

Island auf EU-Kurs

Beitritt als Rettungsanker

Carsten Schymik

Island nimmt Kurs auf die Europäische Union. Der Sieg der Sozialdemokratischen Allianz von Ministerpräsidentin Jóhanna Sigurðardóttir bei den Parlamentswahlen am 25. April macht einen Beitrittsantrag wahrscheinlich. Unwahrscheinlich aber ist, dass Island die Bedingungen einer Vollmitgliedschaft am Ende akzeptieren wird. Drei Faktoren sprechen dagegen: Zeit, Fisch und die Euroskepsis der politischen Elite. Trotz ungewisser Aussichten ist Deutschland gut beraten, Islands Streben in die EU zu unterstützen und die absehbaren Beitrittsverhandlungen konstruktiv zu begleiten.

Die unter dem Eindruck der Finanz- und Wirtschaftskrise vorgezogene Wahl zum Althing (Parlament) resultierte erwartungsgemäß in einem politischen Erdbeben. Erstmals seit der staatlichen Unabhängigkeit 1944 stimmte eine Mehrheit der Isländer für linke Parteien. Erstmals sind die Sozialdemokraten mit einem Stimmanteil von 29,8 Prozent stärkste Kraft. Im Bündnis mit den Linksrünen (21,7 Prozent) verfügen sie über eine absolute Mehrheit von 34 der 63 Parlamentssitze. Die erste rot-grüne Koalition Islands, die im Januar zunächst als Übergangsregierung gebildet worden war, hat damit bis 2013 das Mandat für eine volle Legislaturperiode erhalten.

Der Wahlausgang ist ein Votum für die Aufnahme von Beitrittsverhandlungen mit der EU, denn mit den Sozialdemokraten wurde allen voran jene Partei belohnt, die sich als einzige schon vor der Krise für eine Öffnung zur EU und im Wahlkampf klar

für das Beitrittsziel ausgesprochen hatte. Einen pro-europäischen Paradigmenwechsel impliziert die Wahl indes nicht. Aus Umfragen geht hervor, dass die Isländer die Bedingungen einer Vollmitgliedschaft sorgsam erkunden wollen. Doch ob sie diesen Bedingungen am Ende auch zustimmen werden, ist zu bezweifeln. Drei Faktoren werden dabei ausschlaggebend sein: Zeit, Fisch und Euroskepsis.

Schnellbeitritt unrealistisch

Ministerpräsidentin Sigurðardóttir strebt den schnellstmöglichen Beitritt zur EU an. Ihre Regierung werde noch im Juni einen Beitrittsantrag in Brüssel einreichen, versprach sie im Wahlkampf. Island könne innerhalb von vier Jahren sowohl Vollmitglied der EU werden als auch den Euro einführen. Dieser Zeitplan ist theoretisch haltbar, praktisch aber wenig realistisch.

Für einen zügigen Beitrittsprozess spricht der relativ geringe Verhandlungsbedarf. Island ist wie Norwegen in den Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) und die Schengen-Zusammenarbeit integriert und hat dadurch bereits wichtige Teile des EU-Rechts übernommen. Mit Schweden übernimmt am 1. Juli ein nordisches Partnerland den EU-Ratsvorsitz, das für eine rasche Befassung von Rat und Kommission sorgen könnte. Denkbar wäre also, dass die Beitrittsverhandlungen schon Anfang 2010 unter spanischer Präsidentschaft eröffnet werden. Die Verhandlungen mit Norwegen zu Beginn der neunziger Jahre dauerten nicht länger als zwölf Monate, trotz Verzögerungen im Fischereikapitel; den gesamten Aufnahmeprozess hätte man nach zwei Jahren abschließen können. Auch ohne besonderes Schnellverfahren, wie zu Jahresbeginn nach Äußerungen von Erweiterungskommissar Olli Rehn spekuliert worden war, könnte ein isländischer Antrag 2009 zum Beitritt noch im Jahr 2011 führen.

Soweit die Theorie. Praktisch ist Sigurðardóttirs Zeitplan mit großen Unsicherheitsmomenten behaftet. Innenpolitisch ist zunächst die Frage zu klären, ob vor Aufnahme von Beitrittsverhandlungen eine Volksabstimmung stattfinden soll, wie dies vom linksgrünen Koalitionspartner gefordert wird. Außerdem muss für den EU-Beitritt die isländische Verfassung geändert werden, die ihrerseits zwei gleichlautende Beschlüsse des Althing mit zwischengeschalteter Wahl voraussetzt. Die Regierung Sigurðardóttir hatte noch kurz vor den Neuwahlen eine entsprechende Verfassungsänderung in das Althing eingebracht, die dort aber keine Mehrheit fand. Die offenen Verfassungs- und Volksabstimmungsfragen könnten den Beitrittsprozess erheblich verzögern, wenn nicht sogar vorzeitig zum Scheitern bringen.

Islands Wunsch nach einem Schnellbeitritt erreicht die EU zu einem ungünstigen Zeitpunkt. Er konkurriert nicht nur mit den laufenden Verhandlungen mit Kroatien und der Türkei, sondern auch

mit den Anträgen von Mazedonien, Montenegro und seit kurzem auch von Albanien. Dem Gebot der Gleichbehandlung folgend muss sich Island zunächst in diese Gruppe einreihen. Das Beispiel des slowenisch-kroatischen Grenzstreits belegt zudem, dass interessierte Mitgliedstaaten zunehmend ihre Einfluss- und Blockademöglichkeiten nutzen. Auch Island bietet hier Konfliktpotential. Man denke nur an die »Kabeljau-Kriege« mit Großbritannien. Ohnehin könnte die EU mit Blick auf das ungewisse Schicksal des Lissabon-Vertrags in den kommenden Monaten vornehmlich mit sich selber beschäftigt sein. Denn erst mit dem zweiten irischen Referendum im Herbst wird sich klären, ob und wann die Wahlen zum Europaparlament eine handlungsfähige Kommission hervorbringen. Im schlimmsten Fall könnte Lissabon gänzlich scheitern, woraufhin einige Mitgliedstaaten ihre Drohung wahr machen würden, neue Beitritte bis auf weiteres zu blockieren.

Noch unrealistischer erscheint das ambitionierte Vorhaben, bis zum Jahr 2013 den Euro einzuführen. Theoretisch wäre zwar auch dies möglich, wenn die Krone umgehend mit einem Beitritt 2011 an den Europäischen Wechselkursmechanismus angeschlossen wird. Darüber hinaus müssen aber auch alle Konvergenz- und Stabilitätskriterien erfüllt sein. Davon ist Island weit entfernt. Die Inflationsrate betrug zuletzt 15,2 Prozent und der Leitzinssatz 17 Prozent (Stand: März). Das Haushaltsdefizit wird 2009 voraussichtlich bei 10 Prozent und die Gesamtverschuldung bei 100 Prozent des Bruttoinlandsprodukts liegen. Gelingt das Kunststück, innerhalb der nächsten zwei bis drei Jahre Eurofähigkeit herzustellen, würden sich die Beitrittsaussichten gleichwohl nicht verbessern. Im Gegenteil, je schneller Island die Finanzkrise überwindet, desto stärker treten die beiden anderen hemmenden Faktoren in den Vordergrund: Fisch und Euroskepsis.

Fisch oder Euro?

Islands Hinwendung zur EU ist aus einer Krisenerfahrung erwachsen und primär ökonomisch motiviert. Die isländische Nation begreift sich als Wiege nordischer Kultur und insofern als Teil Europas. Idealistische Vorstellungen von einem vereinten Europa sind in der isländischen Gesellschaft indes nicht verankert. Die Isländer wollen nicht die politische Union, sondern die Währungsunion. Die isländische Krone gilt seit dem Bankenkollaps, der zugleich ein Währungskollaps war, als »kaputt« und sollte daher nach herrschender Meinung abgewrackt werden. Erwogen wird die Einführung des Dollar oder der norwegischen Krone. Bevorzugt aber wird der Euro, was daran abzulesen ist, dass der isländische EU-Diskurs schon vor der Finanzkrise der Frage galt, ob eine Integration in die Eurozone möglich wäre, ohne zugleich Vollmitglied der EU zu werden. In dieser Frage kommt die isländische Idealvorstellung von der Zugehörigkeit zur EU zum Ausdruck.

Die EU hat klargezeigt, dass sie die einseitige Euroisierung nicht für wünschenswert hält. »Wie viel Fisch kostet der Euro?«, fragte daher kürzlich ein Beitrag in »Analys Norden« und brachte damit die Sache aus isländischer Sicht auf den Punkt. Die Beitrittsverhandlungen werden auf die Frage hinauslaufen, was mehr wert ist: ein sicherer Währungshafen oder sichere Fischgründe – Euro oder Fisch? Für Brüssel scheint die Antwort klar, doch für Island bedeutet Fisch sehr viel. Es ist nicht nur ein Wirtschaftsgut, sondern auch Lebensgrundlage einer jahrtausendealten Zivilisation und somit Wesensbestandteil nationaler Kultur und Identität. Für Isländer ist die Wahl zwischen Euro und Fisch deshalb mehr als ein ökonomisches Nullsummenspiel. Es ist eine Wertewahl.

Abgesehen vom symbolischen Wert bildet die Fischerei bis heute das Rückgrat der isländischen Volkswirtschaft, die man erst in den letzten zwei Jahrzehnten zu diversifizieren versucht hat. Der erste Versuch galt dem Ausbau des Energiesektors, um den Reichtum an regenerativer, aus

Wasserkraft und Geothermik zu gewinnen der Energie für die energieintensive Herstellung von Aluminium zu nutzen. Diese Strategie ist aufgegangen: Aluminium ist inzwischen zum wichtigsten Exportgut des Landes geworden. Der zweite Versuch zielte auf die Profilierung Islands als globales Finanzzentrum. Dieses Vorhaben ist spektakulär gescheitert. Infolgedessen vollzieht sich derzeit eine Rückbesinnung auf jene Ressourcen, die man hat und die man sich deshalb auf keinen Fall nehmen lassen will: nämlich Energie und vor allem Fisch.

Die Fischerei wird mit Sicherheit das schwierigste Kapitel der Beitrittsverhandlungen mit Island sein. Wie das Beispiel Norwegens zeigt, bietet das absehbare Feilschen um Fangquoten und Flottengrößen durchaus Raum für einen fairen Interessenausgleich. In der entscheidenden Frage jedoch gibt es keine Kompromissmöglichkeiten: die Selbstverwaltung der nationalen Fischgründe. Die EU wird wie gegenüber Norwegen darauf bestehen, die nationalen Gewässer zu vergemeinschaften, und Island wird sich wie Norwegen dieser Forderung letztlich beugen müssen. In Norwegen trug der unvermeidliche Souveränitätsverlust im Fischereibereich sowohl 1972 als auch 1994 zum Scheitern der Beitrittsreferenden bei. In Island hat bislang keine Partei, die Sozialdemokratie eingeschlossen, auch nur andeutungsweise ihre Bereitschaft signalisiert, auf die nationale Kontrolle über die Fischereiressourcen zugunsten der EU zu verzichten. Der Euro wird mehr Fisch kosten, als Island nach Stand der Dinge zu zahlen bereit ist.

Euroskeptische politische Elite

Die Mehrheitsverhältnisse im neuen Althing sind unübersichtlich. Beobachter machen einerseits eine Zweidrittel-Mehrheit unter den Abgeordneten aller Parteien aus, die für die Aufnahme von Beitrittsverhandlungen plädiert. Andererseits zeichnet sich eine fast ebenso große und parteiübergreifende Mehrheit ab, die gegen eine Vollmitgliedschaft votiert. Damit spiegeln

die parlamentarischen Verhältnisse die öffentliche Meinung recht gut wider. Tatsächlich sprechen sich über 60 Prozent der Isländer für einen Beitrittsantrag aus, doch der Beitritt selbst wird von einer absoluten Mehrheit abgelehnt. Im Hinblick auf die Volksabstimmung, die nach dem Willen aller Parteien letztlich über Islands EU-Mitgliedschaft entscheiden soll, ist dies keine gute Ausgangslage.

Der Rückblick auf die anderen nordischen Länder (Norwegen, Dänemark, Schweden, Finnland) lässt erwarten, dass die öffentliche Meinung in dem Maße kritischer wird, wie sich die Beitrittsbedingungen konkretisieren und zum Gegenstand der politischen Debatte werden. Zwar kann sich dieser Meinungstrend auch wieder zugunsten der EU drehen, doch erfordert dies aller Erfahrung nach den konzertierten Einsatz der politischen Elite mit »Macht, Millionen und Medien«, wie ein norwegischer EU-Gegner einmal gesagt hat. Genau hier liegt das isländische Problem. Bei den nordischen Beitrittsreferenden repräsentierte die Ja-Seite stets eine Art großer Koalition zwischen Regierung und Opposition, also zwischen den führenden sozialdemokratischen und bürgerlichen Parteien. In Island hingegen wendet sich nicht nur die Unabhängigkeitspartei als größte bürgerliche Oppositionskraft gegen die EU, sondern mit den Linksrünen auch ein Partner der Regierungskoalition. Regierungen mit gegensätzlichen EU-Standpunkten hat es bislang nur in Norwegen 1972 bei den EG- und 1990 bei den EWR-Verhandlungen gegeben. In beiden Fällen zerbrach die Koalition noch vor Verhandlungsabschluss. Die politische Elite Islands ist euroskeptischer als die Elite in jedem anderen nordischen Land. Hinzu kommt, dass der einflussreiche Fischereiverband bereits gegen die EU Stellung bezogen hat.

Europäische Union Islands Beitrittswunsch begrüßen. Island ist klein, aber reich an knappen Ressourcen (Energie und Fisch). Als EWR-Mitglied ist das Land schon heute faktisch Nettozahler der EU. Außerdem ist Island Gründungsmitglied der Nato und könnte ein strategischer Brückenkopf in den für die EU zunehmend wichtigen arktischen Raum werden. Sollte es darüber hinaus in den Beitrittsverhandlungen gelingen, neue Wege im Agrar- und Fischereisektor zu beschreiten, könnte ein isländischer EU-Beitritt sogar das letzte nordische Land mitziehen, das sich noch außerhalb der EU befindet: Norwegen.

Die Bundesregierung ist gut beraten, einen isländischen Beitrittsantrag aktiv zu unterstützen. Auch hier hilft der Verweis auf Norwegen. 1972 agierte die Regierung Brandt im Rahmen der Beitrittsverhandlungen als Treuhänder nordischer Interessen in Europa. Damit wurde zugleich ein nachhaltiger Durchbruch in den seit dem Zweiten Weltkrieg belasteten deutsch-norwegischen Beziehungen erreicht. 1994 knüpfte die Regierung Kohl an diese Linie an. Obwohl der Beitrittsprozess damals erneut scheiterte, konnten die bilateralen Beziehungen weiter vertieft werden. Heute verbindet Deutschland mit Norwegen trotz seiner Sonderstellung am Rande der EU eine exzellente Partnerschaft von strategischer Bedeutung. Es wäre zu wünschen, wenn sich die deutsch-isländischen Beziehungen vergleichbar fruchtbar entwickelten, selbst wenn der Bundesaußenminister eines Tages wieder sagen muss, was sein Vorgänger Klaus Kinkel 1994 gegenüber seinem norwegischen Amtskollegen Bjørn Tore Godal geäußert hatte: »Jetzt kenne ich jeden norwegischen Fisch mit Vornamen, und Sie sagen immer noch nein!«.

Deutschlands Rolle

Island wird nur schwerlich die politische Bereitschaft aufbringen, den Weg in die EU zu Ende zu gehen. Gleichwohl sollte die

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2009
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