

04.03.2010

## Bankrott im Nordatlantik

Es war eine gespenstische Szene. Einige hundert Menschen hatten sich im fahlen Dämmerlicht des nordischen Winters vor dem Amtssitz des isländischen Staatspräsidenten Ólafur Ragna Grímsson versammelt. Rotes Fackelfeuer erhellte den Platz. In der Seefahrt bedeuten rote Fackeln höchste Not. Und »Not am Mann« besteht für Island in der Tat. Es war der 2. Januar 2010. Die Menschen waren gekommen, um gegen das sogenannte Icesave-Gesetz zu protestieren, das wenige Tage zuvor im Althing, dem isländischen Parlament, verabschiedet worden war und das, sollte es in Kraft treten, nichts anderes als den unausweichlichen Niedergang des Inselstaates im Nordatlantik zur Folge haben wird.

Doch noch ist es nicht soweit. Staatspräsident Grímsson erklärte wenige Tage nach der Kundgebung, er werde dieses Gesetz nicht unterzeichnen, es werde vielmehr am 6. März 2010 eine Volksabstimmung darüber stattfinden. Es war sicherlich nicht allein die Demonstration vor seiner Haustür, die ihn dazu bewog. Die Manifestation war nur die Spitze des Widerstands. Der Protest geht sehr viel tiefer. Bis Anfang Januar 2010 hatten 56089 Isländer eine Petition gegen das Icesave-Gesetz unterschrieben. 56000 Unterschriften scheinen nicht viel zu sein, doch in Island, einem Staat mit nur 317000 Einwohnern, sind das ein Viertel aller Wahlberechtigten. Und so ist zu erwarten, dass sich am 6. März eine Mehrheit gegen das Gesetz aussprechen wird. Die Bewegung wird nicht von politischen Parteien oder Gewerkschaften getragen. Dahinter steht eine klassische Graswurzelbewegung namens InDefence. Es waren nur zehn Personen, die sich zu ihr im Oktober 2008 zusammenschlossen. Bis heute verfügt diese Initiative über nicht viel mehr als über ein Büro und eine gut gemachte Website.

### In Geiselhaft

Der Anlass für die Gründung von InDefence war spektakulär. Der Bankrott von Lehman Brothers im Herbst 2008 führte schlagartig zur weltweiten Kreditverknappung. Die drei großen isländischen Banken, die am Rad der Spekulation kräftig gedreht hatten, verloren sofort den Boden unter den Füßen. Um ihre internationalen Geschäfte mit möglichst großer Leverage (Hebelwirkung) versehen zu können, hatten sie riesige Kredite aufgenommen. Island hatten sie dabei als gigantischen Hedgefonds in Geiselhaft genommen. Nun brach die Internetbank Icesave, ein Teil der Bank Landsbanki, denen viele Sparer in Großbritannien und in den Niederlanden ihre Gelder anvertraut hatten, zusammen. Am 7. Oktober 2008

wurde Landsbanki unter Aufsicht des Staates gestellt. Nur einen Tag später ließ die britische Regierung die Vermögen von Landsbanki, der Zentralbank Islands und der isländischen Regierung »einfrieren«. Auch Den Haag sperrte das erreichbare Vermögen von Landsbanki.

Das Besondere an dem britischen Vorgehen bestand darin, dass man hierfür den »Anti-terrorism, Crime and Security Act« nutzte, ein Gesetz, das unmittelbar nach den Terrorangriffen vom 9. September 2001 geschaffen worden war. Island, immerhin ein Gründungsmitglied der NATO und mit Großbritannien wirtschaftlich und kulturell eng verbunden, wurde wie eine terroristische Organisation behandelt. Man kann darüber grübeln, ob dies nur ein fataler Fehlgriff einer panischen britischen Regierung war, oder ob sich in diesem Handeln nicht das eigentliche Motiv der ganzen Antiterrorismus-Gesetzgebung zeigt: die Gewährleistung des privaten Eigentums in einer Notlage. Denn die Anwendung des Antiterrorgesetzes wurde mit dem notwendigen Schutz der Guthaben britischer Bürger bei Icesave begründet. Für viele Isländer, darunter nicht wenige, die in Großbritannien arbeiten und leben, ging dieses Vorgehen Londons entschieden zu weit. Sie gründeten InDefence und begannen, Unterschriften für eine Petition zu sammeln, in der gegen das britische Vorgehen protestiert wurde. Innerhalb weniger Wochen unterschrieben 83000 Menschen, darunter 75000 Isländer. Die Petition wurde am 17. März 2009 dem britischen Unterhaus übergeben. Eine offizielle Antwort steht bis heute aus.

Nach dem Zusammenbruch von Icesave wurden die Guthaben der britischen und niederländischen Sparer von London und Den Haag entsprechend den dort geltenden Regelungen zum Einlagensicherungsfonds ersetzt. Beide Länder verlangen nun von Island die Erstattung dafür. Im Frühjahr 2009 begannen die Gespräche. Doch von wirklichen Verhandlungen kann nicht die Rede sein. Der Ausdruck Diktat trifft die Sache da schon eher. Es ist ein im reinsten imperialistischen Stil von zwei alten Kolonialmächten geführter Wirtschaftskrieg, dem ein schwaches Land zum Opfer zu fallen droht: »Ökonomische Kriegführung durch die Regierungen der Niederlande und Großbritannien«, heißt es denn auch völlig korrekt bei InDefence.

Dem so zustande gekommenen Icesave-Abkommen hat der Althing auf Drängen der von Sozialdemokratie und Links-Grüner Bewegung geführten Regierung mit äußerst knapper Mehrheit am 30.12.2009 seine Zustimmung gegeben. Danach sind an Großbritannien 2,4 Milliarden Pfund und an die Niederlande 1,3 Milliarden Euro zu zahlen. Für Island bedeutet das eine Schuldenlast von insgesamt 732 Milliarden Kronen (ISK). Ab dem 1.1.2009 werden darauf zudem 5,55 Prozent Zinsen fällig. Dieser Satz liegt oberhalb derjenigen, die die Niederlande oder Großbritannien für Kredite zu zahlen haben. Beide Staaten wollen also auch noch daran verdienen. Zur Begleichung dieser riesigen Schulden hat Island vor, das Vermögen der verstaatlichten Bank Landsbanki heranzuziehen. Es wird auf 594 Milliarden Kronen geschätzt. Es ist aber sehr ungewiss, wie und vor allem wann hier Erträge hereinkommen. Geschätzt wird, dass auf lange Sicht etwa 88 Prozent dieses Vermögens für die Schuldenbegleichung zur Verfügung stehen. Sein Wert ist in Kronen ausgewiesen und

auf den Kurswert vom 22.4.2010 fixiert worden. Da die Krone zwischenzeitlich 8,5 Prozent an Wert verloren hat, sind somit bereits weitere 57 Milliarden ISK an Schulden hinzugekommen. Das einzige Zugeständnis Großbritanniens und der Niederlande bestand in den Verhandlungen mit Island in der Aussetzung von Zinszahlung und Tilgung bis 2016. Ab dann sollen aber die Schulden einschließlich Zinsen in gleichen Anteilen bis 2024 abbezahlt werden.

## Mitschuld der EU

In Großbritannien und den Niederlanden steht man dem Widerstand von InDefence gegen das Icesave-Abkommen mit Unverständnis gegenüber. Dort heißt es: Sollen doch die Isländer für den Schaden geradestehen, den ihre Banken verursacht haben. Und unverantwortlich war das Handeln der Regierung in Reykjavik in der Tat. Und doch ist diese einseitige Schuldzuweisung falsch. Es ist ein Faktum, dass sich die Verhältnisse in Island auf dem Höhepunkt der Spekulation nicht grundlegend von denen in anderen Ländern unterschieden. Joseph Stiglitz beschrieb die damalige Stimmung in der Financial Times vom 11.2.2010: »In den Jahren vor der Krise gab es ein Rennen nach unten, wer die harmloseste Regulierung hat. Island mag der Gewinner dieses Rennens gewesen sein, aber seine Bürger waren die Verlierer.« Man muss hinzufügen: Gewinner dieses bösen Spiels waren nicht nur einige isländische Banker, reiche Anleger und Spekulanten - die Absahner kamen aus vielen Ländern, nicht zuletzt aus Großbritannien und den Niederlanden. Und solange die Musik spielte, gab es auch keine Kritik an den Praktiken der isländischen Banken. Im Gegenteil: Der Staat galt - wie das inzwischen gleichfalls schwer gestürzte Irland - als neoliberales Fabelland, dem es nachzueifern galt.

Doch das mag nur die moralische Seite der Angelegenheit sein. Der Fall Island offenbart darüber hinaus handfeste Versäumnisse und Fehler in der Politik der Europäischen Union, über die man in Brüssel und den anderen europäischen Hauptstädten heute lieber schweigt. Der isländische Sicherungsfonds für Spareinlagen war mit nur 47 Millionen Euro lächerlich klein für die europaweiten Geschäfte der isländischen Banken. Doch der Umfang des Fonds von einem Prozent der durchschnittlichen Größe der Spareinlagen stand sehr wohl in Übereinstimmung mit der seinerzeit gültigen EU-Bestimmung über Einlagensicherungssysteme, die im übrigen für eine Situation extrem schnell wachsender großer Einlagen keine Vorkehrungen kannte.<sup>1</sup> Die europäischen Regelungen sind auch nur auf den Kollaps einer einzelnen Bank ausgerichtet, nicht aber auf den in Island eingetretenen Fall des Zusammenbruchs des gesamten Finanzsystems. Dort kollabierten 85 Prozent der Banken innerhalb nur einer Woche!

Mit der Schaffung des von der EU ehrgeizig vorangetriebenen Finanzdienstleistungsmarktes wurde den europäischen Banken, und damit auch den isländischen, denn das Land gehört zwar nicht der EU, aber seit 1994 dem Europäischen Wirtschaftsraum (EWR)<sup>2</sup> an, gestattet, auch jenseits der eigenen Grenzen unbeschränkt

tätig zu werden, selbst in der Form von Internetbanken. Doch die Einlagensicherungsfonds blieben national fragmentiert. Auch mit der inzwischen erfolgten Überarbeitung dieser EU-Vorschrift hat sich daran nichts geändert. Britische und niederländische Regierung haben die Einlagen ihrer Landsleute bei Icesave entsprechend den bei ihnen geltenden Einlagensicherungsfonds entschädigt. Sie haben dabei weit mehr gezahlt, als die Sparer jemals aus dem sehr kleinen isländischen Fonds hätten bekommen können. Dies ist nun das Geld, das beide Länder von Island fordern.

## Verantwortung abgewälzt

Wir finden hier ein von Brüssel bewusst in Kauf genommenes gefährliches Missverhältnis von schwacher nationaler Risikoabsicherung und gleichzeitig erlaubter freier internationaler Betätigung der Banken. Im Fall Islands ist dieser Kontrast besonders drastisch, da der dortige Sicherungsfonds nur auf einen sehr bescheidenen Markt von knapp 320000 Einwohnern zugeschnitten war, die dortigen Banken aber vor allem in der EU ihre Anleger, angelockt durch außergewöhnlich hohe Zinsversprechen, suchten und auch fanden.

Gemäß der 2008, zum Zeitpunkt des Zusammenbruchs von Landsbanki, geltenden EU-Richtlinie 94/19/EG aus dem Jahr 1994 für Einlagensicherungssysteme mussten die Mitgliedstaaten der EU als auch des EWR nationale Bankeneinlagensicherungsfonds mit einer Mindestgarantie von jeweils nur 20887 Euro vorhalten. Einige Länder waren darüber längst hinausgegangen und sicherten die Spareinlagen mit deutlich höheren Beträgen ab, so auch Großbritannien und die Niederlande. Erst ab 2005 gab es in der Europäischen Kommission Überlegungen, diese angesichts der rasanten Entwicklung der Finanzmärkte überholte Richtlinie den vollkommen veränderten Realitäten anzupassen. Doch erst nach vier (!) Jahren konnte dieser Rechtssetzungsprozess zu einem vorläufigen Abschluss gebracht werden. Mit der im März 2009 erfolgten Änderung wurde die Mindestdeckungssumme auf 50000 Euro erhöht.<sup>3</sup> Doch da war das Kind längst in den Brunnen gefallen.

Warum diese Erhöhung der Mindestdeckungssumme so quälend lange dauerte, wird aus einer Presseerklärung der Kommission von November 2006 deutlich. Darin heißt es: »Die Kommission kam zu dem Schluss, dass die derzeitigen Vorschriften zwar einstweilen ausreichen, aber dennoch eine Reihe selbstregulatorischer Maßnahmen ergriffen werden könnte, um die grenzübergreifende Funktionsweise dieser Systeme innerhalb der EU zu verbessern. Eine grundlegendere Überarbeitung der Vorschriften wird im Augenblick als verfrüht angesehen. Eine Entscheidung über die weitere Konvergenz nationaler Regeln und Praktiken ist indes an weitergehendere Diskussionen über das Krisenmanagement gebunden.« Und das damals für den Binnenmarkt und Dienstleistungen zuständige

Kommissionsmitglied Charlie McCreevy wird in der Presseerklärung wie folgt zitiert: »Wir schlagen nun vor, dass das Bankgewerbe einige dieser Fragen selbst, d.h. ohne neue Rechtsvorschriften, regelt, was ein weiteres Beispiel für ›bessere Rechtssetzung‹ in der Praxis ist.«<sup>4</sup> Mit ein wenig anderen Worten: Die Banken sollten die Frage der Sicherungsfonds selbst regeln. Doch die dachten nicht daran, da so etwas ja Geld kostet, sprich ihre Gewinne schmälert. Diese von McCreevy beschworene »bessere Rechtssetzung« war also nichts anderes als die Abdankung jeglicher staatlicher Autorität und die Delegation der Rechtssetzung an die Banken selbst. Von Kommissar McCreevy war auch nichts anderes zu erwarten. Von der irischen Regierung 2004 in die Kommission entsandt, tat er alles, um notwendige Regulierungen des Finanzdienstleistungsmarktes bereits im Keim zu ersticken. Nicht zuletzt um den Finanzplatz Irland vor jeder Einschränkung zu bewahren.

## Illegitime Schulden

Den Irrsinn, einen offenen europäischen Finanzdienstleistungsmarkt zu schaffen, ohne zugleich die dafür so notwendigen Sicherungen zu verlangen, finden wir auch bei der Finanzaufsicht. Die isländischen Banken betrieben ihr Geschäft vornehmlich von der City of London aus. Doch die britische Finanzaufsicht sah sich nicht in der Pflicht, diese formal fremden Banken zu kontrollieren. Die französische Europaabgeordnete Eva Joly stellte die vollkommen berechtigte Frage: »Konnte jemand realistisch annehmen, dass eine Handvoll Leute in Reykjavik die Aktivitäten einer Bank im Herzen der City of London effektiv kontrollieren konnte?«<sup>5</sup> Natürlich nicht, und das wusste auch die britische Regierung. Doch man sah weg, da nicht wenige vermögende Briten, aber auch Niederländer, Deutsche und viele andere blendend an den hochspekulativen Geschäften der Isländer verdienten.

Daß es überhaupt möglich ist, solche Geschäfte jenseits der Grenzen und unbeobachtet von einer schwachen Finanzaufsicht im fernen Reykjavik zu betreiben, ist die Schuld jener Institution, die als einzige in der Lage gewesen wäre, grenzüberschreitende Regelungen zu erlassen. Und dies ist die Europäische Union. Sie hat wohl den freien Finanzdienstleistungsmarkt geschaffen, aber eine wirkungsvolle Aufsicht hat sie dabei bewußt nicht mit eingerichtet. Kleinlaut gesteht die Kommission heute ein: »Die aktuelle Finanzkrise hat Schwächen im EU-Aufsichtsrahmen offenbart.«<sup>6</sup> Aber so ist nun einmal die Politik in der Europäischen Union. Sie liberalisiert und öffnet die nationalen Märkte, ohne an die Stelle der machtlos gewordenen nationalen Regulierungsbehörden EU-weite setzen zu wollen.

An Vorschlägen zu entsprechenden Regelungen hatte es indes über all die Jahre nicht gemangelt. So schrieb die Frankfurter Rundschau: »Ende 2008 legten Europaparlamentarier eine Liste mit 57 Punkten vor. So oft hatte das Hohe Haus die EU-Kommission gebeten, Gesetze auf den Weg zu bringen. In knapp 90 Prozent der Fälle hatte die Brüsseler Behörde nichts unternommen. Da sich die meisten Vorschläge auf die

Regulierung der Finanzmärkte bezogen, waren die Abgeordneten besonders frustriert.« (FR vom 3.6.2009) Angesichts dieses Versagens der Europäischen Kommission ist es schon eine Perfidie, dass sich ihr alter und neuer Präsident Manuel Barroso im Streit um die isländischen Entschädigungszahlungen ohne zu zögern auf die Seite Londons und Den Haags schlug. Im November 2009 ließ er verlauten, dass Island so lange nicht mit Hilfe der EU rechnen könne, solange nicht der Fall Icesave geklärt sei.

Die Verantwortung für das Desaster Islands liegt demnach auch in der mangelhaften Regulierung des europäischen Finanzdienstleistungsmarktes begründet, der weder eine effektive Aufsicht besitzt, noch ausreichende Sicherungen für die Anleger im Fall des Zusammenbruchs eines gesamten, nationalen Finanzsystems vorsieht. Europäische Kommission und die EU-Mitgliedsstaaten tragen daher Mitverantwortung. Es ist zutiefst unredlich, die ganze Last für die jetzt eingetretene Situation allein dem isländischen Volk aufbürden zu wollen. Es handelt sich hier um illegitime Schulden. Werner Rügemer hat darauf hingewiesen, dass bei illegitimen Schulden »die Kreditgeber eine wesentliche Mitverantwortung dafür haben, dass die Schulden so hoch sind und nicht regulär zurückgezahlt werden können«. (siehe jW-Thema v. 24.2.2010) In der Vergangenheit hat man das schon wiederholt berücksichtigen müssen. Mexiko erreichte deshalb in den 1980ern einen Nachlass von 40 Prozent auf sein Defizit, und Nicaragua hat bis heute nicht seine alten, astronomisch holden Schulden abgetragen. Argentinien stellte die Schuldenbedienung kurzerhand ein.

## Land im Niedergang

Die Island mit dem Icesave-Abkommen aufgebürdeten Lasten sind enorm. Die Schulden von 732 Milliarden Kronen entsprechen nicht weniger als 50 Prozent des isländischen Bruttoinlandsprodukts. Auf jeder Familie liegt damit eine Last von 48000 Euro. Im Vergleich dazu würde dies für Großbritannien einen Betrag von 700 Milliarden Pfund bedeuten. Martin Wolf hat in der Financial Times vom 14.1.2010 die rhetorische Frage gestellt, wie weit wohl Gordon Brown mit einem Vorschlag käme, würde er fordern, Großbritannien müsse eine gleich hohe Schuld für bankrotte britische Banken schultern. Ein solches Ansinnen würde dort natürlich niemand akzeptieren. Doch von den Isländern verlangt man das.

Auch wenn Tilgung und Zinszahlungen nach dem Icesave-Abkommen erst 2016 beginnen sollen, ist es sehr wahrscheinlich, dass das Land am Ende darunter zusammenbricht. Die isländische Ökonomie ist wie kaum eine andere von der Krise betroffen. Das Haushaltsdefizit lag 2009 bei 14,4 Prozent, höher als in Griechenland. Die Gesamtverschuldung steht inzwischen, bezogen auf das Bruttoinlandsprodukt, bei 130 Prozent, sie ist damit höher als die Italiens. Und natürlich müssen auch diese Kredite pünktlich bedient werden. Die Verluste der isländischen Börse waren größer als die des Dow Jones der USA in der Großen Depression. Zwischen 2007 und 2010 fiel die private

Nachfrage um ein Viertel. Der Lebensstandard sinkt. Die Krone hat seit Juli 2007 gegenüber dem Euro die Hälfte ihres Werts verloren. Die Arbeitslosigkeit steigt dramatisch an. Inzwischen haben bereits 8000 gut ausgebildete Einwohner das Land verlassen. Island befindet sich in der Depression. Es spricht daher nichts dafür, dass es bald aus einem sprudelnden Wachstum auch noch die Verpflichtungen aus dem Icesave-Abkommen erfüllen kann. Martin Wolf empfiehlt denn auch den isländischen Wählern ein Nein.<sup>7</sup>

Eine einzige Trumpfkarte hält die isländische Regierung allerdings in der Hand, um nach der zu erwartenden Ablehnung des Icesave-Abkommens am 6. März doch noch erträglichere Bedingungen aushandeln zu können: Es ist der angestrebte Beitritt des Landes zur Europäischen Union. Ihm hat jetzt die Europäische Kommission im Grundsatz zugestimmt. In Brüssel ist das Interesse an der Insel groß. Es locken die ertragreichen Fischgründe des Nordatlantiks. Vor allem interessiert man sich aber für die strategisch günstige Lage des Landes. Das erwartete Abtauen des Nordpolareises weckt Begehrlichkeiten nach dort vermuteten Rohstoffen. Da kommt Island der EU als Stützpunkt gerade recht.<sup>8</sup> Doch es ist fraglich, ob sich die Isländer ausgerechnet jener Europäischen Union anschließen wollen, der sie einen guten Teil ihres gegenwärtigen Unglücks verdanken.

1 2008 galt für Einlagensicherungsfonds EU-Richtlinie 94/19/EG aus dem Jahr 1994.

2 Dem Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) gehören die EFTA-Staaten Island, Norwegen und Liechtenstein, nicht aber die Schweiz, an. Damit erstreckt sich der Europäische Binnenmarkt auch auf diese drei Staaten.

3 vgl. Amtsblatt der EU, AB.L 68 vom 13.3.2009

4 [europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do](http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do)

5 Eva Joly, We demand a reasonable Icesave agreement to avoid national bankruptcy, 10.2.2010, zitiert nach [www.indefence.is](http://www.indefence.is)

6 Vgl. Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die gemeinschaftliche Finanzaufsicht auf Makroebene und zur Einsetzung eines Europäischen Ausschusses für Systemrisiken, KOM (2009) Nr. 499, S. 2

7 »Do Iceland's taxpayers have a moral obligation to pay the loan? My view is: no«, Martin Wolf in: How the Icelandic saga should end, Financial Times, 14.1.2010

8 »Stefan Fule, the European commissioner for enlargement, said there had been much discussions about the ›strategic importance of the Arctic‹«, in: E.U. panel sees reasons to encourage Iceland talks, International Herald Tribune, 25.2.2010

