

Makko, Aryo: *Ambassadors of Realpolitik. Sweden, the CSCE, and the Cold War*. New York: Berghahn Books 2017. ISBN: 978-1-78533-284-5; XI, 287 S.

Rezensiert von: Anna Derksen, Historisches Institut, Universität Leiden

Das Bild Schwedens im Kalten Krieg wird vor allem durch seine Neutralitätspolitik bestimmt, die das Land davor bewahren sollte, zum Spielball der Großmächte zu werden. Auch wenn Schweden hinsichtlich seiner sozialdemokratischen Werte und seinen Wirtschaftsbeziehungen klar dem Westen nahestand, so hatte die nach dem ehemaligen Außenminister Östen Undén benannte und zum politischen Leitmotiv erhobene „Undén-Linie“ – Bündnisfreiheit in Friedenszeiten und Neutralität im Kriegsfall – zur Folge, dass sich das Land weniger an Ost-West-Gegensätzen, sondern entlang einer Nord-Süd-Achse orientierte. Die Vereinten Nationen wurden zum bevorzugten Forum, um sich als unparteiischer Vermittler in internationalen Konflikten und Abrüstungsfragen zu präsentieren, Solidarität mit Ländern der Dritten Welt zu erklären, sowie für Demokratie, Gleichberechtigung und Menschenrechte einzutreten. Das markanteste Beispiel für diese „aktive Außenpolitik“¹ und die Rolle Schwedens als selbsternanntes „moralisches Gewissen der Welt“² ist vermutlich die in einer Rede vor den Vereinten Nationen geäußerte Kritik von Regierungschef Olof Palme am Vietnamkrieg, die zu einer kurzzeitigen diplomatischen Eiszeit zwischen Schweden und den USA führte.

Dieser Fokus auf das globale Engagement Schwedens hat einen der diplomatischen Brennpunkte des Kalten Krieges dabei fast vollständig ausgelassen: Weder Schwedens Außenpolitik gegenüber dem geteilten Europa, noch seine Beteiligung am Annäherungsprozess im Zuge der Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE) wurde in der historischen Forschung bisher näher untersucht. Diese Lücke schließt sich nun mit Aryo Makkos Dissertation „Ambassadors of Realpolitik. Sweden, the CSCE and the Cold War“. Makkos zentrales Argument lautet: Im Gegensatz zur aktiven, ideologisch und mo-

ralisch konnotierten globalen Außenpolitik, die das Selbstverständnis des Landes als Verfechter von Demokratie und Menschenrechten nachhaltig prägte, waren Schwedens Europabeziehungen passiv und auf Realpolitik und Pragmatismus ausgerichtet (S. 5). Mit der Erkenntnis, dass die Neutralitätspolitik im europäischen Rahmen nicht zu hohem Ansehen als vertrauensbildender Akteur, sondern zu Selbstisolation und Marginalisierung führte, fügt die Dissertation den gängigen Interpretationen schwedischer Außenpolitik einen wichtigen Kontrapunkt hinzu.

Basierend auf einer beachtlichen Menge an Quellenmaterial aus acht Archiven in fünf Ländern (neben Schweden außerdem Österreich, Deutschland, Großbritannien und die Schweiz) orientiert sich Makko an folgenden Untersuchungsebenen: die Motivation für die schwedischen Beiträge zum KSZE-Prozess, ihre Bedeutung für das Verständnis der schwedischen „aktiven Außenpolitik“, Reaktionen aus Öffentlichkeit und Politik, sowie Wahrnehmungen durch andere KSZE-Teilnehmer. Den analytischen Rahmen bildet eine 1970 von dem Soziologen Kalevi Holsti aufgestellte 17-stufige Typologie nationaler Rollenkonzepte. Obschon etwas überholt, bietet sie einen überzeugenden Zugang zu schwedischen Positionen innerhalb der europäischen Ost-West-Konstellation und hilft, sie stärker im Feld der Internationalen Beziehungen zu verorten.³

Im ersten Kapitel beschreibt Makko Schwedens Haltung im Kalten Krieg bis 1969. Im

¹ Zur Konzeption von Schwedens sozialdemokratisch inspirierter, aktiver Außenpolitik siehe beispielsweise: Hans Lödén, *För säkerhets skull. Ideologi och säkerhet i svensk aktiv utrikespolitik* [Sicherheitshalber. Ideologie und Sicherheit in der „aktiven Außenpolitik“ Schwedens], Stockholm 1999; Mikael af Malmberg, *Neutrality and State-Building in Sweden*, Basingstoke 2001; Ann-Sofie Nilsson, *Den moraliska stormakten. En studie av socialdemokratis internationella aktivism* [Die moralische Großmacht. Eine Studie zum internationalen Handeln der Sozialdemokratie], Stockholm 1991; Ole Elgström, *Aktiv utrikespolitik. En jämförelse mellan svensk och dansk parlamentarisk utrikesdebatt 1962–1978* [Aktive Außenpolitik. Ein Vergleich der schwedischen und dänischen Parlamentsdebatten zur Außenpolitik], Lund 1982.

² Elgström, *Aktiv utrikespolitik*, S. 224.

³ Kalevi Jaakko Holsti, *National Role Conceptions in the Study of Foreign Policy*, in: *International Studies Quarterly* 14 (1970), S. 233–309.

Innern war der Ausbau des schwedischen Wohlfahrtsstaates sozialdemokratischer Prägung zentral, außenpolitisch die strikte Neutralitätspolitik und der Einsatz für internationale Abrüstung entsprechend der Undén-Linie. Vor dem Hintergrund des Engagements bei den Vereinten Nationen und auf der Südhalbkugel wurde Europa eher am Rande wahrgenommen. Auch war die europäische Sicherheitslage zu instabil, als dass das Land seine Handlungsfreiheit oder Glaubwürdigkeit als neutraler Staat aufs Spiel setzen wollte, so Makkos Schlussfolgerung.

Das zweite Kapitel behandelt Pläne zu einer europäischen Sicherheitskonferenz im Zeitraum von 1969 bis 1971. Sowohl der Budapester Appell als auch die finnische Einladung zu multilateralen vorbereitenden Gesprächen wurden in Schweden skeptisch gesehen. Makko zeigt auf, dass die Neutralitätslinie Schweden in eine prekäre Situation brachte, als verschiedene Seiten das Land als ihren internationalen Fürsprecher zu instrumentalisieren suchten. Erst im Zuge einer allgemeinen Ost-West-Annäherung verfolgte Schweden über eine „Strategie der Anpassung“ einen offeneren Ansatz.

Wie es sich zwischen 1971 und 1972 konkret auf die Gespräche in Finnland vorbereitete, ist Gegenstand des dritten Kapitels. Schweden gründete vier Arbeitsgruppen zu Abrüstung, zwischenstaatlichen Beziehungen, wirtschaftlicher und wissenschaftlicher Kooperation sowie kultureller Beziehungen und größerer Freizügigkeit und gab seine isolierte Haltung zugunsten von bilateraler Diplomatie und Realpolitik auf.

Im vierten Kapitel untersucht Makko die schwedische Beteiligung an den Gesprächen im finnischen Dipoli, während derer sich Schwedens Kontakte innerhalb Europas zunehmend verschoben: Spielten die nordischen Nachbarn schon von Beginn an kaum eine Rolle, so rückte nun auch Westdeutschland zunehmend in den Hintergrund. Stattdessen zeichnete sich eine Zusammenarbeit der Neutralen und Nicht-Alliierten (N+N) ab, innerhalb derer sich Schweden als aktiver Abrüstungsverfechter positionierte.

Das fünfte Kapitel behandelt schließlich die eigentliche KSZE, der in der europäischen Geschichtsschreibung ein relativ hoher

Stellenwert für die gegenseitige Annäherung von Ost und West eingeräumt wird. Makko legt dar, dass dagegen die schwedische Politik weiterhin verhalten reagierte, auch wenn der Öffentlichkeit ein positives Bild vermittelt wurde und Schweden in Bereichen der Sicherheit und Abrüstung als aktiver Brückenbauer betrachtet werden kann. Die vielzitierten Beschlüsse zu Menschenrechten und Grundfreiheiten der KSZE-Schlussakte, so das Fazit, kamen dagegen ohne schwedische Beteiligung zustande.

Die Dissertation schließt mit der Feststellung, dass sich die schwedische Außenpolitik während des Kalten Krieges gegenüber Europa fast schon konträr zu seinem internationalen Engagement verhielt – Realismus und Sicherheitsdenken anstelle von Idealismus, Solidarität und Menschenrechten. Schwedens Rolle zu Beginn der KSZE-Planungen beschreibt Makko als passiv, isoliert und widerstrebend: „On the whole, Sweden never developed a genuine belief in the opportunities offered by the CSCE.“ (S. 252) Dies wandelte sich nur langsam über eine Strategie der Anpassung hin zu einer relativ offenen, aktiven Beteiligung als Brückenbauer und Vermittler. Das verbreitete Bild einer aktiven Außenpolitik müsse daher korrigiert werden: „This puts a question mark on the established notion of aktiv utrikespolitik [aktive Außenpolitik] as an internationalist policy centring on solidarity in the first place, as it is still seen by many. [...] In Europe, at the heart of the Cold War division, Sweden's foreign policy contained very little of either moralism or solidarity.“ (S. 254)

Aryo Makko ist eine profunde und lesenswerte Auswertung des umfangreichen und teilweise erst seit kurzem zugänglichen Archivmaterials über die schwedische Außen- und Sicherheitspolitik während des KSZE-Prozesses gelungen. Die überzeugende Verknüpfung schwedischen Neutralitätsdenkens mit dem offensiven Einsatz für Menschenrechte auf der globalen, sowie seiner weitgehend passiven und an striktem Sicherheitsdenken orientierten Handeln auf europäischer Ebene, machen die Dissertation gleichermaßen für Historiker des Ost-West-Konfliktes wie auch für Forscher schwedischer Außenpolitik interessant, fügt sie doch

beiden Feldern neue Nuancen hinzu. Teilweise hätte man sich jedoch eine stärkere Kontextualisierung gewünscht. So bleibt die Gegenüberstellung der schwedischen KSZE-Politik mit dem Agieren auf internationalem Parkett unpräzise. Schwedisches Engagement in Europa abseits der Konferenz, und insbesondere in ihrem Nachgang, wird kaum thematisiert, ebenso wenig wie Akteure jenseits von schwedischer Spitzenpolitik und Diplomatie, die man vielleicht als weitere Kräfte hinter bestimmten politischen Haltungen und Handlungsentscheidungen hätte identifizieren können. Ein Beispiel ist die in der Einleitung eigentlich als zentraler Untersuchungspunkt genannte öffentliche Debatte: Zwar führt Makko aus, dass Olof Palme und andere Politiker das schwedische Engagement in der KSZE mehrmals in Reden und öffentlichen Beiträgen beschönigt darstellten; Reaktionen darauf und auf die Herausforderungen durch den KSZE-Prozess insgesamt, sei es seitens der Medien, der politischen Opposition oder auch Nichtregierungsorganisationen, hätten seine Argumentation jedoch untermauern und durch weitere erhellende Aspekte ergänzen können. Wenn auch nicht besonders prägnant oder in großem Umfang verwendet, so ist die Einbeziehung von zwei Interviews sowie fünf veröffentlichten Memoiren ehemaliger Diplomaten dagegen sehr zu begrüßen, bieten diese Quellen doch interessante Innenansichten. Insgesamt ist „Ambassadors of Realpolitik“ ein ebenso ambitioniertes wie aufschlussreiches Werk, das der bereits eingehend untersuchten Geschichte des Kalten Krieges einen bisher vernachlässigten Baustein hinzuzufügen vermag.

HistLit 2017-3-049 / Anna Derksen über Makko, Aryo: *Ambassadors of Realpolitik. Sweden, the CSCE, and the Cold War*. New York 2017, in: H-Soz-Kult 21.07.2017.