

Islands Volksabstimmung über Icesave

Das absehbare »Nein« zum Kreditabkommen untergräbt Islands internationales Ansehen und könnte das Ende des EU-Beitrittsprozesses bedeuten

Carsten Schymik

Zum ersten Mal soll ein Volk im Zuge der Weltfinanzkrise direkt über den staatlichen Umgang mit den Folgen einer systemischen Bankenpleite entscheiden. Bei Islands Referendum über das Icesave-Kreditabkommen am 6. März geht es aber nicht allein um die Modalitäten der Rückzahlung von 3,9 Milliarden Euro an Großbritannien und die Niederlande. Zur Abstimmung steht, ob Island seine vertraglich anerkannte Zahlungsverpflichtung in vollem Umfang bedienen soll. Das Abkommen ist kein unerfüllbares Diktat. Nicht die Kreditvereinbarung gefährdet daher Islands wirtschaftliche Erholung, sondern das absehbare negative Votum, weil es das internationale Ansehen des Landes beschädigt und den angestrebten EU-Beitritt in Frage stellt. Noch kann der Urnengang allerdings zugunsten einer Verhandlungslösung vermieden werden.

Nach dem Zusammenbruch von Icesave, einer Auslandsfiliale der Landsbanki, entschädigten Großbritannien und die Niederlande die etwa 320 000 einheimischen Kunden. Im Gegenzug forderten sie die Rückzahlung von knapp 3,9 Milliarden Euro von Island, das als EWR-Mitglied für die Einlagensicherung von Icesave zuständig ist. Das Althing, Islands Parlament, verabschiedete Ende 2009 zwar ein Gesetz zur Begleichung der Icesave-Schuld, rief damit aber einen außerparlamentarischen Proteststurm hervor. Mehr als 60 000 Bürger, ein Viertel der Wahlberechtigten, forderten Präsident Olafur Ragnar Grimsson auf, das Gesetz nicht zu unterzeichnen. Grimsson beugte sich dem Volkswillen und löste so die Volksabstimmung am 6. März aus.

Das Icesave-Debakel

Zum Zeitpunkt der Icesave-Pleite im Oktober 2008 summierten sich die Spareinlagen in Großbritannien und den Niederlanden auf 6,9 Milliarden Euro. Den Haag garantierte jedem geschädigten Einleger eine Erstattung von maximal 100 000 Euro, London sogar in unbegrenzter Höhe. Folglich fielen die tatsächlich gezahlten Entschädigungen höher aus als die an Island gerichtete Rückzahlungsforderung, die nach Maßgabe europäischen Rechts (Richtlinie 94/19/EG) für eine Mindestdeckung von nur 20 887 Euro pro Einleger berechnet wurde. Die großzügigeren Garantieverprechen von britisch-niederländischer Seite waren vor allem politisch motiviert. Sie sollten ein Zeichen der Entschlossenheit setzen, um

Panik in der Bevölkerung zu vermeiden und das Vertrauen in die Funktionsfähigkeit des internationalen Bankensystems zu bewahren. Island verhielt sich ähnlich, indem es alle Spareinlagen der kollabierten Banken im eigenen Land in unbegrenzter Höhe garantierte – woran sich im Übrigen kein vergleichbarer Volkszorn entfachte.

Das nun zur Abstimmung gestellte Gesetz ist bereits das zweite zu Icesave, nachdem das erste vom August 2009 von Großbritannien und den Niederlanden zurückgewiesen worden war. Wird das zweite angenommen, hat es Bestand. Wird es dagegen verworfen, gilt wieder das erste Icesave-Gesetz, dem jedoch die notwendige Zustimmung der britischen und der niederländischen Regierung fehlt. Im Falle eines »Neins« wäre der Icesave-Streit also nicht beigelegt.

Streit ums Kleingedruckte

Bei Volksabstimmungen ist stets wichtig zu klären, welche Frage eigentlich zur Abstimmung steht. Geht es beim Icesave-Gesetz darum, ob Island seine vertraglich anerkannten Schulden bedient? Die meisten Gegner des Gesetzes legen Wert auf die Feststellung, dass sie nicht die Rückzahlungsverpflichtung als solche in Frage stellen. Island werde alles tun, um seine Verbindlichkeiten zu begleichen, betont auch die isländische Regierung. Umstritten seien allein die Modalitäten der Kredite.

Dies ist im Prinzip richtig. Island hat sich stets zu seiner Zahlungsverpflichtung bekannt. Allerdings dreht sich der Streit um das Kleingedruckte, das schließlich auch die Höhe der Kreditschuld bestimmt.

Das Althing hatte in das erste Icesave-Gesetz zwei Kautelen eingebaut. Die erste bestand darin, dass die Höhe der Kreditraten an Islands ökonomische Entwicklung gebunden werden sollte. Deshalb war davon auszugehen, dass die Gesamtschuld am Ende der neunjährigen Kreditlaufzeit ab 2016 nicht vollständig zurückgezahlt sein würde. Das Althing sah für diesen Fall Gespräche zwischen den Kreditparteien

vor, ließ aber offen, ob die Restschuld weiter zu bedienen wäre. Das erste Icesave-Gesetz konnte durchaus im Sinne einer endgültigen Tilgung der Restschuld im Jahr 2024 interpretiert werden.

Die zweite Hintertür im ersten Icesave-Gesetz betraf die Frage, ob Island überhaupt verpflichtet ist, über die Mittel des bestehenden Einlagensicherungsfonds hinaus eine Staatsgarantie zur Entschädigung verlorener Spareinlagen zu geben. Auf isländischer Seite bestreiten Befürworter wie Gegner der Icesave-Vereinbarung eine solche Verpflichtung und streben daher eine Klärung vor dem EWR-Gerichtshof oder einem internationalen Schiedsgericht an. Das Althing eröffnete jedoch darüber hinaus die Möglichkeit, die Staatsgarantie einseitig zu beschränken, falls Island vor Gericht von der Garantiepflicht befreit würde.

Diese beiden Hintertüren waren es vor allem, die auf britisch-niederländischer Seite Widerspruch hervorriefen und deshalb in den Nachverhandlungen im Herbst 2009 wieder geschlossen wurden. Das zweite Icesave-Gesetz stellt klar, dass Island seine Kreditschuld in vollem Umfang zu bedienen hat, ohne zeitliche Begrenzung und unabhängig von etwaigen Gerichtsurteilen. Ohne diese Klarstellung wäre Islands Zahlungsverpflichtung wahrscheinlich weitgehend minimiert und die Kreditvereinbarung faktisch ausgehebelt worden. Die isländischen Stimmbürger entscheiden also nicht nur über bessere oder schlechtere Zahlungsbedingungen, sondern im Grunde über die Gesamthöhe der zu bedienenden Kreditschuld.

Schlimmer als Versailles?

Die Gegner des Gesetzes kritisieren es als unfair, unvernünftig und aufgenötigt. In der stark emotionalisierten Debatte erheben sich mithin Stimmen, die Analogien zum Versailler Friedensvertrag von 1919 bemühen. Im Verhältnis zur Bevölkerungsgröße sei die Schuldenlast, die Island durch die Vereinbarung aufgebürdet wird, größer

als die Reparationsforderungen, die Deutschland nach dem Ersten Weltkrieg diktiert worden waren.

In einem Punkt entbehren die Vorwürfe nicht einer gewissen Grundlage. Kritikwürdig war vor allem das Verhalten der britischen Regierung, als sie auf dem Höhepunkt der Krise am 8. Oktober 2008 das nationale Antiterrorismusgesetz anwandte, um die Vermögenswerte isländischer Banken einzufrieren. Über die genauen Umstände dieses Vorgangs liegen widersprüchliche Berichte vor. In jedem Fall unangemessen scheint es jedoch, einen befreundeten Nachbarn und Nato-Alliierten zusammen mit al-Qaida und Nordkorea auf eine Terrorliste zu setzen. Das Vorgehen der britischen Regierung hat viele Isländer brüskiert und die bilateralen Beziehungen vergiftet.

Weniger handfest ist dagegen der Vorwurf, Großbritannien und die Niederlande hätten wiederholt die für Island überlebensnotwendige Hilfe des Internationalen Währungsfonds (IWF) blockiert, um die Icesave-Vereinbarung zu ihren Bedingungen durchzudrücken. Es trifft zwar zu, dass London und Den Haag im Herbst 2008 auf eine Lösung der Icesave-Frage bestanden, bevor sie dem IWF grünes Licht zu geben bereit waren. Doch nachdem eine solche Lösung auf der Basis unverbindlicher Absichtserklärungen skizziert worden war, konnte der IWF noch im Dezember 2008 sein mit 1,5 Milliarden Euro dotiertes Reformprogramm für Island auflegen. Die verbindliche Kreditvereinbarung über Icesave wurde aber erst im Juni 2009 unterzeichnet, also ein halbes Jahr nach Beginn des Reformprogramms und lange nach Freigabe des ersten – und größten – Teilbetrags des IWF-Kredits. Dass die zweite Tranche erst mit sechsmonatiger Verspätung überwiesen wurde, hatte sich Island laut IWF vor allem selbst zuzuschreiben, denn der zwischenzeitliche Regierungswechsel und die darauf folgenden Neuwahlen hatten die Umsetzung des Reformprogramms verzögert. Wenn überhaupt von einer Instrumentalisierung des IWF die Rede sein kann,

dann eher von Seiten der nordischen Länder Norwegen, Schweden, Dänemark und Finnland. Diese hatten nämlich die Freigabe ergänzender Kredite über 1,8 Milliarden Euro ausdrücklich von einer vorherigen Icesave-Vereinbarung abhängig gemacht, weil ihre finanzielle Unterstützung nicht für die Rückzahlung von Icesave-Schulden zweckentfremdet werden sollte.

Kompromiss statt Diktat

Großbritannien und die Niederlande sind Island im Zuge der Icesave-Verhandlungen durchaus entgegengekommen. Sie setzten den Kreditzins von ursprünglich 6,7 auf 5,5 Prozent herab, verzichteten auf Strafzinsen im Fall des Zahlungsverzugs und verlängerten die tilgungsfreie Zeit von drei auf sieben Jahre – alles Zugeständnisse, die die isländische Kreditschuld effektiv reduzierten. Zudem stimmten beide Länder Modifikationen der Icesave-Vereinbarung durch das Althing zu, so etwa der Klarstellung, dass Island volle Kontrolle über seine natürlichen Ressourcen (Energie, Fisch) behält, diese also nicht als Kreditsicherheit eingesetzt werden können.

Der wichtigste Kompromiss aber war die Bindung des Schuldendienstes an die wirtschaftliche Entwicklung. London und Den Haag akzeptierten den Vorschlag des Althings, dass eine Kreditrate nicht höher ausfallen darf als sechs Prozent des Wirtschaftswachstums im Gesamtzeitraum zwischen 2008 und dem jeweiligen Fälligkeitstermin der Rate ab 2016. Diese Regelung schließt eine unverhältnismäßige Belastung des öffentlichen Haushalts Islands prinzipiell aus, weil das Land nur in dem Maße zur Bedienung der Icesave-Kredite verpflichtet ist, wie es Wirtschaftswachstum erzielt.

Zusätzliche Entlastung verspricht die Veräußerung der verbliebenen Vermögenswerte von Landsbanki. Nach Angaben der staatlichen Konkursverwaltung könnten die Erlöse bis zu 90 Prozent der gesamten Schadenssumme decken. Was dann noch bleibt, sind die in jedem Fall zu zahlenden

Kreditzinsen. Von einer erdrückenden Schuldenlast kann unter diesen Umständen kaum die Rede sein.

Trotzdem fragen die Icesave-Gegner, warum überhaupt die Steuerzahler für Schäden geradestehen sollen, die private Banken verursacht haben. Im Fall von Icesave suggeriert die Frage jedoch eine falsche Alternative. In Wirklichkeit sind die Steuerzahler in allen drei Ländern längst belastet worden. Nach gegenwärtigem Stand sind es die britischen und niederländischen Steuerzahler, die bislang allein für den durch Icesave verursachten Gesamtschaden aufkommen sollen. Aber auch die isländischen Steuerzahler sind bereits für die inländischen Spareinlagen der kollabierten Banken in die Pflicht genommen worden. Präzise formuliert müsste der Einwand der Gegner des Abkommens also lauten: Sollen *isländische* Steuerzahler für den Schaden aufkommen, den private *isländische* Banken *im Ausland* angerichtet haben?

Folgen eines »Neins«

Nicht das Icesave-Abkommen gefährdet Islands Zukunft, sondern das absehbare negative Votum der Isländer. Schon die Ankündigung der Volksabstimmung führte dazu, dass internationale Rating-Agenturen das Land herabstufen. Ein »Nein« würde die Kreditwürdigkeit Islands auf den internationalen Finanzmärkten endgültig untergraben. Ausländische Investoren könnten fernbleiben und den wirtschaftlichen Erholungsprozess damit weiter verzögern. Auch das Reformprogramm des IWF wäre wieder in Frage gestellt, weil die Kredite der nordischen Länder wie gesehen von einer Lösung der Icesave-Frage abhängen.

Der größte politische Flurschaden aber würde im Hinblick auf Islands EU-Beitrittsantrag entstehen. Obwohl sich London und Den Haag zuletzt eindeutiger Drohgebärden enthielten, ist kaum vorstellbar, dass sie einfach wieder zur Tagesordnung übergehen werden. Wahrscheinlicher ist, dass beide Länder darauf hinwirken, den

anstehenden EU-Beschluss über die Aufnahme von Beitrittsverhandlungen auf unbestimmte Zeit zu verschieben.

Die Blockade des Beitrittsprozesses infolge eines »Neins« zum Icesave-Abkommen würde die isländische Bevölkerung, die ohnehin überwiegend EU-skeptisch eingestellt ist, wohl kaum beeindrucken. Umso fataler wäre die Entwicklung jedoch für die Regierung von Ministerpräsidentin Johanna Sigurdardottir. Zwar wird die rot-grüne Regierungskoalition nicht zwangsläufig auseinanderbrechen, doch was könnte sie noch erreichen, wenn ihre zentralen Vorhaben – Islands wirtschaftliche Erholung und der EU-Beitritt – derart steckenbleiben? Um politische Handlungsfähigkeit wiederzugewinnen, müssten entweder Neuwahlen abgehalten oder das EU-Beitrittsprojekt aufgegeben werden.

Verhandlungslösung in letzter Minute?

Noch könnte die Volksabstimmung indes verhindert werden. Die Regierung kann das Icesave-Gesetz jederzeit von sich aus zurückziehen. Spielräume für eine Verhandlungslösung in letzter Minute sind durchaus erkennbar. Auf der einen Seite müsste sich Island unmissverständlich und in vollem Umfang zu seiner vertraglichen Zahlungsverpflichtung bekennen, und zwar nicht nur wie bisher durch die Regierung, sondern auch mit Unterstützung einer breiten parlamentarischen Mehrheit. Auf der anderen Seite könnten Großbritannien und die Niederlande Island bei der Höhe der Kreditzinsen weiter entgegenkommen. Allen Seiten wäre damit gedient, den Streit auf dem Verhandlungsweg beizulegen.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2010
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt ausschließlich die persönliche Auffassung des Autors wieder

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