

## Auf der Suche nach neuer Relevanz: die Institutionen der nordischen Zusammenarbeit im Reformprozess

Opitz, Christian; Etzold, Tobias

Veröffentlichungsversion / Published Version

Arbeitspapier / working paper

**Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:**

Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)

### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Opitz, C., & Etzold, T. (2018). *Auf der Suche nach neuer Relevanz: die Institutionen der nordischen Zusammenarbeit im Reformprozess*. (SWP-Aktuell, 2/2018). Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik -SWP- Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-55729-9>

### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

### Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

# Auf der Suche nach neuer Relevanz

Die Institutionen der nordischen Zusammenarbeit im Reformprozess

Christian Opitz / Tobias Etzold

**Die institutionalisierte nordische Zusammenarbeit ist gegenwärtig mit Zweifeln an ihrer politischen Bedeutsamkeit konfrontiert. Zwischen den nordischen Staaten – Dänemark, Finnland, Island, Norwegen und Schweden – gab es zuletzt Spannungen bis hin zu offenen Meinungsverschiedenheiten, was die Kooperation innerhalb der gemeinsamen Organisationen erschwerte. Vor diesem Hintergrund durchläuft insbesondere der intergouvernementale Nordische Ministerrat derzeit einen Reformprozess, mit dem er seine politische Relevanz neu begründen will. Dabei wird die nordische Zusammenarbeit zwar gerade in EU-Fragen und bei heiklen politischen Themen wie Migration zunehmend institutionalisiert, aber substantiell nur zögerlich verstärkt. Die thematische Neuausrichtung birgt gleichwohl ein Potential, um die politische Bedeutung der Kooperation für die Zukunft sicherzustellen. Dazu können auch alte wie neue bi- und multilaterale Partnerschaften beitragen, insbesondere mit Deutschland und den baltischen Ländern.**

Seit 2014 durchläuft die institutionelle Zusammenarbeit der nordischen Staaten einen ambitionierten Reformprozess. Dänemark, Finnland, Island, Norwegen und Schweden reagieren damit auf interne wie externe Herausforderungen, die maßgeblich über die Zukunft ihrer gemeinsamen Kooperation entscheiden werden. Intra-nordisch wurden die nachbarschaftlichen Beziehungen vor allem durch den Flüchtlingszuzug empfindlich belastet; zu Hochzeiten der Krise bestimmten fehlende Abstimmung und gegenseitige Schuldzuweisungen das Verhältnis zwischen den Staaten (siehe SWP-Aktuell 78/2016). Nach außen hin sind auf verschiedenen Feldern

kritische Entwicklungen zu bewältigen. So müssen die nordischen Länder ihre Beziehungen zum schwierigen Nachbarn Russland geostrategisch wie sicherheitspolitisch neu ausbalancieren. US-Präsident Trump wiederum zieht alte Gewissheiten in Zweifel, was die politische wie ideelle Ausrichtung des liberal-demokratischen westlichen Gesellschaftsmodells betrifft, dem sich alle nordischen Staaten fest verschrieben haben. Aber auch und gerade im Verhältnis zur Europäischen Union stellen sich wichtige Fragen. Zu klären ist, wie sich die fünf Länder – ob Mitglied der Union oder nicht – im laufenden EU-Zukunftsprozess und gegenüber den Brexit-Verhandlungen

*Dr. Tobias Etzold ist Wissenschaftler, Christian Opitz Forschungsassistent in der Forschungsgruppe EU/Europa. Die vorliegende Publikation entstand im Rahmen des »Research Centre Norden« (RENOR), das finanziell vom Nordischen Ministerrat gefördert wird. Die im Text geäußerte Meinung ist die der Autoren und nicht notwendigerweise die des Ministerrats.*

SWP-Aktuell 2  
Januar 2018

positionieren, individuell wie gegebenenfalls auch gemeinsam.

Die aktuelle Situation beeinflusst die nordische Zusammenarbeit auf allen Ebenen. Unter besonderem Handlungsdruck steht allerdings die offizielle Kooperation zwischen den fünf Regierungen und Parlamenten im Nordischen Ministerrat (NMR) bzw. im Nordischen Rat (NR), bestimmt sie doch die »Großwetterlage« für die vielfältigen zivilgesellschaftlichen Verbindungen. Überzeugte Anhänger des gemeinsamen Nordens kritisieren, die offizielle Zusammenarbeit sei in ihrer gegenwärtigen Form den vielfältigen Herausforderungen nicht gewachsen. Dass sie vollends an Relevanz verliere, lasse sich nur durch eine stärkere Integration bis hin zu einem »nordischen Föderalstaat« verhindern. Doch ein solches Projekt wird zumindest für die nahe Zukunft eine Utopie bleiben. Daher müssen zunächst andere Wege gefunden werden, um die politische Bedeutung und Leistungsfähigkeit der nordischen Zusammenarbeit zu sichern und zu erhöhen.

### **Frühere Reformen**

Zweifel an ihrer Relevanz ziehen die Institutionen der nordischen Kooperation seit ihrer Gründung auf sich. Immer wieder mussten sie auf innere und äußere Herausforderungen reagieren und sich neuen Gegebenheiten anpassen, um ihre Bedeutung zu bewahren.

Die Institutionalisierung der nordischen Zusammenarbeit vollzog sich über mehrere Jahrzehnte. 1952 wurde der parlamentarische Nordische Rat gegründet, 1962 der Kooperationsvertrag von Helsinki unterzeichnet und 1971 der Nordische Ministerrat eingesetzt. Die Kooperation ist somit zunehmend innerhalb eines vertraglich festgelegten Regelsystems organisiert; mittlerweile erfasst sie fast alle Bereiche staatlichen Handelns. Zu ihren Kernbereichen gehören Sozialpolitik, die Entwicklung des nordischen Wohlfahrtsstaatsmodells, Kultur, Umwelt sowie Forschung und Bildung. Klassische Außenpolitik, (militärische)

Sicherheit und Verteidigungspolitik wurden von der formellen Zusammenarbeit ausgeklammert; dasselbe gilt für eine enge wirtschaftliche Kooperation. Dies ist darauf zurückzuführen, dass sich sicherheitspolitische Traditionen, multilaterale Anbindungen und wirtschaftliche Ausrichtungen der nordischen Länder unterscheiden.

Ab 1992 leiteten die Regierungen der nordischen Länder in ihrer Kooperationspolitik Veränderungen ein, die durch mehrere Faktoren erforderlich geworden waren: das Ende des Ost-West-Konflikts, das sich wandelnde internationale Umfeld und der Beitritt Schwedens und Finnlands zur EU 1995. Neu zu definieren war insbesondere der Mehrwert der regionalen Zusammenarbeit in Relation zur europäischen Integration. Seit Mitte der 1990er Jahre beruhte die nordische Kooperation auf drei Pfeilern: Fortführung der traditionellen innernordischen Zusammenarbeit, Kooperation mit den Nachbarregionen, vor allem den baltischen Ländern und etwas später auch Nordwestrussland, sowie Beziehungen zu EU und Europa im weiteren Sinne. Der NR gab seine bislang thematisch orientierte Ausschussstruktur (Umwelt, Kultur etc.) auf und gründete stattdessen drei Ausschüsse entlang dieser geographisch orientierten Pfeiler. Da die neue Struktur aber unklar war, wegen der großen Themenfülle innerhalb eines Ausschusses nur schlecht funktionierte und nicht mit den thematisch arbeitenden Ministerräten übereinstimmte, kehrte die parlamentarische Organisation bereits 2001 zur ursprünglichen Ausschussordnung zurück.

Der intergouvernementale NMR initiierte unterdessen etliche strukturelle Neuerungen – wie die zwischen den Mitgliedsländern jährlich rotierende Ratspräsidentschaft –, um seine Aktivitäten besser koordinieren zu können. Er etablierte Informationsbüros in den Hauptstädten der baltischen Staaten und in Sankt Petersburg; zudem reduzierte er die Zahl der Beamtenschüsse sowie jene der Institutionen, die unter seinem Dach operieren. Schon damals schuf man auch Strukturen, mit

denen die jeweiligen EU-Politiken der nordischen Staaten besser koordiniert werden sollten. Sie funktionierten allerdings nicht und wurden bald wieder aufgegeben.

2005/2006 kam es zu einer wichtigen Reform: Die Zahl der Ministerräte wurde von 18 auf 11 reduziert, teils durch Zusammenlegungen. Im selben Zeitraum sowie noch einmal 2010 erfolgten Umstrukturierungen des Sekretariats.

Der jüngste Reformprozess des NMR wurde im Februar 2014 eingeleitet. Unter der Überschrift *Tillsammans är vi starkare* (Gemeinsam sind wir stärker) präsentierten die nordischen Kooperationsminister vier Zukunftsvisionen für die Zusammenarbeit. Dabei griffen sie zunächst zwei klassische, nach innen gerichtete Ambitionen auf: die eines *grenzenlosen* Nordens – vor allem im Sinne eines weiteren Abbaus von Grenzhindernissen wie etwa unterschiedlicher Besteuerung – und die eines *innovativen* Nordens. Mit der Vision eines *sichtbaren* Nordens wiederum richtet sich der Blick über die Region hinaus. Demnach soll das nordische Gesellschafts- und Kooperationsmodell ein stärkeres Profil in der Welt erhalten; mit diesem Vorhaben reagiert man auf den Umstand, dass international das Interesse an Erfahrungen und Lösungen der nordischen Staaten gewachsen ist. Noch prononcierter werden die Kooperationsminister mit der Vision eines *nach außen gerichteten* Nordens. Damit unterstreichen sie ihren Anspruch, die nordische Kooperation hinsichtlich globaler Themen und innerhalb internationaler Organisationen zu intensivieren.

### **Aktueller Stand des Reformprozesses**

Auf Basis dieser Zukunftsvisionen initiierte der Nordische Ministerrat einen Modernisierungsprozess, der darauf zielt, die politische Relevanz der Zusammenarbeit hervorzuheben und zu stärken, die Kooperation effektiver zu gestalten und neue Felder des Zusammenwirkens zu erschließen. NMR-Generalsekretär Dagfinn Høybråten hatte

das Mandat erhalten, entsprechende Vorschläge zu unterbreiten. Im Frühjahr 2014 legte er den Bericht *Nyt Norden* (Der neue Norden) vor. Die nordischen Kooperationsminister verabschiedeten daraufhin einen Katalog aus insgesamt 39 Reform-Maßnahmen, die sich auf vier Bereiche beziehen: ministerielle Zusammenarbeit, NMR-Sekretariat, Budgetierung und Projektebene.

Die Veränderungen hinsichtlich der Zusammenarbeit zwischen den Fachministern zielen darauf, den ministeriellen Treffen einen stärkeren strategischen Fokus zu geben. Anstatt sich in kleinteiligen Verwaltungsfragen zu verlieren, sollen sich die Minister auf relevante politische Fragen in den jeweiligen Themenfeldern und deren langfristige Implikationen für die nordische Zusammenarbeit konzentrieren. Die Reformagenda identifizierte vor allem einen systematischeren Dialog bei internationalen und EU-politischen Themen als ein bedeutsames Kooperationsfeld für die Zukunft, das fortan unter Schirmherrschaft des NMR stehen soll.

Für eine effektivere Arbeit des NMR-Sekretariats sahen die Neuerungen insbesondere vor, die Position des Generalsekretärs aufzuwerten. Er erhielt unter anderem ein Initiativrecht für die Geschäfts- und Sitzungsordnung des Rates. Des Weiteren sollte das Budgetierungsverfahren für die NMR-Institutionen schlanker und flexibler gestaltet werden. Zudem wurde das Ziel festgeschrieben, die vielfältigen Projekte und Programme des NMR besser miteinander zu verknüpfen und zu evaluieren.

Die erste Phase des Reformprozesses bewirkte viele grundlegende Veränderungen in der Arbeitsweise des NMR. Jedoch sahen sich die nordischen Kooperationsminister bald veranlasst, die Modernisierungsagenda zu erweitern und noch stärker darauf zu dringen, dass die Relevanz der Zusammenarbeit für Politik, Wirtschaft und Zivilgesellschaft herausgestellt würde. Hintergrund dafür war nicht nur der Umstand, dass sich im Zuge der Ukraine-Krise die Beziehungen zu Russland verschlechterten, was sich auch auf das Engagement

des NMR in Nordwestrussland auswirkte. Handlungsdruck entwickelte sich außerdem aus der Legitimationskrise der EU und aus den großen Fluchtbewegungen, die alle fünf nordischen Staaten direkt betrafen. Diese Entwicklungen schufen sowohl neue Herausforderungen als auch neue Möglichkeiten für die nordische Regierungszusammenarbeit sowie für regionale Kooperation und Integration generell. Im Frühjahr 2016 präsentierte Generalsekretär Høybråten im Auftrag der nordischen Kooperationsminister den Bericht *Nordens tid er nu* (Es ist die Zeit des Nordens), der als Grundlage für den weiteren Reformprozess diente.

Darin finden sich verschiedene eher klassische Themenschwerpunkte – wie die Anliegen, den Norden zur weltweit am stärksten integrierten Region weiterzuentwickeln, das nordische Engagement für nachhaltiges Wachstum zu stärken und den Dialog mit den Bürgern auszubauen. Strukturell sollen die Fachministerräte teils umorganisiert werden. So wird der bisherige Rat für Umwelt um das Thema Klima erweitert; damit will man dem gemeinsamen nordischen Einsatz im Klimaschutz mehr Bedeutung und eine institutionelle Basis geben. Darüber hinaus ist die Absicht festgehalten, die Funktionsweise der Ministerräte zu flexibilisieren. Einerseits können nun einmalige informelle Ministertreffen einberufen werden. Andererseits wurde die Gründung von Ad-hoc-Ministerräten ermöglicht. Solche Räte können sich innerhalb eines begrenzten Zeitraums mit einem speziellen Kooperationsfeld auseinandersetzen, das nicht von der bestehenden Aufteilung abgedeckt ist. Die Kooperationsminister nutzten diese Option direkt, indem sie einen Ministerrat für die Integration von Flüchtlingen und Einwanderern gründeten. Ziel dieses Sonderrats ist es, zunächst bis Herbst 2019 den Dialog und die Kooperation zwischen den nordischen Regierungen im Integrationsbereich zu intensivieren.

Schließlich empfiehlt der Reformkatalog, die Rolle der Regierungschefs in der formellen Kooperation deutlicher herauszuheben, inklusive einer verstärkten Richt-

linienkompetenz. Als Vorbild dient hier der Europäische Rat. Traditionell treffen sich im Nordischen Ministerrat nur die Fachminister, nicht aber die Ministerpräsidenten und Außenminister. Diese kommen jedoch regelmäßig in informellen Runden zusammen. Beide Formate sollen nun enger miteinander verknüpft werden. Gedacht ist daran, die Regierungschefs besser in laufende NMR-Vorhaben einzubinden, damit die formelle Zusammenarbeit mehr politisches Gewicht erhält. Empfohlen wird dafür ein systematischer Einsatz von bislang unregelmäßig angewandten Instrumenten wie Erklärungen der Ministerpräsidenten und von diesen formulierte Kooperationsinitiativen.

Anders als der NMR hat der parlamentarische Nordische Rat keine weitgehenden strukturellen Reformen mehr angestoßen, seit er von der Drei-Säulen-Ordnung zur thematischen Ausschussstruktur zurückgekehrt ist. Das Hauptaugenmerk des NR lag in den letzten Jahren auf der Frage, wie die politische Debatte bei den jährlichen Ratstreffen wiederbelebt werden kann. Um die Diskussionen unter den Parlamentariern und mit Vertretern der Regierungen politisch relevanter zu gestalten, nahm sich der NR verstärkt heikler Themen an. Kontrovers debattierten die Abgeordneten etwa über Migration, Außen- und Sicherheitspolitik sowie das nordische Verhältnis zu den USA nach dem Wahlsieg Trumps. Des Weiteren sollen die Treffen künftig effizienter und fokussierter gestaltet werden.

In der Tat kann eine systematischere Beschäftigung mit solchen Themen ein Weg sein, die politische Bedeutung der parlamentarischen Kooperation zu erhöhen. Der NR tritt diesbezüglich immer öfter als Impulsgeber auf. Allerdings werden seine Anstöße bislang von der intergouvernementalen Ebene nur bedingt aufgenommen; diese beschäftigt sich bloß zögerlich und bislang noch unsystematisch mit brisanten Themen. Ohnehin kann der NR generell nur unverbindliche Empfehlungen an den NMR aussprechen. Das parlamentarische Gremium müsste im Verhältnis zum NMR

aufgewertet werden, um mehr konkrete Veränderungen erreichen und seine Themen stärker im institutionellen Kooperationskatalog verankern zu können.

Das 2016 aufgelegte Kooperationsprogramm des NMR zur Integration von Migranten (siehe SWP-Aktuell 78/2016) ist ein Schritt in die richtige Richtung. Auch aufgrund kontroverser Debatten im NR sah sich der NMR gezwungen, sich zumindest in Teilbereichen dieses Komplexes zu engagieren. Unklar bleiben jedoch Zweck, Ziele und Relevanz des Programms, das lediglich auf Basis des kleinsten gemeinsamen Nenners zustande kam. Es war faktisch unmöglich, in der eigentlichen Migrations- und Asylpolitik einen Konsens für mehr Kooperation zu erreichen, die einen innernordischen Verteilungsschlüssel und gemeinsame Minimalkriterien für die Aufnahme von Flüchtlingen umfasst hätte. Welche Konsequenzen sich für die nordische Kooperation aus Meinungsverschiedenheiten innerhalb von NMR und NR sowie zwischen ihnen ergeben, zeigt sich auch in einem anderen wichtigen Bereich: bei der nordischen Zusammenarbeit in der EU.

### **Kontroverse Zusammenarbeit im EU-Rahmen**

Bereits mit der Aufnahme Finnlands und Schwedens in die EU Mitte der 1990er Jahre gab es Pläne, eine nordische Zusammenarbeit in EU-Fragen zu etablieren. Die mit Dänemark nunmehr drei nordischen EU-Länder waren jedoch von Anfang an bemüht, jeden Anschein zu vermeiden, sie wollten einen »nordischen Block« bilden. Gleichwohl nutzten nordische Regierungschefs und Minister vor allem informelle Treffen, um sich vor wichtigen EU-Ratsitzungen abzusprechen und bei gleicher Interessenlage eine Position abzustimmen. Den Nicht-EU-Mitgliedern Island und Norwegen – die am Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) teilnehmen – bot sich so die Möglichkeit, eigene Anliegen mit Hilfe ihrer Partner indirekt in die EU-Gesetzgebung einzubringen. Gleichzeitig bildete

ihre Nichtmitgliedschaft aber auch ein Hindernis für eine engere nordische EU-Kooperation; denn es galt stets, möglichst Rücksicht auf isländische und norwegische Interessen zu nehmen, die von jenen der nordischen EU-Mitglieder teils deutlich abwichen. Doch auch die allen fünf Ländern gemeinsame EWR-Mitgliedschaft erfordert eine Abstimmung und Koordination der jeweiligen Interessen.

In der Praxis war die nordische EU-Zusammenarbeit daher niemals ein Automatismus. Teilweise gibt es gerade auch zwischen den drei nordischen Mitgliedstaaten erhebliche Unterschiede in EU-Fragen, bei generellen ebenso wie bei spezifischen Positionen. So begrüßt Finnland traditionell Maßnahmen zur fortlaufenden EU-Integration und implementiert diese uneingeschränkt. Dänemark dagegen orientiert sich stärker an nationalen Interessen und möchte die EU-Zusammenarbeit generell auf einen Kernsatz weniger Politikfelder begrenzen (siehe SWP-Aktuell 57/2016). Zwischen diesen Polen reiht sich Schweden ein. Insofern war das Interesse unter den nordischen Ländern nie besonders ausgeprägt, die nationalen EU-Politiken immer und umstandslos zu koordinieren.

Jedoch forderten vor dem Hintergrund stärkerer Regionalisierungstendenzen infolge des Brexit-Votums auch vermehrt Politiker im Norden, die Zusammenarbeit innerhalb der eigenen Region unter dem EU-Dach zu intensivieren. Dabei beruft sich der Norden auf ein wachsendes Interesse an regionalen Lösungen, das sich aus den aktuellen Problemen der europäischen Integration und Zusammenarbeit ergebe.

Besondere Bedeutung erlangte dabei ein Vorschlag von Herbst 2015, wonach NR und NMR ein gemeinsames Büro in Brüssel gründen sollten. Ziel der Initiative war, die nordische Stimme in der EU zu stärken, beide Organisationen vor Ort präsenter zu machen und die Kontakte zu den nordischen Mitgliedern des Europäischen Parlaments (MEPs) zu intensivieren. Doch fand die Idee eines EU-Büros keine einhellige Zustimmung im NMR. Offensichtlich be-

fürchteten die Regierungen, eine solche gemeinsame Institution würde die Bedeutung der einzelstaatlichen Ständigen Vertretungen in Brüssel untergraben. Auch der parlamentarische NR war tief gespalten in der Frage eines nordischen Büros. Die Skeptiker sahen zwar Bedarf an einer verstärkten EU-Kooperation, aber keinen Mehrwert in einer neuen und kostspieligen Struktur. Stattdessen forderten sie, die bereits etablierten Kooperationskanäle zwischen NR und den nordischen MEPs in EU-Fragen auszubauen.

Schließlich setzten sich jedoch die Befürworter knapp mit einem Kompromissvorschlag durch. Anstelle eines Büros sieht dieser lediglich vor, im Namen des NR eine Liaison-Person nach Brüssel zu entsenden. Ihre Aufgabe ist es, die Koordination zwischen NR und den nordischen MEPs zu verbessern und die Kontakte mit nordischen und für den Norden relevanten Stakeholdern auszubauen. Noch hat dieses Vorhaben eher experimentellen als substantiellen Charakter, was sich auch darin zeigt, dass die Liaison-Position vorerst auf zwei Jahre befristet wurde.

Der NMR zog sich zwar früh von der Idee einer gemeinsamen Vertretung in Brüssel zurück, verfolgte das Ziel einer stärkeren nordischen EU-Zusammenarbeit aber auf vorrangig intergouvernementalen Wegen weiter. Vorbereitet von der finnischen NMR-Präsidentschaft 2016, konkretisierte 2017 der Vorsitz Norwegen die zunächst noch sehr vagen Ambitionen. Er benannte drei Themenbereiche, in denen das Interesse der nordischen Regierungen an einer stärkeren Kooperation innerhalb der EU besonders ausgeprägt ist: Energie, Klima und Umwelt sowie Digitalisierung. Auf diesen Feldern soll die Kooperation eine erhöhte Sichtbarkeit erhalten und einen größeren nordischen Einfluss ermöglichen. Daran anknüpfend hat sich die schwedische NMR-Präsidentschaft für 2018 vorgenommen, die geplante Energieunion der EU im Sinne der nordischen Länder zu beeinflussen. Der Vorsitz möchte deshalb vor allem auf eine bessere Energieeffizienz und einen schnel-

leren Umstieg auf erneuerbare Energien dringen.

Des Weiteren wird bereits seit längerem angestrebt, in allen nordischen Ministerräten EU-Themen systematischer zu behandeln. Außerdem ist es ein oft wiederholtes Anliegen, die Umsetzung von EU-Gesetzgebung in den einzelnen Ländern besser zu koordinieren. So will man vermeiden, dass durch unterschiedliche Implementierung neue Grenzhindernisse entstehen (siehe SWP-Aktuell 57/2016).

Allerdings gibt es bei den Reformbestrebungen nicht nur inhaltliche Unklarheiten. Auch ist gegenwärtig noch nicht ersichtlich, wie die formulierten Ansprüche strukturell erfüllt werden sollen. Erste Bemühungen in diese Richtung zeigten sich etwa darin, dass im NMR-Sekretariat ein fachübergreifendes EU-Team gebildet wurde, das koordinierend wirken soll. Bislang aber bewegen sich die Diskussionen über eine nordische EU-Zusammenarbeit in den verantwortlichen Fachministerräten auf abstraktem Niveau. Während sich das NMR-Sekretariat um eine konkretere Umsetzung des Leitgedankens bemüht, stößt dieses Ansinnen in den Ministerrunden häufig auf latente Skepsis oder auch offenen Widerstand der einzelnen Regierungen.

Öffentlich beruft man sich dabei gerne auf praktische Probleme – etwa dass die Ministerräte mehr Zeit benötigen, um sich auf die neue Zielrichtung einzustellen. Bei genauerem Hinsehen hat die reservierte Haltung jedoch zwei tiefergehende Gründe. Erstens liegen die nordischen Regierungen in ihren Vorstellungen teils weit auseinander, wenn es um Funktion und Zukunft der EU geht. Insofern bilden die drei benannten Prioritätsthemen für eine verstärkte EU-Kooperation abermals nur einen Minimalkonsens. Außen vor bleiben dagegen politisch heiklere, aber im EU-Kontext momentan dringlichere Themen wie Migration, Sicherheit und Brexit. Zweitens schwingt in der Skepsis der Regierungen auch ein Unbehagen darüber mit, dass sie den NMR letztlich mit mehr Rechten und Kompetenzen ausstatten müssten, damit sich unter

seiner Ägide eine effektive EU-Kooperation verwirklichen ließe. Dies könnte einen Verlust nationaler Kompetenzen bedeuten. Der Widerstand gegen das geplante EU-Büro zeigt, wie zurückhaltend die Regierungen auf solche Tendenzen reagieren.

Es ist derzeit noch offen, ob und vor allem wie substantiell die nordische EU-Zusammenarbeit unter der formalen NMR-Schirmherrschaft ablaufen wird. Womöglich erweisen sich die Kooperationshindernisse als so beharrlich, dass die nordischen Regierungen wieder bzw. weiterhin verstärkt auf informelle Treffen zurückgreifen. In solchen Zusammenkünften können sie Meinungsverschiedenheiten leichter kaschieren und mit unverbindlichen Deklarationen überbrücken.

### **Zunehmende Internationalisierung**

In den letzten Jahren hat sich das internationale Umfeld des Nordens stark verändert. Da diese Entwicklungen große Auswirkungen auf die Region haben, ist eine verstärkte Internationalisierung der nordischen Kooperation unerlässlich. Die Vision eines nach außen gerichteten Nordens aufgreifend, kann die nordische Zusammenarbeit in anderen multilateralen Formaten dazu beitragen, der eigenen Stimme mehr Gewicht und Einfluss zu verschaffen.

In diesem Zusammenhang sowie im Kontext der verstärkten nordischen EU-Zusammenarbeit ist vor allem eine vertiefte Kooperation mit Deutschland zu nennen. Für alle fünf nordischen Länder haben die bilateralen Beziehungen zur Bundesrepublik in den letzten Jahren spürbar an Bedeutung gewonnen – und sie werden dies im Brexit-Kontext weiter tun. Auch für die nordischen Länder als Gruppe hat eine enge Partnerschaft mit Deutschland Reiz und Potential. Anknüpfungspunkte ergeben sich insbesondere aus dem Vorhaben einer verstärkten nordischen EU-Kooperation. Während sich aufgrund divergierender Interessen sicherlich nicht alle EU-Dossiers für eine intensivere Kooperation mit Deutschland eignen, ist – auch aus deutscher Perspektive

– ein engerer Schulterschluss in den genannten Schwerpunktfeldern Energie, Klima und Umwelt sowie Digitalisierung interessant. Gemeinsam mit Deutschland und gegebenenfalls weiteren gleichgesinnten Partnern wären die nordischen Länder vielleicht sogar erfolgreicher damit, diese Themen auf EU-Ebene voranzutreiben. Sie würden so auch dem Eindruck eines rein nordischen Blocks entgegenwirken.

Die bereits bestehenden Kontakte besitzen dabei Ausbaupotential und könnten noch systematischer und effektiver genutzt werden. Dies gilt nicht nur für die Zentralregierungen, sondern auch für verschiedene andere Ebenen, so etwa die Parlamente (es gab bereits Ad-hoc-Treffen zwischen Nordischem Rat und Bundestag), Landesregionen bzw. Bundesländer und lokale Akteure wie Städte. Insbesondere Schleswig-Holstein hat großes Interesse an guten und engen Beziehungen zu den nordischen Ländern; 2016 hat das Land einen Beobachterstatus im Nordischen Rat erhalten. Regelmäßige nordisch-deutsche Formate erleichtern den Austausch von Erfahrungen und die konkrete Zusammenarbeit angesichts gemeinsamer Herausforderungen wie Migration und Flüchtlingsintegration.

Eine enge Kooperation mit den baltischen Staaten Estland, Lettland und Litauen ist traditionell ein wichtiger Bestandteil der nordischen Zusammenarbeit. Die aktuelle Reformagenda des NMR strebt an, die baltischen Staaten verstärkt und systematisch in die Arbeit des Rates einzubeziehen. Geschehen soll dies mit Hilfe der bestehenden jährlichen Treffen zwischen nordischen und baltischen Ministerpräsidenten wie Außenministern (Nordic-Baltic 8, siehe SWP-Aktuell 69/2015). Auf diese Weise will man die beiden Kooperationsforen bei Themen von gemeinsamem Interesse enger miteinander verknüpfen. Auch dieser Ambition dienen die nordischen Kooperationsminister im Sommer 2017, indem sie einen Ad-hoc-Ministerrat für Digitalisierung gründeten. Die baltischen Staaten wurden ausdrücklich eingeladen, in dem neuen Gremium mitzuarbeiten. Zusammen sollen vor-

erst bis 2020 gemeinsame Maßnahmen beschlossen werden, die auf einen einheitlichen nordisch-baltischen Digitalmarkt hinwirken. Unwahrscheinlich bleibt allerdings, dass die baltischen Staaten direkt in den NMR bzw. den NR aufgenommen werden. Dagegen spricht die ausgeprägte nordische Kernidentität der fünf Mitglieder; nach ihrem Verständnis basiert die Zusammenarbeit stark auf historisch-kulturellen und sprachlichen Gemeinsamkeiten.

Die Internationalisierung der nordischen Kooperation beschränkt sich nicht auf die unmittelbare Nachbarschaft. So vereinbarte der NMR Mitte 2017, die Zusammenarbeit mit China in Bereichen wie nachhaltiges Wachstum und saubere Energiequellen auszubauen. Insgesamt zeigt sich in den letzten Jahren bei den nordischen Ländern ein deutlich ausgeprägteres Sendungsbewusstsein; sie setzen zunehmend darauf, ihr Image und die Gewinne ihrer Kooperation in der Welt zu vertreten.

## Erfolgsbedingungen und Perspektiven

Spätestens im Kontext der Flüchtlingskrise von Herbst 2015 wurde deutlich, dass die institutionalisierte nordische Zusammenarbeit Gefahr läuft, irrelevant zu werden, wenn sie sich nicht auch mit heiklen Fragen »hoher Politik« befasst. Gleichzeitig litten NR und NMR darunter, dass ihnen keine größeren Kompetenzen zugesprochen wurden und die höchste politische Ebene nur unzureichend in die Gremien eingebunden war. Zudem stand die 2014 entworfene Vision eines grenzenlosen Nordens in scharfem Kontrast zur Realität ab 2015, die von wiedereingeführten Kontrollen an den innernordischen Grenzen bestimmt war. Dies bedeutete ein ernsthaftes Glaubwürdigkeitsproblem für die regionale Zusammenarbeit.

In Reaktion darauf postulierte insbesondere der zweite Reformbericht von 2016 die künftige Relevanz der nordischen Zusammenarbeit innerhalb von zwei Dimensionen. Das ist zum einen die innere Dimen-

sion im Sinne von Flexibilisierung, Politisierung und neuen thematischen Aspekten der intranordischen Kooperation. Zum anderen geht es um die äußere Dimension; sie besteht aus mehr EU-Zusammenarbeit, einer stärkeren Internationalisierung und alten wie neuen multilateralen Partnerschaften. In beiden Dimensionen konnten bereits Fortschritte erzielt werden; dafür stehen die Gründung neuer Ad-hoc-Ministerräte, eine thematische Schwerpunktsetzung für die EU-Kooperation und die Schaffung einer Brüssel-Liaison des NR. Die Präsenz in Brüssel ist keine Revolution, aber womöglich die Keimzelle für eine weitergehende EU-Zusammenarbeit, sofern sie mit bestehenden – auch informellen – Kooperationsformaten verknüpft wird.

Für den laufenden und den weiteren Reformprozess ist es wichtig, dass klare und realistische Ziele gesetzt werden, die den nationalen, regionalen, europäischen und internationalen Kontext berücksichtigen. Zudem bedarf es einer regelmäßigen Überprüfung und Anpassung von Vorgaben und Zeitplanung. Vereinbarte Reformen zur Umsetzung der Ziele müssen rasch und konsequent implementiert werden. In der Vergangenheit sind viele sinnvolle Reformvorschläge letztlich nicht verwirklicht worden. Zudem ist es von Belang, die Reformen und die mit ihnen einhergehenden – gewünschten und tatsächlichen – Veränderungen klar nach innen und außen zu kommunizieren. Internationale Partner müssen sich auf die neuen Strukturen einstellen und sie aufgreifen können.

Schließlich benötigen die Institutionen der nordischen Kooperation einen Transfer von Kompetenzen und Ressourcen seitens der Regierungen, um substantielle Gewinne zu erzielen. Die Regierungen wiederum müssen von der Relevanz der neuen Kooperationsgremien und -felder überzeugt sein und ihnen gegenüber Vertrauen aufbauen. Beide Seiten sind aufeinander angewiesen und können sich gegenseitig fördern. Dieser Prozess aber ist kein Selbstläufer, sondern von den konkreten Erfolgen und Rückschlägen der Kooperationspraxis abhängig.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2018  
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt die Auffassung der Autoren wieder.

In der Online-Version dieser Publikation sind Verweise auf andere SWP-Schriften und wichtige Quellen anklickbar.

SWP-Aktuelle werden intern einem Begutachtungsverfahren, einem Faktencheck und einem Lektorat unterzogen.

**SWP**  
Stiftung Wissenschaft und Politik  
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3–4  
10719 Berlin  
Telefon +49 30 880 07-0  
Fax +49 30 880 07-100  
www.swp-berlin.org  
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6364