

Icesave Die unbeantworteten Fragen

Wäre es nach dem Willen weniger einflussreicher Staaten in Europa gegangen, hätte sich Island nach dem Kollaps seines Bankensystems im Jahre 2008 eine enorme Schuld aufgeladen, die möglicherweise mehrere Generationen unter sich begraben hätte. Die gemeineuropäischen Erfahrungen in der Finanz-, Schulden- und Eurokrise der vergangenen Jahre haben den Blick auf die isländischen Ereignisse verändert. Spätestens seit den jüngsten Zuspitzungen auf Zypern gilt Island vielen als Wegbereiter einer Krisenpolitik, die in Europa noch vor wenigen Jahren bestenfalls als „unkonventionell“ angesehen wurde.

Daher kann es nicht verwundern, dass die Geschichte gerade wegen ihres glücklichen Ausgangs für Island einen sehr bitteren Nachgeschmack zurücklässt. Beinahe wäre dem kleinen Land das Machtgefälle im Verhältnis zu seinen europäischen Nachbarn zum Verhängnis geworden. Europa muss ein Interesse daran haben, dass sich derartige Ereignisse nicht wiederholen.

Am 8. Oktober 2008 kollabierte das Bankensystem auf Island. Wenige Tage darauf entschlossen sich die Regierungen der Niederlande und Großbritanniens die Inhaber der „Icesave-Konten“ auszuzahlen und verlangten von Island, sich zur Erstattung dieser Aufwendungen zuzüglich eines hohen Zinses bereit zu erklären. Eine entsprechende Erklärung gegenüber der niederländischen Regierung wurde zwar unterzeichnet, später aber zurückgezogen. An die britische Regierung erging überhaupt keine Erklärung.

Die folgenden Monate führten nicht nur zu einem vollständigen Zusammenbruch des isländischen Finanzsystems, der sich anschließende wirtschaftliche Niedergang erfasste darüber hinaus weitere Bereiche des gesellschaftlichen Lebens auf Island.

Vom ersten Tag des Bankenkollapses an sah sich der isländische Staat einem enormen Druck seitens der britischen und niederländischen Regierungen sowie weiter Teile der internationalen Gemeinschaft ausgesetzt, die Einlagen in den britischen und niederländischen Icesave-Zweigstellen der Landsbanki zu garantieren und dadurch seinen vermeintlichen „völkerrechtlichen Verpflichtungen“ nachzukommen. Die übrigen skandinavischen Länder, die traditionell zu Islands engsten Verbündeten zählen, stellten zwar dringend erforderliche Finanzhilfen zur Verfügung, um die Währungsreserven der isländischen Zentralbank aufzustocken und die Finanzierung des IWF-Programms zu ermöglichen. Diese Hilfe stand allerdings unter der Voraussetzung, dass Island seine „völkerrechtlichen Verpflichtungen“ in Bezug auf die Icesave-Angelegenheit achtet. Einzig Polen und die Färöer verzichteten bei ihren Hilfszusagen auf derartige Bedingungen.

Der Internationale Währungsfonds knüpfte seine Unterstützung zwar nicht an dieselben Bedingungen wie sie die skandinavischen Länder vorsahen. Da diese Länder ihre Zusage für die Finanzierung des IWF-Programms jedoch von der Einhaltung der „völkerrechtlichen Verpflichtungen“ Islands abhängig machten, wurde die Überprüfung des IWF-Programms wiederholt hinausgezögert. Die auf die Linie Den Haags und Londons abgestimmte Haltung der skandinavischen Länder stand somit den notwendigen Finanzierungszusagen für das IWF-Programm im Weg. Die IWF-Hilfe wurde damit zur Geisel, um Island die Bereitschaft abzupressen, sich in Verhandlungen zur Übernahme von Garantien im Umfang von 50% des BIP zu verpflichten. Bei jeder Überprüfung des IWF-Programms musste Island den IWF davon überzeugen, dass es sich redlich um den Abschluss der Verhandlungen über seine angeblichen „Verpflichtungen“ bemühte. Ein Scheitern der Finanzierung des IWF-

Programms hätte potenziell verheerenden Folgen für die bereits angeschlagene Wirtschaft Islands gehabt.

Ohne die Rückendeckung der USA – mit ihrem großen Stimmgewicht im Gouverneursrat des IWF – und ohne das Engagement des geschäftsführenden Direktors hätte sich der Gouverneursrat angesichts des Drucks Großbritanniens, der Niederlande und ihrer politischen Verbündeten wohl nicht mit einer Korrektur des Programms befasst. Über Monate hinweg wurde Island von der internationalen Gemeinschaft einschließlich der skandinavischen Ländern bedrängt, sich zur Übernahme von Verpflichtungen bereit zu erklären, welche das Land vermutlich niemals hätte schultern können. Auch der isländische Vorschlag, den Streit von einem internationalen Gericht entscheiden zu lassen, wurde zurückgewiesen. Erst bei einer späteren Überarbeitung des Programms gab der Gouverneursrat grünes Licht für die Auszahlung des IWF-Darlehens.

Am 28. Januar 2013 legte der EFTA Gerichtshof sein Urteil zu der Frage vor, ob Island durch die unterbliebene Entschädigung der Inhaber der Icesave-Einlagen gegen das EWR-Abkommen verstoßen hat. Mit Deutlichkeit stellt der Gerichtshof fest: Island hat nicht gegen das EWR-Abkommen verstoßen und Island war weder zur Rückzahlung der Icesave-Einlagen, noch zur Übernahme einer entsprechenden Garantie verpflichtet.

In Anbetracht der bemerkenswerten Hintergründe des Falls und des Urteils des EFTA-Gerichtshofs stellen sich drei Fragen:

1. Erfüllt das Völkerrecht seine Schutzfunktion für kleine Staaten? Beinahe wäre es einigen größere Staaten in Abstimmung mit internationalen Einrichtungen gelungen, gegen das Völkerrecht eine Lösung der Icesave-Angelegenheit zu erzwingen, die voraussichtlich zu gravierenden wirtschaftlichen Problemen auf Island geführt hätte.
2. Können Staaten und internationale Organisationen zur Rechenschaft gezogen werden, wenn sie kleine Staaten unter exzessivem Druck zur Übernahme unbegründeter Verpflichtungen drängen, welche mit großer Wahrscheinlichkeit zu ernststen wirtschaftlichen Problemen in diesem Staat geführt hätten.
3. Welche Verantwortung trägt die Europäische Union dafür, dass sie bei den Mitgliedstaaten und ihren Bürgern die Erwartung geweckt hat, die Einlagensicherungssysteme seien auch schwerwiegenden Banken Krisen gewachsen, wenn sich dieser Darstellung als unzutreffend erweist, wie es das vorliegende Urteil des EFTA-Gerichtshofs nahelegt. Es ist in diesem Zusammenhang in Erinnerung zu rufen, dass die maßgeblichen Vorschriften zur Einlagensicherung in einer EU-Richtlinie festgelegt sind, auf deren Inhalt Island keinen Einfluss hatte. Welche Ansprüche können diejenigen stellen, gegenüber denen das von der EU zu verantwortende System versagt hat.

Die vorstehend benannten Fragen und Probleme erfordern eine Debatte darüber, wie den offen zutage getretenen Unzulänglichkeiten des bestehenden Systems zu begegnen ist. Es ist inakzeptabel, wenn einem Staat gewaltige Schulden aufgebürdet werden sollen, für die es an einer rechtlichen Grundlage fehlt. Da die jüngsten Reformen an der Einlagensicherungsrichtlinie diesbezüglich nichts ändern, ist nicht auszuschließen, dass demnächst andere europäische Staaten in ähnliche Bedrängnis geraten werden wie Island. Es ist nun erforderlich, die Probleme zu diskutieren, die der Icesave-Fall so deutlich aufgeworfen hat, nämlich, dass es kleinen Staaten offenbar schwer fällt, ihre Rechtspositionen auf der Ebene des Völkerrechts zu verteidigen.

Lárus L. Blöndal / Stefán Már Stefánsson
Rechtsanwalt/ Professor an der Universität Islands

Die Autoren haben seit 2008 zahlreiche Artikel zur Rechtsposition Islands im Icesave-Streit veröffentlicht; den ersten bereits am 15. Oktober 2008, eine Woche nach dem Bankenzusammenbruch. Einige dieser Artikel sind auch außerhalb Islands erschienen. Im Frühjahr 2010 wurde eine Zusammenfassung dieser Beiträge auf Englisch, Dänisch und Isländisch veröffentlicht, welche auch an die niederländischen und britischen Vertreter im Rahmen der ersten Icesave-Verhandlungen übermittelt wurde. Die darin dargelegte Argumentationslinie findet sich im Urteil des EFTA-Gerichtshofs in weiten Teilen wieder.