



Der deutsch-isländische Fischereizonenstreit 1972–1976

Krisenfall für die NATO?



PETER LANG
Internationaler Verlag der Wissenschaften

Einleitung

Gegenstand und Ausgangslage

„Iceland had a glorious dawn and has lain in twilight ever since; it is hardly possible that it should again be called on to play a part in European History“¹, schrieb 1872 der britische Politiker und Historiker Lord Bryce nach einem Besuch der Insel. Ein halbes Jahrhundert später hatte sich die Situation fundamental geändert: „Wer immer in Besitz Islands ist, hält eine auf England, Amerika und Kanada gerichtete Pistole in der Hand“.² Mit diesem Satz begründete der englische Premier Winston Churchill in seinen Memoiren die Besetzung der Insel zu Beginn des Zweiten Weltkrieges. Durch die Entwicklung immer leistungsfähigerer Flugzeuge in den dreißiger Jahren des vergangenen Jahrhunderts wurde das subarktische Eiland im abgelegenen Norden Europas zu einer geostrategischen Schlüsselposition, an der alle Großmächte interessiert waren. Daher war auch die spätere Mitgliedschaft Islands in der NATO für die Allianzpartner von grundlegender Bedeutung.

Diese Mitgliedschaft bildete den Hintergrund für die Auseinandersetzungen um die Ausdehnungen der Fischereizone, wo ausländischen Fischern der Fischfang verboten sein sollte.³ Schwerpunkt dieser Arbeit sind die Erweiterungen der Fischereizone zwischen 1972 und 1976, da sie zum Konfliktpunkt der internationalen Beziehungen wurden: Die Bundesrepublik Deutschland und Großbritannien weigerten sich, die wiederholte, einseitige Ausdehnung anzuerkennen. Der wirtschaftspolitische Streit störte nicht nur empfindlich das Verhältnis dieser beiden Staaten zu Island, sondern beeinflusste auch die großpolitische Wetterlage maßgeblich, da die NATO-Mitgliedschaft insbesondere von den kommunistischen Ministern in Island zu dieser Zeit in Frage gestellt wurde. Zwar bestand

¹ Bryce, *Impressions of Iceland*, S. 23. Im Folgenden werden nur Kurztitel zitiert, die kompletten bibliographischen Angaben finden sich im Literaturverzeichnis.

² Churchill, *Der Zweite Weltkrieg, Hitlers Angriff auf Rußland*, S. 171. Dieser Satz wird in der Literatur immer wieder dem deutschen Geopolitiker Karl Haushofer zugeschrieben, z. B. Egilsson, *Unarmed Nation*, S. 24. Allerdings konnte diese Zuschreibung von der Verfasserin nicht verifiziert werden. Gleiches gilt für das Zitat Lenins, der anlässlich einer Komintern-Tagung 1920 verkündet haben soll, dass Island in einem künftigen Krieg mit Hinblick auf die Luft- und U-Boot-Kriegsführung eine strategisch wichtige Rolle spielen werde; Lüdke, *Island nach den Wahlen*, S. 15.

³ Im Zuge der wiederholten Ausdehnung der Fischereizone zwischen 1952 und 1976 vergrößerte Island das Gebiet, in dem das ausschließliche Fischereirecht galt, von 24 530 km² auf 733 470 km². Dies entspricht einer Ausdehnung des Gebiets um das Dreißigfache, vgl. Jónsson, *Friends in Conflict*, S. 5.

offiziell keine Abhängigkeit beider Themenkomplexe, doch wurde von unterschiedlichen Seiten die Befürchtung laut, der Streit könne Rückwirkungen auf die Stabilität des Militärbündnisses haben.⁴

Da die Sperrfrist der Akten des Auswärtigen Amtes nun nach dreißig Jahren abgelaufen ist, bieten die freigewordenen Archivbestände die Möglichkeit, den Streit detailliert zu untersuchen und neue Erkenntnisse zu gewinnen. Waren vorher nur die Ereignisfolge sowie Aussagen der beteiligten Personen in den Medien und der Öffentlichkeit bekannt, so bieten die deutschen Dokumente nun den Blick hinter die Kulissen der Außenpolitik der Bundesrepublik. Die Akten enthalten Zusammenfassungen der Gespräche auf diplomatischer Ebene mit Islandern, Briten und Gesprächspartnern innerhalb der NATO, die Einblick in die unterschiedlichen Aspekte des Konflikts bieten.

Die Anfänge der Streitigkeiten reichen weit zurück. 1952 hatte Island erfolgreich eine Erweiterung der Fischereizone von 3 auf 4 Meilen durchgesetzt. 1958 wurde diese Fischereizone dann auf 12 Seemeilen ausgedehnt.⁵ Nach einer Reihe von Auseinandersetzungen verpflichteten sich Großbritannien und die Bundesrepublik 1961, diese Zone zu respektieren. Diese Konflikte und die dann erfolgte Einigung werden in Kapitel II ausführlich dargestellt. Sie sind wichtig zum Verständnis der späteren Auseinandersetzungen. Elf Jahre später, am 15. Februar 1972, beschloss das Parlament in Reykjavik die Ausweitung der isländischen Fischereizone von 12 auf 50 Seemeilen. Großbritannien und die Bundesrepublik Deutschland riefen daraufhin den Internationalen Gerichtshof (IGH) an. Eine einstweilige Verfügung erlaubte den Klägern weiterhin den Fischfang innerhalb der 50-Seemeilen-Zone. Im Frühsommer 1973 eskalierte die Auseinandersetzung, als Großbritannien seine Royal Navy vor die isländischen Küsten entsandte, um diesen Anspruch durchzusetzen. Im Oktober 1973 kam eine auf zwei Jahre befristete Interimsvereinbarung mit Island zustande. Damit war diese

⁴ Politisches Archiv des Auswärtigen Amtes (PA AA), B 32, Bd. 101416, Bericht des AA für das Bundeskanzleramt, 28. Januar 1974: „Obwohl ein direkter Zusammenhang zwischen der Zugehörigkeit Islands zur NATO und dem Fischereizonenstreit nicht besteht, ergab sich aus der isländischen innenpolitischen Lage eine politische Verquickung bei der Fragen.“ Ebenso: AAPD, 1973, I, Dok. 108, Äußerung des isländischen Ministerpräsidenten Ólafur Jóhannesson während des Besuchs des Bremer Bürgermeisters Koschnick am 16. April 1973 in Reykjavik: „Er bat uns, in diesem Zusammenhang auch die Frage der Zugehörigkeit Islands zur NATO im Auge zu behalten, die hier nicht unumstritten sei und auf die der Fischereizonen-Konflikt Rückwirkungen haben könne.“

⁵ Pierlings, Isländischer Fischereistreit, S. 672ff. Die Fischereizone entsprach auch dem Hoheitsgebiet.

Auseinandersetzung um die Fischereizone – auch Kabeljau-Krieg⁶ genannt – zunächst beigelegt.

In den deutsch-isländischen Beziehungen hingegen schwelte der Streit weiter. Er erreichte am 24. November 1974 mit der Aufbringung des deutschen Fischereischiffes *Arcturus N.*, dessen anschließender Beschlagnahme und Verurteilung des Kapitäns einen neuen Höhepunkt.⁷ Eine sich abzeichnende Verständigung und damit einhergehende Einigung wurde erschwert, als die isländische Regierung im Juli 1975 ankündigte, in Kürze eine Ausweitung der Fischereizone auf 200 Seemeilen vorzunehmen.⁸ Im November 1975 schlossen Island und die Bundesrepublik Deutschland ein bilaterales Abkommen.

Nach Auslaufen der Vereinbarung zwischen Großbritannien und Island entflammte der Streit erneut und führte sogar zum vorübergehenden Abbruch der diplomatischen Beziehungen. Im Juni 1976 konnte eine Annäherung der Konfliktpartner erreicht werden. Großbritannien und Island verständigten sich auf eine befristete Vereinbarung. Eine grundsätzliche Regelung der Fischereizonenfrage erfolgte schließlich durch die dritte UN-Seerechtskonferenz, die allen Küstenstaaten eine „ausschließliche Wirtschaftszone“ von 200 Seemeilen einräumte.⁹ Faktisch erhielten die betroffenen Ländern innerhalb dieser Küstenzone die Kontroll- und Verfügungsgewalt über die natürlichen Ressourcen wie die Fischereibestände. Islands Maximalposition wurde Bestandteil des Völkerrechts.

Untersuchungszeitraum

Die Arbeit beginnt nach einem kurzen Abriss der Geschichte mit der Darstellung der Rolle Islands am Vorabend des Zweiten Weltkrieges. Hieraus lassen sich bereits einige Schlüsse über die strategische Bedeutung Islands innerhalb des späteren Atlantischen Bündnisses ziehen. Außerdem wird im ersten Kapitel

⁶ Der Begriff „Kabeljau-Krieg“ („Cod War“) wurde wegen seiner Symbolkraft gerne in der Presse und der populärwissenschaftlichen Literatur verwendet, z. B. FAZ, 10. August 1972: „Ein neuer ‚Kabeljaukrieg‘ vor Island?“. Oft fallen darunter dann auch die Streitigkeiten mit der Bundesrepublik. Die von der Verfasserin favorisierte Definition versteht unter den „Kabeljau-Kriegen“ die britisch-isländischen Auseinandersetzungen, da die Engländer sehr viel stärker an Kabeljau interessiert waren. Die Deutschen konzentrierten sich auf andere Fischarten. So kann man von drei „Kabeljau-Kriegen“ mit Großbritannien sprechen, bei denen jeweils die britische Kriegsmarine zum Einsatz kam. Sie wurden 1961, 1973 und 1976 beendet, vgl. auch Hart, Cod-War, S. 1.

⁷ AAPD, 1974, II, S. 1630f. Mit der Einschaltung der Judikativen wurde eine neue Eskalationsstufe erreicht.

⁸ AAPD, 1975, II, S. 1015, Ankündigung der isländischen Regierung am 15. Juli 1975.

⁹ Vgl. dazu Gündling, 200-Seemeilen-Wirtschaftszone. Die UN-Seerechtskonferenz tagte zwischen 1974 und 1982.

der Beitritt Islands zur NATO 1949 dargestellt, um das Verhältnis der Isländer zur westlichen Verteidigungsgemeinschaft verständlich zu machen. Die Vorgeschichte für die Auseinandersetzungen in den Siebzigern sind die Fischereizonenstreitigkeiten in den fünfziger und zu Beginn der sechziger Jahre. Diese werden im zweiten Abschnitt behandelt.

Der Schwerpunkt dieser Arbeit liegt auf dem Zeitraum 1972 bis 1976, der in fünf Kapiteln ausführlich untersucht wird. Ziel ist es zu analysieren, auf welche Weise Island seine Position international durchgesetzt hat, wie insbesondere die Bundesrepublik darauf reagierte und welche Auswirkungen die Auseinandersetzung auf das Nordatlantische Verteidigungsbündnis hatte.

Gang der Untersuchung und Fragestellung

Es gibt eine Vielzahl von Fragestellungen, die sich vier großen Themenblöcken zuordnen lassen: (1) Islands Beweggründe im Konflikt, (2) Die deutsche Motivation in der Auseinandersetzung und die Abstimmung mit dem britischen Konfliktpartner, (3) Der Einfluss der Streitigkeit auf die NATO sowie (4) Die rechtlichen Aspekte.

Der erste Themenkomplex umfasst das Verhalten und die diesem zugrundeliegenden Handlungsmotive Islands. Der ehemalige US-Außenminister und Historiker Henry A. Kissinger sagte einmal, dass er glaube, „dass Geschichte für Nationen das ist, was der Charakter für den Menschen ist“. Dies bedeute, dass man „gewisse, aber nicht zahllose Möglichkeiten des Eingreifens“¹⁰ habe. Insofern soll zuerst die historische Ausgangslage Islands untersucht werden, um die möglichen Reaktions- und Verhaltensweisen in der Auseinandersetzung zu verstehen: Darunter fallen die Zugehörigkeit zum dänischen Königreich, das Fehlen militärischer Traditionen sowie einer eigenen Armee. Als Teil des dänischen Königreiches gehörte Island kulturell und auch politisch zu den nordischen Ländern.¹¹ In der Forschung wird auf die Gleichartigkeit des Nordens – der skandinavischen Länder Schweden, Dänemark und Norwegen sowie Finnland und Island – verwiesen. Sie sehen sich als Brudervölker mit gemeinsamen historischen, sprachlichen und kulturellen Wurzeln. Die Staaten verfügen über ein ähnliches Regierungs- und Parteiensystem, und die jeweiligen Gesellschaften sind in ethnischer und religiöser Hinsicht sehr homogen. Weiterhin ist in allen Ländern das Vertrauen in staatliche Organisationen sehr ausgeprägt. Durchschaubarkeit, Mitbestimmung und Konsens sind hohe Werte der dortigen demokrati-

¹⁰ Interview mit Henry Kissinger, Die Welt, 23. August 2006. Zwischen 1968 und 1973 war Kissinger unter Richard Nixon offizieller Berater für Außen- und Sicherheitspolitik (National Security Advisor), von 1973 bis 1977 Außenminister der USA.

¹¹ Schymik, Nordische Sonderwege, S. 10.

schen Kultur. Die Gesellschaften zeichnen sich, vor allem in der Nachkriegszeit, durch ein hohes Wohlstandsniveau bei einem gleichzeitig geringen sozialen Gefälle zwischen Arm und Reich aus. Dies wird auch durch die wohlfahrtsstaatliche Ordnung gesichert, die auf einem großen und durch allgemeine Steuern finanzierten öffentlichen Beschäftigungssektor basiert.¹² Die politische Abstimmung der Länder erfolgt seit den fünfziger Jahren im Nordischen Rat, der aus den gewählten Mitgliedern der nationalen Parlamente zusammengesetzt ist. Der Rat hat keine gesetzgebende Funktion, sondern dient vielmehr als Beratungsgremium für Regierungen und Parlamente der Mitgliedsstaaten.¹³

Was Island jedoch von diesen Ländern wesentlich unterscheidet, ist die „verspätete“ Staatsgründung im Juni 1944.¹⁴ Die Konstituierung des neuen Staates ging einher mit einer sehr nationalen Gesinnung – eine Phase, die die überwiegende Mehrheit der europäischen Länder zu diesem Zeitpunkt bereits hinter sich gelassen hatte. Daher mutet sie vor diesem Hintergrund fast schon anachronistisch an. Hinzu kommt, dass die Isländer mit 141 000 Einwohnern im Jahr 1949 nur ein verhältnismäßig kleines Volk waren.¹⁵ Die Stationierung von 50 000 alliierten Soldaten während des Zweiten Weltkrieges entsprach ungefähr einem Drittel der Bevölkerung. Dies führte trotz der insgesamt guten Kontakte zu den Soldaten dazu, dass viele der lange isoliert lebenden Isländer Gefahren für die eigene Kultur und Sitten, nationale Identität sowie Sozialstruktur befürchteten.¹⁶ Insbesondere Kontakte zwischen jungen Isländerinnen und Soldaten wurden äußerst kritisch gesehen. Vor diesem Hintergrund werden folgende Fragen innerhalb des Fischereizonenstreits zu klären sein: Wie fand sich die junge Nation, die nun erstmals selbständig außenpolitisch agierte, in ihre neue Rolle ein? Inwiefern prägte die geographische Lage am äußersten nördlichen Rand Europas die Isländer? Wie definierte eines der kleinsten europäischen Völker sein Verhältnis gegenüber den anderen Staaten?

Zudem muss die Bedeutung des Fischfangs für Island untersucht werden. Diese natürliche Ressource war der Grund für die einseitigen Ausweitungen der Gebiete, in der es fremden Nationen nicht gestattet sein sollte zu fischen. Island war von jeher vom Fischfang abhängig. Durch die Lage auf einem Kontinental-

¹² Schymik, *Nordische Sonderwege*, S. 10.

¹³ Gíslason, *Lob der kleinen Staaten*, S. 234; Lammers, *Nordic Countries*, S. 444; Wendt, *Nordic Cooperation*, S. 657.

¹⁴ Erst 1918 hatte Island einen souveränen Status innerhalb des dänischen Königreiches ausgehandelt und in der Folge seine „immerwährende“ Neutralität erklärt. 1940 wurde Island von den Briten besetzt. Am 17. Juni 1944 erfolgte die Gründung der Republik Island; Whitehead, *Außenpolitik Islands*, S. 41.

¹⁵ Whitehead, *Außenpolitik Islands*, S. 42.

¹⁶ A.a.O., S. 43.