

Daniela Schüngel

Schwedens Sicherheitspolitik im Wandel

Zwischen militärischer Allianzfreiheit, NATO
und ESVP

HSFK-Report 14/2005



Hessische
Stiftung
Friedens- und
Konfliktforschung

© Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK)

Adresse der Autorin:

HSFK · Leimenrode 29 · 60322 Frankfurt am Main

Telefon: (069) 95 91 04-0 · Fax: (069) 55 84 81

E-Mail: schuengel@hsfk.de · Internet: www.hsfk.de

ISBN: 3-937829-28-8

Euro 6,-

Zusammenfassung

In der Sicherheitspolitik Schwedens lassen sich zurzeit zwei widersprüchliche Tendenzen beobachten. Zum einen hält die Regierung nach wie vor an der militärischen Allianzfreiheit als dem Kern der einstigen Neutralitätspolitik fest. Andererseits vertiefte sie in den letzten Jahren die sicherheitspolitische Kooperation sowohl mit der NATO als auch mit der EU und nahm damit substantielle Veränderungen in der Sicherheitspolitik vor. So sind schwedische Soldaten unter EU- oder NATO-Kommando längst keine Seltenheit mehr.

Diese Diskrepanz zwischen offizieller sicherheitspolitischer Leitlinie und politischer Realität hat zur Folge, dass Schwedens Verhalten in einer ernsten Krise für die Partner nicht klar absehbar ist. Würde Schweden beispielsweise im Falle eines terroristischen Angriffs seinen europäischen Partnern beistehen oder würde es sich auf seine militärische Allianzfreiheit und die Neutralität berufen? Für welchen Weg sich die Regierung langfristig entscheiden wird, lässt sie bisher offen und laviert weiterhin zwischen zwei Stühlen: der historisch gewachsenen Neutralitätspolitik und der aktuellen Europäisierung und Internationalisierung von Sicherheitspolitik.

Eine Analyse der früheren Neutralitätspolitik und deren Wandel seit dem Ende des Ost-West-Konflikts kommt zu dem Schluss, dass Neutralität trotz der Reduzierung auf ihren Kern, die militärische Allianzfreiheit, nach wie vor fest in der schwedischen Identität verwurzelt ist. Über zwei Drittel der Bevölkerung befürworten die Allianzfreiheit, die wie Neutralität mit Frieden gleichgesetzt wird. Im Gegenzug ist die Sorge, durch eine Allianzmitgliedschaft einen Teil der außenpolitischen Handlungsfreiheit zu verlieren oder gar ungewollt in einen Krieg hineingezogen zu werden, groß. Dies erklärt die Bemühungen der schwedischen Regierung, die Allianzfreiheit aufrecht zu erhalten und genau da einen Schlussstrich für jegliche sicherheitspolitische Zusammenarbeit zu ziehen. Das Festhalten an der Bündnisfreiheit steht allerdings in starkem Kontrast zu der Bestrebung, die sicherheitspolitische Kooperation, sei es im Rahmen der EU oder der NATO, auszubauen und so der angesichts fortschreitender Integration potentiellen Gefahr von Isolation und Marginalisierung zu entgehen.

Diese Sorge ist einer der Hauptgründe, warum Schweden im Partnerschaft für Frieden (PfP)-Programm mit der NATO zusammenarbeitet. Gleichzeitig bietet die PfP im Bereich des von Schweden traditionell unterstützten Peace-Keepings, hinsichtlich der Interoperabilität der Truppen und der strategisch wichtigen Verbindung zur USA interessante Kooperationsmöglichkeiten. Obgleich der NATO-Beitritt lange Zeit ein Tabu-Thema in Schweden war, fordern seit Ende der 1990er Jahre zwei der bürgerlichen Parteien eine Aufgabe der Allianzfreiheit und einen Beitritt zum transatlantischen Bündnis. Doch dieser scheint nach wie vor in weiter Ferne. Erstens ist für diesen Schritt die Unterstützung der Bevölkerung sowie die Zahl der Befürworter im politischen Spektrum zu gering; eine Voll-Mitgliedschaft wäre zum jetzigen Zeitpunkt innenpolitisch keinesfalls durchsetzbar. Darüber hinaus hat die NATO neue Aufgaben im Bereich des von Schweden traditionell stark unterstützten Peace-Keepings übernommen, für deren Unterstützung das Partnership for Peace (PfP)-Programm ausreichend Partizipationsmöglichkeiten bereithält und

eine Unterzeichnung des NATO-Vertrags inklusive Beistandspflicht unnötig macht. Kooperation und Allianzfreiheit sind bislang im Rahmen des PfP glaubwürdig vereinbar.

Ein anderes Bild ergibt sich bei der EU. Zwar ist die EU kein militärisches Bündnis mit Beistandspflicht im Sinne der NATO, doch die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) ist, wie zahlreiche Einsätze belegen, längst schon politische Realität. Für die Zukunft zieht die neue Europäische Sicherheitsstrategie (ESS) sogar Verteidigungslinien im Ausland in Betracht. Die Zuständigkeit für solche Einsätze liegt bei der schnellen europäischen Eingreiftruppe und den *battle groups*, an denen sich Schweden mit eigenen Soldaten beteiligt und sogar eine führende Rolle einnimmt. Mit diesen Instrumenten hat die EU in den letzten Jahren Tatsachen geschaffen, die Schweden in einer konkreten Krise – beispielsweise ein ‚zweites Kosovo‘ – in ein Dilemma stürzen und eine Entscheidung fordern würden. Denn von den Partnern wird Solidarität erwartet, ein ‚Heraushalten‘ aus militärischen Einsätzen unter Berufung auf Allianzfreiheit und Neutralität wäre für Schweden mit hohen politischen Kosten verbunden. Aus diesem Grund könnte nicht die NATO, sondern gerade die EU zur echten Probe für die militärische Allianzfreiheit werden.

Inhalt

1.	Einleitung: Schweden zwischen Allianzfreiheit und sicherheitspolitischer Integration	1
2.	Neutralität und Allianzfreiheit: pragmatisches Instrument und gesellschaftliche Norm	4
2.1	Die Entstehung schwedischer Neutralitätspolitik	4
2.2	Ausgestaltung der schwedischen Neutralitätspolitik zu Zeiten des Kalten Krieges	6
2.3	Kontinuität und Wandel seit Ende des Kalten Krieges: von der Neutralität zur Allianzfreiheit	10
3.	Schweden und die ESVP	13
3.1	Die Beitrittsdiskussion: Neutralität fürs Volk und Loyalitätsbekundungen für Europa	13
3.2	Die Verhandlungen bis Amsterdam	16
3.3	Nach Amsterdam: fortschreitende Europäisierung und Militarisierung	17
3.4	Das Meinungsbild der Schweden	21
4.	Schwedens Kooperation mit der NATO	23
4.1	Zusammenarbeit jenseits der Vollmitgliedschaft	23
4.2	Die schwedische Diskussion: Einfluss versus Handlungsfreiheit	26
5.	Zur Zukunft schwedischer Sicherheitspolitik: Kann Schweden noch zurück?	29

1. Einleitung: Schweden zwischen Allianzfreiheit und sicherheitspolitischer Integration¹

Bei einem Attentat im Norden Afghanistans starben Ende November 2005 zwei schwedische Elitesoldaten, ein weiterer überlebte schwer verletzt.² Sie alle waren Mitglieder der unter NATO-Kommando stehenden Schutztruppe für Afghanistan (ISAF). Anfang Dezember stimmte das Parlament einer weiteren Entsendung schwedischer Soldaten und damit der Verdoppelung des schwedischen Kontingents in Afghanistan zu.³ Schwedische Soldaten unter EU- oder NATO-Kommando sind längst Fakt. Doch diese politische Realität steht in starkem Kontrast zur offiziellen Sicherheitsdoktrin, die ungeachtet aller bereits eingegangenen internationalen Verpflichtungen am Kern der einstigen Neutralitätspolitik, der militärischen Allianzfreiheit, festhält.

Tatsächlich lassen sich nach dem Kalten Krieg zwei mitunter gegenläufige Tendenzen in der schwedischen Sicherheitspolitik beobachten. Schweden hält nach wie vor am Kern der Neutralität fest und zieht genau da den Schlussstrich für jegliche Zusammenarbeit: „Für Schwedens Teil schließen wir keine andere Form der Zusammenarbeit aus, außer einen Vertrag mit verbindlichen gegenseitigen Verteidigungsgarantien.“⁴ Dahinter steht die Sorge, durch eine Allianzmitgliedschaft ungewollt in einen Krieg gezogen zu werden. Und tatsächlich wird Schweden nach wie vor als neutral wahrgenommen, obwohl verschiedene Untersuchungen zu dem Ergebnis kommen, dass Schweden nicht länger als neutral gelten kann⁵.

Gleichzeitig stellt die Regierung in ihrem Bericht zur zukünftigen schwedischen Verteidigungspolitik aber fest:

„Die Globalisierung und Internationalisierung führt mit sich, dass die Sicherheit in vergrößertem Umfang unteilbar ist und deshalb in der Zusammenarbeit zwischen Ländern und Organisationen gesucht werden muss. Als Teil von Europa muss Schwedens Sicherheit

1 Ich möchte mich bei Semiramis Akbari, Claudia Baumgart, Katja Freistein, Anna Geis, Niklas Schörnig, Stephanie Sohnus und Wolfgang Wagner für hilfreiche Anmerkungen und Kommentare bedanken. Mein Dank gilt auch Stefan Steinbach für die Hilfe bei der Recherche von Parlamentsdebatten.

2 Vgl. Svenska Dagbladet „Svensk soldat dödad i Afghanistan“, 26. November 2005 und „Ännu en svensk Afghanistansoldat död“, 9. Dezember 2005.

3 Vgl. Svenska Dagbladet „Afghanistanstyrkan fördubblas“, 30. November 2005 sowie Aftonbladet „Vågra släss för NATO“, 5. Dezember 2005.

4 Ministerpräsident Göran Persson in einer Rede vor dem Parlament am 30. Januar 2004. Sofern nicht anders angegeben, handelt es sich bei allen Zitaten um die Übersetzung der Autorin.

5 Siehe dazu z.B. Ingmar Dörfer, *Sverige är inte neutralt längre*, Stockholm 1996; Daniel Hundmaier, *Das Ende einer außenpolitischen Doktrin? Die Abkehr Schwedens von der Neutralität*, in: *Materialien und Dokumente zur Friedens- und Konfliktforschung*, Berlin, Nr. 29, 1999.

durch eine breite europäische Zusammenarbeit gesichert werden, die auf einer *gemeinsamen Verantwortungsübernahme* aufbaut [Anm.: eigene Hervorhebung].⁶⁶

Tatsächlich hat Schweden die sicherheitspolitische Kooperation mit der NATO und der EU in den letzten zehn Jahren stetig ausgebaut. Seit 1994 arbeitet Schweden im Rahmen der sogenannten „Partnerschaft für den Frieden“ (PfP) mit der NATO zusammen, 2005 feierte Schweden seine zehnjährige Mitgliedschaft in der EU. Kritiker kommen deshalb zu dem Schluss, dass die gegenwärtige schwedische Politik für Außenstehende sehr verwirrend sein muss.⁷

Der vorliegende Report soll das Spannungsverhältnis zwischen der auf Souveränität und Unabhängigkeit zielenden Neutralitätspolitik und gewachsener Interdependenz darstellen und einen Beitrag zum besseren Verständnis und zur erhöhten Transparenz der gegenwärtigen Entwicklung der schwedischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik leisten. Auf dieser Grundlage soll abschließend eine Einschätzung zukünftiger Entwicklungen gegeben werden. Denn das außenpolitische Manövrieren der Schweden hat zur Folge, dass weder die Schweden selbst, noch ihre Partner ein genaues Bild davon haben, wie sich Schweden im Ernstfall verhalten wird. Doch mit zunehmender Kooperation und fortschreitender Integration ist es für die Partnerländer mehr denn je von zentraler Wichtigkeit, dass auf die schwedische Politik Verlass ist.

Die Studie gliedert sich in vier Teile. Im ersten Teil soll erörtert werden, was von der hochstilisierten schwedischen Neutralitätspolitik von einst übrig geblieben ist. Die zentrale Fragestellung lautet, wie sich die Neutralitätspolitik gewandelt hat und welchen Stellenwert sie in der heutigen Sicherheitspolitik einnimmt. Dabei wird der Blick über die realpolitische Seite hinaus auf das identitätsstiftende Moment von Neutralität und deren Auswirkung auf die gegenwärtige schwedische Außenpolitik gelenkt. Die hier vertretene These besagt, dass sich trotz aller Veränderungen eine große Kontinuität beobachten lässt: Die Neutralitätsdoktrin wurde von der Regierung im Zuge des Integrationsprozesses zwar ganz pragmatisch den äußeren Umständen angepasst, so dass vom Idealbild der Neutralität nicht viel übrig geblieben ist. Da sie aber ein Teil der schwedischen Identität und damit fest im Volk verwurzelt ist, steht die Regierung gleichzeitig in der Pflicht, die Neutralitätspolitik zumindest im Kern zu bewahren.

Gleichzeitig – und das wird Gegenstand des zweiten und dritten Teils sein – sieht sich die schwedische Regierung in der sicherheitspolitischen Zusammenarbeit mit der NATO und der EU mit der Forderung nach Solidarität sowie Verpflichtungen, die mit der Allianzfreiheit nur bedingt zu vereinbaren sind, konfrontiert. Die sicherheitspolitische Kooperation mit diesen beiden Akteuren besitzt vor dem Hintergrund der Allianzfreiheit be-

6 Swedish Defence Commission (Hg.), Swedish Defence Commission Report – Common Security, Nr. 14, 2001, S. 171.

7 Ann-Sofie Dahl, Not if but how: Swedens future relations with NATO, *Nato Review*, Jg. 45, Nr. 3, 1997, S. 1.

sondere Brisanz, zumal es die Akteure sind, denen sich Schweden am meisten angenähert hat.⁸

Bei der NATO stellt vor allem die in Artikel V des NATO-Vertrags verankerte gegenseitige Beistandspflicht eine Herausforderung für die Allianzfreiheit dar, zumal das Risiko, als Allianzmitglied ungewollt in Kriege hineingezogen zu werden, besonders groß ist.⁹ Die sicherheitspolitische Zusammenarbeit mit der EU erscheint vor dem Hintergrund der Allianzfreiheit zunächst unproblematischer, da in der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) bislang keine Beistandspflicht festgeschrieben wurde und sich für die einzelnen Mitgliedsstaaten bessere Einfluss- und Gestaltungsmöglichkeiten bieten. Doch gerade in den letzten Jahren wurden Tatsachen geschaffen, die auf Dauer nicht ohne Folgen für die schwedische Allianzfreiheit bleiben werden.

Im letzten Teil gibt der Report eine Einschätzung hinsichtlich der zu erwartenden zukünftigen schwedischen Politik im Rahmen der ESVP sowie der NATO. Im Vordergrund steht die Frage, ob und wie lange es sich Schweden noch leisten kann, diese doppelgleisige Politik fortzuführen. Denn einerseits bemühen sich die Schweden, ihre Allianzfreiheit aus der Sorge heraus, durch eine Mitgliedschaft in Kriege verwickelt zu werden, aufrecht zu erhalten. Andererseits aber sind sie auf internationaler Ebene bereits Verpflichtungen und Kooperationsformen eingegangen, die es Schweden im Ernstfall nicht mehr erlauben würden, sich auf eben jene Allianzfreiheit zu berufen. Es stellt sich also die Frage, inwiefern Schweden bereit und auch fähig ist, von seiner traditionellen Politik abzurücken und sich in die NATO bzw. EU/ESVP zu integrieren.

8 Sowohl die EU als auch die NATO befinden sich seit dem Ende des Ost-West-Konflikts auf der Suche nach ihrer zukünftigen Rolle und damit in einer Phase teils gravierender Veränderungen. Auf diese wird nur eingegangen, sofern es zur Beantwortung der Fragen sinnvoll erscheint. Ansonsten sei an dieser Stelle exemplarisch auf folgende Publikationen verwiesen, die eine detaillierte Einsicht in die Thematik geben: Matthias Dembinski, Eine Zukunft für die NATO, HSFK-Standpunkt, Nr.6, 2005; Matthias Dembinski, Kein Abschied vom Leitbild ‚Zivilmacht‘, HSFK-Report, Nr. 12, 2002; Annette Jünemann/Niklas Schörning, Die Sicherheits- und Verteidigungspolitik der „Zivilmacht Europa“, HSFK-Report, Nr. 13, 2002.

9 Vgl. Dembinski, a.a.O (Anm. 8), S. 8.

2. Neutralität und Allianzfreiheit: pragmatisches Instrument und gesellschaftliche Norm

Zum besseren Verständnis der Bedeutung von Neutralität und militärischer Allianzfreiheit soll nicht nur die realpolitische Seite eines sicherheitspolitischen Konzepts, sondern darüber hinaus auch das identitätsstiftende Moment von Neutralität in den Blick genommen werden. Denn Außenpolitik wird auch von Normen, also intersubjektiv geteilten, wertgestützten Erwartungen angemessenen Verhaltens, beeinflusst.¹⁰

Je mehr Akteure innerhalb eines sozialen Systems eine Norm teilen und je genauer sie angemessenes von unangemessenem Verhalten unterscheidet, desto größer ist der Einfluss auf das Verhalten eines Staates.¹¹ Gesamtgesellschaftlich geteilten Normen, auch als nationale Identität bezeichnet, wird ein überaus großer Einfluss auf die Außenpolitik zugeschrieben, denn sie werden nicht nur von einzelnen Gruppierungen, sondern von der Gesellschaft als ganzer getragen und eingefordert. Die nationale Identität ist, da sie ihren Ursprung in kollektiven historischen Erfahrungen hat, auch besonders fest in der Gesellschaft verankert und damit nur schwer veränderbar. Sie bestimmt, welches außenpolitische Verhalten angemessen ist und welche Ziele und Interessen legitim sind.¹² Die Akteure treffen ihre Entscheidungen „norm- und regelgeleitet auf dem Hintergrund subjektiver Faktoren, historisch-kultureller Erfahrungen und institutioneller Einbindungen“ und nicht allein nach Gründen der Eigennutzmaximierung. Inwiefern auch die Neutralität eine solche Norm darstellt und welchen Einfluss sie auf die Außenpolitik Schwedens hat, wird im Folgenden diskutiert.

2.1 Die Entstehung schwedischer Neutralitätspolitik

Schweden verabschiedete sich zu Beginn des 19. Jahrhunderts von seiner Großmachtrolle und wählte bei kriegerischen Auseinandersetzungen den Weg der Neutralität. Dieser seither von Schweden beanspruchte Neutralitätsstatus bescherte dem Land einen beinahe

10 Vgl. zu sozial-konstruktivistischen Ansätzen und Außenpolitik: Henning Boekle/Volker Rittberger/Wolfgang Wagner, Normen und Außenpolitik: Konstruktivistische Außenpolitiktheorie, in: Tübinger Arbeitspapiere zur Internationalen Politik und Friedensforschung, Nr.34, 2000.

11 Diese beiden Bedingungen werden auch als Kommunalität und Spezifität einer Norm bezeichnet. Das Kriterium Kommunalität gibt an, wieviele Akteure eines sozialen Systems eine wertgestützte Verhaltenserwartung teilen. Um einen Einfluss auf das Verhalten eines Staates zu haben, muss eine Norm mindestens einen mittleren Kommunalitätsgrad besitzen, d.h. von einer Mehrheit der Akteure geteilt werden. Die Spezifität ist hoch, wenn sie angemessenes von unangemessenem Verhalten deutlich unterscheidet.

12 Diese Logik der Angemessenheit ist das Bindeglied zwischen der Norm und dem außenpolitischen Verhalten von Staaten. Sie besagt, dass: "Within a logic of appropriateness, a sane person is one who is 'in touch with identity' in the sense of maintaining consistency between behaviour and a conception of self in a social role." Das bedeutet, dass Normen nicht (nur) zur Durchsetzung von Interessen dienen, sondern auch eine konstitutive Wirkung haben, das heißt „norms legitimize goals and thus define actors' interests“. Zitat aus James March/Johan Olson, *Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics*, 1989, S. 160f, zitiert in Boekle/Rittberger/Wagner, a.a.O. (Anm. 10), S. 4.

200jährigen Frieden: Schweden hat seit 1814 weder Krieg geführt, noch an einem solchen teilgenommen.¹³ Außerdem gelang es Schweden, sich – wenn auch unter eher zweifelhaften Umständen¹⁴ – aus beiden Weltkriegen herauszuhalten. Damit hat die Neutralität ihren vorrangigsten Zweck erfüllt: Sie bot Schutz vor der Verwicklung in Kriege.¹⁵

Die veränderten internationalen Rahmenbedingungen nach dem Zweiten Weltkrieg verlangten nach einer Anpassung der Außen- und Sicherheitspolitik. Zu diesem Zeitpunkt war es keineswegs selbstverständlich, dass die Neutralitätspolitik fortgeführt werden würde. Vielmehr dominierten unmittelbar nach 1945 drei unterschiedliche Ansätze in der Diskussion über die Neugestaltung der schwedischen Außenpolitik: Neben der Fortsetzung der Neutralitätspolitik wurde sowohl die Mitgliedschaft im transatlantischen Verteidigungsbündnis als auch die Gründung einer Skandinavischen Verteidigungsallianz (SVA) in Betracht gezogen.

Die schwedische Regierung verfolgte zunächst die dritte Option und unterbreitete im Februar 1949 – trotz innenpolitischer Umstrittenheit – den Regierungen Norwegens und Dänemarks den Vorschlag zur Bildung der Skandinavischen Verteidigungsallianz (SVA). Diese sollte als ein – sich nach außen neutral verhaltendes – Bündnis kollektiver Verteidigung gestaltet sein, womit die SVA aus Sicht der Schweden in keinem direkten Widerspruch zur schwedischen Neutralität gestanden hätte. Die Verhandlungen scheiterten jedoch und Norwegen und Dänemark traten der NATO bei.

Damit verblieben für Schweden noch die beiden alternativen Optionen, NATO-Beitritt oder Neutralität, wobei sich der Druck zur außen- und sicherheitspolitischen Positionierung durch die immer deutlicher zutage tretende Ost-West-Konfrontation und den Beitritt Norwegens und Dänemarks zur NATO erhöhte. Obwohl in Schweden die Stimmen für einen NATO-Beitritt lauter wurden und Schweden sich ideologisch mit den westlichen Demokratien verbunden fühlte, entschied sich die Regierung 1949 für die Fortführung traditioneller Neutralitätspolitik. Zwei sicherheitspolitische Ziele sollten dadurch erreicht werden: Erstens wollte Schweden durch die Beibehaltung der Neutralität seine Chancen, sich von einem Krieg zwischen NATO und Warschauer Pakt fern zu halten, maximieren.¹⁶ Zweitens wollte Schweden zur Beruhigung und Sicherheit Nordeuropas in

13 Katrin Dirksen, Eine Neupositionierung Schwedens im Ostseeraum. Die Entwicklung der schwedischen Außenpolitik nach 1989, in: Materialien und Dokumente zur Friedens- und Konfliktforschung, 2003, S. 18; Hanna Ojanen/Gunilla Herolf/Rutger Lindahl, Non-Alignment and European Security Policy, Programme on the Northern Dimension of the CFSP, 2000, S. 157.

14 Sowohl im Ersten als auch im Zweiten Weltkrieg erklärte sich Schweden sehr früh für neutral. Jedoch lagen die Sympathien der schwedischen Regierung wie auch der Mehrheit der Bevölkerung zunächst auf Seiten Deutschlands, was sich jeweils in einer anfänglich wohlwollenden Politik manifestierte. Erst im Verlauf der Kriege wandte sich Schweden den Alliierten zu. Im Nachhinein bescherte der Pragmatismus der Neutralitätspolitik einen – unter moralisch-ethischen Gesichtspunkten – eher zweifelhaften Ruf. Nils Andrén, On the meaning and uses of neutrality, in: Cooperation and Conflict, Nr.2, 1991, S. 77.

15 Der Begriff Krieg wird hier für klassische zwischenstaatliche Kriege reserviert und ist von Peace-Keeping und Peace-Enforcement zu unterscheiden.

16 Die schwedische Regierung unter Per Albin Hanson war der Ansicht, dass mit der NATO-Mitgliedschaft die Entstehung und Eskalations-Gefahr eines Konfliktes in der Region insgesamt steigen würde und somit auch die Wahrscheinlichkeit, dass Schweden in einen solchen Krieg hineingezogen und selbst zum

Friedenszeiten beitragen, indem die so genannte ‚nordische Balance‘¹⁷ aufrechterhalten werden sollte.¹⁸ Denn durch eine NATO-Mitgliedschaft befürchtete man eine Gefährdung der ‚nordischen Balance‘ und damit eine Gefährdung der Sicherheit Finnlands. Demgegenüber hatte sich die Neutralität bewährt, und so lautete die offizielle außenpolitische Doktrin Schwedens zwischen 1949 und 1992 „Allianzfreiheit im Frieden mit dem Ziel der Neutralität im Falle eines Krieges“.¹⁹ Schweden hat stets betont, dass sich der Begriff Neutralität nur auf eine Kriegssituation beziehe, in Friedenszeiten sei man allianzfrei.²⁰

2.2 Ausgestaltung der schwedischen Neutralitätspolitik zu Zeiten des Kalten Krieges

Schweden ist ‚faktisch permanent neutral‘, der Neutralitätsstatus ist nicht in der Verfassung festgeschrieben. Es handelt sich dabei um die politische Maxime eines Landes, die sich in einer einseitigen Willenserklärung äußert und formell jederzeit geändert werden kann.²¹ Die Anerkennung des Neutralitätsstatus hängt bei faktisch Neutralen allein von der Glaubwürdigkeit ihrer Neutralitätspolitik ab.

Die Demonstration und Aufrechterhaltung von Glaubwürdigkeit wird somit zur größten Herausforderung für die politische Führung. Dies beinhaltet, bereits in Friedenszeiten kontinuierlich eine Politik zu betreiben, die es dem Land im Kriegsfall ermöglicht, neutral zu bleiben. Schweden musste deshalb durch eine universale Ausrichtung der Außenpolitik seiner Neutralitätspolitik Glaubwürdigkeit verleihen und sowohl politische und wirtschaftliche als auch militärische Unabhängigkeit – vor allem gegenüber den Blockmächten USA und UdSSR – demonstrieren. Damit gewinnt die Neutralität den Charakter einer außenpolitischen Doktrin, die alle Bereiche der Außenpolitik eines Staates – Wirtschaft, Politik, Militär – durchdringt. Sie ist damit weitaus restriktiver als das sicherheitspoliti-

Kampfschauplatz werden würde. Vgl. Hundmaier, a.a.O. (Anm. 5), S. 32 sowie Michael Gehler, *Finis Neutralität?*, in: Zentrum für Europäische Integrationsforschung (Hg.), Discussion Paper C 92, 2001, S. 21.

17 Die nordische Balance war zu Zeiten des Kalten Krieges von großer sicherheitspolitischer Bedeutung für die Stabilität des nördlichen Europas mit den NATO-Mitgliedern Dänemark und Norwegen, der Sowjetunion, dem neutralen Schweden, und dem durch die Konsultationsklausel von 1948 ständig bedrohten Finnland. Angesichts der besonderen Konstellation im skandinavischen Raum und der gegenseitigen Abhängigkeit der Staaten hinsichtlich sicherheitspolitischer Veränderungen verpflichteten sich alle nordischen Staaten einschließlich der Sowjetunion zu wechselseitiger Zurückhaltung. Vgl. Hundmaier, a.a.O. (Anm. 5), S. 32; Gustav Lindström, *Sweden's Security Policy: Engagement – the Middle Way*, in: Institute for Security Studies (Hg.), Occasional Papers, Nr.2, 1997, S. 2.

18 Vgl. Sverker Åström, *Kontinuität oder Wandel? Schweden bewertet seine Sicherheitspolitik neu*, 2001, S. 1, Artikel abgerufen unter www.sweden.se.

19 Diese Formel wurde erstmals am 13. Oktober 1956 gebraucht, in ähnlicher Form aber auch schon früher. Vgl. Ojanen/Herolf/Lindhahl, a.a.O. (Anm. 13), S. 164.

20 Vgl. Studie des Schwedischen Verteidigungsministeriums, a.a.O. (Anm. 6), S. 215.

21 In Schweden bedarf es dazu eines Parlamentsbeschlusses.

sche Konzept der militärischen Allianzfreiheit, das eben nur die Mitgliedschaft in einem Bündnis kollektiver Verteidigung ausschließt.²²

Insbesondere bei der internationalen Wirtschaftszusammenarbeit und -integration erwachsen hohe Anforderungen, da die in diesen Bereichen eingegangenen Verpflichtungen besonders große Gefahr laufen, in Konflikt mit den Neutralitätsbestimmungen zu geraten.²³ Eine Mitgliedschaft in der EG kam für Schweden nicht in Frage, da sie auf dem Verzicht der Mitgliedstaaten auf Teile ihrer Beschlussfassungsgewalt im wirtschaftlichen Bereich gründet und aus schwedischer Sicht nicht mit der Neutralität vereinbar war.²⁴

Eine weitere zentrale Vorbedingung für die Glaubwürdigkeit der Neutralität ist eine unabhängige und starke nationale Verteidigung einschließlich einer eigenständigen Rüstungsindustrie. Dies schließt eine Mitgliedschaft in einem kollektiven Verteidigungsbündnis wie der NATO aus. Schweden musste in der Lage sein, sich auch ohne Bündnispartner selbst zu verteidigen. Seit dem Zweiten Weltkrieg lagen die Aufwendungen für die Verteidigungspolitik zwischen vier und fünf Prozent des BSP. Zudem lagerte Schweden große Ölreserven ein und baute unterirdische Fabriken für lebenswichtige Produktionszweige. Dabei war die Verteidigung ausschließlich für die Territorialverteidigung konzipiert.²⁵ Im Rahmen der Neutralitätsverpflichtungen betrieb Schweden eine restriktive Waffenhandelspolitik, deren Reglementierung weit über die Neutralitätsbestimmungen hinausging²⁶, und setzte sich, nachdem es eigene Pläne zur Produktion von Kernwaffen aufgegeben hatte, an die Spitze der internationalen Abrüstungsbefürworter.

Die notwendige Universalität schwedischer Außenpolitik wurde sehr stark von der schwedischen Gesellschaftsform, die auf dem Leitgedanken des ‚Volksheims‘²⁷ gegründet,

22 Vgl. alles Hundmaier, a.a.O. (Anm. 5), S. 13ff.

23 Ebd., S. 45.

24 Vielmehr suchte sich Schweden in der EFTA (1960) seine Handelspartner, stellte allerdings nach dem Austritt Großbritanniens und Dänemarks und deren Eintritt in die 1957 gegründete EWG einen Antrag auf Aufnahme von Assoziierungsverhandlungen mit der EG. Die Annäherung an die EG setzte sich mit der Initiierung eines Europäischen Wirtschaftsraumes (EWR) und der damit verbundenen differenzierten Anbindung der EFTA-Staaten an die EG fort. Doch noch immer bestand die Auffassung, dass eine Mitgliedschaft nicht mit der Neutralität vereinbar wäre. Dies änderte sich erst 1990 aufgrund erheblicher ökonomischer Probleme, der fortschreitenden Globalisierung und des Endes des Ost-West-Konflikts (s. u.).

25 Das Konzept der Totalverteidigung basiert auf einer großen Luftwaffe, einer kleinen Marine und einer kleinen Armee mit einer schnell mobilisierbaren Reserve. 1990 standen etwa 730 000 technisch gut ausgerüstete Soldaten zur Verfügung.

26 Hundmaier, a.a.O. (Anm. 5), S. 49 zitiert den Juristen R. Lindblom: „Neutralitet och vapenhandel“, in: Svensk Juristtidning, 1984, S. 47.

27 Bereits 1928 plädierte Per Albin Hansson für das schwedische ‚Volksheim‘, in dem die Menschen familiären Umgang miteinander pflegen und Gleichheit, Zusammenarbeit und Rücksicht den Alltag bestimmen: „In einem guten Heim sind Gleichheit, Rücksicht, Zusammenarbeit und Hilfsbereitschaft die Hauptregeln. Wenn man dies auf das Heim einer Nation und eines Bürgers überträgt, dann bedeutet dies das Verschwinden der sozialen Barrieren, die heute die Bürger trennen.“ Die daraus entstandene Idee einer Gesellschaftsform, die sowohl Merkmale des Sozialismus als auch der westlich demokratischen Gesellschaftsordnung beinhaltet, der sogenannte ‚Dritte Weg‘ oder das ‚Schwedische Modell‘, wurde von der Arbeiterbewegung, die durch den Gewerkschaftsdachverband (LO) und die Sozialdemokratische Partei (SAP) tra-

geprägt. Die im schwedischen Wohlfahrtsmodell enthaltenen Ideale wie Solidarität und Gleichheit führten dazu, dass Schweden einen der umfangreichsten sozialpolitischen Leistungskataloge aufbaute. In den 50er und 60er Jahren erweckte das bis dahin erfolgreiche Wirtschafts- und Gesellschaftsmodell auch international Interesse und Beachtung. Die Schweden priesen es – „mit einer gehörigen Portion Sendungsbewusstsein“²⁸ – als Alternative und Vorbild für andere Staaten. „Man sah sich als Vorreiter einer neuen Gesellschaftsform, die sowohl gerecht als auch wirtschaftlich erfolgreich und somit sehr fortschrittlich ist.“²⁹ Nach außen prägte das Ideal insbesondere die schwedische Entwicklungspolitik und das Verhältnis zu den Entwicklungsländern als Ganzes. Schweden gehört – relativ gesehen – zu den drei größten Geberstaaten und bemühte sich seit den 60er Jahren, stets das von den UN gesetzte 0,7% Ziel zu übertreffen.³⁰

Aus schwedischer Sicht stand die Neutralität keineswegs einer Mitgliedschaft bei den Vereinten Nationen im Weg, denn Schweden konnte aufgrund der Struktur des Sicherheitsrates und des Vetorechts der ständigen Mitglieder nicht in die Situation kommen, zu – zwischen den Blöcken umstrittenen – Sanktionen oder militärischen Aktionen gezwungen zu werden.³¹ Bis auf einige wenige Abweichler unterstützten in der dem Beitritt 1946 vorangegangenen Debatte deshalb alle politischen Parteien eine Mitgliedschaft – mit allen Konsequenzen. Der damalige Außenminister Östen Undén erklärte, dass Schweden für den Fall, dass die Vereinten Nationen Sanktionen gegen einen Staat verhängen würden, nicht neutral sein könne.³² In diesem Fall würde die kollektive Sicherheit der Neutralität vorgezogen werden und Neutralität als Alternative für den Fall reserviert, dass die kollektive Sicherheit versagt.³³

Die Vereinten Nationen wurden während des Kalten Krieges zur wichtigsten Plattform für schwedische Außenpolitik, man nutzte die UN verstärkt zur Beeinflussung der internationalen Meinungsbildung³⁴ sowie zur Unterstreichung der Neutralitätspolitik.³⁵ Beson-

ditionell einen großen Einfluss auf die schwedische Politik hat, unterstützt und ging 1982 sogar ins Grundgesetz ein. Vgl. Dirksen, a.a.O. (Anm. 13), S. 22; Zitat: Bernd Henningsen, *Der Wohlfahrtsstaat Schweden*, 1986, S. 313.

28 Ralf Laumer, *Vom Ende der Neutralität. Schwedische Sicherheitspolitik nach 1989*, Marburg (Tectum) 1997, S. 31.

29 Dirksen, a.a.O. (Anm. 13), S. 23.

30 Vgl. Hundmaier, a.a.O. (Anm. 5), S. 43. In den 90er Jahren fiel Schweden aufgrund wirtschaftlicher Engpässe unter die selbst gewählte 1%-Marke zurück, für 2006 wird dieses Ziel aber wieder ins Auge gefasst.

31 Vgl. Laumer, a.a.O. (Anm. 28), S. 32; Dirksen, a.a.O. (Anm. 13), S. 17; Per Ahlin, *Det heliga utanförskapet: Sverige som åskådare och aktör i Europa och i världen*, Stockholm, 2000, S. 8.

32 Östen Undén in einer Rede vor dem Parlament am 27. Juni 1946 (FK prot 1946:28:12) zitiert nach Ojanen/Herolf/Lindahl, a.a.O. (Anm. 13), S. 230.

33 Ojanen/Herolf/Lindahl, a.a.O. (Anm. 13), S. 162.

34 Die politische Neutralität wurde keineswegs mit einer ideologischen Neutralität gleichgesetzt. So sagte der damalige Premierminister Ingvar Carlsson, „Die Neutralitätspolitik ist sicherheitspolitisch bedingt. Sie bedeutet keine Meinungsneutralität. Bei der Entscheidung zwischen Demokratie und Diktatur verhält sich Schweden nicht neutral.“ Ingvar Carlsson: *Schweden in Europa*, Europa-Archiv Folge 12, 1988, S. 328.

35 „In the World Organization we have found a natural framework for the pursuit of an active foreign policy by a neutral nation, whether it has been a question of participating in actions to preserve the peace, as in

deres Interesse zeigte Schweden an Aufgaben der Mediation und des Krisenmanagements. Durch das Prinzip, dass die Supermächte aufgrund ihrer Partikularinteressen in den Konflikten nicht an diesen Einsätzen teilnehmen sollten, war es für die kleineren Staaten gerade in diesem Bereich möglich, sich zu engagieren und zu profilieren. Schweden war an fast allen friedenserhaltenden Operationen der Vereinten Nationen beteiligt, von den 530.000 Soldaten, die bis 1991 an UN-Operationen teilnahmen, waren etwa 12% Schweden.³⁶ Bis 2004 nahmen 80.000 Schweden an UN-Einsätzen teil.³⁷

Als neutraler Staat übernahm Schweden in zahlreichen Konflikten die Rolle des unparteilichen Mediators oder Brückenbauers, eine Rolle, die den Schweden eine –im Verhältnis zur Größe und Bedeutung des Landes – relativ hohe Aufmerksamkeit und internationales Prestige verschaffte.³⁸ Schweden beanspruchte für sich die Rolle des ‚Weltgewissens‘,³⁹ der ‚moralischen Großmacht‘.⁴⁰ Die Neutralität erwies sich als positive Vorbedingung, die eine solche Politik überhaupt erst ermöglichte. „Neutrality gives Sweden the unmatched opportunity to enter arenas and areas normally reserved for other actors under the cover of the international mediator, negotiator, moralist, and pacifist.“⁴¹

Es bleibt abschließend festzuhalten, dass die schwedische Neutralität zunächst eine höchst pragmatische und damit realpolitische Entscheidung war.⁴² Und doch ist es – wie später noch zu zeigen sein wird – mehr als nur ein sicherheitspolitisches Konzept. Die positiven Erfahrungen eines beinahe 200jährigen Friedens haben dazu geführt, dass Neutralität mit Frieden gleichgesetzt wird. Durch die enge Verknüpfung mit Frieden, dem Volksheim-Gedanken, dem aktiven Engagement in den Vereinten Nationen und dem internationalen Prestige und Einfluss erhielt sie nach und nach einen pazifistischen und moralischen Überbau und wurde Teil der schwedischen Identität.⁴³ „Neutrality evolved over

Ghaza and the Congo, the multilateral contributions to aid the developing countries or of other spheres of activity.“ Documents 1963:15, zitiert nach Nils Andréén, a.a.O. (Anm. 14), S. 79.

36 Gustav Lindström, a.a.O. (Anm. 17), S. 6.

37 Siehe die offizielle Regierungsseite www.regeringen.se: Sverige och FN.

38 Die moralische Überlegenheit wurde in Abgrenzung zu den ‚korrupten und arroganten‘ Supermächten abgeleitet. „Peace and neutrality are considered to be Swedish, while force and realpolitik are dismissed as great power arrogance.“ Paul Cole, Sweden’s Security Policy in the 1980’s, SAIS Review, S. 223. Vgl. Ulf Bjereld, Critic or mediator? Sweden in World Politics, 1945-90, Journal of Peace Research, Jg. 32, Nr. 1, 1995.

39 Mikael af Malmborg, Sweden in the EU in: Bo Huldt/Teija Tiilikainen/Tapani Vaahtoranta/Anna Helkama-Rågård (Hg.), Finnish and Swedish Security- Comparing National Policies, Programme on the Northern Dimension of the CFSP, 2001, S. 181.

40 Ann-Sofie Dahl, „Den moraliska stormakten“, Stockholm, 1991.

41 Ann-Sofie Nilsson, Swedish Foreign Policy in the Post-Palme Era, in: World Affairs, Jg. 151, Nr. 1, 1988, S. 30.

42 Vgl. Sten Tolgfors (Moderaten) in einer Motion im Parlament am 27. September 2004.

43 So stellte der frühere Premierminister Carlsson fest: „Die Neutralitätspolitik ist fest im schwedischen Volk verwurzelt.“ Carlsson, a.a.O. (Anm. 34), S. 328.

the years from merely the security doctrine of the country to become a central tenet of Swedish national identity.⁴⁴

2.3 Kontinuität und Wandel seit Ende des Kalten Krieges: von der Neutralität zur Allianzfreiheit

Durch das Ende des Kalten Krieges und die Auflösung des Warschauer Paktes und der Sowjetunion veränderten sich die Parameter schwedischer Außen- und Sicherheitspolitik grundlegend. Die Bedrohung eines atomaren Krieges zwischen den Supermächten verschwand und damit verringerte sich auch die Gefahr eines Angriffes auf Schweden. Das oberste Ziel schwedischer Neutralität wurde hinfällig. Selbstverständlich gingen diese Veränderungen nicht spurlos an der Neutralitätsdoktrin vorbei. Sie wurde in den 90er Jahren schrittweise den veränderten Verhältnissen angepasst. Doch trotz des Wandels hält Schweden offiziell noch immer an der Politik der militärischen Allianzfreiheit fest. Im Folgenden sollen zunächst die an der Neutralitätsdoktrin vorgenommenen Veränderungen dargestellt werden, um im Anschluss näher auf die gegenwärtige Bedeutung von Neutralität und Allianzfreiheit einzugehen.

Der aufgrund anhaltender wirtschaftlicher Probleme angestrebte EG/EU-Beitritt gab den Anstoß für eine Veränderung der Neutralitätsdoktrin. Während ein Beitritt zur Europäischen Gemeinschaft (EG) bis 1989 vom Auswärtigen Ausschuss des Reichstages als nicht vereinbar mit der Neutralitätspolitik beurteilt wurde⁴⁵, verabschiedete sich Schweden nach dem Ende der Blockkonfrontation recht schnell von dieser Haltung. Bereits am 26. Oktober 1990 reichte der sozialdemokratische Premierminister Ingvar Carlsson überraschend⁴⁶ den Aufnahmeantrag ein, der im Dezember 1990 vom Parlament abgesegnet und im Juli 1991 offiziell bei der EG gestellt wurde. Der Antrag wurde von allen Parteien mit Ausnahme der Linken unterstützt.

Möglich war dies durch eine sehr pragmatische Interpretation der schwedischen Neutralität:

„Die Neutralitätspolitik – unterstützt durch eine starke und allseitige Totalverteidigung – war und ist nach wie vor das vorrangigste Mittel, um unseren Frieden und unsere Sicherheit zu gewährleisten. Aber was mit der Neutralitätspolitik vereinbar ist, bestimmen wir selbst. Wenn sich die Umwelt verändert, verändern sich auch die Voraussetzungen für unsere Außenpolitik in Friedenszeiten.“⁴⁷

44 Dahl, a.a.O. (Anm. 7), S. 2.

45 Laumer, a.a.O. (Anm. 28), S. 71.

46 Noch im Mai 1990 hatte Premierminister Carlsson die Mitgliedschaft abgelehnt, da die Folgen für die Neutralität, der Glaubwürdigkeitsverlust und ein Verlust des schwedischen Profils zu gravierend wären. Vgl. Peter Lawler, *Scandinavian Exceptionalism and European Union* in: *Journal of Common Market Studies*, Jg. 35, Nr. 4, 1997, S. 582; Ojanen/Herolf/Lindahl, a.a.O. (Anm. 13), S. 173.

47 Außenminister Sten Andersson am 17. Februar 1991 in der außenpolitischen Debatte im Riksdagen.

Die zwischen 1991 und 1994 regierende bürgerliche Vier-Parteien-Koalition⁴⁸ unter dem moderaten Premierminister Carl Bildt forderte erstmals eine Anpassung der Neutralitätsdoktrin an die damaligen realen Verhältnisse. Seiner Auffassung nach war die schwedische Außen- und Sicherheitspolitik angesichts des Interesses, Mitglied in der EG zu werden, mit dem Begriff Neutralitätspolitik nicht mehr angemessen beschrieben. Die militärische Allianzfreiheit einschließlich einer unabhängigen Verteidigung sollte aber als sicherheitspolitischer Kern beibehalten werden.⁴⁹ Die Regierung setzte sich durch und 1992 verabschiedete das Parlament die offizielle Doktrin: „Schwedens militärische Bündnisfreiheit mit dem Ziel, dass unser Land im Falle eines Krieges in unserem Nahbereich neutral sein kann, bleibt bestehen.“⁵⁰ Die Neutralität im Kriegsfall wurde damit zu *einer* Möglichkeit unter anderen erklärt und auf Kriege in unmittelbarer Nähe beschränkt.⁵¹ Die Allianzfreiheit wurde auf eine rein militärische reduziert – was eher einer Anpassung an reale Verhältnisse gleichkam⁵² –, um den 1995 vollzogenen Beitritt zu einer nicht-militärischen Allianz wie der Europäischen Union zu ermöglichen.

Im Zuge der Verteidigungsreform und der fortschreitenden europäischen Integration (s.u.) wurde Ende der 90er Jahre erneut eine Debatte über den Neutralitätsstatus begonnen. Im Juni 1999 machte sich der schwedische Diplomat Sverker Åström für eine Streichung des Neutralitätsbegriffs stark, die militärische Allianzfreiheit sollte aber beibehalten werden.⁵³ Die damalige Vize-Premierministerin Lena Hjelm-Wallén räumte ein, dass mit der EU-Mitgliedschaft Probleme für eine fortgesetzte Neutralität entstanden: „There are no military commitments in the EU but we have a political duty to help each other. I cannot see Sweden as being passive in the case of a war in our neighbourhood.“⁵⁴ Gleichzeitig erklärte die sozialdemokratische Regierung, dass Allianzfreiheit kein Wert oder Ziel an sich, sondern eher ein Mittel – und zwar zum damaligen Zeitpunkt das beste – sei.⁵⁵ Von den bürgerlichen Parteien wurde die Idee einer neuen Doktrin und der Abschied von der „alten“, nicht mehr zeitgemäßen Neutralitätspolitik begrüßt und unterstützt. „Wir lassen die alte Neutralitätspolitik hinter uns. Schweden kann nicht neutral sein, wenn ein Nach-

48 Moderate, Volkspartei, Christdemokraten und Zentrumspariei.

49 Carl Bildt am 15. Januar 1992 vor dem Parlament.

50 Utrikesutskottets betänkande 1991/92: UU19:17-18, entnommen aus Ojanen/Herolf/Lindahl, a.a.O. (Anm. 13), S. 179. Vgl. Lindström, a.a.O. (Anm. 17), S. 9. Der Modifikation stimmten alle Parteien zu außer der Linken, die die alte Formulierung beibehalten wollte.

51 Die seit 1994 wieder regierenden Sozialdemokraten unterstützten und bekräftigten diese optionale Neutralität. Vgl. Mike Winnerstig, Sweden and NATO in: Bo Huldt/Teija Tiilikainen/Tapani Vaahtoranta/Anna Helkama-Rågård (Hg.), Finnish and Swedish Security – Comparing National Policies, Programme on the Northern Dimension of the CFSP, 2001, S. 89.

52 Vgl. Ojanen/Herolf/Lindahl, a.a.O. (Anm. 13), S. 179.

53 In einem Zeitungsbericht wurde berichtet, dass auch das Verteidigungskomitee der Regierung Anfang 1999 eine solche Empfehlung geben wollte, letztendlich aber doch keine Übereinstimmung erreichen konnte. Ojanen/Herolf/Lindahl, a.a.O. (Anm. 13), S. 188.

54 Dagens Nyheter, 8. Februar 2000.

55 Anna Lindh in einer Parlamentsdebatte am 26. Mai 1999.

barland, ein Mitgliedsstaat der Europäischen Union oder ein Kandidatenland einer Bedrohung oder einem Angriff ausgesetzt wird.“⁵⁶

2001 kündigte die Regierung die Überprüfung der seit 1992 gültigen Formulierung an, um zu einer besseren Beschreibung der sicherheitspolitischen Linie zu kommen. Die neue Doktrin wurde am 11. Februar 2002 in einem Übereinkommen zwischen Sozialdemokraten, den Moderaten, den Christdemokraten und der Zentrumspartei verabschiedet und lautet in voller Länge:

„Schweden ist militärisch bündnisfrei. Diese sicherheitspolitische Linie mit der Möglichkeit, im Falle eines Konflikts in unserem Nahbereich neutral sein zu können, hat sich bewährt. Für die Zukunft ist es deutlicher denn je, dass Sicherheit mehr ist als das Nichtvorhandensein militärischer Konflikte. Die Bedrohung des Friedens und unserer Sicherheit lässt sich am besten abwehren in Gemeinschaft und Zusammenarbeit mit anderen Ländern. Auf globaler Ebene kommt dies am deutlichsten in unserer Unterstützung der UN zum Ausdruck. Durch unsere Mitgliedschaft in der Europäischen Union nehmen wir an einer solidarischen Gemeinschaft teil, deren oberstes Ziel es ist, Krieg auf dem europäischen Kontinent zu verhindern.“⁵⁷

Die an der Doktrin in den 90er Jahren vorgenommenen Änderungen sind direkt auf den europäischen Integrationsprozess und die wachsende Interdependenz zurückzuführen. Die schwedische Regierung versuchte durch die starke Dehnung des Neutralitätskonzepts, die sicherheitspolitische Leitlinie mit den gegebenen Verhältnissen in Einklang zu bringen und den Europäern Schwedens Loyalität und Verlässlichkeit zu versichern.

Für die Reformulierung der Neutralitäts-Doktrin bestand eine breite politische Unterstützung,⁵⁸ an einen endgültigen Abschied von der Neutralitätspolitik war aber nicht zu denken. Politiker, Parteien und die Bevölkerung sind der Neutralität nach wie vor zu stark verhaftet. In einer SOM-Untersuchung bewerteten 1994 70% der Befragten den Vorschlag, dass Schweden in Friedenszeiten eine allianzfreie Politik betreiben solle, die auf Neutralität im Kriegsfall zielt, positiv. 1999 waren es 69 %.⁵⁹ In der alljährlichen Umfrage des PSYCHDEF gaben 2004 67 % an, dass Schweden weiterhin allianzfrei sein solle.⁶⁰

Die Tatsache, dass immer noch zwei Drittel der Bevölkerung hinter der Allianzfreiheit stehen, deutet darauf hin, dass Neutralität bzw. die an ihre Stelle getretene militärische Al-

56 Bo Lundgren (Moderaten) in der außenpolitischen Debatte am 11. Februar 2002.

57 Regierungserklärung anlässlich der außenpolitischen Debatte im Reichstag am 13. Februar 2002, S. 9 (nicht offizielle Übersetzung), siehe auch SI 2002, Fact Sheet on Sweden: Swedish Foreign Policy, S. 1.

58 Gegen die Reformulierung sprach sich die Linke aus. Die Linkspartei sah in der Neuformulierung und der Aufgabe der Neutralitätspolitik – mit Bedauern – bereits den nächsten Schritt angelegt, den schleichenden Abschied von der Allianzfreiheit, da die Allianzfreiheit rein deskriptiv und nicht als in die Zukunft weisende Formulierung gebraucht werde. Vgl. Lars Ohly (Linkspartei) in der außenpolitischen Debatte im Reichstag am 13. Februar 2002.

59 Untersuchung des SOM-Instituts (samhälle, opinion, massmedia), *Det nya samhället, 1999* abrufbar unter www.som.gu.se/publikationer/det_nya_sam/innehall.pdf. Vgl. auch *Dagens Nyheter*, 8. Oktober 1995, Maria Fischer, Schweden und die NATO, Materialien und Dokumente zur Friedens- und Konfliktforschung, Nr.37, 2003, S. 20.

60 Zum Vergleich: 2001 befürworteten immerhin 26% eine NATO-Mitgliedschaft, und 62% wollten an der Allianzfreiheit festhalten. Vgl. Umfrage des PSYCHDEF 2004, Tabelle 37, S. 80ff.

lianzenfreiheit nach wie vor eine gesellschaftliche Norm mit hohem Unterstützungsgrad darstellt. Sie wurde internalisiert:

„Military non-alignment and neutrality have, in some ways, become a part of the Swedish identity. There is probably some truth in the view that for many Swedes, non-alignment and neutrality have developed into goals in themselves, beyond mere means to preserve peace.“⁶¹

Denn obwohl das Wort Neutralität weitestgehend aus dem politischen Sprachgebrauch verschwunden ist, bleibt die militärische Bündnisfreiheit, wie Örn festhält, für die meisten nach wie vor ein ‚Ehrenkodex‘. „Für viele Schweden geht es hierbei um tief verankerte psychologische und semantische Vorstellungen. Bündnisfreiheit ist, wie früher die Neutralität, beinahe ein Synonym für Frieden geworden.“⁶² Das wird selbst von den Kritikern dieser Politik nicht angezweifelt: „It should come as no surprise that a policy which is given official credit for keeping Sweden out of war for almost two centuries enjoys quite a favourable reputation among the population.“⁶³

3. Schweden und die ESVP

Die feste Verankerung von Allianzfreiheit in der schwedischen Bevölkerung, aber auch bei einer Mehrheit ihrer politischen Vertreter⁶⁴, stellt eine große innenpolitische Hürde für jede angestrebte sicherheitspolitische Kooperation dar. Trotzdem nimmt Schweden an der europäischen Integration teil und gibt, wenn auch widerwillig, Teile seiner Souveränität ab.

Wie wirkte bzw. wirkt sich die Allianzfreiheit bei der ESVP aus? Ist die Allianzfreiheit ein Problem oder birgt sie auch Chancen für die Zusammenarbeit mit den europäischen Partnern? Auf diese Fragen wird in den folgenden Kapiteln eingegangen, indem zunächst die Beziehungen zwischen den Akteuren vor dem Hintergrund der militärischen Allianzfreiheit dargestellt und abschließend auf die Fragestellung hin bewertet werden.

3.1 Die Beitrittsdiskussion: Neutralität fürs Volk und Loyalitätsbekundungen für Europa

Der 1995 vollzogene EU-Beitritt Schwedens wurde vor allem durch zwingende ökonomische Gründe notwendig, darüber hinaus wollte sich Schweden aber auch an der historischen Aufgabe, dem Aufbau einer neuen Sicherheitsordnung in Europa, beteiligen.⁶⁵

61 Pär Eriksson/Jan Foghelin, *European Crisis Management: A Swedish View* in: Hans-Georg Ehrhardt (Hg.), *Die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik*, 2002, S. 90.

62 Torsten Örn, *Schwedische Außenpolitik im Frühjahr 2004*, S. 3.

63 Dahl, a.a.O. (Anm. 7), S. 1ff.

64 Siehe das Meinungsbild zur ESVP, Kapitel 3.4.

65 Åström, a.a.O. (Anm. 18), S. 2, abrufbar unter www.sweden.se.

Das Spannungsverhältnis von Allianzfreiheit und gemeinsamer europäischer Sicherheitspolitik war bei der Frage des EU-Beitritts von Anfang an sichtbar. Die Schweden selbst sahen den EU-Beitritt als Gefahr für die Neutralität, war ein Beitritt doch genau aus dieser Unvereinbarkeit bis 1989 nicht in Frage gekommen. In einer Rede am 14. Juni 1991 versuchte Ingvar Carlsson die Bedenken seiner Landsleute auszuräumen, indem er versicherte: „Swedens security policy is based on a firm and consistent policy of neutrality.“⁶⁶ Insgesamt war die politische Führung in Schweden – im Gegensatz zum ebenfalls neutralen Finnland – bemüht, die zukünftige europäische Außen- und Sicherheitspolitik und vor allem die Entwicklung einer gemeinsamen Verteidigung herunterzuspielen und vielmehr die ökonomischen Vorteile einer EG-Mitgliedschaft sowie die zu erwartende Friedensdividende und Stabilität für Schweden und Europa zu betonen.⁶⁷ So gelang es der 1994 gewählten sozialdemokratischen Regierung von Ingvar Carlsson, beim Referendum über den EU-Beitritt eine knappe Mehrheit zu gewinnen. Am 13. November 1994 stimmten 52,2% der Schweden für den Beitritt, 46,9% dagegen.⁶⁸

Doch auch auf der Seite der Europäer gab es Bedenken. Im Vordergrund stand die Frage, ob durch die Neutralität nicht die Entwicklung des Zweiten Pfeilers – der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) – und vor allem die darin angelegte Sicherheits- und Verteidigungspolitik behindert würde.⁶⁹ Zu Ausnahmen à la Dänemark war man überdies nicht mehr bereit: Eine Mitgliedschaft erforderte ein ‚totales‘ Zugeständnis an alle Ziele der Union. Die europäische Staatengemeinschaft interessierte sich weniger für neutralitätspolitische Kontinuität, sondern forderte vielmehr „*integrationspolitische Glaubwürdigkeit*“.⁷⁰ Und dazu gehörte auch die in den Maastrichter Verträgen fixierte Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik, mit dem möglichen Ziel einer gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik:

„Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik umfasst sämtliche Fragen, welche die Sicherheit der Europäischen Union betreffen, wozu auf längere Sicht auch die Festlegung einer gemeinsamen Verteidigungspolitik gehört, die zu gegebener Zeit zu einer gemeinsamen Verteidigung führen könnte.“⁷¹

66 Malmborg, a.a.O. (Anm. 39), S. 40.

67 Pernille Rieker, From territorial defence to comprehensive security? in: Norwegian Institute of International Affairs (Hg.): NUPI-Paper Nr. 626, 2002, S. 14; Ojanen/Herolf/Lindahl, a.a.O. (Anm. 13), S. 181. In der finnischen Beitrittsdebatte stand demgegenüber das Thema Sicherheitspolitik im Vordergrund.

68 Stimmenaufteilung: Konservative und Liberale dafür, Grüne und Kommunistische Partei dagegen, Sozialdemokraten, Zentrumsparterie und Christdemokraten gespalten, wobei die Elite für einen Beitritt, die Mehrheit der Parteisymphathisanten aber dagegen war. Ojanen/Herolf/Lindahl, a.a.O. (Anm. 13), S. 182.

69 Wie Ojanen/Herolf/Lindahl, anmerken, spielte in der Beitritts-Diskussion die potentielle Unvereinbarkeit von Neutralität mit den aus dem ersten Pfeiler der Union resultierenden Konsequenzen- vor allem auch die gemeinsamen Sanktionen, nahezu keine Rolle. Ojanen/ Herolf/ Lindahl, a.a.O. (Anm. 13), S. 18ff.

70 Carmen Gebhard, Neutralität und Europäische Integration- Österreich und Schweden im sicherheitspolitischen Vergleich, Landesverteidigungsakademie (LVAK)/Institut für Friedenssicherung und Konfliktmanagement (IFK), Studien und Berichte, August 2005, S. 24.

71 Maastrichter Vertrag Art. J.4.1.

Um die Bedenken der Europäer auszuräumen, richtete Schweden seine Außenpolitik im Vorfeld des Beitritts stark auf die Linie der EG-Mitgliedstaaten aus⁷² und präsentierte sich von Anfang an als zukünftiges loyales Mitglied der EU. Die Zweifel bezüglich der Vereinbarkeit von Allianzfreiheit und der Entwicklung der GASP versuchten die Schweden auszuräumen, indem sie betonten:

„As recently stated by the Swedish Parliament, Sweden’s policy of non-participation in military alliances remains unchanged. At the same time, we recognise that the eventual framing of a common defence policy, which in time might lead to a common defence, is one of the CFSP goals which is to be further discussed in the context of the 1996 review conference. We will not hamper the development of the European Union as it moves towards this goal.“⁷³

Die schwedische Regierung akzeptierte in den Beitrittsverhandlungen vorbehaltlos den *acquis communautaire* und die in den Verträgen von Maastricht festgelegten langfristigen Ziele einer Wirtschafts- und Währungsunion und der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik.⁷⁴ Erleichtert wurde diese Entscheidung dadurch, dass über Fragen mit verteidigungspolitischen Bezügen nur einstimmig beschlossen werden kann und somit jedem Staat ein Veto-Recht vorbehalten bleibt. Die Politik der Union berührt laut Maastrichter Vertrag nicht den besonderen Charakter der Sicherheits- und Verteidigungspolitik bestimmter Mitgliedstaaten; sie achtet die Verpflichtungen einiger Mitgliedstaaten aus dem Nordatlantikvertrag und ist vereinbar mit der in jenem Rahmen festgelegten gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik.⁷⁵

Trotz der Divergenzen zwischen den ‚drei Großen‘ Deutschland, Frankreich und Großbritannien, die verhinderten, dass sich die EU auf die Entwicklung einer gemeinsamen Verteidigung festlegte, zögerte die Union nicht, neue Strukturen zu schaffen. Und so standen bereits kurz nach dem Beitritt Schwedens – vor dem Hintergrund einer relativ negativen Bilanz bisheriger europäischer Aktionen – gravierende Änderungen im außen- und sicherheitspolitischen Bereich der EU an.⁷⁶

72 Im Fall der Anerkennung Mazedoniens schwenkte Schweden auf die von Griechenland durch ein Veto erpresste EG-Linie der Nicht-Anerkennung ein, was als Inkonsistenz Schwedens im Vergleich zu anderen Fällen gilt. Während der europäischen Währungskrise im September und Oktober 1992 verzichtete Schweden auf eine Abwertung der Krone und damit auf einen Export der wirtschaftlichen Probleme. Zwischen 1990 und 1993 änderte Schweden auch sein Abstimmungsverhalten in der UN-Generalversammlung: Schweden votierte häufiger mit den EU-Staaten und weniger mit den ‚Drittwelt‘-Ländern. Vgl. Lindström, a.a.O. (Anm. 17), S. 12.

73 Der damalige Minister für Europäische Angelegenheiten und Außenhandel Ulf Dinkelspiel am 1. Februar 1993, zitiert in: Ojanen/Herolf/Lindahl, a.a.O. (Anm. 13), S. 180.

74 Malmberg, a.a.O. (Anm. 39), S. 40.

75 Maastrichter Vertrag, Artikel J.4.3 und J.4.4.

76 Vgl. Jünemann/Schörnig, a.a.O. (Anm. 8), S. 16.

3.2 Die Verhandlungen bis Amsterdam

Diese Veränderungen flossen in den Vertrag von Amsterdam ein, der am 2. Oktober 1997 von den europäischen Staats- und Regierungschefs unterzeichnet und am 1. Mai 1999 in Kraft gesetzt wurde. Ziel sollte u.a. sein, die innere und äußere Handlungsfähigkeit der Europäischen Union zu stärken.

Der operative Charakter der EU sollte durch ein effizienteres Beschlussfassungsverfahren gestärkt werden. Der Übergang zu Mehrheitsentscheidungen sollte die Handlungsfähigkeit der EU verbessern. Schweden akzeptierte die Abstimmung mit qualifizierter Mehrheit, war aber nach wie vor der Ansicht, dass Entscheidungen im besonders sensiblen verteidigungspolitischen Bereich einstimmig gefällt werden müssten. Für die Fragen, die mit qualifizierter Mehrheit entschieden werden können, wollte Schweden die Möglichkeit der konstruktiven Stimmenthaltung⁷⁷ sowie ein Veto-Recht bei Fragen vitaler Interessen beibehalten.

Ein weiterer äußerst problematischer Bereich war die von Frankreich und fünf weiteren Mitgliedstaaten vorgeschlagene graduelle Integration der WEU in die EU. Schweden hat einen Beobachterstatus bei der WEU, eine Mitgliedschaft kam – ebenso wie die Mitgliedschaft in der NATO – aufgrund der gegenseitigen Verteidigungsgarantien nicht in Frage, zumal diese bei der WEU noch weitreichender als Artikel 5 des NATO-Vertrages sind. Schweden argumentierte, dass die Integration der WEU dem Zusammenhalt der Union abträglich wäre, und befürchtete, dass dadurch eine Zwei-Klassen-Mitgliedschaft – WEU-Mitglieder und Außenvorstehende – geschaffen würde.⁷⁸

Besonders heikel war der Vorschlag, die Entwicklung einer gemeinsamen Verteidigung zu beschließen. Die schwedische Regierung trat in dieser für einen neutralen Staat äußerst schwierigen Situation die Flucht nach vorne an und lenkte auf der Intergouvernementalen Konferenz 1996 den Fokus auf die ihrer Meinung nach wirklich zentralen Aufgaben. Die damaligen Außenministerinnen Schwedens und Finnlands – Lena Hjelm-Wallén und Tarja Halonen – forderten, dass die Europäische Union eine militärische Fähigkeit zum internationalen Krisenmanagement haben sollte, und setzten sich stark für eine Aufnahme der Petersberger Aufgaben⁷⁹ in den Vertrag von Amsterdam (Art.17 (2) EU-V) ein. Denn in diesem Bereich gäbe es einerseits einen großen Bedarf, zum anderen könnten alle Länder daran mitwirken. Für die EU als Ganze eröffneten humanitäre Einsätze, friedens-

77 Die konstruktive Stimmenthaltung ermöglicht es Staaten, die einer Entscheidung nicht zustimmen können oder wollen, sich der Stimme zu enthalten ohne die gesamte Entscheidung zu Fall zu bringen. Der betreffende Mitgliedstaat kann zu seiner Enthaltung eine förmliche Erklärung abgeben und ist damit nicht verpflichtet, den Beschluss umzusetzen. Durch diese Möglichkeit sollte der Gebrauch des Veto-Rechts vermindert werden.

78 Vgl. Ojanen/Herolf/Lindahl, a.a.O. (Anm. 13), S. 192.

79 Die Petersberger Aufgaben umfassen humanitäre Aufgaben und Rettungseinsätze; friedenserhaltende Aufgaben sowie Kampfeinsätze bei der Krisenbewältigung, einschließlich friedensschaffender Maßnahmen.

erhaltende- und friedensschaffende Aktionen außerdem die Chance, die gemeinsame Außenpolitik sichtbarer und glaubwürdiger zu machen.⁸⁰

Durch diese Initiative führten die Außenministerinnen den Prozess weg vom sensiblen Gegenstand der kollektiven Verteidigung, einem Bereich, in dem es für die neutralen Staaten schwierig oder sogar unmöglich gewesen wäre, teilzunehmen.⁸¹ Das Resultat war aus schwedischer Sicht sehr zufrieden stellend. Schweden hatte den Spagat zwischen militärischer Allianzfreiheit und gemeinsamer Verteidigung fürs Erste gemeistert, und gleichzeitig die konstruktive Teilnahme an der Entwicklung einer gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik unter Beweis gestellt.

3.3 Nach Amsterdam: fortschreitende Europäisierung und Militarisierung

Im Juni 1999 verpflichtete sich die EU zum Aufbau einer Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP). Zur Bewältigung militärischer und ziviler Krisen traten insbesondere Aufgaben im Bereich der Konfliktverhütung und -vermeidung hinzu. Gleichzeitig wurden die Mittel zur Durchführung dieser Aufgaben weiterentwickelt. Damit reagierte die EU auf die Lehren aus dem Kosovo-Krieg, hatte doch dieser NATO-geführte Krieg den Europäern ihre begrenzte Handlungsfähigkeit deutlich vor Augen geführt.⁸²

Der Ausbau des Krisenmanagement-Bereichs sollte auf Beschluss des Europäischen Rates in Helsinki durch den Aufbau einer schnellen Eingreiftruppe vorangetrieben werden. Dadurch erhielt die EU die Fähigkeit, innerhalb von 60 Tagen 60.000 Soldaten für die Dauer von mindestens einem Jahr zu mobilisieren. Von den mittlerweile 100.000 zugesagten Soldaten stellt Schweden 1.500. Trotz bestehender Defizite erklärte die EU 2001 die uneingeschränkte Einsatzfähigkeit der Truppe, die bereits auf erste Erfahrungen mit gemeinsamen europäischen Einsätzen zurückblicken kann. Schweden beteiligte sich an den militärischen Operationen Concordia (Mazedonien) und Artemis (Demokratische Republik Kongo) und nimmt gegenwärtig an den laufenden Operationen Proxima (Mazedonien), EUJUST Themis (Georgien), EUFOR Althea (Bosnien und Herzegowina) und der EUPM (EU-Polizeimission in Bosnien und Herzegowina) teil.⁸³

Die Teilnahme an militärischen Einsätzen dieser Art ist aufgrund der langen Tradition, die solche Maßnahmen in Schweden haben, nahezu unumstritten und problemlos möglich. Wenn Auslandseinsätze auf Grundlage von Art. 43 der Satzung der Vereinten Nationen – wie die Bereitstellung von Standby Forces und die Unterstützung des Sicherheitsrats

80 Außenministerin Lena Hjelm-Wallén am 10. April 1997 in einer Rede vor dem Parlament.

81 Die letztendlich gewählte Formulierung „the progressive framing of a common defence policy with a view to a common defence“ war bei den Schweden nicht willkommen, da die gemeinsame Verteidigung aber nicht ein für alle mal festgeschrieben wurde, konnten die Schweden aber damit leben.

82 Vgl. Berthold Meyer, Sind fünfzig Jahre eine Ewigkeit? Österreichs langsamer Abschied von der „immerwährenden Neutralität“, HSFK-Report, Nr. 6, 2005, S. 15.

83 Gunilla Herolf, CFSP Watch- Sweden, 2004, S. 3, Vgl. auch die offizielle Seite des Rates der Europäischen Union http://ue.eu.int/cms3_fo/showPage.asp?id=268&lang=de&mode=g.

durch die Mitgliedstaaten – oder im Rahmen internationaler Übereinkommen, die vom Reichstag gebilligt wurden – dazu zählen auch die Einsätze im Rahmen der ESVP – stattfinden, ist auch keine Zustimmung des Parlaments notwendig.⁸⁴

Ergänzend zum Ausbau der militärischen Instrumente⁸⁵ trieb Schweden während seiner Ratspräsidentschaft 2001 mit äußerstem Nachdruck den Aufbau der zivilen Komponente der ESVP voran, deren Ziel es u.a. ist, die Ursachen zu Beginn eines Konflikts zu erkennen und zu bekämpfen und die Interventionsmöglichkeiten zu verbessern.⁸⁶ Hauptinstrumente sind die Zusammenarbeit von Polizeikräften, die Stärkung der Rechtsstaatlichkeit und die zivile Verwaltung.

In den letzten beiden Jahren erhielt die ESVP vor allem durch drei Entwicklungen, die Europäische Sicherheitsstrategie, die Einrichtung von *battle groups* und die Solidaritätsklausel, mehr Kontur.

Bei den Verhandlungen in Rom im Dezember 2003 legte Generalsekretär Solana den Grundstein zu einer neuen europäischen Sicherheitsstrategie (ESS). Angesichts globaler Herausforderungen durch Terrorismus, Massenvernichtungswaffen, regionale Konflikte und organisierte Kriminalität erschien es der EU mehr denn je notwendig, eine neue Militärstrategie zu verabschieden:

„Die Bedrohungen des 21. Jahrhunderts, darunter an erster Stelle der Terrorismus und die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen, führten zu einer neuen Ausrichtung der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP). Unser herkömmliches Konzept der Selbstverteidigung, das bis zum Ende des Kalten Krieges galt, ging von der Gefahr einer Invasion aus. Bei den neuen Bedrohungen wird die erste Verteidigungslinie oftmals im Ausland liegen. [...] Als eine Union mit 25 Mitgliedstaaten, die mehr als 160 Mrd. Euro für Verteidigung aufwenden, sollten wir mehrere Operationen gleichzeitig durchführen können.“⁸⁷

Daraus leiten sich neue Verpflichtungen für die EU-Mitglieder ab, so auch die kontinuierliche Modernisierung von Truppen und deren Ausrüstung. „Damit wir unsere Streitkräfte zu flexibleren, mobilen Einsatzkräften umgestalten und sie in die Lage versetzen können, sich den neuen Bedrohungen zu stellen, müssen die Mittel für die Verteidigung aufgestockt und effektiver genutzt werden.“⁸⁸ Schweden steht hinter diesen Zielen: „It is our firm conviction that the EU must make a stronger contribution to global security.“⁸⁹

Im Mai 2004 verständigten sich die EU-Mitgliedstaaten auf die Einrichtung so genannter *battle groups*. Mit ihrer Einsatzfähigkeit bis spätestens 1. Januar 2008 soll die militäri-

84 Wolfgang Wagner, Für Europa sterben? Die demokratische Legitimität der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik, HSFK-Report, Nr. 3, 2004, S. 27.

85 Dazu gehören auch die im Jahre 2000 gegründete europäische Rüstungsagentur und der eigene Militärstab.

86 Vgl. Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik: Einleitung, abrufbar unter <http://europa.eu.int/scadplus/leg/de/lvb/r00001.htm>.

87 Europäische Sicherheitsstrategie, abgerufen unter www.auswaertiges-amt.de/www/de/infoservice/download/pdf/friedenspolitik/esS.pdf, S. 8 und S. 12.

88 Europäische Sicherheitsstrategie, a.a.O. (Anm. 87), S. 13.

89 Laila Fraivalds in einer Rede vor dem Parlament am 11. November 2003.

sche Komponente der ESVP weiter ausgebaut werden. Schweden stellt 11.000 Soldaten und übernimmt die Führung einer 1.500 Mann starken nordischen *battle group* unter Beteiligung von Finnland, Estland und dem Nicht-EU-Mitglied Norwegen. Ihr Auftrag umfasst das gesamte Spektrum der Petersberger Aufgaben – von vertrauensbildenden bis hin zu friedens erzwingenden Maßnahmen. Dabei wird betont, dass zwischen solchen Einsätzen und der Allianzfreiheit keinerlei Widerspruch bestehe. Im Memorandum of Understanding (MOU) heißt es: „The commitment of forces to the Battle Group will be without prejudice to each participant’s sovereign right to make an autonomous decision on whether to deploy its forces to a specific crisis management operation.“⁹⁰

Die neu eingegangenen Verpflichtungen auf europäischer Ebene lassen das schwedische Militär nicht unberührt. 1999 beschloss das schwedische Parlament eine umfassende Verteidigungsreform.⁹¹ Angesichts der veränderten sicherheitspolitischen Gegebenheiten traten neben der klassischen Aufgabe der Streitkräfte, das schwedische Territorium zu verteidigen, zunehmend nicht-militärische, humanitäre und friedensunterstützende Aufgaben – im Rahmen der UN und EU – in den Vordergrund. Diese Veränderungen wurden erstmals in der Verteidigungsresolution von 1996 festgehalten. Die Streitkräfte durchlaufen seitdem eine Phase der Internationalisierung und Europäisierung:

„First of all, we are transforming our old total defence-concept into a modern risk- and crisis management structure. [...] Another major task is to develop flexible and deployable military forces – for both national and international tasks. We need to be able to counter new threats instead of the old ones. And we need to change from a ”Swedish profile” to become more ”international and interoperable”. This part of the transformation has an impact on all parts of our forces. Everything is effected; doctrine, training and exercises, how we organise our staffs, operational and tactical procedures, and of course procurement.“⁹²

Von dieser Internationalisierung zeugen die Bereitstellung von Truppen für die Europäische Eingreiftruppe und die nordische *battle group* sowie die Einrichtung der ‚Swedish Armed Forces International Command‘ (SWEDINT), die u.a. für die Rekrutierung, Ausbildung und Unterstützung von Personal für friedensunterstützende Aufgaben und die Implementation von PfP-Übungen für schwedische und internationale Soldaten zuständig ist.⁹³ Beabsichtigtes Ziel ist es, dass schwedische Truppen bei zwei großen internationalen Missionen gleichzeitig die Führung übernehmen sowie an drei kleineren Operationen teilnehmen können.⁹⁴ Um diesen Aufgaben gerecht werden zu können, erhöhte die Regie-

90 Memorandum of understanding concerning the principles for the establishment and operation of a multinational battle group to be made available to the European Union, 17. Mai 2005, section 4, Nr. 2, abgerufen unter <http://odin.dep.no/odinarkiv/norsk/fd/2005/pressem/010051-070019/dok-bn.html>.

91 Vgl. Ojanen/Herolf/Lindahl, a.a.O. (Anm. 13), S. 204

92 Verteidigungsministerin Leni Björklund in einer Rede in Cartagena am 26. Mai 2003, abrufbar unter www.regeringen.se

93 Vgl. www.swedint.mil.se.

94 „Swedish defence policy in times of change“, Rede von Leni Börklund, schwedische Verteidigungsministerin, Bern 22. Oktober 2004, www.regeringen.se/sb/d/1202/a/33192.

rung die Ausgaben für internationale Operationen, während sie gleichzeitig den Verteidigungshaushalt insgesamt massiv kürzte.⁹⁵

Ein weiterer Schritt der europäischen Integration wurde auch durch die in der europäischen Verfassung vorgesehene und aufgrund der Terroranschläge in Madrid durch eine politische Erklärung vorab in Kraft gesetzte⁹⁶ Solidaritätsklausel (Art. 42) vollzogen, die gegenseitige Sicherheitsgarantien enthält: „Die Union und ihre Mitgliedstaaten handeln gemeinsam im Geiste der Solidarität, wenn ein Mitgliedstaat von einem Terroranschlag oder einer Katastrophe natürlichen oder menschlichen Ursprungs betroffen ist.“ Zum Schutz der Bürger und Institutionen der Mitgliedsstaaten mobilisiert die Union im Ernstfall „alle ihr zur Verfügung stehenden Mittel, einschließlich der ihr von den Mitgliedstaaten bereitgestellten militärischen Mittel.“⁹⁷

Die Schweden interpretierten die Solidaritätsklausel einhellig als rein politische Solidarität:

„We want the EU to continue to develop as a political alliance with reciprocal solidarity, not as a military alliance with binding defence guarantees. We therefore support the idea of a new solidarity clause that builds on the voluntary principle while expressing the political solidarity that already exists between EU members.“⁹⁸

Den allianzfreien Ländern gelang es, den Verweis auf den sicherheitspolitischen Charakter der Mitgliedstaaten festzuschreiben. Die Entscheidungsgewalt soll den nationalen Entscheidungsinstanzen vorbehalten bleiben. „It is up to each member state to put this political solidarity into practice and to make decisions on the national level regarding its own contributions in the event of a terror attack or other disaster occurring.“⁹⁹ Die Regierung sieht aus diesem Grund keinen Widerspruch zur Allianzfreiheit. Doch obwohl sich die Schweden bei der Solidaritätsklausel die Entscheidungsfreiheit vorbehalten haben, gibt die Regierung gleichzeitig zu, dass es schwer vorstellbar sei, dass Schweden im Falle eines bewaffneten Angriffs auf ein EU-Mitgliedsland neutral sein könne.¹⁰⁰

Kritisiert wurde diese Interpretation vor allem von der Volkspartei. Schweden erhalte durch die Solidaritätsklausel vertragsmäßige Sicherheitsgarantien anderer Länder, im Gegenzug lasse die Regierung unter Berufung auf die Allianzfreiheit aber offen, ob sie im Falle eines Angriffs den anderen EU-Mitgliedern mit sicherheits- und verteidigungspoliti-

95 Swedish Government Bill 2004/05:5: Our Future Defence, S. 11.

96 auswaertiges-amt.de/www/de/europa/eu_aussenpolitik ESVP.

97 Artikel 42 des Verfassungsentwurfs vollständig abrufbar unter http://europa.eu.int/constitution/futurum/constitution/part1/title5/chapter2/index_de.htm.

98 Laila Fraivalds in einer Rede am 11. November 2003, „The proposal for solidarity is strongly endorsed, but on the condition that it does not get mixed up with any defence obligation.“ Vgl. Herolf, a.a.O. (Anm. 83), S. 5.

99 Verteidigungsbericht, a.a.O. (Anm. 95), S. 14.

100 Verteidigungsbericht: Vårt framtida försvar, 2004/05:5, S. 23, vgl. auch die Rede von Anna Lindh, 26. Mai 2003, Parliamentary Defence Commission Report Ds 2003:34, S. 27-29 in Herolf, a.a.O. (Anm. 83), S. 5.

schen Mitteln zu Hilfe kommen würde. Diese Haltung sei weder moralisch noch realpolitisch haltbar.¹⁰¹

3.4 Das Meinungsbild in Schweden

In der Regierungserklärung 2004 brachte die Regierung ihre Politik folgendermaßen auf den Punkt: „Schweden ist militärisch bündnisfrei. Diese Politik hat sich bewährt und wird sich weiterhin bewähren. Gleichzeitig wollen wir uns aktiv für die Stärkung der europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik einsetzen. Das ist kein Widerspruch.“¹⁰²

Die Sozialdemokraten besetzen damit im Meinungsspektrum Schwedens eine Art Mittelposition, wobei es aber auch innerhalb der Partei kontroverse Positionen gibt. Sie sehen die EU grundsätzlich als „Friedensmodell mit einem stark normativen Selbstzweck“ an, dessen Grundlage „produktive Kooperation und moralisch-kulturelle Solidarität“ sein soll.¹⁰³ Obwohl der Ausbau von europäischen Friedensmanagement-Kapazitäten begrüßt und unterstützt wird, versuchen die Sozialdemokraten, auch die zivilen Aspekte hervorzuheben. Bei der Allianzfreiheit geben sie sich kompromisslos und betonen bei Fragen mit verteidigungspolitischem Bezug stets das Einstimmigkeitsprinzip.¹⁰⁴

Dieser sozialdemokratische Mittelweg wird stark von den linken Parteien¹⁰⁵ beeinflusst, auf deren Unterstützung die sozialdemokratische Minderheitsregierung unter Göran Persson angewiesen ist. Diese lehnen eine Integration in die EU sowie eine Aufgabe der Neutralität strikt ab. Vielmehr plädieren beide Parteien für einen Austritt aus der EU und sehen in der ESVP „gefährliche Tendenzen einer großangelegten und systematischen Militarisierung.“¹⁰⁶

Die Opposition fährt ebenfalls keinen einheitlichen Kurs. Die Moderaten und die Volkspartei sind ganz eindeutig progressive und veränderungswillige Befürworter des europäischen Sicherheitssystems, das auf eine europäische Friedensordnung zielt. Dies könne aber nicht beinhalten, dass Europa eine eigene separate Verteidigung und damit eine Doppelung von Fähigkeiten aufbaut.¹⁰⁷ Die Verantwortlichkeit für eine gemeinsame Verteidigung sehen sie – wie im nachfolgenden Kapitel dargelegt wird – ausschließlich bei der NATO. Diese beiden Parteien sind die einzigen, die zu einer vollständigen Aufgabe der militärischen Allianzfreiheit bereit sind. Christdemokraten und Zentrumsparterie lagen bislang eher auf der Linie der Sozialdemokraten, in der Debatte um den Verteidigungsbe-

101 Cecilia Wigström (Folkparti) am 23. September 2004 im Parlament.

102 Regierungserklärung anlässlich der außenpolitischen Debatte im Reichstag am 11. Februar 2004.

103 Gebhard, a.a.O. (Anm. 70), S. 100.

104 Gebhard, ebd.

105 Linkspartei und Umweltpartei/ die Grünen.

106 Gebhard, a.a.O. (Anm. 70), S. 102.

107 Cecilia Wigström (Volkspartei) am 23. September 2004 im Parlament.

schluss 2005-2008 vollzogen sie allerdings einen Richtungswechsel und stellten sich auf die Seite des bürgerlichen Blockes.¹⁰⁸

Während nur ein kleiner Teil der Bevölkerung einen NATO-Beitritt befürwortet, fällt die Meinung gegenüber der europäischen Verteidigung positiver aus. Auf die Frage, ob sie generell dafür oder dagegen seien, dass Schweden an einer gemeinsamen militärischen Verteidigung im Rahmen der EU teilnimmt, votierten 2002 56% dafür und nur 29% dagegen.¹⁰⁹ Und das, obwohl die Schweden generell sehr EU-skeptisch eingestellt sind, wie das 2003 durchgeführte Referendum über die Einführung des Euro erneut gezeigt hat. Vergleicht man diese Umfrage mit der weitaus negativeren Einstellung zur NATO, erscheinen diese Zahlen geradezu paradox. Denkt man überdies noch an die generell hohe Befürwortung (2004: 67%) der militärischen Allianzfreiheit, werden die Umfragedaten gänzlich widersprüchlich.

Der Grund für das positivere Bild einer gemeinsamen europäischen Verteidigung könnte darin liegen, dass die EU im Gegensatz zur NATO nicht so sehr mit einer gemeinsamen Verteidigung im Sinne von gegenseitigen Verteidigungsgarantien, sondern in stärkerem Maße mit ihrer selbst zugeschriebenen ‚Zivilmachtsrolle‘ und dem Peace-Keeping in Verbindung gebracht wird.¹¹⁰ 56% sehen denn auch den Beitrag zur schnellen Eingreiftruppe positiv, nur 22% haben eine negative Auffassung.¹¹¹ Nach der konkreten Ausgestaltung der vertieften Kooperation gefragt, präferieren 50% humanitäre Aktionen, Konfliktprävention, friedenserhaltende und -erzwingende Maßnahmen, während sich nur 20% für die Alternative der gemeinsamen Verteidigung – und damit eine Aufgabe der Allianzfreiheit – entschieden.¹¹²

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass sich Schweden im Zuge der europäischen Integration und der Entwicklung der gemeinsamen europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik von seiner – traditionell militärisch und auf territoriale Verteidigung ausgerichteten – Sicherheits- und Verteidigungspolitik entfernt hat. Seit dem EU-Beitritt wurde die Sicherheitspolitik internationalisiert und europäisiert und orientiert sich an einem umfassenderen Sicherheitsbegriff. Die Neutralitäts-Doktrin wurde im Zuge wachsender Interdependenz einem Bedeutungswandel unterzogen, doch noch immer schreckt die schwedische Regierung vor gegenseitigen Sicherheitsgarantien, sei es in der EU oder der NATO, zurück.

108 Gebhard, a.a.O. (Anm. 70), S. 103.

109 Vgl. Umfrage des PSYCHDEF, 2004, Tabelle 32.

110 Ähnlich argumentieren Eriksson/ Foghelin, a.a.O. (Anm. 61), S. 88.

111 Umfrage des PSYCHDEF, 2004, Tabelle 30.

112 Ojanen/Herolf/Lindahl, a.a.O. (Anm. 13), S. 211.

4. Schwedens Kooperation mit der NATO

Die von Schweden gewünschte Kooperation mit dem transatlantischen Verteidigungsbündnis wird aufgrund der gegenseitigen Verteidigungsgarantien zur echten Probe für das militärisch allianzfreie Land. Wie geht Schweden mit dieser Schwierigkeit um?

4.1 Zusammenarbeit jenseits der Vollmitgliedschaft

Die schwedische Kooperation mit der NATO reicht weiter zurück, als es die offizielle Neutralitätspolitik vermuten ließe. Denn obwohl sich Schweden im Kalten Krieg keinem Machtblock anschloss, so ist nach einem 1994 erschienenen Report der von der bürgerlichen Regierung ins Leben gerufenen „Neutralitätspolitikkommissionen“ klar, dass die Neutralität über den gesamten Zeitraum des Kalten Krieges zumindest eine pro-westliche war. Die Sowjetunion wurde als größte Bedrohung des Landes wahrgenommen und die aggressive Außenpolitik mit großer Besorgnis verfolgt. Schwedens Regierungen kooperierten für den Fall eines sowjetischen Angriffs heimlich mit den USA und Großbritannien, indem sie z.B. Landebahnen für NATO-Flugzeuge und für den Notfall ein Hauptquartier in Großbritannien errichteten. Umgekehrt fand mit der Sowjetunion eine solche Kooperation nicht statt, denn ein Angriff der NATO wurde nie ernsthaft in Erwägung gezogen.

Die offizielle Zusammenarbeit mit der NATO begann nach dem Ende der Ost-West-Konfrontation. Wegen der Allianzfreiheit stand eine Vollmitgliedschaft zwar zu keinem Zeitpunkt zur Debatte, jedoch eröffneten die neuen Aufgaben und veränderten Strukturen, die sich die transatlantische Allianz in den 90er Jahren gab, neue Möglichkeiten für eine engere Beziehung zwischen Schweden und der Allianz. Wegen seiner langen und engen Kontakte mit der Allianz bezeichnete man Schweden im Kreis der Alliierten mehr oder minder scherzhaft auch als 17. Mitglied. Tatsächlich erfüllt Schweden sämtliche von der NATO festgelegten Beitrittskriterien, so dass es für Schweden theoretisch ohne größere Probleme möglich wäre, der NATO als vollständiges Mitglied beizutreten. Von Seiten der NATO wäre Schweden als Mitglied willkommen: In der Vergangenheit haben sich sowohl hochrangige Vertreter der US-Administration als auch der frühere NATO-Generalsekretär Javier Solana öffentlich für die schwedische NATO-Mitgliedschaft ausgesprochen.¹¹³ Doch noch immer zieht Schweden einen klaren Schlussstrich, wenn es um die in Artikel V festgeschriebenen gegenseitigen Verteidigungsgarantien und damit um die Aufgabe der Allianzfreiheit geht. „Sweden’s cooperation with NATO is based on our policy of military non-alignment.“¹¹⁴

113 Fischer, a.a.O. (Anm. 59), S. 45 unter Verweis auf folgende Zeitungsartikel: Svenska Dagbladet, 21. Mai 1995 und 23. August 1996 und Sydsvenska Dagbladet, 9. Juni 1997.

114 Sweden’s cooperation with NATO in EAPC/ PFP: UD info, 2. Mai 2005 abrufbar unter regeringen.se.

Seit 1994 nimmt Schweden am ‚Partnership for Peace‘-Programm der NATO (PfP) teil.¹¹⁵ Die Partnerschaftsinitiative umfasst ein weitreichendes Angebot hinsichtlich sicherheits- und verteidigungspolitischer Konsultationen sowie praktischer militärischer und ziviler Zusammenarbeit, insbesondere bei friedenserhaltenden Einsätzen, humanitärer Hilfe sowie bei Such- und Rettungsaktionen.¹¹⁶ Schweden verfolgt mit der Kooperation zwei Ziele. Zum einen bewertet es die Arbeit der NATO in den Bereichen Stabilitätsförderung und friedensunterstützende Maßnahmen sehr positiv. Im Rahmen der Partnerschaft nimmt Schweden an solchen Maßnahmen teil und trägt so zum internationalen Frieden und der Sicherheit bei. Zweites Ziel der Zusammenarbeit ist der Erfahrungs- und Stabilitätstransfer zwischen der Allianz und den Partnern und daneben auch die unter dem Stichwort Interoperabilität zusammengefasste Annäherung der schwedischen Armee (SAF) an die Streitkräfte der Allianz. Die Kooperation mit der Allianz ist damit sowohl Schweden selbst als auch Schwedens weiter gesteckten Zielen dienlich.¹¹⁷

Diese Zusammenarbeit wird, aufgrund des ihr beigemessenen Erfolgs, seit 1997 durch regelmäßige Konsultationen zu sicherheitspolitischen Fragen im Euro-Atlantischen Partnerschaftsrat (EAPR) und der sogenannten ‚Gestärkten PfP‘ ergänzt. Durch diese Entscheidung wurde die PfP in nahezu allen Bereichen aufgewertet: „The Enhanced PfP programme will have a more operational role, stronger political consultations, and increased opportunities for Partners to participate in decision-making and planning of PfP activities.“¹¹⁸

Die schwedische Regierung entschied sich wegen des Erfolgs des PfP-Programmes sowohl am EAPR als auch an der gestärkten PfP teilzunehmen. Zum einen maß man dem PfP als vertrauensbildender Maßnahme große Bedeutung zu, zum anderen sah man es als wichtiges Instrument und nächsten Schritt für die teilnehmenden Staaten, ihre Truppen für die friedenserhaltenden Maßnahmen zu koordinieren und zu trainieren.¹¹⁹

Aufgrund ihrer Professionalität und Interoperabilität genießen schwedische Truppen großen Respekt innerhalb der Allianz.¹²⁰ Schwedische Soldaten standen bereits in mehre-

115 „The fundamental objectives of PfP are: facilitating transparency in national defence planning and budgeting processes; ensuring democratic control of defence forces; maintaining the capability and readiness to contribute to operations under the authority of the UN and/ or the responsibility of the OSCE; developing cooperative military relations with NATO, for the purpose of joint planning, training and exercises in order to strengthen the ability of PfP participants to undertake missions in the field of peacekeeping, search and rescue, humanitarian operations, and others as may subsequently be agreed; developing, over the longer term, forces that are better able to operate with those of the members of the North Atlantic Alliance.“ www.nato.int/docu/comm/1997/970708/infopres/e-pfp.htm.

116 Diese zeigt sich in Form von gemeinsamen Übungen, Teilnahme an NATO-geführten Friedensmissionen, gemeinsamer Ausbildung, Kampfmittelbeseitigung und den Austausch von Verbindungsoffizieren.

117 Vgl. Ojanen/Herolf/Lindahl, a.a.O. (Anm. 13), S. 209.

118 www.nato.int/docu/comm/1997/970708/infopres/e-pfp.htm.

119 Vgl. Ojanen/Herolf/Lindahl, a.a.O. (Anm. 13), S. 209.

120 “Swedish forces are well-respected within NATO for their professionalism and despite the country’s non-aligned status its military goes to great lengths to ensure they are interoperable with NATO forces.” www.nato.int/shape/news/2005/02/i050204b.htm

ren Friedenseinsätzen unter NATO-Kommando. Gegenwärtig sind 300 Soldaten im Kosovo (KFOR) und nach der im Dezember 2005 beschlossenen Erhöhung der Truppenstärke 200 Soldaten in Afghanistan (ISAF) im Einsatz,¹²¹ an der IFOR und SFOR (Bosnien und Herzegowina) nahmen bereits 850 Soldaten teil.¹²²

Darüber hinaus unterstützt Schweden auch weiter gesteckte Ziele der NATO. Aufgrund des zu erwartenden sicherheitspolitischen Mehrwertes war es für Schweden nur logisch, sowohl die Erweiterung der NATO als auch schon der EU zu unterstützen:

„It can be stated that Sweden's immediate vicinity is characterised by stability and security. The fundamentally positive security policy situation has been further cemented and strengthened by the enlargement of the EU and continued integration in Europe, the development of the Euro-Atlantic security system and NATO's invitation to Estonia, Latvia and Lithuania to join the alliance.“¹²³

Aufgrund der Bedeutung der transatlantischen Allianz für die sicherheitspolitische Kooperation zwischen Europa und den USA ist die schwedische Regierung in Zukunft stark daran interessiert, die Kooperation mit der NATO – auch außerhalb der PfP – zu vertiefen. „Sweden should also take existing opportunities to participate in international crisis management exercises with NATO outside the PFP initiative but within the framework of Swedish security policy.“¹²⁴

Dies birgt Schwierigkeiten für die praktische Zusammenarbeit in sich. Das betrifft vor allem die im Rahmen der sogenannten ‚Strategischen Partnerschaft‘ vorgesehenen gemeinsamen Übungen von EU und NATO, an denen auch Verbände der NATO Response Force (NRF) teilnehmen. Die seit 2002 von der NATO anvisierte NRF soll ähnlich der schnellen EU-Eingreiftruppe vor allem Aufgaben im Bereich des Krisenmanagements übernehmen, ist aber gegebenenfalls auch für Aufgaben, die unter Art. 5 des NATO-Vertrags fallen, zuständig. Hierin besteht der größte Unterschied zur europäischen Eingreiftruppe und damit auch das Hauptproblem für Schweden. Die Frage nach einer direkten schwedischen Beteiligung an der NRF wird von der Regierung offengelassen, da „die NATO die Partnerländer noch nicht zur Teilnahme in der NRF eingeladen habe“¹²⁵. Bezüglich der gemeinsamen Übungen positioniert sich die Regierung allerdings ganz eindeutig und unterstreicht, dass eine schwedische Teilnahme an gemeinsamen Übungen nur stattfindet, wenn diese nicht auf Basis von Artikel 5 stattfinden.¹²⁶ In der Praxis gestaltet es sich allerdings oftmals schwierig, den genauen Charakter von gemeinsamen Übungen zu bestimmen, so dass hier in Zukunft Probleme auftreten könnten.

121 Ebd.

122 www.nato.int/sfor/indexinf/78/swedish/t000712m.htm.

123 Vgl. Studie der schwedischen Verteidigungskommission, a.a.O. (Anm. 6), S. 14.

124 Verteidigungsbericht, a.a.O. (Anm. 95), S. 9.

125 Leni Björklund am 17. Februar 2005 im Parlament.

126 Björklund, ebd.

Ein für die zukünftige Zusammenarbeit immer wichtigerer Bereich ist die Frage nach Einfluss und Partizipation. Auf dem diesjährigen Sicherheits-Forum des Euro-Atlantischen Partnerschaftsrats in Åre forderte Außenministerin Laila Fraivalds:

„We need to continue improving consultations with Partner troop contributing countries. For Sweden participation in NATO-led crisis management operations is a central aspect of the Partnership. For us, the Partnership is a crucial instrument for developing the military capacity we need for international crisis management – regardless whether it is for operations under the auspices of NATO/PfP, the UN or the EU. Insight and influence regarding the operations we participate in is essential. Sweden warmly welcomes the steps taken by NATO to improve early involvement by troop contributing nations in the policy shaping for such operations. But, more needs to be done.“¹²⁷

Doch diese Forderung nach mehr Einfluss bei den Entscheidungen kollidiert zunehmend mit der Pflicht der NATO-Mitglieder, die Integrität der Allianz zu sichern. Der Zusammenarbeit sind aufgrund der Beibehaltung der Allianzfreiheit also klare Grenzen gesetzt. Genau auf diesen Punkt zielt auch die Kritik der bürgerlichen Parteien ab, die im folgenden Teil dargestellt werden soll.

4.2 Die schwedische Diskussion: Einfluss versus Handlungsfreiheit

Die Diskussion über die NATO verläuft entlang zweier Trennlinien und nimmt ungleich mehr Raum ein als die Diskussion über die EU. Zum einen geht es in der Debatte um die Alternative NATO versus EU, zum anderen geht es um gesteigerten Einfluss durch eine NATO-Mitgliedschaft versus die durch die Allianzfreiheit ermöglichte Handlungsfreiheit. Beide Diskussionsstränge sollen im Folgenden nachgezeichnet werden.

Die beiden größten Oppositionsparteien befürchten durch das Festhalten an der Allianzfreiheit die langfristige Marginalisierung und Isolation Schwedens. Die Volkspartei ist die treibende Kraft in der Debatte um eine Neuorientierung schwedischer Sicherheitspolitik und die NATO-Mitgliedschaft. Die Moderaten, mit 55 Mandaten die zweitstärkste Partei im schwedischen Reichstag, sind nach anfänglicher Zurückhaltung in den letzten Jahren ebenfalls dazu übergegangen, offen für eine schwedische NATO-Mitgliedschaft zu plädieren. In den Worten von Sten Tolgfors:

„Die Argumente gegen eine schwedische NATO-Mitgliedschaft sind weggefallen. Eine schwedische NATO-Mitgliedschaft ist nicht mehr eine Frage von Sicherheit für Schweden, sondern eine Frage der Solidarität mit dem übrigen Europa und Verantwortlichkeit für den europäischen Frieden.“¹²⁸

Denn die NATO ist und bleibt in den Augen der beiden bürgerlichen Parteien das „Rückgrat der europäischen Sicherheitsordnung.“ Die neue NATO mit neuen Aufgaben ebne den Weg für eine neue schwedische Sicherheitspolitik.¹²⁹

127 Laila Freivalds am 25. Mai 2005 beim Euro-Atlantic Partnership Council (EAPC); Security Forum.

128 Sten Tolgfors (Moderaten) am 27. September 2004 im Parlament.

129 Bo Lundgren (Moderaten) 2003 im Parlament.

Die Vollmitgliedschaft steigere den Einfluss auf alle Entscheidungen, die den Einsatz von Soldaten und Ressourcen unter NATO-Befehl betreffen. Erst wenn Schweden sich aus seiner Isolation heraus begeben und an allen Tischen sitzen und die volle Verantwortung auch in schwierigen Situationen übernehmen, könne man mehr als eine Fußnote im Geschehen sein.¹³⁰ Von besonderer Bedeutung ist auch der Beitritt der drei baltischen Staaten Estland, Lettland und Litauen. Durch die NATO-Osterweiterung riskiere Schweden, am Ende isoliert bzw. marginalisiert zu werden.¹³¹ Vor dem Hintergrund des ungeklärten zukünftigen Status von Finnland, das sich in einer ganz ähnlichen Lage wie Schweden befindet, gewinnt das Argument der drohenden Marginalisierung und Isolation zusätzlich an Gewicht. Als weiteres Argument für einen NATO-Beitritt wird die auf lange Sicht zu erwartende Kostenersparnis im – trotz Verteidigungsreform immer noch aufgeblähten – schwedischen Verteidigungssektor angeführt.¹³²

Insgesamt wollen beide bürgerlichen Parteien die Diskussion um den zukünftigen sicherheitspolitischen Weg Schwedens als ein ‚entweder- oder‘ verstanden wissen. Zur Disposition stünden nach dem jetzt zu vollziehenden zweiten Schritt – dem Abschied von der Allianzfreiheit¹³³ – entweder der von ihnen favorisierte und angestrebte NATO-Beitritt oder eine europäische Verteidigungsgemeinschaft.

Der transatlantische Link sei dabei vorzuziehen, weil ein amerikanisches Interesse und Engagement angesichts der Sicherheitsprobleme Europas aus gleich mehreren Gründen wünschenswert sei: Im Gegensatz zu den EU-Verteidigungsbefürwortern Frankreich, Italien und Deutschland hätten die USA und auch Großbritannien sowohl die Kapazität als auch das Interesse für die Region um die Ostsee. Schweden und die übrigen Ostseeanrainerstaaten müssten durch eine Mitgliedschaft in der NATO die Anstrengungen verstärken, dass die USA auf dem europäischen Kontinent verbleiben, auch wenn Europa nicht mehr von gleicher Bedeutung für die USA sei wie zu Zeiten des Kalten Krieges.¹³⁴

In den Augen der regierenden Sozialdemokraten basiert Schwedens Beziehung zur NATO einerseits auf der Zusammenarbeit im EAPR und PFP und andererseits auf der Zusammenarbeit zwischen EU und NATO – auf die ‚entweder-oder‘-Diskussion der Opposition will sie sich nicht einlassen.¹³⁵ Seit dem im März 2003 abgeschlossenen Rahmenabkommen „Berlin Plus“, das der EU die Möglichkeiten gibt, auf Mittel und Fähigkeiten der NATO zurückzugreifen, definiert die schwedische Regierung die Beziehungen zur NATO in immer höherem Maße durch die Mitgliedschaft in der EU.¹³⁶

130 Gunilla Carlsson (Moderaten) in Tyresö, 2004. Ähnlich argumentiert auch Carl Bildt (Volkspartei) in einem Artikel in *Dagens Nyheter*, 10. September 2002.

131 Carl B. Hamilton (Volkspartei) am 7. Mai 2003 in einer Interpellation im Parlament.

132 Carl B. Hamilton (Volkspartei) am 5. Januar 2004 in einer Interpellation im Parlament.

133 Der erste Schritt war der Abschied von der Neutralität.

134 Hamilton, a.a.O. (Anm. 132).

135 Verteidigungsbericht, a.a.O. (Anm. 100), S. 16.

136 Ebd. S. 17.

Den von der Opposition geäußerten Vorwurf des Doppelspiels und der Verlogenheit weist die Regierung von sich. Gemäß der Auffassung, Neutralität und Allianzfreiheit seien ein Mittel, kein Wert an sich, argumentiert die Regierung pragmatisch. Es gebe zum jetzigen Zeitpunkt einfach keinen Grund und keinen Bedarf für einen Beitritt. Die Sicherheitslage sei nach wie vor stabil und Schweden habe keinen Bedarf, von der NATO verteidigt zu werden. Deshalb sei es für Schweden wichtiger, seine Handlungsfreiheit zu behalten. Eine NATO-Mitgliedschaft könne sich negativ auswirken und Schweden ungewollt in eine Krise oder gar einen Krieg verwickeln: „Non-alignment gives us the freedom to act as we wish in a crisis and we do not have to be bound by our defence expenditures as we would be forced to if we joined NATO.“¹³⁷ Ein weiteres Problem für Schweden stellen auch die Atomwaffen der NATO dar. Die NATO-Mitgliedschaft und die Zugehörigkeit zu deren Nuklearschirm wären, so das Argument, dem traditionell hohen Engagement für Abrüstung und gegen Massenvernichtungswaffen abträglich.¹³⁸

Damit ist die Regierung auf einer Linie mit den Regierten. In der alljährlichen Umfrage des ‚National Board of Psychological Defence‘ (PSYCHDEF) gaben im Jahre 2004 auf die Frage, ob Schweden vollständig der NATO beitreten oder an der Allianzfreiheit festhalten solle, nur 17% an, dass sie eine schwedische NATO-Mitgliedschaft wünschten. Die Bevölkerungsmeynung befindet sich damit auf einem neuen Tiefstand.¹³⁹ Mitverantwortlich für dieses Meinungsbild ist sicherlich auch der Irak-Krieg. Vielen Schweden hat die Entwicklung im Irak und die Politik der US-Regierung gezeigt, dass nur die Vereinten Nationen einer solchen Intervention Legitimität verleihen können.¹⁴⁰

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die Beziehung zur transatlantischen Allianz nach wie vor sehr stark durch Schwedens militärische Allianzfreiheit determiniert wird, was bedeutet, dass Schweden weder bei der WEU noch der NATO vollständiges Mitglied sein kann. Ein weiterer Bestimmungsfaktor schwedischer Politik ist der Wunsch, die Kooperation auszubauen und so einer Isolation und Marginalisierung zu entgehen. Die von außen vorgegeben Rahmenbedingungen schränken den Spielraum für Schweden sehr stark ein. Schweden kann entweder Mitglied werden oder außen vor bleiben und damit riskieren, langfristig marginalisiert zu werden. Aus diesem Grund wird die NATO zur echten Probe für die Allianzfreiheit.

137 Anna Lindh, zitiert in: NATO: The Prague Summit and Beyond, Research Paper 03/05, 2003, abgerufen unter www.parliament.uk/commons/lib/research/rp2003/rp03-005.pdf

138 Vgl. die Rede der damaligen Außenministerin Anna Lindh in der außenpolitischen Debatte im Februar 2002.

139 Zum Vergleich: 2001 befürworteten immerhin 26% eine NATO-Mitgliedschaft, und 62% wollten an der Allianzfreiheit festhalten. Vgl. Umfrage des PSYCHDEF, 2004, Tabelle 37, S. 80ff.

140 Örn, a.a.O. (Anm. 62), S. 3.

5. Zur Zukunft schwedischer Sicherheitspolitik: Kann Schweden noch zurück?

Der Gegensatz zwischen der auf Unabhängigkeit und Handlungsfreiheit zielenden Politik der militärischen Allianzfreiheit auf der einen Seite und der politischen Integration und stetig wachsenden Interdependenz im Bereich der Sicherheitspolitik auf der anderen tritt in der Beziehung Schwedens zur NATO und zur EU im Bereich der ESVP nur allzu deutlich zu Tage. Die schwedische Regierung sieht sich mit einem „Vereinbarkeitsdilemma“¹⁴¹ konfrontiert. Bisher gelang es ihr durch geschicktes Manövrieren, den drohenden politischen Schaden – einen Verlust ihrer Glaubwürdigkeit bei der eigenen Bevölkerung und bei den europäischen und transatlantischen Partnern – so gering wie möglich zu halten.

In der Kooperation mit den europäischen und transatlantischen Partnern profilierte sich Schweden, sofern nicht gegenseitige Verteidigungsgarantien zur Debatte standen, als verlässlicher und kooperativer Partner. Bei sensiblen Themen ergriff die schwedische Regierung mehrmals die Initiative und lenkte die Entwicklung in die gewünschte Richtung: So gelang die Aufnahme der Petersberger Aufgaben und die Stärkung der zivilen Komponente der ESVP.

Um nach innen glaubwürdig zu bleiben, hat die seit 1996 regierende Minderheitsregierung versucht, die Neutralität in der Form militärischer Allianzfreiheit so weit wie möglich zu erhalten. Der wachsenden Integration und Interdependenz und dem sich daraus ergebenden Anspruch der Partner auf Solidarität begegnete Schweden mit einer schrittweisen Anpassung und Aufweichung des Neutralitätskonzepts, zuweilen gepaart mit rhetorischen Ausflüchten.

Bisher ging diese Taktik auf, doch die Frage liegt nahe, ob dieses politische Manövrieren angesichts der immer dichter werdenden Interdependenz auch zukünftig ausreichend sein wird.

Es gibt keine Anzeichen dafür, dass die Regierung in naher Zukunft von ihrer bisherigen Politik gegenüber der NATO abrücken wird. Ein NATO-Beitritt wird innenpolitisch zum jetzigen Zeitpunkt nicht gewünscht und wäre nicht durchsetzbar – zu stark wirkt die Norm der Neutralität in Form militärischer Allianzfreiheit weiter. Dies wird sich auch nach einem möglichen Wahlsieg der bürgerlichen Parteien in diesem Jahr nicht ändern.¹⁴² Zwar hat die Opposition momentan einen starken Rückhalt und die Sozialdemokraten befinden sich in einer Phase der niedrigsten Unterstützung, so dass ein Regierungswechsel zum jetzigen Zeitpunkt zumindest nicht ausgeschlossen ist. Dennoch befürworten nur zwei der vier Oppositionsparteien einen NATO-Beitritt, so dass selbst nach der Regierungsübernahme der Konsens zwischen den bürgerlichen Parteien erst hergestellt werden müsste.

141 Gerhard, a.a.O. (Anm. 70), S. 166.

142 Vgl. Tapani Vaahtoranta/Tuomas Forsberg, Post-neutral or pre-allied?, in: Finnish Institute of International Affairs (UPI), Working Papers, Nr. 29, 2000, S. 43.

Darüber hinaus ist in der neuen NATO der Bereich der gemeinsamen Verteidigung in den Hintergrund getreten, während die Allianz mehr und mehr Aufgaben des klassischen Peace-Keepings übernimmt. In diesen neben der Interoperabilität sehr wichtigen Bereichen Krisen- und Konfliktmanagement bietet das PfP-Programm momentan ausreichende Kooperationsmöglichkeiten. Die neue Rolle und das Engagement der NATO sind aufgrund der Tradition, die die Teilnahme an solchen Einsätzen in Schweden hat, relativ unproblematisch miteinander vereinbar und stehen daher nicht im Mittelpunkt der öffentlichen Aufmerksamkeit. Dies erleichtert es der Regierung, dem Willen der Bürger zu entsprechen und bei der militärischen Allianzfreiheit und damit beim Beitritt zur NATO ganz klar einen Schlussstrich zu ziehen.

Zu groß ist auch die Sorge, durch eine Mitgliedschaft in Kriege des Bündnisses hineingezogen zu werden. Schon allein deshalb zieht es die Mehrheit der Schweden vor, außerhalb des NATO-Kerns zu verbleiben. Denn durch die vertragliche Regelung der gegenseitigen Verteidigung wird sich Schweden als Nicht-Vertragspartner ohne großen politischen Schaden aus einem von der NATO geführten Krieg heraushalten können.

Obwohl es aus den genannten Gründen für Schweden momentan nur geringe Anreize gibt, seine Position zu verändern und der NATO als vollständiges Mitglied beizutreten, zeigt gerade auch das Beispiel der SFOR, dass Schweden sich seinen bereits eingegangenen Verpflichtungen nicht gänzlich entziehen kann und frühere Grundsätze schrittweise aufgeweicht werden. Denn der Einsatz unter US-Kommando stellte eine Abkehr von der bisherigen Linie – schwedische Soldaten nur unter direkt von den UN durchgeführten oder geleiteten Maßnahmen – dar. Überraschenderweise gab es auf diesen Einsatz keine großen Reaktionen.¹⁴³

Zum jetzigen Zeitpunkt liegt das Hauptproblem in der Kooperation mit der NATO vor allem in der zukünftigen Einbindung in die Organisation. Hier kollidiert das schwedische Interesse nach mehr Einfluss und Partizipation an der Einsatzplanung mit dem Interesse der NATO, die Integrität der Organisation zu wahren. Die zukünftige Beziehung zwischen Schweden und der NATO wird in großem Maße davon abhängen, bis zu welchem Grad die Mitgliedstaaten bereit sind, Schweden am Planungs- und Entscheidungsprozess teilhaben zu lassen und ihnen Zugang zu sensiblen Informationen zu gewähren. Denn wie die Darstellung der innerschwedischen Diskussion zeigt, wird eine potentielle Marginalisierung und Isolation als größte Gefahr für das allianzfreie Schweden wahrgenommen.

Ein komplexeres Bild entsteht bei der Betrachtung der Beziehung gegenüber der EU bzw. ESVP. Hier scheinen sich die Grenzen zwischen militärischer Allianzfreiheit und fortschreitender Integration und Kooperation stärker als bei der NATO zu verwischen. Denn einerseits befindet sich die ESVP noch immer in der Entwicklung, und Schweden hat sich, soweit es einem kleinen Staat in Europa möglich ist, stets darum bemüht, die Entwicklung in die gewünschte Richtung zu lenken, ohne dabei jedoch den Integrationsprozess zu behindern. Andererseits hat die Europäische Union gerade in den letzten Jah-

143 Vgl. Dahl, a.a.O. (Anm. 7), S. 3; Fischer, a.a.O. (Anm. 59), S. 20.

ren Tatsachen auf europäischer Ebene geschaffen, die nicht ohne Folgen für Schweden bleiben werden. Mit der neu geschaffenen militärischen Komponente machte sich die EU von der NATO zunehmend unabhängig und verfügt nun über eigene Truppen, auf die sie für militärische Einsätze zurückgreifen kann. Angesichts der schwedischen Unterstützung für diese Entwicklung und der bereits eingegangenen Verpflichtungen drängt sich mehr denn je die Frage auf, ob sich Schweden im Falle eines eigenen europäischen Militäreinsatzes noch ernsthaft auf seine Allianzfreiheit und Neutralität berufen könnte.

Abgesehen von den leisen Andeutungen über eine wahrscheinliche Solidarität im Ernstfall zieht sich die Regierung in dieser Frage bislang mit beredtem Schweigen aus der Affäre und beruft sich beispielsweise bei den *battle groups* auf eben jene Klausel, nach der jedes Mitglied selbst entscheiden kann, ob es an einem Einsatz teilnimmt oder nicht.¹⁴⁴ Daher erscheint die Argumentation, dass Schweden nicht ungewollt in einen militärischen Einsatz hineingezogen werden kann, zunächst plausibel.

Doch diese Argumentation zeigt nur die eine, die theoretische Seite der Medaille. In der Praxis wäre die vielbeschworene Entscheidungsfreiheit mitunter nur bedingt gegeben, denn die *battle groups* sind eben auch der militärische Arm einer EU, die in Zukunft stärker als einheitlicher Akteur nach außen agieren möchte und die in ihrer neuen Sicherheitsstrategie ganz deutlich hervorhebt, dass dies auch jenseits europäischer Grenzen sein kann: „Die erste Verteidigungslinie wird oftmals im Ausland liegen.“¹⁴⁵

Angenommen, die EU sähe sich in ihrer heutigen Form mit einem ‚zweiten Kosovo‘ konfrontiert und würde ein militärisches Eingreifen auch ohne Mandat des UN-Sicherheitsrats für dringend geboten halten. Zum jetzigen Zeitpunkt ist es denkbar, dass sich Schweden an einem solchen Einsatz beteiligen würde. Zwei Gründe sprechen dafür: Schweden betont zwar grundsätzlich die Wichtigkeit eines UN-Mandats für militärische Einsätze der EU. Allerdings ließ die schwedische Regierung unlängst erkennen, dass bei humanitären Krisen, in denen der UN-Sicherheitsrat paralysiert ist, die EU nach ihrer Auffassung auch ohne UN-Mandat handeln solle.¹⁴⁶ Der zweite Grund für die Annahme sind bestehende Zwänge auf europäischer Ebene. Durch die Zusage einer nordischen *battle group* hat Schweden seine Handlungsfreiheit stark beschnitten. Denn ohne die schwedische Führung wäre die gesamte nordische *battle group* nicht einsatzfähig. Für den Fall, dass Schweden an einer Operation der EU nicht teilnehmen wollte, würde der politische Schaden für die gesamte EU und vor allem für Schweden ins Unermessliche steigen. Zieht man in Betracht, dass die nordische *battle group* gerade ‚stand by‘¹⁴⁷ hätte, wäre die Entscheidungsfreiheit nahezu hinfällig.

144 Memorandum of Understanding, a.a.O. (Anm. 90).

145 Europäische Sicherheitsstrategie, a.a.O. (Anm. 87), S. 12.

146 Vgl. Dagens Nyheter, Inte nödvändigt med FN:s stöd vid ingripanden- rakt på sak med försvarsminister Leni Björklund, 26. November 2004; Stefan Borg/ Gunilla Herolf, CFSP Watch 2005 – Sweden, abrufbar unter Swedish Institute of International Affairs, www.ui.se.

147 Um die Durchführung von zwei Operationen gleichzeitig und die Verlegung innerhalb von fünf Tagen zu gewährleisten, sollen vier dieser *battle groups* für jeweils ein Jahr ständig bereit stehen.

Es wäre also höchste Zeit, eine offene Diskussion über die schwedische Partizipation in der ESVP und ihre möglichen Konsequenzen, vor allem die Rolle der eigenen Streitkräfte, zu führen und sich nicht mit politischen Manövern und beredtem Schweigen aus der Affäre zu ziehen. Denn mit einer Teilnahme an Operationen der EU würde die Regierung zwar einerseits den Worten von europäischer Solidarität Taten folgen lassen, gleichzeitig riskiert sie damit einen Verlust der Glaubwürdigkeit in Schweden und letztendlich der Wählergunst. Denn ein Einsatz ohne UN-Mandat wäre ganz klar eine Abkehr von früheren schwedischen Grundsätzen und gegen den gesellschaftlichen Grundkonsens. Ein möglicher Ausweg aus dem Dilemma könnte sein, für jeden Einsatz der *battle groups* eine zwingende UN-Mandatierung in der Europäischen Sicherheitsstrategie festzuschreiben und so einer etwaigen Selbstmandatierung der Europäischen Union von vornherein entgegenzuwirken.¹⁴⁸ Denn „die Battle Groups sind jene Truppenteile innerhalb der EU, bei denen die Distanz zu einem Mandat des UN-Sicherheitsrates am größten ist.“¹⁴⁹ Und es sind jene Truppen, deren Einsätze bei fehlendem UN-Mandat zu den größten innenpolitischen Spannungen in Schweden führen könnten. Ein zwingend notwendiges Mandat des UN-Sicherheitsrates könnte innenpolitische Probleme verhindern und die Glaubwürdigkeit schwedischer Politik bei der eigenen Bevölkerung sowie bei den europäischen Partnern wieder herstellen.

Durch eine solche Initiative könnte Schweden (wieder einmal) dem Vereinbarkeitsdilemma entgegenwirken. Doch dauerhaft lösen wird sie es dadurch nicht. Die Europäische Union ist auf dem Weg zu einer integrierten Solidar- und Sicherheitsgemeinschaft; die Forderung nach einem sicherheitspolitischen Kerneuropa kann als Beispiel dafür gelten. Innenpolitische Befindlichkeiten und Sonderwege einzelner, kleiner Staaten werden in Zukunft immer weniger Beachtung im Integrationsprozess finden. Langfristig deutet alles darauf hin, dass Schweden angesichts der bereits eingegangenen Verpflichtungen gezwungen sein wird, Position zu beziehen, und dass das ohnehin stark überdehnte Neutralitätskonzept obsolet werden wird.

148 Für diesen Hinweis danke ich besonders Wolfgang Wagner.

149 Thomas Roithner in einem Interview veröffentlicht im Wiener „Standard“, Internetausgabe am 22. Februar 2005, abgerufen unter www.uni-kassel.de/fb5/frieden/themen/Europa/roithner.html.