

II. VORBEREITUNGEN ZUR LÖSUNG DER SCHULDENFRAGE

1. ERSTE ORIENTIERUNGEN

Mit der Gründung der Bank deutscher Länder im März 1948 gab es auch auf deutscher Seite eine offizielle Stelle, die sich mit fachlicher Kompetenz der Schuldenfrage annehmen konnte.¹ Der Präsident der Bank deutscher Länder, Wilhelm Vocke, lud im November 1948 führende Vertreter der deutschen Banken und der Industrie zu einem Gespräch über das Problem der Auslandsverschuldung in die Bank deutscher Länder nach Frankfurt ein. Zentrales Thema der Sitzung waren die deutschen Stillhalteschulden, die nach Auffassung sämtlicher Teilnehmer zusammen mit den kurzfristigen Handelsschulden vordringlich zu regeln waren. In deutschen Finanzkreisen gab es ein großes Interesse, eine Regelung der privaten Auslandsverschuldung möglichst rasch auf den Weg zu bringen, da dies als eine unabdingbare Voraussetzung für die Wiederherstellung normaler Handels- und Finanzbeziehungen mit dem Ausland angesehen wurde. Auf Einladung des früheren Reichsbankdirektors von Schelling, der als Treuhänder britischer Banken in Deutschland fungierte, waren bereits im Juli 1947 Vertreter der dezentralisierten Frankfurter Großbanken im Haus der Rhein-Main-Bank zusammen gekommen, um über das Problem der Stillhaltung zu diskutieren.² Hermann J. Abs, der als Vorstandsmitglied der Deutschen Bank seit 1937 dem früheren Ausschuß für das deutsche Kreditabkommen angehört hatte, wurde mit der Neubildung eines Stillhalteausschuß beauftragt, da sich der alte Ausschuß bei Kriegsbeginn praktisch selbst aufgelöst hatte.³

¹ Vgl. THEO HORSTMANN, Die Entstehung der Bank deutscher Länder als geldpolitische Lenkungsinstanz in der Bundesrepublik Deutschland, in: HAJO RIESE und HEINZ-PETER SPAHN (Hrsg.), Geldpolitik und ökonomische Entwicklung. Ein Symposium, Regensburg 1990, S. 202–212; DERS., Kontinuität und Wandel im deutschen Notenbanksystem. Die Bank deutscher Länder als Ergebnis alliierter Besatzungspolitik nach dem Zweiten Weltkrieg, in: THEO PIRKER (Hrsg.), Autonomie und Kontrolle. Beiträge zur Soziologie des Finanz- und Steuerstaates, Berlin 1989, S. 135–153. Zur Rolle der Bank deutscher Länder für den Außenhandel vgl. JOHANNES TÜNGELER, Die ersten Stunden, in: Zeitschrift für das gesamte Kreditwesen 32 (1979), Sonderbeilage „Beiträge zur Bankgeschichte“ zu Heft 17, S. 1–8.

² Protokoll über die Sitzung vom 18. 7. 1947 im Hause Rhein-Main-Bank, HADB, NL Krebs, Der deutsche Ausschuß für Stillhaltung, Stillhaltecredite 1946–50. Von Schelling war General Custodian für britische und amerikanische Stillhaltecredite.

³ Vgl. LOTHAR GALL, A man for all seasons? Hermann Josef Abs im Dritten Reich, in: Zeitschrift für Unternehmensgeschichte 43 (1998), S. 13 f.

Zusätzlich sollte bei der Bank deutscher Länder eine Stelle für Koordinationsaufgaben eingerichtet werden.⁴ Die für Finanzfragen zuständige Alliierte Bankkommission war mit den von deutscher Seite geplanten Maßnahmen einverstanden.⁵

Im Januar 1949 trat der reorganisierte Stillhalteausschuß, der auf Wunsch der Alliierten Bankkommission künftig unter der sehr allgemeinen Bezeichnung Deutscher Ausschuß für internationale Finanzbeziehungen firmierte, unter Vorsitz von Hermann J. Abs in Frankfurt zu einer ersten Sitzung zusammen.⁶ Im April 1949 fand eine weitere Sitzung statt, bei der zwei Themen im Vordergrund standen: Erstens ging es um die Ermittlung zuverlässiger Daten über die exakte Höhe und Verteilung der privaten deutschen Auslandsschulden. Besonders wichtig waren dabei die Stillhalteschulden.⁷ Das Zahlenmaterial sollte für künftige Verhandlungen aufbereitet werden, die zu führen der Ausschuß als seine wichtigste Aufgabe in der Zukunft betrachtete. Zweitens wurde die Möglichkeit diskutiert, die Stillhalteschulden unter Heranziehung des im Ausland beschlagnahmten deutschen Vermögens abzulösen. Abs schlug vor, ausländische Gläubigerbanken in geeigneten Fällen gezielt auf im Land befindliche Vermögenswerte ihrer deutschen Schuldner hinzuweisen, die mit den Außenständen verrechnet werden könnten.⁸ Offenbar orientierte sich Abs mit seinem Vorschlag an aktuellen britischen Planungen, in bestimmten Fällen eine Verrechnung von deutschen Schulden und Vermögenswerten zu erlauben.⁹ Auf deutscher Seite gab es jedenfalls Hoffnung, daß die noch nicht liquidierten Teile des beschlagnahmten deutschen Auslandsvermögens in eine künftige Regelung der deutschen Auslandsverschuldung einbezogen werden könnten, obwohl die Bestimmungen des Pariser Reparationsabkommens dem entgegenstanden.¹⁰ Diese Hoffnungen sollten sich aber nur in einem sehr geringen Um-

⁴ Aktennotiz Treue betr. Stillhaltung vom 16. 11. 1948, HADBB, B 330–3809.

⁵ Bank deutscher Länder (Rechtsabteilung) an Präsident vom 24. 9. 1948, HADBB, B 330–2011.

⁶ Protokoll über die Sitzung vom 14. 1. 1949 in Angelegenheiten im Zusammenhang mit Stillhaltefragen, HADBB, B 330–3809. Vgl. ABS, Entscheidungen, S. 59f.

⁷ Statistische Übersicht über Stillhalteschulden, August 1949, HADBB, B 330–3376.

⁸ Protokoll über die am 7. 4. 1949 in den Räumen der Bank deutscher Länder stattgefundenen Sitzung des Deutschen Ausschusses für internationale Finanzbeziehungen, HADBB, B 330–3376.

⁹ Louis Wolff (Verwalter für britische und amerikanische Stillhalte-Interessen, vor 1945 bei der Konversionskasse tätig) an die Hessische Bank vom 29. 1. 1949; Norddeutsche Bank Hamburg (Führungsstab) an die Direktoren der Hessischen Bank vom 10. 2. 1949, HADB, NL Krebs, Der deutsche Ausschuß für Stillhaltung. Stillhalte-Kredite 1946–1950.

¹⁰ Schlussakte der Pariser Reparationskonferenz vom 14. 1. 1946 (Übersetzung), HADBB, B 330–4601; Inter-Allied Reparation Agency (The Delegate of His Majesty's Government) to

fang erfüllen. In Großbritannien wurden zwar sogenannte *ex-gratia*-Zahlungen aus dem konfiszierten deutschen Vermögen geleistet, die aber nur einen geringen Teil der deutschen Schulden abdecken konnten. Später traten dann nach dem Abschluß des Londoner Schuldenabkommens sogar einige Schwierigkeiten bezüglich der Anrechnung von *ex-gratia*-Zahlungen auf. Der *Administrator of German Enemy Property* sperrte sich gegen den ausdrücklichen Wunsch der britischen Banken, die Zahlungen aus dem deutschen Auslandsvermögen auf die Stillhalteschulden anzurechnen.¹¹

Auf Einladung des *Übersee-Clubs* hielt Abs im September 1949 in Hamburg einen Vortrag. Darin beschäftigte er sich mit den Chancen der deutschen Wirtschaft, in absehbarer Zeit neue Kredite aus dem Ausland zu erhalten, die für den Wiederaufbau der deutschen Industrie so dringend benötigt wurden. Das zwischen Briten und Amerikanern seit langem umstrittene Verbot ausländischer Kapitalinvestitionen in Deutschland war immer noch in Kraft. Abs konnte in seinem Vortrag auf die anhaltende alliierte Diskussion über eine Aufhebung des Investitionsverbots verweisen, die zu vorsichtigem Optimismus Anlaß bot. Allerdings gab es nach wie vor gravierende Meinungsunterschiede zwischen Briten und Amerikanern. Britische Finanzkreise übten weiterhin massiven Druck auf ihre Regierung aus, die von den Amerikanern favorisierte einseitige Zulassung von Neuinvestitionen (*new investment*) solange zu blockieren, bis die Amerikaner ihren Widerstand gegen eine gleichberechtigte Zulassung von Reinvestitionen (*old investment*) aufgaben.¹² Die gegensätzlichen Standpunkte zögerten die ersehnte Lockerung des bestehenden Verbots von Auslandsinvestitionen noch Monate hinaus.¹³ Die Aufhebung alliierter Verbote war eine notwen-

Abbott (Treasury), Bruxelles, 22. 11. 1949, PRO, T 236–2789. Von niederländischer Seite gab es Bedenken gegen eine Aufrechnung von Auslandsvermögen gegen Auslandsschulden.

¹¹ Abs an die Studiengesellschaft für privatrechtliche Auslandsinteressen e.V. vom 29. 3. 1954; Studiengesellschaft für privatrechtliche Auslandsinteressen e.V. an den Deutschen Ausschuß für Stillhalteschulden vom 22. 5. 1954; Studiengesellschaft für privatrechtliche Auslandsinteressen e.V. an Krebs, Süddeutsche Bank AG vom 24. 6. 1955, HADB, NL Krebs, Deutscher Ausschuß für Stillhalteschulden, Zahlungen aus anderen Quellen, *ex-gratia*-Zahlungen; Aktenvermerk betr. *ex-gratia*-Zahlungen vom 23. 12. 1954: Abs an Reid (Chairman of the British Banking Committee for German Affairs) vom 30. 12. 1954, HADB, NL Krebs, Stillhaltung (Beendigung).

¹² British Banking Committee for German Affairs (Reid) to Stevens (Foreign Office) 30. 1. 1950, PRO, FO 371–85607; Office of the High Commissioner for Germany: Memorandum on Conversation, 25. 2. 1950, NA, RG 59–4395. Abs verfügte aus der Vorkriegszeit über gute persönliche Beziehungen zu britischen Finanzkreisen u. a. zu Siegmund Warburg. Vgl. dazu RON CHERNOW, *Die Warburgs. Odyssee einer Familie*, Berlin 1994, S. 439 und 475.

¹³ Kirkpatrick to Minister of State, 2. 2. 1950, PRO, FO 371–85607; Stewart Crawford: Comments on U.S. proposals on investment, March 1950, PRO, FO 371–85608.

dige, aber keineswegs hinreichende Voraussetzung, um den seit Beginn der 30er Jahre unterbrochenen Zufluß ausländischen Kapitals zu reaktivieren. Die Wiederherstellung der seit 1933 durch zahlreiche Machenschaften zerstörten deutschen Kreditwürdigkeit war nach Einschätzung von Abs nur möglich, wenn das Problem der deutschen Auslandsverschuldung einer Lösung zugeführt wurde. Abs machte seinen Zuhörern deutlich, daß die Methode „Schwamm drüber“ in diesem Fall keine akzeptable Lösung darstellte. Sie taugte nicht, das völlig zerstörte Vertrauen ausländischer Kapitalgeber in den deutschen Kreditnehmer wiederaufzubauen. Die Wiederherstellung des völlig zerstörten Vertrauens bildete nach Meinung von Abs die alleinige Basis für den Wiederaufbau geordneter Finanzbeziehungen, „denn die Gläubiger von gestern sind die potentiellen Gläubiger von morgen.“¹⁴ Abs machte keinen Hehl aus seiner tiefen Überzeugung, daß im Bereich der privaten Verschuldung ein vollständiger oder sehr weitreichender Schuldenerlaß keine in die Zukunft weisende Maßnahme darstellte, sondern eher kontraproduktiv sein würde.

Seine Auffassung, daß der säumige Schuldner seine Läuterung und seinen guten Willen nur durch Taten unter Beweis stellen könne, fand bei der Industrie keinen ungeteilten Beifall.¹⁵ Dies war insofern verständlich, als zahlreiche Schuldner aus Industrie und Handel zu diesem Zeitpunkt nicht über die finanziellen Möglichkeiten verfügten, das Geld zur Bezahlung ihrer Schulden aufzubringen. Mit einer tiefgreifenden Änderung dieses Zustands war nach Meinung vieler Experten kurzfristig auch nicht zu rechnen. Abs war dieses Faktum natürlich nicht unbekannt, als weltweit tätiger Bankier kannte er die Gesetze des internationalen Finanzmarkts jedoch nur allzu gut. Dort wurden Fakten und keine vagen Absichtserklärungen verlangt. Er vergaß in diesem Zusammenhang aber nicht, darauf hinzuweisen, daß die von den USA forcierten Entflechtungsmaßnahmen, z. B. im Bereich der Eisen- und Stahlindustrie, erheblich zur schlechten Finanzsituation der betroffenen Firmen beitrugen. Auch die Großbanken wurden durch Dezentralisierungsmaßnahmen in ihrer Geschäftstätigkeit beeinträchtigt. Teile der britischen Militärregierung begegneten den Umstrukturierungen mit erheblicher Skepsis, weil sie davon negative Auswirkungen für die Stillhaltungsschulden erwarteten.¹⁶ Gerade dieser Schuldenkategorie räumte Abs eine Schlüsselfunktion für die rasche Wiederherstellung der deutschen Kreditwürdigkeit ein:

¹⁴ ABS, Probleme der deutschen Auslandsverschuldung, S. 90.

¹⁵ Vgl. ABS, Der Weg zum Londoner Schuldenabkommen, S. 81.

¹⁶ Vgl. HORSTMANN, Die Alliierten und die deutschen Großbanken, S. 193 ff.

Wenn ich die Stillhaltung hier erwähne und noch an verschiedenen Stellen erwähnen muß, so nicht deshalb, weil sie zufällig ein Sektor aus dem Auslandskreditgebiete ist, mit dem ich mich zu befassen habe, sondern weil ich in der rechten Behandlung dieser Schulden insbesondere England gegenüber eine der wesentlichen Voraussetzungen sehe, um jene Gletschermoräne aus den eingefrorenen Krediten zu beseitigen, die beseitigt werden muß, um überhaupt das Feld für neue Kredite aus dem Ausland freizumachen.¹⁷

Als Bankier näherte sich Abs dem Problem der deutschen Auslandsverschuldung pragmatisch. Seiner Meinung nach mußten zuerst die Schulden abgebaut werden, die für die Wiederherstellung geordneter Wirtschafts- und Finanzbeziehungen am wichtigsten waren. Dies waren an erster Stelle die Stillhalte- und an zweiter Stelle die kurzfristigen Handelsschulden. Der riesige Berg privater und öffentlicher Anleiheschulden aus der Vorkriegszeit, die Schulden aus der alliierten Wirtschaftshilfe der Nachkriegszeit sowie unter Umständen noch die während des Krieges aufgelaufenen Clearingschulden waren angesichts der begrenzten deutschen Aufbringungs- und Transferfähigkeit nicht in kurzer Frist abzutragen.¹⁸ Eine Schuldenregelung, die alle Schuldenkategorien in voller Höhe einschließlich Zinsen berücksichtigte, war völlig utopisch. Die gescheiterte Reparationsregelung des Ersten Weltkriegs und die daraus resultierenden politischen und ökonomischen Folgen mahnten zu einer maßvollen und realistischen Handhabung der Schuldenfrage. Abs hielt es für ein Gebot der Vernunft, zuerst einmal eine Reaktivierung der Stillhaltecredite und den Abbau der kurzfristigen Handelsverschuldung zu betreiben und die Regelung der übrigen Schulden solange hinauszuschieben, bis eine Festigung der deutschen Finanzposition dazu die Voraussetzung bot. Die Einschätzung, daß die Regelung der Stillhaltungsschulden das wichtigste Problem darstellte und an eine Regelung der anderen deutschen Auslandsschulden kurzfristig nicht zu denken war, traf in westdeutschen Finanzkreisen auf allgemeine Zustimmung.¹⁹

Rein ökonomisch betrachtet machte ein schrittweises Vorgehen Sinn, es implizierte aber eine Ungleichbehandlung der verschiedenen Gläubigergruppen, die politisch nicht unproblematisch war. Bisher hatten es die aus-

¹⁷ ABS, Probleme der deutschen Auslandsverschuldung, S. 81.

¹⁸ Bezugnehmend auf Zahlen der Bank for International Settlement von 1931 bezifferte Abs die Auslandsschulden ursprünglich auf ca. RM 24 Mrd. Durch Abwertung von Pfund und Dollar sowie Rückzahlungen war die Schuldenhöhe bei Kriegsausbruch auf RM 9,4 Mrd. gesunken. (Die Zahlen basieren auf einem Dollarkurs von RM 2,50). Die Clearingschulden aus dem Krieg schätzte Abs auf 25 Mrd. Hinzu kamen die Schulden aus der Nachkriegswirtschaftshilfe. Vgl. ABS, Probleme der deutschen Auslandsverschuldung, S. 80 ff.

¹⁹ Deutscher Ausschuß für internationale finanzielle Beziehungen, Protokoll vom 3. 5. 1950, HADBB, B 330–3376.

ländischen Anleihegläubiger wiederholt abgelehnt, zugunsten der Stillhaltegläubiger und der Handelsgläubiger zurückzustehen. Der *Council of Foreign Bondholders* hatte die ausländischen Gläubiger deutscher Anleiheschulden bereits im Herbst 1945 zu einer internationalen Konferenz nach London eingeladen, um das weitere Vorgehen miteinander abzustimmen.²⁰ Im Februar 1950 trafen sich die Interessenvertreter der *bondholders* erneut in London zu strategischen Beratungen.²¹ Seit Jahren forderten die amerikanischen und britischen Anleihegläubiger von ihren Regierungen Unterstützung bei der Wahrung ihrer vertraglich garantierten Rechte. Vor allem galt dies für die auf Grund ihrer Genese mit besonderen Vorzugsrechten ausgestatteten Dawes- und Young-Anleihen.²² Auch der deutsche Finanzminister Schäffer erhielt wenige Wochen nach seinem Amtsantritt ein Schreiben der Anleihetreuhänder, in dem er auf die bevorzugte Rechtsposition und die absolute Transferpriorität der beiden Staatsanleihen aus der Weimarer Zeit hingewiesen wurde.²³

Die im September 1949 ins Amt gekommene Bundesregierung ließ schon sehr bald ihre Bereitschaft erkennen, sich der Auslandsschuldenfrage anzunehmen. Bereits Anfang November 1949 wurde das Bundeswirtschaftsministerium beauftragt, in Kooperation mit dem Finanzministerium und der Bank deutscher Länder eine Vorlage über die Höhe und die Zusammensetzung der deutschen Auslandsverschuldung zu erarbeiten. Gleichzeitig wurde das Justizministerium mit der Prüfung der Identitätsfrage beauftragt. Dabei mußte die Frage geprüft werden, inwieweit die Bundesrepublik völkerrechtlich als Rechtsnachfolger des Deutschen Reiches anzusehen war. Aus der Beantwortung dieser Frage ergaben sich direkte Konsequenzen hinsichtlich der Haftung der Bundesrepublik für die Auslandsschulden des Deutschen Reiches.²⁴ Damit erwiesen sich die von Gläubigerseite gehegten Befürchtungen als voreilig, die Deutschen wollten sich ihren Verpflichtun-

²⁰ E.H. Lever to Chancellor of the Exchequer, Sir Stafford Cripps, 2. 4. 1948, PRO, T 236–1987.

²¹ Foreign Bondholders Protective Council to E. Palmer, Advisor Office of Financial and Development Policy (Department), 9. 3. 1950, NA, RG 59–5170.

²² The Trustee for the German External Loan 1924 (Lord Kennet; N. D. Jay; Charles Rist) to The British High Commissioner, 20. 2. 1950; Bank for International Settlement, Trustee for the German Government International 5½% Loan 1930 to Robertson, 14. 2. 1950, PRO, FO 371–85608; Department of State: Memorandum of Conversation, The German Dollar Bond Problem, 22. 9. 1949, NA, RG 59–5204.

²³ J. P. Morgan an Fritz Schäffer vom 2. 12. 1949, BA: B 136–1123.

²⁴ Notiz über eine Ressort-Besprechung in Homburg (BFM) am 4. 11. 1949, Aktenvermerk vom 5. 11. 1949, HADB, NL Krebs, Der deutsche Ausschuß für Stillhalteschulden/Ausschuß für internationale Beziehungen, Protokolle 1949–1951.

gen als Schuldner grundsätzlich entziehen.²⁵ Der Wille zur Schuldentilgung war sowohl auf privater als auch auf öffentlicher Seite prinzipiell vorhanden, allerdings durften die Deutschen in dieser Angelegenheit nach wie vor nicht von sich aus aktiv werden.²⁶ Genau auf diesen Punkt zielte Bundeskanzler Adenauer, als er im Januar 1950 auf einer Pressekonferenz zum ersten Mal öffentlich zur Frage der deutschen Auslandsschulden Stellung nahm. Einleitend konstatierte der Kanzler, daß die Gewährung neuer Auslandskredite von der Lösung der Schuldenfrage abhängig sei, und schloß sich damit der Analyse an, die Abs in seinem Hamburger Vortrag ausführlich dargelegt hatte. Gleichzeitig machte er aber deutlich, daß den Deutschen durch das Besatzungsstatut politisch die Hände gebunden waren. Er forderte die Alliierten auf, das Problem der Auslandsverschuldung so schnell wie möglich einer Lösung zuzuführen.²⁷

Die öffentlichen Äußerungen Adenauers zur Schuldenfrage sorgten im *Foreign Office* für Unruhe. London verlangte von den Besatzungsbehörden den genauen Wortlaut der Erklärung des Bundeskanzlers und Auskunft darüber, ob der Kanzler von offizieller Stelle zu seiner Stellungnahme veranlaßt worden sei.²⁸ Der britische Argwohn richtete sich gegen John McCloy, der vor seiner Tätigkeit als amerikanischer Hochkommissar Präsident der Weltbank gewesen war. Es war bekannt, daß McCloy den Bundeskanzler im Oktober 1949 in einer Unterredung über die umstrittene Zulassung ausländischer Kapitalinvestitionen nachdrücklich auf die Relevanz der Auslandsschulden hingewiesen und ihn damit implizit zum Handeln aufgefordert hatte. McCloy soll in diesem Gespräch die Möglichkeit angedeutet haben, eine Regelung der Schuldenfrage vorläufig auf die private deutsche Auslandsverschuldung zu beschränken. Adenauer hatte im Kabinett über seine Unterredung mit McCloy berichtet.²⁹ Daraufhin war das Wirtschaftsministerium mit der Konzipierung einer Note beauftragt worden, in der unter Berufung „auf Erwägungen des amerikanischen Hochkommissars“ vorgeschlagen wurde, „die Erörterungen zunächst auf die Auslandsver-

²⁵ Report to the American Trustees' Committee on German Dollar Bonds, 23. 11. 1949, HADBB, B 330–3376. Darin wird über die positiven Ergebnisse von Gesprächen amerikanischer Gläubigervertreter mit deutschen Stellen berichtet.

²⁶ Die Kontrolle über „die ausländischen Interessen in Deutschland und die Ansprüche gegen Deutschland“ war gemäß Art. 2 (b) des Besatzungsstatuts für die Bundesrepublik Deutschland vom 8. 4. 1949 ein alliiertes Vorbehaltsrecht. Die restriktive alliierte Gesetzgebung bestand fort (Gesetz Nr. 52 und 53). Vgl. BUCHHEIM, Wiedereingliederung, S. 159 ff.

²⁷ Wahnerheide to Foreign Office, 25. 1. 1950, PRO, FO 371–85607.

²⁸ Foreign Office to Wahnerheide, 5. 1. 1950, PRO, FO 371–85607.

²⁹ Verwaltung für Wirtschaft des Vereinigten Wirtschaftsgebiets (Wahrnehmung Geschäfte für BWM) an Bank deutscher Länder (Erbstößer) vom 4. 11. 1949, HADBB, B 330–2466.

schuldung der deutschen Privatwirtschaft zu beschränken.“³⁰ Es blieb beim Entwurf einer Note. Allerdings hatten die Äußerungen Adenauers vor der Presse in die gleiche Richtung gezielt. Adenauer hatte öffentlich die Interdependenz von Auslandskredit und Auslandsschulden zum Thema gemacht. Das Vorpreschen des Bundeskanzlers wurde von den Briten mit Sorge betrachtet. Die Briten wollten das Gesetz des Handelns in der sensiblen Schuldenfrage nicht aus den Händen geben, und sie befürchteten, daß eine frühzeitige Einschaltung der Deutschen dieses Ziel gefährden könnte. Direkte Gespräche mit der Bundesregierung sollten nach britischer Auffassung zumindest solange hinausgeschoben werden, bis die drei alliierten Regierungen zu einer einheitlichen Auffassung darüber gelangt waren, wie sie das Auslandsschuldenproblem lösen wollten.

Grundlegende Fragen über Art und Umfang einer künftigen Schuldenregelung waren zu diesem Zeitpunkt zwischen den drei Alliierten noch ungeklärt, und es war schwer zu beurteilen, wie lange sich der alliierte Abstimmungsprozeß hinziehen würde. Nach britischer Einschätzung waren vor allem die Vereinigten Staaten, die sowohl im privaten als auch im öffentlichen Bereich über die höchsten Schuldenstände verfügten, mit ihren Vorbereitungen noch nicht sehr weit gediehen.³¹ In einer Mitteilung an die britischen Stellen in Deutschland urteilte das *Foreign Office* pessimistisch, daß „the question of claims and debts are big subjects and if the United States Government has scarcely begun to do the preparatory work it will be a long time before we can talk with the Germans in accordance with the agreed Minute annexed to the Washington Agreement of 8th April, 1949.“³² Gemeint war hier der Annex E zu den Washingtoner Vereinbarungen der Außenminister, der sich auf die noch bestehenden ausländischen Forderungen gegenüber Deutschland bezog. Der Passus war während des Treffens der Außenminister ohne umfassende Vorberatungen den allgemeinen Vereinbarungen der drei Außenminister zur Regelung der künftigen Deutschlandpolitik zugefügt worden.³³

³⁰ Entwurf einer Note des Herrn Bundeskanzlers an den amerikanischen Hohen Kommissar, November 1949, HADBB, B 330–4601; Vocke an Erhard vom 27. 10. 1949, HADBB, B 330–3376.

³¹ J.H. Penson (British Embassy Washington) to Dean (Foreign Office, German Trade Department), 3. 5. 1949, PRO, T 236–3390.

³² Telegram from Stevens (Foreign Office, German Section) to Wahnerheide, 15. 1. 1950, PRO, T 236–3390.

³³ Im britischen *Treasury* war man anfänglich schlecht informiert: „We could not discover how this Annex was brought to birth“; Minute Sheet Abbott to David R. Serpell, 24. 5. 1949, PRO, T 236–3390.

Der Passus verpflichtete die Regierungen der drei Alliierten in Abstimmung mit anderen Regierungen, darunter auch der deutschen, zur Ausarbeitung von Vorschlägen „for the settlement of financial claims against Germany, claims arising out of the war which remain unsettled, claims with respect to Allied property in Germany, and other questions of an economic or legal character.“³⁴ Der Annex E beinhaltete eine Reihe sehr unterschiedlicher finanzieller und sonstiger Forderungen an Deutschland, die alle im Zusammenhang mit dem Krieg entstanden waren und die noch der Regelung bedurften. Soweit wie möglich sollte dies noch geschehen, bevor die Alliierten im Zuge einer Revision des Besatzungsstatuts weitere Kompetenzen auf die Bundesregierung übertrugen. Die Ende 1949 ins Amt gekommene Bundesregierung verfügte im Anfang nur über sehr eingeschränkte Souveränitätsrechte. Die Besatzungsmächte hatten sich im Besatzungsstatut eine Reihe zentraler Vorbehaltsrechte gesichert. Nach einer Phase der Bewährung sollten die Hoheitsrechte der Bundesrepublik dann schrittweise erweitert werden. Eine erste Revision des Besatzungsstatuts stand schon bald nach der Gründung der Bundesrepublik auf der politischen Agenda. Ihr würden zumindest einige der im Besatzungsstatut verankerten alliierten Vorbehaltsrechte zum Opfer fallen.³⁵ Deshalb machte man sich im Kreis der Alliierten Sorgen, inwieweit die oben benannten Ansprüche gegenüber Deutschland auch dann durchsetzbar sein würden, wenn die Besatzungsmächte einen Teil ihrer Rechte in Deutschland aufgeben hatten. Ganz offensichtlich war das Mißtrauen gegenüber dem früheren Kriegsgegner nach wie vor beträchtlich. Um sich gegen unliebsame Entwicklungen in der Zukunft juristisch abzusichern, gab es Überlegungen, die Bundesregierung zur Abgabe einer „formal recognition of such claims“ zu veranlassen.³⁶

Im *Foreign Office* wurde an der unspezifischen Formulierung des Annex E, der auf Vorschlag der Amerikaner zustande gekommen war, heftige Kri-

³⁴ Text of Annex E of the memorandum of Agreed Measures resulting from the Meeting of Ministers in Washington from 6th to 8th April 1949, FO: T 236–3390.

³⁵ Die Besatzungsmächte verfügten über die Zuständigkeit, „die ausländischen Interessen in Deutschland und die Ansprüche gegen Deutschland sicherzustellen“ (Art. 2b des Besatzungsstatuts für die Bundesrepublik Deutschland vom 8. 4. 19949), und sie hatten das Recht auf eine „Überwachung des Außenhandels und der Devisenwirtschaft“ (Art. 2g), in: Amtsblatt der Alliierten Hohen Kommission in Deutschland Nr. 1 (1949), S. 13 ff.

³⁶ Text of Annex E of the Memorandum of agreed measures resulting from the meeting of Ministers in Washington from 6th to 8th April 1949, PRO, T 236–3390. Dies entsprach auch einer Forderung der britischen Industrie, die bemängelte: „there is no mention of the debts and other obligations of the former Reich“ im GG; Committee of British Industrial Interests in Germany (Cavendish-Bentinck) to Stevens (Foreign Office) 27. 5. 1949; Stevens to Cavendish-Bentinck, 23. 6. 1949, PRO, FO 371–76683.

tik geübt. Die Briten beklagten die Heterogenität der in diesem Passus aneinandergereihten *claims*, deren Erfüllung unterschiedslos eingefordert wurde. Die Briten hielten es für inopportun, in diesem Zusammenhang auch die Regelung von „claims arising out of the war“ zu verlangen. Angesichts der politischen Entwicklung der letzten Jahre war der Zeitpunkt für eine solche Forderung denkbar ungünstig, weil deren Erfüllung im Grunde einer Friedenskonferenz vorbehalten war. Dafür gab es vorläufig keine Aussichten. Einige britische Beamte vermuteten hinter dieser Forderung sogar eine gezielte amerikanische Taktik, um Fortschritte in der Schuldenfrage zu unterbinden.³⁷ Das Verhältnis zwischen London und Washington war zu dieser Zeit von Argwohn und Mißtrauen nicht frei. Die Briten dachten im Gegensatz zu den Amerikanern sehr pragmatisch. Sie wollten sich auf die Bereiche konzentrieren, die ihnen unter den gegebenen Umständen regelbar schienen, nämlich die *pre-war debts* und die *post-war debts* in Verbindung mit dem Problem des *foreign investment*.

Da die Regierung Adenauer für die Bundesrepublik den Anspruch der alleinigen Rechtsnachfolge des Deutschen Reichs erhob, oblag ihr nach britischer Auffassung juristisch die Verantwortung für die gesamten Schulden des Deutschen Reichs. Welche konkreten Zahlungsmodalitäten später vereinbart werden würden, stand auf einem anderen Blatt. Auch nach dem Hamburger Vortrag von Abs und trotz der Presseerklärung des Bundeskanzlers gab es in der britischen Administration Befürchtungen, daß sich die Deutschen nicht freiwillig der Schuldenfrage annehmen würden, sondern „probably need a lot of prodding.“³⁸ Die amerikanische Regierung betrachtete die Schuldenfrage dagegen eher gelassen aus einer globalen Perspektive. Die Frage von *debts* und *claims* war für sie mit anderen wichtigen deutschlandpolitischen Problemen verflochten. Die Amerikaner waren sich bewußt, daß die Bundesregierung an der Lösung dieser Probleme sehr interessiert war und auf die Hilfe der amerikanischen Regierung baute. Je länger diese Probleme in der Schwebe blieben, desto mehr *bargaining power* blieb in den Händen der Amerikaner.³⁹ Im Gegensatz zu den finanziell schwachen Briten waren die finanziell überaus potenten Vereinigten Staaten auf eine schnelle Rückzahlung der deutschen Schulden nicht angewiesen.

Aus der anfänglichen Verwirrung über das Zustandekommen des Annex E zogen die Briten die Lehre, die für sie wichtige Auslandsschuldenfrage für

³⁷ Dean (Foreign Office) to Penson (Washington), 28. 4. 1949, PRO, FO 371-76683.

³⁸ Stevens (Foreign Office) to Penson (Washington), 14. 2. 1950, PRO, T 236-3390.

³⁹ Telegram from Foreign Office (German Section), Stevens to Wahnerheide, 15. 1. 1950, PRO, T 236-3390.

künftige Außenministerkonferenzen besser und gründlicher aufzubereiten. Zu diesem Zweck bemühte sich das *Foreign Office*, in deutschen Bank- und Regierungskreisen ein Meinungsbild zur Schuldenfrage zu gewinnen. Besondere Aufmerksamkeit schenkten sie der Meinung von Hermann J. Abs, der sich in britischen Wirtschafts- und Finanzkreisen seit den zwanziger Jahren großer Wertschätzung als Geschäfts- und Verhandlungspartner erfreute.⁴⁰ Im Gegensatz dazu gab es in einflußreichen Kreisen aus Wirtschaft und Politik in den USA erhebliche politische und moralische Vorbehalte gegen den Bankier Abs, obwohl dieser während der Nazizeit nicht Mitglied der NSDAP gewesen war und vom Hamburger Entnazifizierungsausschuß in die Kategorie V (unbelastet) eingestuft worden war. Abs war seit 1937 Mitglied des Vorstands der Deutschen Bank und bis 1945 für das Auslandsgeschäft der Bank zuständig gewesen. In dieser Funktion hatte er zahlreiche wichtige Aufgaben inne, die eine enge Zusammenarbeit mit wichtigen Funktionsträgern des nationalsozialistischen Herrschaftssystems implizierten.⁴¹ Auch eine schriftliche Mitteilung von Hochkommissar McCloy an den amerikanischen Außenminister, daß „extensive investigations have disclosed no factual evidence of a derogatory character“ konnte wenig zum Abbau der in den USA verbreiteten Vorbehalte gegenüber Abs beitragen.⁴² Des ungeachtet galt der Bankier Abs aber auch in den Vereinigten Staaten als eine der einflußreichsten Persönlichkeiten der deutschen Wirtschaft. Aus diesem Grund lud ihn das *Board of Governors* der *Federal Reserve Bank* gemeinsam mit dem Präsidenten der Bank deutscher Länder Vocke im

⁴⁰ Minute Crawford to German Political Department and German Commercial & Industry Department, 21. 3. 1950, FO 371–85607.

⁴¹ Zur Rolle der Deutschen Bank im Dritten Reich vgl. HAROLD JAMES, Die Deutsche Bank und die Diktatur, in: LOTHAR GALL und GERALD D. FELDMAN (Hrsg.), Die Deutsche Bank 1870–1995, München 1995, S. 334 ff. Zur beruflichen Tätigkeit von Abs im Dritten Reich vgl. GALL, A man for all seasons?, S. 26 ff.; DERS., Hermann Josef Abs – politischer Bankier zwischen den Zeiten. Festvortrag anlässlich der Feierstunde zum 100. Geburtstag von Hermann Josef Abs am 15. Oktober 2001 in der Deutschen Bank, Frankfurt, in: Hermann J. Abs, 15. 10. 1901 – 5. 2. 1994, (Eigendruck Deutsche Bank) 2001, S. 18–30; vgl. TIM SCHANETZKY, Unternehmer: Profiteure des Unrechts, in: NORBERT FREI (Hrsg.), Karrieren im Zwielicht. Hitlers Eliten nach 1945, Frankfurt a.M. 2001, S. 80 ff.

⁴² McCloy war anfänglich gegenüber Abs skeptisch eingestellt, gewann dann jedoch ein positiveres Bild. Telegram from McCloy (Frankfurt) to Secretary of State, 14. 11. 1949, NA, RG 59–5204. Vgl. dazu KAI BIRD, The Chairman. John J. McCloy. The Making of American Establishment, New York 1992, S. 329: „Both men [Abs und Pferdmenges] had collaborated with the Nazis, and though they were not prosecuted at Nuremberg, they were placed on the Allied war-criminal list. Abs knew Adenauer from the 1920s ... They were kindred spirits, men of culture and conservative judgement, and Adenauer came to rely on their advice regarding a wide range of issues. In later years, McCloy himself would count both bankers as personal friends.“

Dezember 1949 zu einem Informationsbesuch in die USA ein. Abs hatte dort die Gelegenheit zum Meinungsaustausch mit einer Reihe einflußreicher Banker und Politiker. Er war bemüht, das ihm entgegengebrachte Mißtrauen abzubauen, hatte damit aber nur begrenzten Erfolg.⁴³ In einer Gesprächsnotiz des *State Department* findet sich die folgende Beurteilung der Person Abs:

Mr. Abs gave the impression of being a very astute student of German financial and economic life. He also appeared to be trying to impress his hearers as a staunch advocate of free democratic principles, and a supporter of the common man. This attitude should be carefully evaluated against Mr. Abs' earlier career as a foremost financial personage during the Hitler regime.⁴⁴

Die tiefe Skepsis war unverkennbar. Im Verlauf der nächsten Jahre gelang es Abs sukzessive, seine Reputation in den Vereinigten Staaten zu verbessern. Sein konstruktives Mitwirken an der Aushandlung und am Erfolg des Londoner Schuldenabkommens trug sicher nicht unerheblich dazu bei. Abs führte Anfang der 60er Jahre in Washington auch die Verhandlungen zur Freigabe des in den Vereinigten Staaten beschlagnahmten deutschen Vermögens, die jedoch wenig erfolgreich verliefen.⁴⁵ In manchen gesellschaftlich einflußreichen Zirkeln der USA überdauerten die Zweifel an der politischen und moralischen Integrität von Abs trotz seiner unbestreitbaren beruflichen Leistungen nach 1945 die Jahrzehnte bis zu seinem Tod im Jahr 1994.⁴⁶

Nach dem Amtsantritt der Regierung Adenauer setzte Abs seine Bemühungen um eine baldige Regelung des Schuldenproblems verstärkt fort. Im Zentralbankrat äußerte er den Wunsch, zügig eine umfassende aktuelle Aufstellung der deutschen Auslandsverschuldung zu erarbeiten, die als Basis zur Aufnahme von Sondierungsgesprächen mit den Alliierten dienen konnte.⁴⁷ Unterstützung erhielt Abs von ERP-Minister Blücher, der einen

⁴³ Ein Engagement Abs bei der Bank for International Settlement kam ebenfalls nicht zustande. „About Abs Mr. McCloy had no personal objections, but told me that in some American quarters there is still some hesitation to accept him. So we came to the result to drop this proposal“; Vocke an Niemeyer (Bank of England) vom 25. 4. 1950, HADBB, B 330–2036.

⁴⁴ Department of State. Memorandum on Conversation: Economic matters relating to the internal affairs, 19. 12. 1949, NA, RG 59–6773; Vgl. HORSTMANN, Die Alliierten und die deutschen Großbanken, S. 201 f.

⁴⁵ Vgl. KREIKAMP, S. 246 ff.

⁴⁶ Vgl. BIRD, S. 329 und 366.

⁴⁷ Gemäß § 17 des Bank deutscher Länder-Gesetzes sollten die Landeszentralbanken Erhebungen im Bereich der privaten Verschuldung durchführen; Vermerk für Direktor Wilhelm (Bank deutscher Länder) vom 16. 12. 1949, HADBB, B 330–3805; Vermerk betr. Deutsche Auslandsschulden vom 15. 2. 1950, HADBB, B 330–2466 (Dabei handelt es sich im Prinzip

Ausschuß zur Vorbereitung direkter Verhandlungen mit den Alliierten ins Leben rufen wollte. Neben Abs sollten darin Vertreter der Bank deutscher Länder und Beamte verschiedener Bonner Ministerien vertreten sein. Das Vorhaben verlief jedoch im Sande. Möglicherweise wurde die Bedeutung der Auslandsverschuldung für die weitere wirtschaftliche Entwicklung der Bundesrepublik von vielen Entscheidungsträgern unterschätzt. Abs gehörte sicher nicht dazu. „Die zögernde Behandlung der Schuldenfrage auf deutscher Seite,“ schrieb er rückblickend, „führte dazu, daß die Initiative auf die Alliierten überging.“⁴⁸ Dieses Urteil aus späteren Jahren ist nur halb richtig. Es läßt die engen Grenzen außer Acht, die dem (wirtschafts-)politischen Handeln der Deutschen damals gesetzt waren. Möglicherweise hätte ein aktiveres Vorgehen der staatlichen deutschen Stellen in der Schuldenfrage die Chance eröffnet, zu einem früheren Zeitpunkt einbezogen zu werden und damit einen direkten Einfluß auf die alliierte Schuldenpolitik zu gewinnen. Die britischen Akten lassen erkennen, daß man in London eine solche Entwicklung geradezu fürchtete.

Dagegen machte man sich in den Vereinigten Staaten eher Gedanken über die potentielle Gefahr einer rein europäischen Lösung des Schuldenproblems. Die amerikanischen Anleihegläubiger übermittelten dem *State Department* ihre Sorge, daß sich Briten und Franzosen vorzeitig zu Lasten der amerikanischen Gläubiger mit den Deutschen über die Regelung ihrer Schulden verständigen könnten.⁴⁹ Eine Neigung zum Abschluß von Schuldenregelungen unter Ausschluß des Dollars war in Europa durchaus vorhanden. Trotz der Marshallplanhilfe klaffte weiter eine erhebliche Dollarlücke. Die Befürchtungen der amerikanischen Gläubiger verstärkten sich durch die Bildung der Europäischen Zahlungsunion im Sommer 1950.⁵⁰ Um einer einseitigen Benachteiligung der amerikanischen Gläubiger vorzubeugen, sprach sich die amerikanische Regierung für die Abhaltung einer internationalen Schuldenkonferenz aus. Alle bilateralen Übereinkünfte lehnte sie dagegen strikt ab.

Die rigide Haltung der US-Regierung spiegelte sich nicht zuletzt in dem zähen Ringen um die Zulassung von ausländischen Investitionen in

um eine Fortschreibung von: Dr. Tomberg (Frankfurt am Main), Stand der deutschen Auslandsverschuldung vom 27. 10. 1949, BA, B 146–1175).

⁴⁸ ABS, Der Weg zum Londoner Schuldenabkommen, S. 81 ff. (Zitat S. 83).

⁴⁹ Memorandum of Conversation (Department of State): German Dollar Debt, 13. 4. 1950, NA, RG 59–5205.

⁵⁰ Zu Gründung und Zielsetzung der Europäischen Zahlungsunion vgl. KAPLAN und SCHLEIMINGER, S. 7 ff.; ROBERT MARJOLIN, *Europe and the United States in the World Economy*, Durham, N.C. 1953, S. 60 ff.

Deutschland (*foreign investment*) wider. Nach jahrelangen Diskussionen konnte man sich im Juni 1950 endlich auf eine Teillösung einigen, die in bestimmten Fällen eine Schuldenregelung in deutscher Währung (*DM-settlement*) auf freiwilliger Basis erlaubte. Dies bedeutete, daß ein Schuldner von seinen ausländischen Gläubigern nicht zur Zahlung in DM gezwungen werden konnte, auch wenn er dazu in der Lage gewesen wäre. Die Gefahr zahlungsbedingter Konkurse und Zwangsvollstreckungen sollte durch diese Regelung, die auf Druck der Amerikaner gegen anderslautende britische Wünsche durchgesetzt wurde, minimiert werden.⁵¹ Noch problematischer war jedoch eine zweite Einschränkung, die den zahlungswilligen Schuldner dazu verpflichtete, mindestens 60 Tage vor der Aufnahme der Zahlung an einen seiner Gläubiger seine sämtlichen anderen Gläubiger über die bevorstehende Zahlung zu unterrichten. Die Notifikationspflicht sollte die Gleichbehandlung aller Gläubiger eines Schuldners gewährleisten. Gab es Probleme, konnten die zuständigen alliierten Behörden die Genehmigung zum *DM-settlement* verweigern.⁵² In der Praxis erwiesen sich diese Bedingungen als enorm hinderlich, so daß die neue Möglichkeit relativ wenig genutzt wurde. Vor allem im Bankbereich, wo dem einem Schuldner oft eine Unzahl von Gläubigern gegenüberstanden, erwies sich die neue Regelung als wenig hilfreich. Deshalb lehnten Stillhalteschuldner und Stillhaltegläubiger gemeinsam die von den Alliierten vereinbarte Regelung als impraktikabel entschieden ab.⁵³ Wegen der bekannten interalliierten Differenzen hatten die Proteste jedoch keinen Erfolg. Selbst kleinere Modifikationen an der nun geltenden Regelung ließen Jahre auf sich warten.⁵⁴ Die Lage hatte sich bis dahin grundlegend geändert, weil zu diesem Zeitpunkt eine allgemeine Schuldenkonferenz in Vorbereitung war.

Im Mai 1950 trafen sich die drei westlichen Außenminister zur Fortsetzung ihrer Diskussionen über die künftige Deutschlandpolitik in London.

⁵¹ Auch Abs hielt es nicht für ausgeschlossen, daß die zwangsweise Eintreibung alter Schulden vor allem im Bereich der von Entflechtungsmaßnahmen betroffenen Industrien Konkurse u.ä. begünstigen könnte; Minute Crawford to German Political Department and German Commercial & Industry Department, 21. 3. 1950, PRO, FO 371–85607.

⁵² Alliierte Hohe Kommission für Deutschland, Presseverlautbarung Nr. 152 vom 15. 6. 1950, Sonderbeilage zu Wirtschaftsberichte Nr. 6, HADB, NL Krebs, Der deutsche Ausschuß für Stillhalteschulden/Ausschuß für internationale Beziehungen, Protokolle 1949–51; Einzelheiten zu der Erklärung der Alliierten Hohen Kommission über ausländische Investitionen, HADB, NL Krebs, Der deutsche Ausschuß für Stillhaltung, Stillhaltecredite, Allgemeines.

⁵³ Protokoll der Sitzung des Deutschen Ausschusses für internationale finanzielle Beziehungen vom 2. 6. 1950, HADBB, B 330–3376; American Committee for standstill creditors of Germany to Secretary of State, 24. 1. 1970, und Memorandum of Conversation, 27. 10. 1950, NA, RG 43–162.

⁵⁴ Foreign Investment in Germany: Summary, 23. 5. 1950, PRO, FO 371–85609.

Bereits im Vorfeld der Konferenz war deutlich geworden, daß Briten und Amerikaner Akzentverschiebungen in ihrer Deutschlandpolitik vorgenommen hatten. Im Gegensatz zu ihrer bisherigen Praxis verfolgten die Amerikaner seit einigen Monaten einen restriktiveren Kurs, der nicht zuletzt auf Spannungen zwischen dem Bundeskanzler und dem US-Hochkommissar zurückzuführen war. McCloy zeigte sich über die von Adenauer auf dem Petersberg mit Nachdruck und Selbstbewußtsein vorgetragenen Forderungen nach größerer politischer Eigenständigkeit irritiert und erklärte es daher für falsch, den Deutschen „to give too much too quickly“.⁵⁵ Größere politische Freiheiten sollten den Deutschen seiner Meinung nach erst nach einer angemessenen Bewährungsfrist zugebilligt werden. Der scheidende britische Hochkommissar Sir Brian Robertson äußerte sich in einem Schreiben an seinen Nachfolger Sir Ivone Kirkpatrick über den fundamentalen Umschwung in der amerikanischen Politik höchst kritisch:

The American tendency to swing from one extreme to another like a pendulum appears to be in evidence at the moment. Not long ago they wanted to make every conceivable concession to the Germans and generally to keep the pace as hot as possible. Today McCloy is saying that we shall never get a proper answer so long as Adenauer is Chancellor, no amendment to the Occupation Statute can be considered for the present, and it is time to show the Germans where they get off.⁵⁶

Die Briten dachten ganz anders als die Amerikaner. Ihrer Auffassung nach sollte das Besatzungsstatut einer umfassenden Revision unterzogen und der Bundesrepublik in der Außenpolitik, dem Außenhandel und der Devisenwirtschaft größere Rechte zugestanden werden. Allerdings sollten die in Artikel 2(b) des Besatzungsstatuts verankerten Vorbehalterrechte bezüglich „foreign interests in Germany and claims against Germany“ solange aufrechterhalten werden, bis die Deutschen ersatzweise „specific undertakings“ für sie abgegeben hatten.⁵⁷ Aus historischer Erfahrung hielten es die Briten für zweckmäßiger, ihre Forderungen an die Deutschen beizeiten durch vertragliche Vereinbarungen zu sichern, statt allzu lange an überlebten Formen der Besatzungsherrschaft festzuhalten, die zunehmend antiwestlichen Ressentiments in der deutschen Bevölkerung Vorschub leistete-

⁵⁵ Kirkpatrick to Robertson (Wahnerheide), 5. 4. 1950, PRO, FO 371-85020.

⁵⁶ Private Office of the High Commissioner (CCG/BE) Wahnerheide, Robertson to Kirkpatrick (Secret), 29. 4. 1950, PRO, FO 371-85021. McCloy war über Angriffe Adenauers auf seinen engen Vertrauten und Geschäftspartner Buttenwieser sehr erzürnt. Dazu Robertson: „I personally regard Buttenwieser as a clever man without a grain of political sense in his mind. McCloy no doubt takes a different view“; The Future of Germany: General Robertson's Conclusions. Robertson to Bevin (Top Secret and Personal), 4. 7. 1950, PRO, FO 371-85022.

⁵⁷ Germany: Revision of the Occupation Statute (o. Datum), PRO, FO 371-85021.

ten.⁵⁸ Bundeskanzler Adenauer spielte in seinen Gesprächen mit den Hohen Kommissaren gern auf dieser Klaviatur.

Die Außenminister beschlossen in London die Einsetzung einer *Intergovernmental Study Group on Germany*, die bis zur nächsten Außenministerkonferenz im September 1950 auf wichtigen Feldern der Deutschlandpolitik Beschlußvorlagen erarbeiten sollte. Dazu zählte auch die Ausarbeitung eines „plan for handling outstanding claims against Germany and Germans (including pre-war and post-war claims as well as those arising out of the war) and other economic and legal issues arising out of the war.“⁵⁹ Da Amerikaner und Briten unterschiedliche Konzeptionen verfolgten, erwies sich der Auftrag zur Formulierung gemeinsamer Leitlinien als schwierig. Die Briten beklagten die amerikanische Taktik, Einzelfragen vor Grundsatzfragen regeln zu wollen, während sie selbst den umgekehrten Weg verfolgten.⁶⁰ Während der Diskussionen in der *Study Group* kam es auf amerikanischer Seite allerdings zu Kursschwankungen. Der Leiter der US-Delegation, Botschafter Lewis W. Douglas, näherte sich in seiner Lagebeurteilung dem britischen Standpunkt an. Er plädierte in Washington dafür, den Deutschen mehr Souveränitätsrechte einzuräumen, weil auf diese Weise langfristig ein größerer Einfluß auf die deutsche Politik ausgeübt werden könne. Durch ein maßvolles Eingehen auf die deutschen Forderungen würde den ständigen Attacken Adenauers gegen die alliierte Deutschlandpolitik der Boden entzogen. Dies würde auch für die Lösung der *claims*-Probleme von Vorteil sein. Douglas grenzte sich damit deutlich von Hochkommissar McCloy ab, der aus persönlicher Verärgerung weiter eine restriktive Deutschlandpolitik befürwortete.⁶¹

Die *Study Group* konnte Anfang Juli ihre eigentliche Arbeit beginnen, nachdem sich Briten und Amerikaner auf ein *Procedere* geeinigt hatten, das den Beratungen einen strukturellen Rahmen verlieh.⁶² Für den Bereich *claims* und *debts* wurde ein *subcommittee* gebildet, dem strenge Vertraulichkeit auferlegt wurde. Die Amerikaner fürchteten negative Auswirkungen auf die Finanzmärkte, wenn vorzeitig Informationen aus dem *claims committee* nach außen drangen. Aus diesem Grund sprachen sie sich auch gegen

⁵⁸ Deputy U.K. High Commissioner (Wahnerheide) Christopher E. Steel to William Denis Allen (Foreign Office), 23. 6. 1950, PRO, FO 371–85022.

⁵⁹ Min/TRI/P/13, FRUS (1950), Bd. III, S. 1050f.

⁶⁰ Minute Allen, 26. 6. 1950, PRO, FO 371–85021; Acheson (Department of State) to HICOG (Frankfurt), 12. 6. 1950, NA, RG 59–1462; Allen (Foreign Office) to Steel (Wahnerheide), 21. 7. 1950, PRO, FO 371–85023.

⁶¹ Douglas to Secretary of State, 13. 7. 1950, NA, RG 59–1462.

⁶² Allen to Penson, British Embassy Washington, 3. 6. 1950, PRO, FO 371–85239.

eine Teilnahme der Gläubigerorganisationen an den Beratungen aus.⁶³ Abgelehnt wurde auch eine direkte Beteiligung der Beneluxstaaten an der *Study Group*. Die Amerikaner wollten eine Verkomplizierung der Verhandlungen durch die Erhöhung der Teilnehmerzahl vermeiden. Außerdem wollten sie vermeiden, durch die Aufnahme von drei weiteren europäischen Staaten in eine Minderheitenposition zu geraten, die sich in bestimmten Sachfragen negativ auf die Interessen der USA auswirken könnte.⁶⁴ Auch die Briten und die ebenfalls beteiligten Franzosen wünschten keine Umwandlung der *Intergovernmental Study Group* in eine *Six Power Conference*.⁶⁵ Man gab sich aber größte Mühe, den Anschein einer Ausgrenzung der in der *Claims*-Frage besonders engagierten Niederländer und Belgier zu vermeiden, wobei sich die Briten in ihrer Haut nicht ganz wohl fühlten. Das Problem einer Dominanz der Hauptalliierten über die kleineren alliierten Staaten war im *Foreign Office* schon in den Vorjahren kritisch reflektiert worden. Am Ende hatte aber stets das politische Eigeninteresse obsiegt. So verhielt es sich auch dieses Mal. Alle waren sich einig, die Beneluxstaaten nicht direkt an den Beratungen der *Study Group* zu beteiligen. Allerdings sollten sie über den Stand der Beratungen ausführlich informiert werden, und ihnen sollte rechtzeitig Gelegenheit zur Stellungnahme eingeräumt werden.⁶⁶ Auf jeden Fall noch vor den Deutschen!⁶⁷

Bevor man konkret an die Ausarbeitung eines Schuldenplans herangehen konnte, waren eine Reihe wichtiger Vorfragen zu klären. Dazu wurden die Finanzabteilungen der Hohen Kommission von ihren Regierungen um Mithilfe gebeten.⁶⁸ Zum einen sollten sie eine Kompilation des über den Stand der deutschen Auslandsverschuldung vorhandenen Zahlenmaterials erstellen, zum anderen einen Beitrag zur Klärung juristischer Probleme leisten, die sich aus dem Krieg und seinen Folgen für das Rechtsverhältnis zwischen Schuldner und Gläubiger ergaben.⁶⁹ Im Juni 1950 legte die *Allied*

⁶³ Minute Allen, 15. 6. 1950, PRO, FO 371–85239.

⁶⁴ Department of State (Acheson) to American Embassy London, 22. 6. 1950, NA, RG 59–1462.

⁶⁵ Douglas (London) to Secretary of State, 25. 6. 1950, NA, RG 59–1462.

⁶⁶ D.R. Ashe: The Association of the Benelux Powers with the Intergovernmental Study Group on Germany, 22. 6. 1950, PRO, FO 371–85239.

⁶⁷ Allen (Foreign Office) to Steel, Deputy High Commissioner (Wahnerheide), 27. 6. 1950, PRO, FO 371–85022.

⁶⁸ Vermerk Krebs vom 12. 12. 1949, HADB, NL Krebs, Der deutsche Ausschuß für Stillhaltungsschulden/Ausschuß für internationale Beziehungen, Protokolle 1949–51.

⁶⁹ Acheson to HICOM, 2. 6. 1950, NA, RG 43–168; William C. Trimble (First Secretary of Embassy) London to Department of State, 9. 6. 1950, NA, RG 59–1462; Telegram from Foreign Office (Stevens) to Wahnerheide, 19. 5. 1950, PRO, FO 371–85139; Auszug aus Telegram Foreign Office an AHK vom 11. 7. 1950, HADBB, B 330–3805. Neben der Gold-

Bank Commission einen Bericht zum Stand der deutschen Auslandsverschuldung vor, den sie im Auftrag der Hohen Kommission angefertigt hatte. Der Bericht stützte sich auf Materialien der Bank deutscher Länder, Zahlenangaben der Reichschuldenverwaltung aus dem Jahr 1940 und auf neuere Studien der *International Bank for Reconstruction and Development*. Im Bereich der Vorkriegsschulden wurde eine Gesamtschuldenshöhe von DM 11,3 Mrd. ermittelt.⁷⁰ Zahlenangaben über die Höhe der Auslandschulden unterlagen jedoch einer gewissen Schwankungsbreite, abhängig von der Umrechnung von Reichsmark in Deutsche Mark, der Berechnung der Zinsen, der Berücksichtigung der Goldklausel u. a. Faktoren. Zur Absicherung gegen inflationistische Tendenzen waren viele Schuldverträge der Vorkriegszeit mit einer Goldklausel ausgestattet worden, deren andauernde Gültigkeit jedoch fraglich war.⁷¹

Juristisch umstritten war auch die Rechtsstellung der Konversionskasse, die im Juni 1933 zur Abwicklung des Zahlungsverkehrs mit dem Ausland eingerichtet worden war. Durch das sogenannte Moratoriumsgesetz⁷² wurde der deutsche Schuldner gezwungen, seinen finanziellen Verpflichtungen gegenüber seinen ausländischen Gläubigern durch RM-Zahlungen an die Konversionskasse nachzukommen, die für den Transfer dieser Gelder ins Ausland verantwortlich war.⁷³ Sobald der Schuldner seine RM-Zahlungen zu einem von der Reichsbank festgesetzten Kurs an die Konversionskasse entrichtet hatte, war er den deutschen gesetzlichen Bestimmungen gemäß von seiner Fremdwährungsschuld befreit, unabhängig davon, ob eine Überweisung der Gelder an den ausländischen Gläubiger tatsächlich erfolgt war. Seit 1940 waren ordnungsgemäße Transferleistungen in der Regel nicht

klausel und der Konversionskasse bestanden u. a. noch folgende juristische Probleme: Rechtliche Stellung der Forderungen gegenüber Reichsbank und Golddiskontbank, Reichsbahn und Reichspost, Ostschuldner, Verrechnungskasse; Crawford (Foreign Office, German Finance Department) to R. H. Parker, Office of Financial Advisor (BE) Wahnerheide, 18. 8. 1950, PRO, FO 1036–312.

⁷⁰ German External Debts: Pre-war Debts Report of the Working Party of the Allied Bank Commission Frankfurt [R.B. Stockreiser (Frankreich), H.C.F. Holgate (Großbritannien), H. K. Ladenburg (USA)], 16. 6. 1950, HADBB, B 330–3376. Der Bericht enthält eine Aufschlüsselung nach Schuldenkategorien.

⁷¹ Tomberg (Ref. 87) vom 25. 1. 1950: Anteil Devisen- und goldgesicherter Schulden an der alten deutschen Auslandsverschuldung, HADBB, B330–2466.

⁷² Gesetz über Zahlungsverbindlichkeiten gegenüber dem Ausland vom 9. 6. 1933, RGBl. I, S. 349.

⁷³ Vgl. JOACHIM HEINTZE, Wertpapiere der Konversionskasse, in: Zeitschrift für das gesamte Kreditwesen 8 (1955), S. 149f. Für nicht transferierte Beträge wurden von der Konversionskasse 1933/34 unverzinsliche Schuldscheine ausgegeben (Scrips), von 1935–1944 verzinsliche Schuldscheine.

mehr gewährleistet.⁷⁴ Daher hatten zahlreiche ausländische Gläubiger ihr Geld bei Kriegsende noch nicht erhalten, obwohl der deutsche Schuldner Zahlungen in Reichsmark an die Konversionskasse geleistet hatte.⁷⁵ Der juristische Streit ging nun dahin, ob diese Zahlungen rechtmäßig erfolgt waren und ihre schuldbefreiende Wirkung Bestand hatte. In einem im Auftrag der *Prudential Assurance Company* von Rudolph Dalberg verfaßten juristischen Gutachten wurde die schuldbefreiende Wirkung von Zahlungen an die Konversionskasse unter Bezugnahme auf eine Reihe ausländischer Gerichtsurteile vehement bestritten. Eine Entlastung des deutschen Schuldners sei erst dann gegeben, wenn der Gläubiger de facto sein Geld erhalten habe. Bis zu diesem Zeitpunkt hafte der deutsche Schuldner, der deshalb unter Umständen auch zu einer erneuten Zahlung verpflichtet sein würde.⁷⁶

Dalberg war seit 1946 als juristischer Berater für die *Prudential* tätig, die sich speziell der Interessen der Konversionskassengläubiger annahm. Er galt als ausgewiesener Fachmann des deutschen Rechtssystems, dessen Expertisen auch im *Foreign Office* zur Meinungsbildung herangezogen wurden.⁷⁷ In einer von der Bank deutscher Länder angeforderten juristischen Stellungnahme wurde Dalberg vorgeworfen, zwei wichtige Dinge zu verwechseln: zum einen die fortbestehende Gültigkeit des Moratoriumsgesetzes von 1933 in Deutschland und zum anderen dessen fragliche Anerkennung im Ausland.⁷⁸ Mit Nachdruck wurde die von Dalberg vertretene Behauptung bestritten, daß eine schuldbefreiende Wirkung von Einzahlungen in die Konversionskasse schon deshalb nicht bestehen könne, weil viele deutsche Schuldner nicht im guten Glauben gehandelt und an die Rechtmäßigkeit ihres Tuns selbst nicht geglaubt hätten.⁷⁹ Dalberg gründete seine Argumentation auf den günstigen Umrechnungskurs der Reichsmark zum britischen Pfund, der Zahlungen an die Konversionskasse begünstigt habe. Zahlreiche Schuldner hätten die Gelegenheit genutzt, sich vor Ende des

⁷⁴ Verbot von Zahlungen der Konversionskasse ins Ausland gemäß der VO über die Behandlung feindlichen Vermögens vom 15. 1. 1940, RGBl. I, S. 191.

⁷⁵ Vgl. HEINTZE, S. 149f.

⁷⁶ Gutachten Dalberg vom 25. 4. 1949, HADBB, B 330–3809.

⁷⁷ Dr. Rudolph Dalberg stammte aus Deutschland. Gelegentlich publizierte er auch in der Bundesrepublik. Vgl. RUDOLPH DALBERG, Die deutschen Auslandsschulden, in: Zeitschrift für das gesamte Kreditwesen 3 (1950), S. 191–195.

⁷⁸ Das Gesetz wurde von der Militärregierung nicht aufgehoben. In einem Gutachten der Legal Division OMGUS vom 5. 2. 1948, veröffentlicht im Mitteilungsblatt des Landesamtes für Vermögenskontrolle und Wiedergutmachung in Hessen vom 15. 4. 1948, wurde die schuldbefreiende Wirkung bestätigt. Für Schuld bestellte Sicherheiten (z.B. Hypotheken) waren demnach frei.

⁷⁹ Vgl. WERNER WILMANN, Das Konversionskassenproblem, in: Zeitschrift für das gesamte Kreditwesen 3 (1950), S. 440–443.

Krieges ihrer Schulden billig zu entledigen. Im deutschen Gegengutachten wurde kein Zweifel daran gelassen, daß die deutschen Schuldner gesetzmäßig gehandelt hätten.⁸⁰

Wie man angesichts der Unvereinbarkeit der Standpunkte zu einer für beide Seiten akzeptablen Lösung kommen könnte, stand auf einem anderen Blatt. Wegen der schwierigen Kreditsituation in Deutschland plädierte Abs für einen pragmatischen Umgang mit dieser Problematik. Dazu tendierten auch die, die sich auf einer mittleren Linie bewegten. Sie wollten dem Gläubiger primär zu seinem Geld verhelfen, ohne dem Schuldner gravierend zu schaden. Die Briten verfolgten einen strikt legalistischen Kurs.⁸¹ Abs ließ in einer Unterredung mit Dalberg aus taktischen Erwägungen ein gewisses Verständnis für den britischen Rechtsstandpunkt erkennen, obwohl er die deutsche Rechtsposition prinzipiell für richtig hielt.⁸²

Der von Abs geleitete Ausschuß für internationale Finanzbeziehungen ließ von dem renommierten Rechtsgelehrten Dölle ebenfalls ein Gutachten anfertigen. Auch darin wurde die schuldbefreiende Wirkung von Zahlungen an die Konversionskasse festgestellt. Offene Ansprüche könnten daher nicht erneut an den Schuldner, sondern nur direkt an die Konversionskasse oder deren Rechtsnachfolger gerichtet werden. Unter Verweis auf die deutsch-englischen Transferabkommen von 1934 und 1938 widersprach Dölle zudem der von Dalberg wiederholt vertretenen Behauptung, das Moratoriumsgesetz verstoße in England gegen die guten Sitten. Davon könne keine Rede sein, weil die britische Regierung das Gesetz durch den Abschluß der Verträge indirekt anerkannt und ihm konkludent zugestimmt habe:

Das deutsche Gesetz über die Zahlungsverbindlichkeiten gegenüber dem Ausland vom 9. 6. 1933 verstößt nicht gegen den heute in England geltenden *ordre public*. Es ist ein Gesetz, das sich in nichts von den Devisengesetzen anderer ausländischer Staaten unterscheidet; es war zur Wiederherstellung der deutschen Finanzen dringend erforderlich. Die englische Regierung hat daher in verschiedenen Abkommen

⁸⁰ Memorandum betr. während des Krieges an die Konversionskasse für deutsche Auslandsschulden geleistete Zahlungen, Leverkühn (Hamburg), den 26. 1. 1950, und von Schelling (Frankfurt), den 8. 2. 1950, HADBB, B 330–3376. Es handelt es sich um die vereinheitlichte Fassung zweier leicht differierender Einzelgutachten: Leverkühn vom 8. 12. 1949 und von Schelling vom 22. 9. 1949, HADBB, B 330–3809.

⁸¹ Douglas (Ambassador London) to Secretary of State, 15. 5. 1950, NA, RG 59–1462; IGG (50)38 Economic & Finance Committee, 28. 7. 1950, NA, RG 43–159.

⁸² Bei einem Deutschlandbesuch sprach Dalberg u. a. mit Abs, Vocke, von Schelling, Shephard Morgan (Financial Advisor US-High Commissioner) sowie mit MacDonald und Beerenson von der Allied Bank Commission (BE); Report on visit to Germany September/October 1949, PRO, FO 371–76924.

mit der deutschen Regierung dieses Gesetz auch anerkannt. Es handelt sich auch nicht um ein Gesetz mit anstößigem Inhalt.⁸³

Dölles Argumentation zielte auf eine Relativierung der Sonderstellung der Konversionskasse, indem er sie in die in Europa vor Gründung der EZU allgemein übliche Praxis bilateraler Zahlungsabkommen einzuordnen versuchte.

Die erste Phase der Beratungen der *Intergovernmental Study Group* diene der gegenseitigen Information und Abklärung der Standpunkte.⁸⁴ Briten, Franzosen und Amerikaner hatten teilweise sehr unterschiedliche Vorstellungen darüber, welche Schuldenkategorien in eine Schuldenregelung einbezogen, wie das Procedere einer Schuldenregelung konkret aussehen, wer und in welcher Form an den Verhandlungen teilnehmen sollte. Die Beantwortung dieser Fragen war mit dem Problem der künftigen rechtlichen Stellung der Bundesrepublik eng verflochten, deren Neubestimmung von wirtschaftlichen und politischen Zielsetzungen der Alliierten abhängig war.⁸⁵ Die Franzosen machten hierbei die größten Schwierigkeiten, weil sie sich weigerten, in naher Zukunft an den zwischen Deutschen und Alliierten bestehenden Rechtsverhältnissen Grundlegendes zu ändern.⁸⁶ Ihrer Auffassung nach sollte die Erstellung eines Plans zur Schuldenregelung im wesentlichen den drei alliierten Regierungen obliegen und die Partizipation anderer Regierungen und Gläubigerorganisationen auf ein Minimum beschränkt werden.

Die Briten vertraten eine völlig konträre Auffassung. Sie hielten von einer umfassenden staatlichen Einmischung sehr wenig und plädierten für weitgehende Direktverhandlungen zwischen Schuldern (*debtors*) und Gläubigern (*creditors*).⁸⁷ Ihrer Auffassung nach sollten die drei alliierten Regierungen lediglich den Rahmen für eine Schuldenregelung vorgeben und für deren Durchführung Sorge tragen. Die dazu nötigen Vorbehaltsrechte des

⁸³ Prof. Dr. Dölle, Direktor des Kaiser-Wilhelm-Instituts für ausländisches und internationales Privatrecht, Rechtsgutachten vom 8. 9. 1950, HADBB, B 330–3810.

⁸⁴ American Embassy (London) to Washington, 16. 5. 1950, NA, RG 43–168. Auf Wunsch des Foreign Office hatte es bereits zuvor Vorgespräche mit den Amerikanern gegeben; vgl. HERMANN-JOSEF RUIEPER, *Der besetzte Verbündete. Die amerikanische Deutschlandpolitik 1949–1955*, Opladen 1991, S. 71 ff.

⁸⁵ Vgl. SCHWARZ, *Eingliederung der Bundesrepublik Deutschland*, S. 597 ff.; vgl. HANRIEDER, *Deutschland, Europa, Amerika*, S. 261 ff.

⁸⁶ Sir W. I. Mallet to W. G. Hayter, 1. 8. 1950, PRO, FO 371–85330.

⁸⁷ IGG, Claims Sub-Committee: Note by U.K. Delegation: External Debt of the Reich, July 1950, NA, RG 43–159.

Besatzungsstatuts sollten nur noch solange bestehen bleiben „until programmes which render them necessary are completed.“⁸⁸

Die Amerikaner verhielten sich erst einmal abwartend und versuchten zu eruieren, welche Ziele die beiden anderen verfolgten. Als Supermacht und *principal creditor* in (fast) allen Schuldenkategorien verfügten sie über eine Schlüsselposition, die Entscheidungen gegen ihren Willen ausschloß.⁸⁹ In besonderem Maß galt dies für den Bereich der Nachkriegsschulden. Dies verdeutlicht ein Dokument, das die amerikanische Delegation der *Intergovernmental Study Group* vorlegte. Es enthielt einen zahlenmäßigen Überblick über die nach Kriegsende von den USA nach Deutschland transferierten Hilfsleistungen und nannte gleichzeitig eine Reihe von Abkommen, die diesen Nachkriegsschulden eine erstrangige Rückzahlung garantierten.⁹⁰ Ein Blick auf die Höhe der Zahlen machte jedem unmißverständlich klar, daß an eine Regelung der Vorkriegsschulden überhaupt nicht zu denken war, falls die USA auf ihrem Prioritätsrecht bestand. Ein Forderungsverzicht der USA bezüglich der Nachkriegsschulden war eine *conditio sine qua non* für jeden umfassenden Schuldenplan.

Allerdings fürchteten die Briten, daß die Amerikaner von ihnen ebenfalls einen Verzicht auf die Rückzahlung ihrer Nachkriegsschulden ganz oder teilweise verlangen würden.⁹¹ Der Umfang der britischen Nachkriegshilfen für Deutschland war zwar wesentlich geringer, aus innenpolitischen Gründen hatte die britische Regierung jedoch ein sehr großes Interesse an einer Erstattung ihrer diesbezüglichen Ausgaben. Ein vollständiger Verzicht auf diese Schulden zugunsten der Vorkriegsschulden kam für sie schon deshalb nicht in Frage, weil das Zustandekommen der Vorkriegsschulden in weiten Kreisen immer noch als anrühlich galt: „They were derived largely from efforts made by financial interests in the inter-war years to rearm Germany and set Hitler on his feet,“ hieß es in einer Gesprächsnotiz des *Foreign Office* vom August 1950.⁹² Eine Rückzahlung der Nachkriegsschulden kam

⁸⁸ Gainer: Germany: Revision of Occupation Statute. Questions for Secretary of State, 14. 8. 1950, PRO, FO 371–85025.

⁸⁹ Department of State (Acheson) to US Embassy London, 30. 6. 1950, NA, RG 59–1462.

⁹⁰ IGG (US Delegation): Economic & Finance Committee, 17. 7. 1950, NA, RG 43–159. Darin wurde u. a. verwiesen auf: Potsdam Agreement (II B 19), UK-US Agreement vom 2. 12. 1946, ECA vom 14. 7. 1948 zwischen Bizone und USA, ECA vom 15. 12. 1949 zwischen den USA und der Bundesrepublik.

⁹¹ Crawford (German Finance Department) to Serpell (Treasury), 30. 6. 1950, PRO, T 236–4404. Zwischen Foreign Office und Treasury gab es Differenzen, inwieweit man den Wünschen der Amerikaner in dieser Frage gegebenenfalls entgegenkommen sollte. Das Treasury plädierte für eine härtere Haltung.

⁹² Minute Stevens, 29. 8. 1950, PRO, FO 944–273.

dagegen dem maroden Staatshaushalt und damit indirekt der Allgemeinheit zugute. Die britische Regierung war bestrebt, ihre Ausgaben für die Nachkriegswirtschaftshilfe von der Bundesrepublik möglichst vollständig zurückerstattet zu bekommen. Gleichzeitig sollten aber die Vereinigten Staaten enorme Abstriche an ihren eigenen Nachkriegsforderungen machen. In London war man zu Recht skeptisch, ob die Amerikaner eine derartige Ungleichbehandlung hinnehmen würden.

Von den Franzosen war in diesem Punkt keine Unterstützung zu erwarten. Die Franzosen waren an dieser Schuldenkategorie sehr wenig interessiert, weil sie im Gegensatz zu den beiden anderen westlichen Besatzungsmächten nach dem Krieg keine Wirtschaftshilfe geleistet hatten und damit im Grunde keine Forderungen geltend machen konnten. Allein zur Gesichtswahrung nach außen wurde später ein geringfügiger Restsaldo aus dem Außenhandelsgeschäft auf Umwegen zur „französischen Nachkriegswirtschaftshilfe“ umfunktioniert. Die Franzosen wünschten allerdings, daß einige während des Krieges entstandene spezielle Forderungen in eine Schuldenregelung mit einbezogen werden sollten.⁹³ Die USA sprachen sich dagegen für eine klare Abgrenzung von *claims* aus der Kriegs- und Vorkriegszeit aus.⁹⁴ Auch die Briten hielten dies prinzipiell für richtig, weil die Gefahr drohte, daß andere Länder dem französischen Beispiel folgend ebenfalls weitere Forderungen aus der Zeit des Krieges erheben könnten, die nicht eindeutig unter das Pariser Reparationsabkommen fielen. Neben der neutralen Schweiz hatte man hier vor allem die Niederlande im Blick, die wirtschaftlich schwer unter der deutschen Besatzung gelitten hatten.⁹⁵

Von besonderer Relevanz waren in diesem Zusammenhang eine Reihe von Forderungen, die dem niederländischen Staat infolge der Aufhebung der deutsch-niederländischen Devisengrenze seit dem 1. April 1941 entstanden waren.⁹⁶ Speziell ging es um umfangreiche Rückkäufe deutscher Auslandsanleihen durch die Reichsbank, die nach dem 1. April 1941 getätigt worden waren. Außerdem waren die Stillhalteschulden in wertloser Reichsmark getilgt worden. Ohne jeden Zweifel war den Niederlanden durch die

⁹³ IGG, Committee on Claims: Memorandum on claims which arose during the war against the Reich, Agencies of the German Government and private persons in Germany (French Delegation), 10. 7. 1950. Bei den französischen Forderungen handelte es sich um Ansprüche aus der Sozialversicherung sowie um die Möglichkeit zum Umtausch kleinerer RM-Bestände, die sich im Besitz ehemaliger Zwangsarbeiter befanden.

⁹⁴ Acheson (Department of State) to US Embassy (London), 21. 7. 1950, NA, RG 59-1463.

⁹⁵ Vgl. LADEMACHER, HORST, *Zwei ungleiche Nachbarn. Wege und Wandlungen der deutsch-niederländischen Beziehungen im 19. und 20. Jahrhundert*, Darmstadt 1990, S. 178 ff.

⁹⁶ Vgl. HIRSCHFELD, S. 126 ff.

Machenschaften ein riesiger volkswirtschaftlicher Schaden entstanden.⁹⁷ Dieser Tatsache war sich auch der Bankier Hermann J. Abs, der an zahlreichen Finanztransaktionen des Dritten Reichs persönlich beteiligt gewesen war, sehr wohl bewußt.⁹⁸ Es war daher verständlich, daß die niederländische Regierung nach Wegen suchte, wenigstens einen Teil ihrer volkswirtschaftlichen Verluste auszugleichen. Zusammen mit den übrigen Beneluxländern hatte sie sich seit Jahren vergeblich bemüht, einen mitbestimmenden Einfluß auf die alliierte Deutschlandpolitik zu gewinnen. Versprechungen, daß man sie insbesondere bei der Lösung der *claims*-Frage stärker einbeziehen wollte, gab es reichlich, gehalten wurden sie aber selten.⁹⁹ Die Beneluxländer reagierten mit wachsendem Ärger und Mißtrauen.

Auf der Pariser Reparationskonferenz hatten die Niederlande den durch Entziehung privaten und öffentlichen Eigentums erlittenen Schaden auf 3,5 Mrd. Gulden beziffert. Davon entfielen allein 500 Mio. Gulden auf die Entziehung von Wertpapieren aus niederländischem Besitz. Nennenswerte Reparationszahlungen waren seitdem aber nicht erfolgt. Das Pariser Abkommen von 1946 hatte aus niederländischer Sicht seinen Grenznutzen längst erreicht, denn abgesehen von bescheidenen Erlösen aus dem deutschen Auslandsvermögen standen auf Grund des Friedensvertragsvorbehalts weitere Reparationen nicht in Aussicht. Außerdem standen die Chancen für eine umfassende Restitution der entzogenen Wertpapiere schlecht.¹⁰⁰ Die niederländische Regierung war daher bestrebt, zumindest einen Teil ihrer Forderungen in die geplante umfassende Schuldenregelung einzubringen. Dazu mußte sie den drei alliierten Regierungen plausibel machen, daß es sich bei diesen *claims* nicht um Forderungen handelte, die unter das Pariser Reparationsabkommen fielen. In ihrem Bemühen um eine terminologische Abgrenzung bezeichnete die niederländische Regierung die von der Reichsbank seit 1941 getätigten Rückkäufe deutscher Wertpapiere in einer Eingabe an die *Study Group* als „indirect looting“, weil die Aufkäufe unter gezielter Ausnutzung der damaligen politischen Situation getätigt worden waren und deshalb nur formal als freiwillig bezeichnet werden

⁹⁷ Vgl. HÖPFNER, S. 133 ff.

⁹⁸ Aktennotiz Treue betr. Stillhaltung vom 16. 11. 1948, HADBB, B 330–3809; Netherlands Note to AHC (Bonn), 17. 8. 1950, NA, RG 43–160. Zur finanzpolitischen Tätigkeit von Abs während des Dritten Reichs vgl. GALL, *A man for all seasons?*, S. 26 ff.

⁹⁹ Allen to Mallet (Foreign Office), 12. 9. 1950, PRO, FO 371–85333.

¹⁰⁰ D. Havilend (Foreign Office, German Section) to J.M.A.H. Luns (Netherlands Embassy), 25. 12. 1949, PRO, FO 371–71005; Crawford to German Gen. Economic Department, 4. 8. 1950, PRO, FO 944–298; ISGG: Netherlands claims against Germany for looted securities, 23. 8. 1950, NA, RG 43–162; vgl. FRIESO WIELENGA, *West-Duitsland: partner uit noodzaak. Nederland en de Bondsrepubliek 1949–1955*, Utrecht 1989, S. 433 ff.

könnten.¹⁰¹ Beim Aufkauf der Wertpapiere aus jüdischem Besitz wurde der Begriff „direct looting“ benutzt, weil in diesen besonderen Fällen ein unmittelbarer Zwang zur Abgabe der Papiere ausgeübt worden war.¹⁰² Daß die Veräußerung der Wertpapiere rassisch Verfolgter unter Zwang erfolgte, war weitgehend unstrittig. Nach allgemeiner Auffassung galt dies aber so nicht für die Verkäufe der übrigen Inhaber deutscher Wertpapiere.¹⁰³ Den Niederländern kam es in ihrer Argumentation darauf an, die individuelle Schädigung einzelner niederländischer Personen durch den Entzug materieller Werte aufzuzeigen und diese von globalen, kriegsbedingten Verlusten der niederländischen Volkswirtschaft abzugrenzen. Die etwas konstruiert wirkende Argumentation der niederländischen Regierung vermochte die Mitglieder der *Study Group* jedoch nicht zu überzeugen. Sie vertraten übereinstimmend die Auffassung, daß es sich ungeachtet aller besonderen Umstände um volkswirtschaftliche Verluste handelte, die aus dem Kriegszustand resultierten und damit als Reparationsforderung zu gelten hatten.¹⁰⁴ Ein Sonderstatus für die niederländischen Forderungen im Rahmen eines künftigen *claims-settlement* kam nicht in Frage. Jede Berücksichtigung derartiger Forderungen kam dem Öffnen der Büchse der Pandora gleich, weil die Gefahr bestand, daß viele andere Länder mit ähnlichen Forderungen aufwarten könnten. Entsprechend reserviert war daher die Reaktion auf die niederländischen Forderungen. Moralische Kategorien spielten bei der Beurteilung der Situation keine Rolle.¹⁰⁵

So einig man sich bei der Abwehr der niederländischen Forderungen war, so unterschiedlich waren die Ziele in anderen Bereichen. Im August legte die *Study Group* eine dreiwöchige Sommerpause ein, die den Beteiligten zur Überprüfung ihrer Standpunkte und Festlegung ihrer Verhandlungsziele diente. US-Delegationsleiter Douglas verfaßte für das *State Department* und die *US-High Commission* einen umfassenden Bericht, in dem er die bis-

¹⁰¹ ISGG: Communications from the Netherlands Government, 19. 7. 1950, NA, RG 43–159; IGG: Netherlands Claims documents, 20. 9. 1950, NA, RG 43–226.

¹⁰² ISGG, Economic & Finance Committee: Notes of meeting with Benelux representatives on 31. 7. 1950, Note 8. 8. 1950, NA, RG 43–159. Die Bundesregierung beharrte, abgesehen von Fällen jüdischer Betroffener, auf der Freiwilligkeit der Wertpapierverkäufe; Vizekanzler Blücher an Vors. AHK McCloy vom 4. 8. 1950, BA, B 126–12434; vgl. B. KARLSBERG, German Federal Compensation- and Restitution-Laws and Jewish Victims in the Netherlands, in: *Studia Rosenthaliana* 2 (1968), S. 194–244.

¹⁰³ Secretary of State (Acheson) to HICOG (Frankfurt), 6. 9. 1950, NA, RG 43–159; Die Amerikaner vertraten den Standpunkt, daß die Ausübung von Zwang (duress) beim Verkauf der Wertpapiere konkret nachzuweisen war.

¹⁰⁴ German Finance Department: Securities looted from Netherlands, 23. 9. 1950, PRO, FO 944–298.

¹⁰⁵ Vgl. FISCH, Reparationen nach dem Zweiten Weltkrieg, S. 111 ff.

her von den Amerikanern verfolgte Strategie des Zuwartens in Frage stellte. Er empfahl ein aktiveres Vorgehen, weil zu diesem Zeitpunkt noch Einfluß auf die Meinungsbildung von Briten und Franzosen zu nehmen war, die sich in vielen Punkten noch nicht explizit festgelegt hatten.¹⁰⁶ Douglas hielt es prinzipiell für wichtig, „that US attitude on claims-debt question reflect overall political approach envisaged by US Government.“¹⁰⁷ Eine völlig losgelöste Behandlung der Schuldenfrage hielt Douglas für unrealistisch, weil sie mit einer Reihe anderer politischer Probleme interdependent verflochten war. Eine Lösung des Schuldenproblems und der damit verbundenen Rechtsfragen war eine wichtige Voraussetzung zur Wiederherstellung geordneter Wirtschafts- und Finanzbeziehungen zwischen der Bundesrepublik und den westlichen Ländern. Dies war wiederum eine Basis dafür, daß die Bundesrepublik voll in die westliche Welt re-integriert werden konnte, woran die USA aus strategischen Gründen ein erhebliches Interesse hatten.¹⁰⁸ Douglas war in Übereinstimmung mit den Briten davon überzeugt, daß die Regelung des Auslandsschuldenproblems dringend angegangen werden mußte, weil ein weiteres Hinausschieben von Entscheidungen zu einem Verlust von *bargaining power* führen mußte. In Zukunft war mit einer fortschreitenden Reduktion der alliierten Kontrollrechte in der Bundesrepublik zu rechnen. Die Forderungen der Bundesregierung nach mehr Souveränitätsrechten wurden nachdrücklicher, weil der Korea-Krieg die Relevanz der Bundesrepublik für das westliche Verteidigungsbündnis weiter steigerte.¹⁰⁹ Je länger man zuwartete, desto geringer wurden die Möglichkeiten der Besatzungsmächte, ihre eigenen Vorstellungen zur Regelung der Schuldenfrage gegen etwaige deutsche Widerstände durchzusetzen. Offenbar ging man immer noch von dem Szenarium aus, daß es wegen der Regelung der Auslandsschulden zu Schwierigkeiten mit den Deutschen kommen könnte.

Andererseits übersah Douglas weder das deutsche Zahlungsbilanzdefizit noch das Problem der Dollarlücke, die ein finanzielles Engagement der USA in Deutschland auf unbestimmte Zeit erforderlich machten.¹¹⁰ Die

¹⁰⁶ Douglas (London) to HICOG (Frankfurt), 14. 7. 1950, NA, RG 43–168.

¹⁰⁷ US Embassy (Douglas) to Secretary, Washington, 30. 7. 1950, NA, RG 59–1462; RG 43–221; RG 43–168.

¹⁰⁸ HICOG (Frankfurt) McCloy to Secretary of State, 15. 7. 1950, NA, RG 43–167. Zur britischen Position vgl. YASAMEE, S. 540ff.

¹⁰⁹ Vgl. HERBST, S. 4ff.

¹¹⁰ Vgl. CHRISTOPH BUCHHEIM, Die Bundesrepublik und die Überwindung der Dollar-Lücke, in: LUDOLF HERBST und WERNER BÜHRER (Hrsg.), Vom Marshallplan zur EWG. Die Eingliederung der Bundesrepublik Deutschland in die westliche Welt, München 1990, S. 81–98.

damit verbundene Gefahr, daß amerikanische Finanzhilfen statt zur Förderung der deutschen Wirtschaft zur Tilgung von Auslandsschulden mißbraucht werden könnten, war aus amerikanischer Sicht wegen der Erfahrungen der Zwischenkriegszeit ein sehr heikler Punkt. Die Bereitschaft des *US-Congress* zur Bewilligung weiterer Auslandshilfen, die von der Bundesrepublik dringend benötigt wurden, war äußerst gering.

Auf britischer Seite war man sich sehr wohl darüber im klaren, daß die „Dollar-Macht“ USA letztlich allein den Schlüssel zur Lösung des Schuldenproblems in der Hand hielt.¹¹¹ Ohne ein finanzielles Entgegenkommen der USA würde es keine Lösung des Schuldenproblems geben können.¹¹² Die finanzschwachen Briten konnten der amerikanischen Regierung nichts weiter als Argumente dafür liefern, ihre berechtigten finanziellen Bedenken hinter politischen und wirtschaftlichen Aspekten hintanzustellen.¹¹³

In Abwägung aller Umstände empfahl Douglas dem *State Department* ein schrittweises Vorgehen. An dessen Ausgangspunkt sollte genau definiert werden, in welchem Umfang die Bundesrepublik die Verantwortung für die Auslandsschulden des Deutschen Reichs zu übernehmen haben würde. Wenn dies auf der Basis der sogenannten *theory of succession* erfolgen sollte, dann mußte die Bundesrepublik juristisch die Haftung für die gesamten Auslandsschulden des Deutschen Reichs übernehmen. Das Problem der Rechtsnachfolge des Deutschen Reichs und der völkerrechtlichen Legitimation der Bundesrepublik war zu diesem Zeitpunkt noch nicht eindeutig geklärt, weil die Standpunkte der Alliierten in dieser diffizilen politischen Frage erheblich divergierten. Eine Klärung dieser Frage war aber eine unabdingbare Voraussetzung, um die Regelung der deutschen Auslandsschulden in Angriff nehmen zu können.¹¹⁴ Erst nach der Klärung der juristischen Verantwortlichkeit konnte in einem weiteren Schritt der genaue Umfang der tatsächlich zu leistenden Zahlungen bestimmt werden. Es war prinzipiell unstrittig, daß die deutsche Zahlungsfähigkeit eingeschränkt war. In welchem Umfang, war aber strittig.¹¹⁵ Kein Zweifel bestand jedoch, daß

¹¹¹ Claims against Germany: Note by Minister of State for Economic Affairs, 9. 8. 1950, PRO, T 236–3393. Die US-Regierung „must have a decisive say in any plan for the repayment of indebtedness.“

¹¹² Stevens (Foreign Office, German Section) to Playfair, 14. 8. 1950, PRO, T 236–3393.

¹¹³ Gregory (Board of Trade) to Stevens (Foreign Office), 16. 8. 1950, PRO, FO 1036–964.

¹¹⁴ Gainer to Secretary of State: Inter Governmental Study Group on German problems, 10. 8. 1950, PRO, FO 371–85025; Incoming Message U.S. High Commissioner to London, 1. 8. 1950, NA, RG 466–Box 17.

¹¹⁵ Innerhalb der britischen Administration gab es über die Einschätzung der deutschen *capacity to pay* anfänglich erhebliche Divergenzen. Die von den Beamten der AHK vertretene skeptische Sichtweise traf anfänglich im *Foreign Office* und *Treasury* auf Widerspruch. Die

Zahlungen auf die Vorkriegsschulden nur möglich sein würden, wenn Abstriche bei den Nachkriegsschulden gemacht wurden, die überwiegend zu Lasten der USA gehen würden. Eine grundsätzliche Verzichtbereitschaft der USA wurde von Frankreich und Großbritannien stillschweigend vorausgesetzt.¹¹⁶ Douglas ging ohnehin davon aus, daß – wenn überhaupt – in absehbarer Zukunft für den Schuldendienst nur DM-Zahlungen erwartet werden konnten. Weitere Kontroversen zwischen Briten und Amerikanern zum Thema *foreign investment* und *DM-settlement* waren daher voraussehbar, denn die Amerikaner sperrten sich nach wie vor gegen eine Erweiterung der bestehenden Möglichkeiten.¹¹⁷

Auch bezüglich der Festlegung eines konkreten *Procederes* zur Aushandlung und Durchführung eines Schuldenabkommen gingen die Meinungen in der *Study Group* erheblich auseinander. Die Franzosen vertraten die Meinung, daß die drei Besatzungsmächte Art und Umfang von Schuldzahlungen in eigener Regie festlegen sollten. Sie dachten weder an eine Beteiligung der privaten Gläubiger, noch an eine Einbeziehung der deutschen Schuldner. Die Briten wollten dagegen nur die Rahmenbedingungen *gouvernemental* regeln und die eigentlichen Verhandlungen weitgehend den *creditors* und *debtors* überlassen. Die USA verfolgten eine mittlere Position. Sie gaben zu Bedenken, daß die Regelung der deutschen Auslandsschulden außer den drei Besatzungsmächten auch viele andere Länder betreffe, die in irgendeiner Form in die Verhandlungen einbezogen werden müßten.¹¹⁸

Nach der Sommerpause blieben der *Study Group* nur noch wenige Wochen Zeit, um für die New Yorker Außenministerkonferenz eine Vorlage fertigzustellen. Die Unterbrechung war von den Beteiligten zur Standortüberprüfung genutzt worden. An den Beratungen im *State Department* hatte auch der Vertreter der amerikanischen Anleihegläubiger, James G. Ro-

sich seit dem Korea-Krieg erheblich verschlechternde deutsche Zahlungsbilanz stärkte jedoch die Position der Skeptiker; Parker to Financial Adviser, 27. 6. 1950, PRO, FO 1036–312; Parker to Financial Adviser, 31. 8. 1950, PRO, FO 1036–317; vgl. VOLKER HENTSCHEL, Die europäische Zahlungsunion und die deutschen Devisenkrisen 1950/51, in: VfZ 37 (1989), S. 715–739.

¹¹⁶ Minute Stevens, 26. 7. 1950, PRO, FO 944–273; Jasper Rootham (Bank of England) to Serpell, 15. 5. 1950, PRO, T 236–3390.

¹¹⁷ Von einem erweiterten *DM-settlement* profitierten vor allem die (überwiegend britischen) *standstill creditors*. Von US-Seite wurde daher befürchtet, daß „we will in effect be permitting the standstill creditors and other commercial claimants to get the jump on holders of bonded debts.“ Die *bonded-debts* befanden sich überwiegend in amerikanischen Händen; Jean Cattier (HICOG) to Department of State, 18. 8. 1950, NA, RG 59–5205.

¹¹⁸ IGG on Germany: Economic & Finance Committee, record of 24th meeting, 22. 8. 1950, PRO, FO 944–273; Douglas to Secretary of State, 23. 8. 1950, NA, RG 43–221.

gers, teilgenommen.¹¹⁹ Rogers hatte sich in einem vom *State Department* gelobten Memorandum für ein „early, comprehensive and definitive adjustment of the German Foreign debt“ ausgesprochen.¹²⁰ Die Stellungnahmen von Douglas und Rogers bewogen das *State Department* aller Bedenken zum Trotz, nun offiziell grünes Licht für eine umfassende Regelung der deutschen Auslandsschulden zu erteilen, falls folgende Grundvoraussetzungen dabei erfüllt würden: keine zusätzliche Belastung des US-Haushalts, keine Gefährdung der ökonomischen Erholung der Bundesrepublik und – last not least – keine Schlechterstellung der amerikanischen Gläubiger gegenüber den europäischen. Letzteres war angesichts der Dollarlücke nicht leicht zu bewerkstelligen.¹²¹

Anfang September legte die *Study Group* einen *Report on Claims* vor, der erkennen ließ, daß es zwischen Amerikanern, Briten und Franzosen in vielen Punkten noch immer erhebliche Auffassungsunterschiede gab. Wirklich einig war man sich eigentlich nur darüber, daß in absehbarer Zeit ein „orderly debt settlements on a basis to be agreed by the three governments“ vereinbart werden sollte, das weder der wirtschaftlichen Erholung der Bundesrepublik im allgemeinen noch den deutschen Währungsreserven im besonderen abträglich sein durfte und das außerdem den Besatzungsmächten keine zusätzlichen Belastungen auferlegen durfte. Letzteres verlangten vor allem die USA, die den Sinn einer Schuldenregelung vorrangig darin sahen, alle Hindernisse aus dem Weg zu räumen, die der Wiederherstellung normaler Wirtschafts- und Finanzbeziehungen zwischen der Bundesrepublik und anderen westlichen Staaten im Weg standen.¹²² Um dieses Ziel zu erreichen, konnte man sich im Grunde auf die Regelung der Vorkriegsschulden beschränken. Die Nachkriegsschulden standen damit in keinem direkten Zusammenhang. Aus diesem Grund war die Regierung der Vereinigten Staaten auch grundsätzlich bereit, sich vorläufig auf eine Regelung der *pre-war external public and private debts* zu beschränken. Die USA hatten von der Bundesregierung zwar vertraglich die Priorität der Schulden aus der alliiert-

¹¹⁹ ISGG: Memorandum of Conversation (James G. Rogers; ISGG Delegate R. Eisenberg, Richard D. Kearney GEA), 18. 8. 1950, NA, RG 43–162.

¹²⁰ Rogers: Notes on certain points of procedure involved in the postwar settlement of the German Foreign Debt, 22. 8. 1950, NA, RG 59–5205; George W. Baker (Department of State) to Rogers, 13. 9. 1950, NA, RG 59–5205.

¹²¹ ISGG: Interim-Settlement of pre-war claims against Germany (Draft Margolies cleared with Department of State and Treasury), 23. 8. 1950, NA, RG 43–162; Jacques J. Reinstein to Ambassador Douglas: Plan for Limited Orderly Settlement of claims against Germany, 30. 8. 1950, NA, RG 43–221.

¹²² ISGG: A Plan for handling outstanding claims against Germany and Germans, 4. 9. 1950, PRO, FO 371–85331, und NA, RG 43–165.

ten Nachkriegswirtschaftshilfe anerkennen lassen, deren konkrete Rückzahlung aber von der deutschen „ability to pay and other relevant factors“ abhängig gemacht. Mit „relevant factors“ waren die Aufwendungen gemeint, die auf die Bundesrepublik im Rahmen der westlichen Verteidigungsanstrengungen zukommen würden.¹²³ Es ging den Amerikanern also primär nicht um die tatsächliche Rückzahlung der Nachkriegsschulden, sondern um deren Nutzung als politisches Machtmittel.

Dagegen lag den Briten die Rückzahlung der Nachkriegsschulden aus innenpolitischen Gründen sehr am Herzen. Ihnen schwebte vor, daß die Vorkriegsschulden im Rahmen einer künftigen Schuldenregelung gleichzeitig zurückbezahlt werden sollten. Den Briten war dabei allerdings bewußt, daß sie ihre Vorstellungen gegen den Willen der USA nicht durchsetzen konnten.¹²⁴ Sie bemühten sich deshalb sehr um ein gutes Auskommen mit den Amerikanern, soweit es ihre innenpolitischen Implikationen erlaubten.¹²⁵ Die Mitglieder der *Study Group* hielten es für unrealistisch, daß sich die Außenminister in New York auf eine ausschließliche Regelung der Vorkriegsschulden einigen würden, weil dies in Großbritannien politisch nicht durchsetzbar sein würde.¹²⁶ Da sich die wirtschaftliche und politische Lage der Bundesrepublik zunehmend stabilisierte, plädierten die amerikanischen Mitglieder der *Study Group* für den Abschluß einer dauerhaften Schuldenregelung, die bis zu einem Friedensvertrag gültig bleiben sollte.¹²⁷

In den Beratungen der *Study Group* konnten mangels Entscheidungskompetenz ihrer Mitglieder viele Fragen nicht gelöst werden. Vor allem die Vertreter der USA waren eng an Direktiven aus Washington gebunden. Den Außenministern wurde als Arbeitsgrundlage für ihre Konferenz in New York eine Synopsis der unterschiedlichen Positionen in den offenen Problemfeldern an die Hand gegeben. Im Grunde war man sich bisher nur einig, daß es einen Plan zur Regelung der deutschen Auslandsschulden geben sollte. Offen war aber die Frage, welche Schuldenkategorien in einem sol-

¹²³ Seit dem Ausbruch des Korea-Kriegs gewannen auch die finanziellen Aspekte der westlichen Verteidigungsstrategie für die USA an Relevanz. Vgl. POLLARD, ROBERT A., Economic Security and the Origins of the Cold War: Bretton Woods, The Marshall Plan, and American Rearmament, 1944–50, in: *Diplomatic History* 9 (1985), S. 287 ff.

¹²⁴ Stevens: Claims on Germany, 29. 8. 1950, PRO, FO 944–273; Douglas (London) to Secretary of State, 24. 8. 1950, NA, RG 59–1463.

¹²⁵ US Embassy London (Holmes) to Department, 4. 9. 1950, NA, RG 43–168; Holmes to Secretary of State, 4. 9. 1950, NA, RG 43–221.

¹²⁶ Holmes (London) to Secretary of State, 7. 9. 1950, NA, RG 59–1463.

¹²⁷ Reinstein (London) to Henry A. Byroade (Department), 5. 9. 1950, NA, RG 43–168.

chen Plan behandelt werden sollten und welche nicht.¹²⁸ In New York mußten nun von den Außenministern die Grundsatzentscheidungen getroffen werden, damit eine Regelung der deutschen Auslandsschulden konkret auf den Weg gebracht werden konnte.

¹²⁸ IGG on Germany: Report on claims, IGG (50) 113 Final, 3. 9. 1950, PRO, FO 944–273, und NA, RG 43–165.

2. DIE AUSEINANDERSETZUNGEN UM DIE SCHULDENERKLÄRUNG

Mitte September 1950 trafen sich die Außenminister Frankreichs, Großbritanniens und der USA zu Gesprächen über den künftigen Kurs der alliierten Deutschlandpolitik in New York. Im Gegensatz zu den ausführlichen Diskussionen über einen deutschen Beitrag zum westlichen Verteidigungsbündnis spielte die Frage der deutschen Auslandsverschuldung in den Gesprächen der Minister nur eine Nebenrolle.¹ Der Relevanz der Schuldenfrage wurde dies zwar in keiner Hinsicht gerecht, abgesehen von Grundsatzentscheidungen überließen die Minister den Bereich *claims* und *debts* jedoch fast ausschließlich ihren Beamten und Fachleuten. Manchen Ministern fehlte einfach die Bereitschaft, sich gründlich in die juristisch und finanztechnisch komplizierte Materie einzuarbeiten. In New York traf dies vor allem auf den amerikanischen Außenminister Acheson zu, der zum Ärger der Briten über die Vorlagen der *Intergovernmental Study Group* nur unzureichend im Bilde war. Acheson interessierte sich eigentlich nur für Fragen der künftigen westlichen Verteidigungspolitik.

Die unterschiedliche Vorbereitung und die voneinander abweichenden Zielvorstellungen der Teilnehmer erschwerten den Ablauf der Konferenz beträchtlich.² Die Schuldenfrage war zwar ein sehr spezielles Problem, sie stand jedoch in enger Verbindung sowohl zur geplanten Revision des Besatzungsstatuts als auch zur Aufnahme der Bundesrepublik in das westliche Verteidigungsbündnis. Im ersten Fall ging es um die Aufrechterhaltung alliierter Vorbehaltsrechte zur Durchsetzung der Schuldansprüche, im zweiten um die erheblichen finanziellen Konsequenzen, die aus dem Wiederaufbau einer deutschen Armee resultierten. Fest stand, daß die Verteidigungsausgaben den Bundeshaushalt in Zukunft erheblich belasten würden. Deshalb mußten bei den Staatsausgaben Prioritäten gesetzt werden, die auf politischen Grundsatzentscheidungen basierten. Die einer Regelung der deutschen Auslandsschulden zugrundeliegende Definition der deutschen Zahlungsfähigkeit (*capacity to pay*) war daher stets von relativen Faktoren abhängig. Ein führendes Mitglied der *Bank of England* veranlaßte dies zu der Bemerkung, man könne anhand von Zahlen und Statistiken belegen, daß „Germany could pay very substantial amounts, or nothing at all.“³

¹ Tripartite Meeting Foreign Ministers of France, United Kingdom and United States. New York, September 1950 (Top Secret), PRO, FO 371-85028.

² Penson (U.K. Embassy Washington) to Sir Donald Gainer, 23. 9. 1950, PRO, FO 944-287.

³ Bank of England (Rootham) to Serpell (Treasury), 14. 9. 1950, PRO, T 236-3394.

Im Gegensatz zu seinem amerikanischen Kollegen war der britische Außenminister Bevin bestens präpariert und mit klaren, je nach Verhandlungsverlauf aber auch modifizierbaren Zielen per Schiff nach New York gereist.⁴ Der niederländische Außenminister Stikker war ebenfalls an Bord und nutzte die Überfahrt, um sich bei seinem britischen Kollegen über die schlechte Behandlung der Beneluxländer zu beschweren.⁵ Die wiederholt geforderte gleichberechtigte Teilnahme dieser Länder an den deutschlandpolitischen Beratungen der drei Alliierten konnte aber auch in New York nicht durchgesetzt werden.⁶ Die Konferenz der alliierten Außenminister verlief insgesamt in keiner guten Atmosphäre. Unterschiedliche Auffassungen zu so wichtigen Themen wie der Revision des Besatzungsstatuts konnten nur mit Mühe überbrückt werden.⁷ Die von britischer Seite sehr erwünschte umfassende Diskussion der Schuldenfrage auf Ministerebene war unter diesen Umständen in New York nicht zu realisieren. Deshalb waren die Briten schon damit zufrieden, im Bereich *claims* und *debts* ihre wichtigsten Ziele erreichen zu können. Nach heftigem Ringen konnten sie sich in der noch offenen Frage des *scope of settlement*, also der Festlegung der in eine Schuldenregelung einzubeziehenden Schuldenarten, mit ihrem Wunsch durchsetzen, die Nachkriegsschulden in eine Schuldenregelung einzubeziehen.⁸ Die Briten konnten aber nicht durchsetzen, daß die Nachkriegsschul-

⁴ Dies betraf vor allem die Einbeziehung der *post-war debts* in eine Schuldenregelung. Dafür war Bevin fast zu jedem Entgegenkommen bereit; Secretary of State (Bevin) to Sir Oliver Franks (British Embassy, Washington), 6. 9. 1950, PRO, FO 371-85027; Claims on Germany: Memorandum by the Secretary of State (Bevin) for Cabinet, C.P. (50)198, 4. 9. 1950, PRO, T 236-3394.

⁵ Allen (U.K. Delegation N.Y.) to Mallet, 12. 9. 1950, PRO, FO 371-85333.

⁶ United States Delegation Minutes: Meeting of the American, British and French Foreign Ministers with Belgian, Netherlands and Luxembourg Foreign Ministers, New York, 19. 1. 1950, FRUS, 1950, Bd. III, S. 1242 ff.

⁷ Im Gegensatz zu Amerikanern und Franzosen plädierten die Briten für eine umfassende Revision des Besatzungsstatuts: „... we must treat her as an equal, make it economically advantageous for her and show that we intend to defend her“; Mallet, Note for Cabinet: Policy towards Germany, 25. 9. 1950, PRO, FO 371-85027. – Ähnliche Meinungsäußerungen gab es von den britischen Behörden in der Bundesrepublik, die von der Unpopularität der Wiederbewaffnung in der deutschen Bevölkerung nach London berichteten. Die überwiegend positive Beurteilung eines militärischen Engagements der Bundesrepublik in politischen Kreisen beruhe auf der Annahme „that it involves a return to equality of rights and German sovereignty. If experience showed that this was not the case any enthusiasm for the project would be largely dissipate“; Report of the High Commission to the Foreign Office (ohne Datum), PRO, FO 371-85028. Auch auf amerikanischer Seite gab es Stimmen, die von der Notwendigkeit einer grundlegenden Revision des Besatzungsstatuts überzeugt waren; James K. Pollock to McCloy, Report to the High Commissioner, 12. 9. 1950, NA, RG 466-Box 19.

⁸ „We had a tremendous battle before Reinstein would agree to bringing the post-war debts into the settlement plan at all. Having done this, he would yield no further and I could not get

den auf jeden Fall in Devisen bezahlt werden sollten. Die USA sperrten sich gegen alle Verpflichtungen, die sich potentiell zu Lasten der amerikanischen Interessen auswirken konnten. In diesem Punkt zeigten sich die Briten aber sehr flexibel. Vorrangig war für sie, daß die Nachkriegsschulden prinzipiell nicht schlechter gestellt wurden als die Vorkriegsschulden. DM-Zahlungen konnten sinnvoll für den Unterhalt der britischen Truppen in Deutschland verwandt werden.⁹

Trotz mancher Widrigkeiten war die New Yorker Konferenz ein wichtiger Schritt zur Lösung des Schuldenproblems. Die deutschlandpolitische Entwicklung geriet in einen merklichen Beschleunigungsprozeß, von dem die Frage der Auslandsschulden nicht weiter abzukoppeln war. Sie erhielt in dieser Phase einen eminent politischen Charakter, weil die Besatzungsmächte die von deutscher Seite dringlich geforderte Revision des Besatzungsstatuts von der Abgabe einer Schuldenerklärung durch die Bundesregierung abhängig machten.¹⁰ Durch dieses Junktim sollte sichergestellt werden, daß die Bundesregierung auch nach der Ausweitung ihrer Hoheitsrechte ein vitales Interesse an der Regelung der Auslandsschulden behielt. Über die inhaltliche Ausgestaltung der Schuldenerklärung kam es gegen Ende der New Yorker Konferenz noch zu einer Meinungsverschiedenheit zwischen Bevin und Acheson, weil der britische Außenminister sich abweichend vom bisherigen Stand der Diskussion nicht mit einer allgemeinen Anerkennung der deutschen Schuldverpflichtung (*recognition of the obligation*) durch die Bundesregierung zufrieden geben wollte, sondern in die Formulierung der Schuldenerklärung eine explizite Anerkennung der aus den Schulden resultierenden Zahlungsverpflichtungen (*obligation to repay*) aufgenommen haben wollte. Bevin begründete seinen Sinneswandel mit neuerlichen Forderungen des britischen Unterhauses. Angeblich wuchs dort die Sorge, daß der Bundesrepublik wegen der Verteidigungsausgaben gewisse Zahlungsverpflichtungen erlassen werden könnten. Zumindest im Bereich der öffentlichen Schulden (*public debts*) war die Bereitschaft der USA zu solchen Schritten denkbar. Allerdings bot auch die präziseste juristische Formulierung immer nur einen relativen Schutz. Entscheidend war letztlich die deutsche Zahlungsfähigkeit, die von mehreren Faktoren ab-

an undertaking in the text that there would be repayment in foreign currency. At the last stage, it was a matter whether the claims report could be saved at all“; Penson (U.K. Embassy Washington) to Gainer, 23. 9. 1950, PRO, FO 944-287.

⁹ Gainer: Claims on Germany. Brief for the Foreign Secretary, C.P.198, 5. 9. 1950, PRO, FO 944-273.

¹⁰ Telegram from UK Delegation N.Y. to Foreign Office, 17. und 19. 9. 1950, PRO, FO 371-85027.

hing. Auf Anregung des französischen Außenministers Schuman einigte man sich schließlich auf die Formulierung „acknowledge the debt“.¹¹ Durch die Verwendung des englischen Begriffs *debt* wurde unmißverständlich deutlich gemacht, daß es sich um finanzielle Schulden handelte, deren offizielle Anerkennung durch die Bundesregierung eine Verpflichtung zur Rückzahlung konnotativ implizierte. Seit der New Yorker Konferenz fand der Begriff *debt* in britischen und amerikanischen Akten zunehmend Verwendung und ersetzte den in seiner Bedeutung umfassenderen Begriff *claim*. Damit wurden die deutschen Auslandsschulden stärker von anderen noch unregulierten Forderungen gegen die Bundesrepublik abgetrennt. Dies entsprach der von den Alliierten nunmehr verfolgten Strategie, sich auf die Regelung der Vorkriegsschulden und auf die Forderungen aus der Nachkriegswirtschaftshilfe zu beschränken. Andere aus der Kriegszeit stammende Entschädigungsansprüche wurden auf den Friedensvertrag verlagert.¹² Die Niederländer und die Belgier waren mit dieser Entscheidung nicht einverstanden.¹³

In den nächsten Monaten wurden die Bemühungen um eine Lösung des Schuldenproblems auf zwei Ebenen fortgesetzt. Auf Veranlassung der drei Außenminister trat in London wieder die *Study Group* mit dem Auftrag zusammen, „to formulate the settlement plan and work out the procedures and controls to govern it.“¹⁴ In Bonn oblag der Hohen Kommission die Aufgabe, von der Bundesregierung eine offizielle Erklärung zur Übernahme der deutschen Auslandsschulden einzuholen. In New York war dazu ein Textentwurf konzipiert worden, der den Verhandlungen mit der Bundesregierung zugrunde gelegt werden sollte. Den Hohen Kommissaren verblieb zwar ein gewisser Verhandlungsspielraum, der sich jedoch primär auf formale Aspekte beschränkte. Grundlegende inhaltliche Änderungen am Text waren nicht vorgesehen.¹⁵

Über die Ergebnisse der New Yorker Konferenz wurde der Bundeskanzler am 23. September 1950 von den Hohen Kommissaren offiziell ins Bild

¹¹ Meetings of the Foreign Ministers, New York, 18. 9. 1950, FRUS, 1950, Bd. III, S. 1241.

¹² Ausnahme waren die auf Wunsch der Franzosen einbezogenen speziellen Schulden aus der Kriegszeit im Bereich individueller, sozialversicherungsrechtlicher Ansprüche sowie der Umtausch alter RM-Bestände aus dem Besitz ehemaliger französischer Kriegsgefangener. Meetings of Foreign Ministers at New York, Document 37 (Final), 19. 9. 1950, ebd., S. 1286 ff.

¹³ Meeting of the American, British, and French Foreign Ministers with the Belgian, Netherlands, and Luxembourg Foreign Ministers, New York, 19. 9. 1950, ebd., S. 1243 f.

¹⁴ Document No. 37 (Final), New York 19. 9. 1950, Principles relating to claims, ebd., S. 1294.

¹⁵ Telegram from Washington (Sir Franks) to Foreign Office, 23. 9. 1950, PRO, T 236–2137.

gesetzt.¹⁶ Hochkommissar François-Poncet erläuterte die in New York beschlossenen Erleichterungen des Besatzungsstatuts, deren Inkrafttreten an die Abgabe von zwei Verpflichtungserklärungen gekoppelt war.¹⁷ Die Bundesregierung sollte mit der Billigung des deutschen Bundestags ihre Bereitschaft erklären, die Haftung für die deutschen Auslandsschulden aus der Vorkriegszeit sowie die aus der wirtschaftlichen Hilfe der Nachkriegszeit resultierenden Schulden zu übernehmen. Außerdem sollte sie sich bereit erklären, bei der Ausarbeitung eines tragfähigen Schuldenplans konstruktiv mitzuarbeiten. Mit gewundenen Formulierungen wurde sogleich dem Einwand vorgebaut, die Bundesrepublik würde durch die Abgabe der Schuldenerklärung zur Zahlung gigantischer Summen verpflichtet. Die Übernahme der Haftung für die gesamten Auslandsschulden des Deutschen Reichs durch die in New York de facto als Nachfolgestaat anerkannte Bundesrepublik Deutschland entspreche den normalen Regeln des Völkerrechts und impliziere keine Zahlungsverpflichtung. Vielmehr würde bei der Ausarbeitung des Schuldenplans auf die aktuellen Gegebenheiten und künftigen Möglichkeiten der Bundesrepublik Rücksicht genommen.¹⁸ Weitere Details sollten den Verhandlungen der Finanzsachverständigen überlassen werden.¹⁹ François-Poncet wies den Kanzler darauf hin, daß alle alliierten Vorbehaltsrechte, die für die Ausarbeitung und Durchführung einer Schuldenregelung wichtig waren, vorerst bestehen bleiben würden. Somit bestand auch im Finanzbereich eine latente Interventionsdrohung der Alliierten weiter fort, die in der Bundesrepublik zunehmend auf Unbehagen stieß.²⁰ Trotzdem nahm Adenauer die Erklärung von François-Poncet erst einmal positiv auf, vermied es aber, zum Thema Auslandsschulden unmittelbar Stellung zu beziehen.²¹ Der britische Hochkommissar Kirkpatrick nahm

¹⁶ London (Webb) to HICOM, 23. 9. 1950, NA, RG 466-Box 19. Über den Inhalt des Deutschland-Kommuniqués der New Yorker Konferenz war der Kanzler bereits grob orientiert. Vgl. Sondersitzung der Bundesregierung vom 20. 9. 1955, in: Die Kabinettsprotokolle der Bundesregierung, Bd. 2 (1950), hrsg. vom Bundesarchiv, Boppard 1984, S. 707.

¹⁷ Neben der Schuldenerklärung ging es um die Distribution wichtiger Rohstoffe.

¹⁸ Hochkommissar François-Poncet an Bundeskanzler Adenauer, Verbalnote vom 23. 9. 1950 (geheim), BA, B 126–12303.

¹⁹ Minute of the 41st Meeting of the Council of the AHC, 23. 9. 1950, NA, RG 466-Box 19.

²⁰ Pollock to McCloy, 12. 9. 1950, NA, RG 466-Box 19. Innerhalb der Hohen Kommission existierten unterschiedliche Auffassungen darüber, inwieweit sich die demokratischen Strukturen der Bundesrepublik bereits verfestigt hatten und eine grundlegende Liberalisierung der Besatzungsrechte angebracht sei. Das geistige Klima im Lande lieferte durchaus Argumente für eine restriktive Handhabung. Vgl. dazu FREI, NORBERT, *Vergangenheitspolitik. Die Anfänge der Bundesrepublik und die NS-Vergangenheit*, München 1996, S. 7 ff.

²¹ Nr. 17, Wortprotokoll der Sitzung vom 23. 9. 1950, in: AAPBD, Adenauer und die Hohen

dies zum Anlaß, Staatssekretär Blankenhorn im Anschluß an das Treffen noch einmal nachdrücklich auf die besondere Relevanz der deutschen Schuldenerklärung aufmerksam zu machen. Adenauer ließ Kirkpatrick daraufhin mitteilen, daß „the Secretary of State could rely on him to play his part during the forthcoming stage.“²² Die Bedeutung dieser Aussage sollte sich in den nächsten Monaten noch erweisen. Der amerikanische Hochkommissar McCloy wies den Kanzler in einer Unterredung am folgenden Tag ebenfalls auf die Dringlichkeit der Schuldenerklärung hin.²³

Die Bundesregierung rief sogleich einen interministeriellen Ausschuß ins Leben, der die geforderte Schuldenerklärung vorbereiten sollte.²⁴ Der Auswärtige Ausschuß des Bundestags wurde vom Bundeskanzler Anfang Oktober erstmals über die alliierte Forderung zur Abgabe einer Schuldenerklärung ins Bild gesetzt.²⁵ Auf die genaue Formulierung dieser Erklärung wurde von Beginn an ein besonderes Augenmerk gerichtet, weil sie in einem engen Zusammenhang zur Frage der völkerrechtlichen Identität von Bundesrepublik und Deutschem Reich stand. Im übrigen keimte auf Grund einer Bemerkung des französischen Hochkommissars wieder Hoffnung auf, daß die Frage des beschlagnahmten deutschen Auslandsvermögens in die Beratungen einbezogen werden könnte.²⁶ Hier war jedoch mehr der Wunsch der Vater des Gedankens, denn alle bisherigen Vorstöße bei den zuständigen alliierten Stellen waren negativ beschieden worden.²⁷ Unmittelbar nach seiner Regierungsübernahme hatte Bundeskanzler Adenauer beim amerikanischen Hochkommissar Ansprüche auf das Auslandsvermögen erhoben, die aber unter Verweis auf internationale Vereinbarungen zurückgewiesen wurden.²⁸ An dieser Linie hielten die Alliierten auch weiter fest.²⁹

Kommissare, Bd. 1: 1949–1951, bearb. von FRANK-LOTHAR KROLL und MANFRED NEBELIN, München 1989, S. 243; vgl. RUIEPER, S. 77 ff.

²² Kirkpatrick (Wahnerheide) to Foreign Office, 23. 9. 1950, PRO, FO 371–85028.

²³ Nr. 48, Besprechung des Bundeskanzlers mit dem amerikanischen Hohen Kommissar McCloy in Rhöndorf vom 24. 9. 1950, in: AAPBD, Adenauer und die Hohen Kommissare, Bd. 1: 1949–1951, S. 154.

²⁴ Im Ausschuß waren vertreten: Das Bundeskanzleramt, das Auswärtige Amt (Dienststelle BKA), das Bundesfinanzministerium, das Bundesministerium für den Marshallplans, das Bundesjustizministerium und teilweise auch das Bundeswirtschaftsministerium.

²⁵ 28. Sitzung des Auswärtigen Ausschusses vom 6. 10. 1950, in: Der Auswärtige Ausschuß des Deutschen Bundestages, Bd. 1: Sitzungsprotokolle 1949–1953, bearb. von WOLFGANG HÖLSCHER, Düsseldorf 1998, S. 135 f.

²⁶ Vermerk H.U. Granow (BFM) an Minister, 25. 9. 1950, BA, B 126–48362.

²⁷ Protokoll: Besprechung zur „Beendigung des Kriegszustands“ (Vorsitz Kaufmann), 29. 9. 1950, BA, B 146–1175.

²⁸ Bundeskanzler Adenauer an McCloy, 26. 10. 1949; McCloy an Adenauer, 17. 2. 1950, NA, RG 43–Box 219.

²⁹ Aufzeichnung Vogel vom 30. 10. 1950, BA, B 146–1175.

Anfang Oktober trat der interministerielle Ausschuß zu ersten Beratungen zusammen. Die Verbalnote des französischen Hochkommissars diente als Diskussionsgrundlage. Wegen ihrer teilweise schwammigen Formulierung bot sie reichlich Raum für Interpretationen. So war man sich unsicher, ob die Alliierten eine Übernahme der Vorkriegsschulden oder der Vorkapitulationsschulden verlangten.³⁰ Letztere beliefen sich nach den Berechnungen des Bundesfinanzministeriums auf DM 33,37 Milliarden, wovon allein RM 17,5 Milliarden auf die im Ostsektor Berlins liegende Deutsche Verrechnungskasse entfielen.³¹ Bei einer Beschränkung auf die Vorkriegsschulden blieben die Schulden aus dem Zahlungsverkehr (*clearing debts*) sowie weitere während des Krieges angefallene Schulden außen vor. Außerdem war noch nicht genau definiert, inwieweit die Bundesrepublik für Länder- und Kommunalschulden haftbar gemacht werden sollte. Ein großer Teil des von den Alliierten aufgelösten Landes Preußen gehörte ja überhaupt nicht mehr zum Territorium der Bundesrepublik.³² Generell ging man aber von deutscher Seite davon aus, daß die Bundesrepublik ungeachtet aller juristischen Erklärungen faktisch nur für einen Teil der Auslandsschulden des Deutschen Reiches haften konnte. In einem Memorandum des Bundesfinanzministeriums wurde die wirtschaftliche Leistungskraft der Bundesrepublik im Verhältnis zum früheren Deutschen Reichs mit 57% beziffert, abzüglich weiterer 9,12%, weil die Fähigkeit zur Kapitalbildung bzw. Schuldenrückzahlung nicht proportional zur Schrumpfung der Leistungskraft, sondern progressiv sinke. Daraus ergab sich eine „kombinierte Kürzungsziffer“ von 47,88%, die den Verhandlungen über eine Regelung der deutschen Auslandsschulden zugrunde gelegt werden sollte.³³ Der Hohen Kommission wurde die baldige Übergabe von Zahlenmaterial über die

³⁰ Granow (BFM) an Minister, 5. 10. 1950, BA, B 126–48362.

³¹ Granow (BFM): Memorandum über Umfang und Gliederung der Auslandsschulden des Deutschen Reiches aus der Zeit der Kapitulation (8. 5. 1945) vom 1. 10. 1950, BA, B 126–48362; Angaben teils in DM, teils in RM.

³² BFM: Memorandum über Umfang und Gliederung der Vorkriegs-Auslandsschulden des Deutschen Reiches (Stichtag 1. 9. 1939) vom 10. 11. 1950, HADBB, B 330–2466. Darin enthaltene Schuldenkategorien: I. Anleihen (Dawes, Young, Kreuger), II. Kredite (Lee-Higginson, Compania Argentina), III. Haftungen (Verrechnungskasse, Konversionskasse, BIZ, Reichsbahn, Reichspost [Haftungspflicht z.T. umstritten]), IV. Sonstiges (Österreichische Auslandsanleihen mit Fälligkeit zwischen 1938–1945, RM-Beträge von Kriegsgefangenen u.ä., Sozialversicherungsleistungen gegenüber dem Ausland, Schulden des Landes Preußen, Inlandsanleihen in Händen von Ausländern u.ä. [Haftungspflicht z.T. umstritten]).

³³ Protokoll zur Besprechung über die deutschen Auslandsschulden vom 4. 10. 1950, BA, B 146–1175; Feststellung des von der Bundesrepublik zu übernehmenden Anteils an den Auslandsschulden des Deutschen Reichs vom 16. 10. 1950, BA, B 126–48362.

Höhe der Vorkriegsschulden zugesagt.³⁴ Für die Nachkriegsschulden wurde im Bundesministerium für den Marshallplan ebenfalls eine Aufstellung angefertigt, die sämtliche aus deutscher Sicht möglichen alliierten Forderungen mit DM 9,22 Milliarden bezifferte.³⁵ Bei der Berechnung der deutschen Zahlungsverpflichtungen vertrat das Bundesministerium für den Marshallplan prinzipiell den Standpunkt, daß die Leistungen der Jahre 1945/46 nicht als Wirtschaftshilfe zu qualifizieren und daher von der Rückzahlungspflicht auszunehmen seien, weil die Alliierten zu dieser Zeit die volle höchste Regierungsgewalt ausgeübt und einseitig den deutschen Wirtschafts- und Zahlungsverkehr mit dem Ausland geregelt hätten. Sämtliche Hilfsleistungen gegen Hunger und Seuchen resultierten somit aus der Erfüllung echter eigener Regierungsverpflichtungen der Alliierten als den damaligen alleinigen Souveränitätsträgern in Deutschland.³⁶ Dieser Auffassung wurde von amerikanischer Seite sogleich widersprochen.³⁷

Seit der New Yorker Konferenz der alliierten Außenminister waren die Deutschen erstmals offiziell an den Bemühungen zur Lösung des Schuldenproblems beteiligt. Zuvor hatte es lediglich vereinzelte Kontakte auf privater Ebene mit ausländischen Gläubigergruppen gegeben, die zur Lösung der privaten, kurzfristigen Vorkriegsschuldung beitragen sollten. Im Mittelpunkt standen dabei die Stillhalteschulden, für deren vorrangige Regelung sich der Bankier Abs und andere führende Männer der Wirtschaft stets eingesetzt hatten. Nun rückten die öffentlichen Vorkriegsschulden, die zum größten Teil aus mittel- und langfristigen Anleiheschulden bestanden, stärker ins Zentrum des Interesses. Die Bundesregierung zeigte sich in der Annahme, nicht länger nur Vollzugsorgan, sondern von nun an gleichberech-

³⁴ AHC: Meeting of the Deputy Commissioners with Federal Coordinating Representatives on implementation of decisions arising from the Foreign Minister's meeting in New York, 11. 10. 1950, PRO, FO 371-85355.

³⁵ Der Bundesminister für den Marshallplan: Aufstellung über Umfang und Gliederung der Schulden der Bundesrepublik Deutschland aus wirtschaftlichen Hilfsleistungen seit der Kapitulation (8. Mai 1945) vom 7. 10. 1950, BA, B 126-48362. Erwähnt wurden betr. USA die GARIOA-Hilfen (Government appropriation and relief for import in occupied areas, die im ECA-Abkommen vom 15. 12. 1949 eine erste vertragliche Basis fanden), die ERP-Hilfe und die StEG-Lieferungen (Übernahme von US-Heeresbeständen durch die Staatliche Erfassungsgesellschaft) und betr. Großbritannien die U.K.-Contributions. Keine französischen Hilfslieferungen.

³⁶ Vermerk Vogel (Bundesministerium für den Marshallplan) vom 5. 10. 1950, BA, B 146-1175.

³⁷ Aufzeichnung Vogel vom 30. 10. 1950, BA, B 146-1175. Von deutscher Seite nahmen an den Verhandlungen mit der AHK teil: Prof. Kaufmann (BKA), Prof. Ophüls und Frl. von Puttkamer (BJM), Wolff und Dr. Kremer (BFM), Dr. Vogel (ERP), Dr. Weiz (BKA: Dienststelle des Auswärtigen Amts); Blankenhorn an Generalsekretär AHK vom 16. 10. 1950, BA, B 126-48362.

tigter Verhandlungspartner zu sein, zu engagierter Mitarbeit bei der Lösung des Schuldenproblems ohne Umschweife bereit. Dies entsprach jedoch nicht den Intentionen der Alliierten, die das Gesetz des Handelns auch weiterhin bestimmen wollten. Vor allem die Amerikaner beanspruchten in ihrer Doppelfunktion als Siegermacht und Hauptgläubiger „the right of final decision in respect of the claims settlement plan.“³⁸ Über die genaue Form einer deutschen Beteiligung war man sich auf alliierter Seite noch nicht abschließend im klaren. Eine Benachteiligung der übrigen Gläubigerländer gegenüber der Bundesrepublik sollte auf jeden Fall vermieden werden.

Die Hoffnungen der Bundesregierung auf einen fundamentalen Wandel der alliierten Deutschlandpolitik zerstoben rasch. Auch in der Schuldenfrage wich die anfängliche Zufriedenheit schon bald der Enttäuschung, weil die Alliierten entgegen den deutschen Erwartungen nur geringe Bereitschaft zeigten, die Bundesrepublik als künftigen Verbündeten und nicht mehr als Kriegsverlierer zu behandeln.³⁹ Gerade die Amerikaner betrachteten das seit dem Ausbruch des Korea-Kriegs gesteigerte deutsche Selbstbewußtsein mit Argwohn. Hochkommissar McCloy ärgerte sich über die Strategie des Kanzlers, den erwünschten deutschen Militärbeitrag offensiv als Verhandlungsinstrument zu nutzen.⁴⁰ Das nach außen geschlossene Auftreten der Hohen Kommission gegenüber dem Kanzler zeigte innerlich jedoch Risse, weil insbesondere die Briten es für politisch klüger hielten, den deutschen Wünschen entgegenzukommen und das Besatzungsrecht durch bilaterale Verträge zu ersetzen, solange dies noch als Akt des Vertrauens und als Geste des guten Willens politisch gewinnbringend verkauft werden konnte. Diese Meinung war im Kreis der Besatzungsmächte aber noch nicht mehrheitsfähig, obwohl sich auch in den USA die Stimmen mehrten, die für einen wirklichen Neuansatz in der alliierten Deutschlandpolitik plädierten.⁴¹ In den

³⁸ Memorandum to General George P. Hays: Agreement on certain pre-war and post-war external debts, 19. 10. 1950, NA, RG 466-Box 20.

³⁹ Vgl. HERBST, S. 9ff.

⁴⁰ Vgl. THOMAS A. SCHWARTZ, *America's Germany. John McCloy and the Federal Republic of Germany*, Cambridge 1991, S. 149f.

⁴¹ Office Memorandum: Reinstein to Prud'Homme, Margolies, 23. 9. 1950, NA, RG 59-1463; Report to the High Commissioner: Pollock to McCloy, 12. 9. 1950, NA, RG 466-Box 19. Pollock plädierte ebenfalls für eine Modifikation der Besatzungspolitik: „There is a growing disrespect among the Germans for our ability to handle the job of occupation. If we could concentrate our controls in a much narrower field, we could undoubtedly do a better job. [...] It would seem logical that as Germany is expected to contribute more to Western European defense, both economically and military, that she be freed from a good many of the present inhibiting controls.“

Auseinandersetzungen über die Schuldenerklärung trafen die unterschiedlichen Erwartungshaltungen aufeinander.

Nach einem intensiven inneralliierten Abstimmungsprozeß⁴² erhielt der Bundeskanzler am 23. Oktober 1950 das offizielle Schreiben der Hohen Kommission, in dem die Bundesregierung – vorbehaltlich einer Wiedervereinigung – als einzig legitime deutsche Regierung unter Bezugnahme auf das Kommuniqué der New Yorker Außenministerkonferenz aufgefordert wurde, formell die Haftung für die Auslandsschulden des früheren Deutschen Reichs und für die von den Besatzungsmächten seit Kriegsende geleisteten wirtschaftlichen Hilfen zu übernehmen. Bei der Festlegung der Zahlungsverpflichtungen würde auf die allgemeine Lage der Bundesrepublik, vor allem auf deren territoriale Beschränkung, Rücksicht genommen. Die *Intergovernmental Study Group* in London sei beauftragt, einen realistischen Schuldenplan und Vorschläge für eine zweckdienliche Beteiligung von Schuldnern und Gläubigern der Bundesrepublik und anderer interessierter Regierungen auszuarbeiten. Über die Ergebnisse der Londoner Beratungen würde die Bundesregierung zu gegebener Zeit in Kenntnis gesetzt werden. Der auszuarbeitende Zahlungsplan sollte ausdrücklich im Dienst einer Normalisierung der Wirtschaft- und Finanzbeziehungen der Bundesrepublik zum Ausland stehen. Die von den Alliierten vereinbarte und vertraglich abgesicherte erstrangige Behandlung der Nachkriegsschulden sollte zu gegebener Zeit modifiziert werden, soweit wie dies zur Erfüllung eines von allen Seiten akzeptierten Schuldenplans erforderlich sein würde. Von der Bundesregierung wurde eine formelle Zusage zur Übernahme der Vorkriegsschulden und der Nachkriegsschulden in Form eines Notenwechsels mit der Hohen Kommission verlangt, die vom Bundestag zu billigen war.

Das von Hochkommissar Kirkpatrick unterzeichnete Schreiben enthielt als Anlage den Entwurf einer Schuldenerklärung der Bundesrepublik Deutschland.⁴³ Die Alliierten äußerten den dringenden Wunsch nach einer raschen Abgabe der Erklärung.⁴⁴ Änderungen am Wortlaut waren nicht er-

⁴² Department of State: Memorandum of Conversation: Undertaking by Federal Republic re pre-war debts and claims in respect of post-war assistance: Penson (British Embassy) and Kearney, 18. 10. 1950, NA, RG 59-5207.

⁴³ Letter to Federal Chancellor on agreement on certain pre-war and post-war external debts. Kirkpatrick to Adenauer, 23. 10. 1950, PRO, FO 311-85032; Deutsche Übersetzung in: Deutsche Auslandsschulden. Dokumente zu den internationalen Verhandlungen Oktober 1950 bis Juli 1951, hrsg. vom Auswärtigen Amt, dem Bundesministerium der Finanzen, dem Bundesministerium für Wirtschaft und dem Bundesministerium für den Marshallplan, 1951, S. 7ff. Der Bundeskanzler war bereits vorab informiert worden; Minute about Meeting AHC with Adenauer, 19. 10. 1950, NA, RG 466-Box 20.

⁴⁴ Aufzeichnung Blankenhorn vom 25. 10. 1950, BA, NL Blankenhorn Nr. 6.

wünscht, weil der Text als Ergebnis langer, schwieriger Verhandlungen zwischen den drei Regierungen zustande gekommen war.⁴⁵ Diese schienen aber kaum vermeidbar, weil schon bei der ersten Auswertung des Textes auf deutscher Seite erhebliche Einwände gegen dessen Inhalt geltend gemacht wurden. Die Vertreter sämtlicher mit der Schuldenfrage befaßten Bundesministerien sowie der Bank deutscher Länder waren sich einig, daß die Schuldenerklärung so nicht akzeptabel war, sondern zuvor einige Kritikpunkte ausgeräumt werden mußten. Der juristische Berater des Bundeskanzlers, Professor Erich Kaufmann, kritisierte nach einer eingehenden juristischen Prüfung des Textes der von den Besatzungsmächten vorgeschlagenen Erklärung nachdrücklich, daß die Festlegung, in welcher Hinsicht und in welchem Umfang die Haftung der Bundesrepublik für die Auslandsschulden eingeschränkt werden könnte, einseitig dem Ermessen der Alliierten obliegen sollte. Kaufmann forderte statt dessen, die Kriterien für eine Haftungsbeschränkung der Bundesrepublik zum „unmittelbaren Bestandteil der Anerkennungserklärung zu machen.“⁴⁶ Auch der Vertreter der Bank deutscher Länder von Schelling plädierte dafür, die Aufbringung und den Transfer von Schuldzahlungen in einen eindeutig definierten Zusammenhang zur finanziellen Leistungsfähigkeit der Bundesrepublik zu stellen.⁴⁷ Ministerialrat Georg Vogel vom Bundesministerium für den Marshallplan hielt es seinerseits für inopportun, die Verpflichtungen aus den Hilfsleistungen der Jahre 1945/46 ohne weiteres anzuerkennen, weil diese Frage schon 1949 beim Abschluß des ECA-Abkommens diskutiert und dann zurückgestellt worden war.⁴⁸ Im Auftrag von Marshallplanminister Blücher verlangte Vogel außerdem, im Text der Schuldenerklärung zu erwähnen, daß die durch die Alliierten herbeigeführte Zersplitterung Deutschlands wesentlich zur finanziellen Schwächung des Landes beigetragen habe.⁴⁹ Dem Bundesfinanzministerium, vertreten durch Ministerialrat Granow, bereitete ebenso wie der Bank deutscher Länder vor allem der Umfang der Schuldforderungen Sorge. Von den Alliierten wurden präzise

⁴⁵ Aufzeichnung Blankenhorn für den Bundeskanzler vom 27. 10. 1950, ebd.

⁴⁶ Notizen über die interministerielle Besprechung auf der Grundlage der alliierten Note vom 23. 10. 1950 (AGSEC (50) 2339) vom 24. 10. 1950, BA, B 146–1175.

⁴⁷ Referat Marshallplan (6a): Bericht (K. Erbstößer) über die Sitzung im Bundeskanzleramt am 24. 10. 1950 über die mit der Regelung der Vorkriegs- und Nachkriegsschulden im Zusammenhang stehenden Fragen unter Vorsitz von Prof. Dr. Erich Kaufmann vom 25. 10. 1950, HADBB, B 330–2466. Zur äußerst kritischen finanziellen Situation der Bundesrepublik 1950/51 vgl. HENTSCHEL, S. 733 ff.; BUCHHEIM, Die Bundesrepublik und die Überwindung der Dollar-Lücke, S. 92 f.

⁴⁸ Vermerk Vogel vom 24. 10. 1950 (geheim), BA, B 146–1175.

⁴⁹ Vogel an Kaufmann vom 25. 10. 1950, BA, B 146–1223.

Angaben über deren voraussichtliche Höhe verlangt.⁵⁰ Das Problem des konfiszierten deutschen Auslandsvermögens spielte ebenfalls eine wichtige Rolle und blieb ungeachtet aller alliierten Verlautbarungen, die Angelegenheit sei definitiv erledigt, weiter virulent.⁵¹

Am 30. Oktober trafen sich die deutschen Fachbeamten mit den Finanzsachverständigen der Alliierten Hohen Kommission zu ersten Beratungen über die Schuldenerklärung auf dem Petersberg.⁵² Es zeigte sich, daß die von den Alliierten erhoffte schnelle Einigung nicht möglich war, weil die Vorstellungen beider Seiten erheblich divergierten. Neben rein sachlichen spielten dabei auch psychologische Gründe eine Rolle. Die Deutschen reagierten äußerst sensibel, wenn sie sich von den Alliierten zweitrangig behandelt fühlten, und genau diesen Eindruck erweckte die vorliegende Schuldenerklärung. Professor Kaufmann forderte eine Änderung des Textes unter Einbeziehung einer verbindlichen Haftungsklausel. Es gehe nicht an, daß von der Bundesregierung eine völkerrechtlich verbindliche Zusage verlangt werde, die Haftung für die gesamten Auslandsschulden des Deutschen Reichs zu übernehmen, während die Alliierten lediglich ihre Absicht erklärten, später aus freiem Ermessen Nachlässe gewähren zu wollen. Kaufmann verwahrte sich gegen den Vorwurf, seine Kritik als juristische Spitzfindigkeit mißzuverstehen. Im Gegenteil, gerade ein loyaler Schuldner könne keinen Blankoscheck ausstellen.⁵³ Die Einwände Kaufmanns wurden ebenso zurückgewiesen wie die Bemühungen Vogels, einen Teil der alliierten Wirtschaftshilfe den Besatzungskosten zuzuschlagen.⁵⁴ Der britische Finanzberater Melville äußerte zwar ein gewisses Verständnis für die Sorge der Deutschen, die „Katze im Sack“ zu kaufen, lehnte eine Änderung des Textes der Schuldenerklärung jedoch mit der Begründung ab, daß die Einfügung eines expliziten Haftungsvorbehalts in den Text das Prinzip der Identität und Kontinuität der Bundesrepublik zum Deutschen Reich in Frage stellen

⁵⁰ Notizen vom 24. 10. 1950 über die interministerielle Besprechung über die Schuldenfrage auf der Grundlage der alliierten Note vom 23. 10. 1950, BA, B 126–48362.

⁵¹ Telegram McCloy to Secretary, 4. 9. 1951, NA, RG 466-Box 30. Die drei Alliierten zeigten sich in dieser Frage auch deshalb hart, weil sie erneute Diskussionen mit den kleinen Alliierten (z. B. Holland) über das Thema Reparationen vermeiden wollten; Minute: Reparation on Germany, 3. 9. 1951, PRO, FO 371–93455; BFM Schäffer an Staatssekretär des Inneren im BKA vom 22. 1. 1951, BA, B 126–12303.

⁵² Alliierte Teilnehmer: Melville, Cattier, Leroy-Beaulieu (sämtliche Finanzsachverständige); deutsche Teilnehmer: Prof. Dr. Kaufmann (BKA), Dr. Weiz (Auswärtiges Amt), Dr. Vogel (ERP), von Schelling und Erbstößer (Bank deutscher Länder), Granow und Gurski (BFM), Ophüls und von Puttkammer (BJM).

⁵³ Bericht (Gurski) über die Besprechung betr. Anerkennung der deutschen Vorkriegsschulden auf dem Petersberg vom 30. 10. 1950, BA, B 146–1175.

⁵⁴ Zu Entstehung der Schuldenerklärung vgl. GEORG VOGEL, S. 179 ff.

würde. Zudem würde jede Änderung am Text der Note zeitraubende Verhandlungen auf Regierungsebene notwendig machen.⁵⁵ Melville warb um Vertrauen in die lauterer Absichten der Alliierten. Gerade dies wurde den Deutschen aber nicht gerade leicht gemacht, weil ihnen im gleichen Atemzug unmißverständlich erklärt wurde, daß sich die Alliierten als (Noch-)Inhaber der außenpolitischen Souveränität der Bundesrepublik in der Schuldenfrage das letzte Wort vorbehielten. Ebenso wurde die Mitwirkung deutscher Sachverständiger an den in London bereits laufenden Beratungen der *Intergovernmental Study Group* über die konkrete Ausgestaltung eines Schuldenplans abgelehnt.⁵⁶ Von wirklicher Gleichberechtigung konnte demnach keine Rede sein. Entsprechend unzufrieden verließ die deutsche Delegation den Petersberg.⁵⁷

Professor Kaufmann faßte seine Kritik am Text der Schuldenerklärung für die nachfolgenden Beratungen im Kabinett noch einmal detailliert zusammen. Als Rechtsberater für völkerrechtliche Angelegenheiten fühlte er sich verpflichtet, die mit der Formulierung der Schuldenerklärung verbundenen juristischen Implikationen präzise darzulegen. Für ihn stand fest, daß der Text der Note in der vorliegenden Form nicht akzeptabel war.⁵⁸ Es zeigte sich jedoch, daß die von ihm verfolgte harte Linie in der Frage der Haftungsklausel vom Bundeskanzler so nicht geteilt wurde.⁵⁹ Adenauer näherte sich der Argumentation der Alliierten insofern an, als er die Beschränkung der Haftung in einem direkten Zusammenhang zur Abspaltung der Ostzone sah und dies als potentiell schädlich für die uneingeschränkte in-

⁵⁵ Granow an Minister Schäffer vom 30. 10. 1950, BA, B 126–48362.

⁵⁶ Niederschrift (Erbstößer) über die Verhandlung am 30. 10. 1950 zwischen Vertretern der Alliierten Hochkommissare und der Bundesregierung über die Anerkennung der finanziellen Verpflichtungen der Bundesregierung vom 31. 10. 1950, HADBB, B 330–2466.

⁵⁷ Bank deutscher Länder (von Schelling) an BFM (Ministerialdirektor Wolff) vom 30. 10. 1950 (streng vertraulich), BA, B 126–48362.

⁵⁸ Kaufmann bestand darauf, daß die Bundesrepublik nur für ihr Territorium die Haftung übernehmen konnte. Auf Absichtserklärungen wollte er sich aus juristischen Gründen nicht einlassen. Außerdem verlangte er eine eindeutige Regelung der Goldklauselfrage und eine definitive Zusicherung, daß keine Ansprüche aus dem Haager Abkommen mehr bestünden. Es hatte beunruhigende Äußerungen der BIS gegeben. Das Haager Abkommen war nie offiziell aufgehoben und das Lausanner Abkommen von 1932 war nie ratifiziert worden; Prof. Kaufmann (Rechtsberater für völkerrechtliche Angelegenheiten im BKA): Aufzeichnung über die äußeren Vorkriegsschulden des Reiches vom 3. 11. 1950 (geheim), BA, B 146–1175; Sondersitzung des Kabinetts vom 2. 11. 1950, in: Die Kabinettsprotokolle der Bundesregierung, Bd. 2 (1950), S. 792 f.

⁵⁹ Kaufmann hatte seine Auffassung dem Kabinett bereits zuvor ausführlich dargelegt; Prof. Kaufmann: Aufzeichnung zur Schuldenfrage vom 31. 10. 1950 (geheime Kabinettsache), BA, B 146–1175 und B 126–48362 (mit Randbemerkung Vogel vom 2. 11. 1950); vgl. ABS, Der Weg zum Londoner Schuldenabkommen, S. 83 f.

ternationale Anerkennung der Rechtsnachfolge der Bundesrepublik erachtete. Er zeigte sich überzeugt, daß man mit den Gläubigerstaaten ein Arrangement erzielen könne, das der finanziellen Leistungsfähigkeit der Bundesrepublik gerecht würde.⁶⁰ Der Kanzler entschied sich damit klar für eine Kooperation mit den Alliierten. Indirekte Schützenhilfe erhielt er von Finanzminister Schäffer, der darauf hinwies, daß es ohne eine formelle Anerkennung der Auslandsschulden keine internationalen Kredite für die Bundesrepublik geben würde, die für den wirtschaftlichen Wiederaufbau dringend benötigt wurden.⁶¹ Marshallplanminister Blücher hielt mit dem Bemerkungen dagegen, daß der Bundesrepublik ein Teil der Nachkriegsschulden allein durch „die politischen Irrtümer der Alliierten“ entstanden sei.⁶² Blüchers Sorge, die Regierung könne durch ein allzu kooperatives Verhalten leicht in den Geruch der „Erfüllungspolitik“ geraten, wurde von einigen seiner Kabinettskollegen durchaus geteilt. Justizminister Dehler warnte vor einem Wiederaufleben alter Verpflichtungen aus dem Versailler Vertrag.⁶³ Zu einer einheitlichen Meinung gelangte das Kabinett aber nicht. Es wurde daher beschlossen, die Hohe Kommission um weitere Erläuterungen zu bitten und den Auswärtigen Ausschuß des Bundestags zur Sache zu hören.⁶⁴ Bundeskanzler Adenauer verlaublichte im Kabinett, daß die Bundesregierung ohne parlamentarische Rückendeckung in dieser Frage keine Erklärung abgeben könne. Dabei ging er allerdings davon aus, daß der Bundestag trotz gewisser Bedenken seine Zustimmung zur Schuldenerklärung nicht verweigern würde. Mit einer kompromißlosen Haltung rechnete er wegen der Relevanz der Schuldenerklärung für die Gewährung weiterer Souveränitätsrechte zu diesem Zeitpunkt nicht.

Adenauer selbst war sehr um eine rasche Einigung bemüht, da er der Lockerung des Besatzungsstatuts oberste Priorität einräumte. Er benötigte

⁶⁰ Adenauer hielt eine komplette Rückzahlung der Vorkriegsschulden für unmöglich; RUDOLF MORSEY und HANS-PETER SCHWARZ (Hrsg.), Adenauer, Teegespräche 1950–1954, Berlin 1984, S. 19.

⁶¹ Zur zeitgenössischen Einschätzung der wirtschaftlichen Situation der Bundesrepublik vgl. WILHELM RÖPKE, Das Deutsche Wirtschaftsexperiment. Beispiel und Lehre, in: ALBERT HUNOLD (Hrsg.), Vollbeschäftigung, Inflation und Planwirtschaft. Aufsätze, Zürich 1951, S. 308.

⁶² Auch vom Bundeswirtschaftsministerium wurden die Nachkriegsschulden kritisch unter die Lupe genommen. Forderungen aus counterpart-funds könnten nur insoweit berücksichtigt werden, als sie de facto für Wirtschaftshilfen verwandt wurden und nicht für Verwaltungskosten der Besatzungsmächte; BWM (Graf) an den Bundesminister für den Marshallplan vom 8. 11. 1950, BA, B 146–1213.

⁶³ Die Bank für internationale Zusammenarbeit in Basel hatte auf noch bestehende Forderungen hingewiesen.

⁶⁴ Kabinettsitzung vom 7. 11. 1950, in: Die Kabinettsprotokolle der Bundesregierung, Bd. 2 (1950), S. 810f.

dringend vorzeigbare politische Erfolge, weil seine Reputation in der Öffentlichkeit auf einen Tiefpunkt gesunken war. In Kenntnis dieser Situation waren die Hohen Kommissare durchaus bemüht, den Kritikern des Kanzlers nicht weitere Munition frei Haus zu liefern. Sie waren in ihrem Handeln aber an Weisungen gebunden, die ihnen in der Schuldenfrage kaum Spielraum ließen.⁶⁵ Adenauer signalisierte den Hohen Kommissaren persönliche Kompromißbereitschaft, wofern die innenpolitische Situation dies zuließ.⁶⁶ Dem amerikanischen Hochkommissar McCloy stimmte er mit einem Seitenhieb auf Professor Kaufmann in dessen Einschätzung zu, daß die Deutschen gelegentlich zur „juristischen Haarspalterei“ neigten.⁶⁷ Der Gescholtene verteidigte im Kabinett jedoch unbeirrt seine Forderung nach einer Haftungsbeschränkung *pro rata territorii*, obwohl der Bundeskanzler, unterstützt von Finanzminister Schäffer, klar gegenteiliger Meinung war.⁶⁸ Adenauer wollte einen monatelangen Streit um die Formulierung der Note unbedingt vermeiden, stimmte aber zu, daß man sich in Gesprächen mit den alliierten Finanzsachverständigen um eine Verbesserung des Textes unter der Bedingung bemühte, daß dazu keine Genehmigung der alliierten Regierungen erforderlich sein würde. Ersatzweise hielt er es, einem Vorschlag von Finanzminister Schäffer folgend, für akzeptabel, den deutschen Standpunkt in einem Begleitschreiben (Mantelnote) niederzulegen. Auf diesen Vorschlag, der die Grundlage für weitere Gespräche mit den Finanzsachverständigen bildete, konnte sich das Kabinett dann einigen.⁶⁹ Am 27. November wurden die Gespräche auf dem Petersberg fortgesetzt. Den Deutschen wurde die Gelegenheit geboten, ihre Bedenken noch einmal in aller Ausführlichkeit darzulegen.⁷⁰ Die von deutscher Seite dabei unterbreiteten Vorschläge zur Modifikation des Textes wurden von den Vertretern der Alliierten kommentarlos zur Kenntnis genommen. Am Ende der Sitzung erhielten die deutschen Vertreter dann die Erlaubnis, ihre Vorschläge der Hohen

⁶⁵ Crawford (Foreign Office, German Section) to Eugene Melville (Office of the Financial Adviser, Wahnerheide), 9. 11. 1950, PRO, FO 1036–959.

⁶⁶ Referat Marshallplan (6a), Vermerk Erbstößer vom 15. 11. 1950 betr. Stand der Verhandlungen über die Anerkennung der deutschen Auslandsschulden, HADBB, B 330–2466.

⁶⁷ Wahnerheide (Kirkpatrick) to Foreign Office, 17. 11. 1950, PRO, FO 1036–959.

⁶⁸ Vorlage Kaufmanns für Bundeskanzler vom 15. 11. 1950, BA, B 126–48362. Darin berief er sich auch auf Hermann J. Abs.

⁶⁹ Kabinettsitzung vom 21. 11. 1950, in: Die Kabinettsprotokolle der Bundesregierung, Bd. 2 (1950), S. 833 ff.

⁷⁰ Als klärungsbedürftige Punkte wurden angesehen: Territorialfaktor der Haftung, Transferproblem, Übernahme der Schulden von Reichsorganisationen, Forderungen der BIS (Reparationen des Ersten Weltkriegs), Goldklausel, Schulden Österreichs, Nachkriegsschulden aus den Jahren 1945/46; Bericht Erbstößer über Besprechung betr. Anerkennung der deutschen Auslandsschulden am 27. 11. 1950 auf dem Petersberg, HADBB, B 330–2466.

Kommission schriftlich vorzulegen.⁷¹ Dies wurde von Professor Kaufmann prompt erledigt, der in seinem Schreiben werbend darauf hinwies, daß man den vorgegebenen Text der Note *cum grano salis* nur um einige Sätze aus dem alliierten Schreiben vom 23. Oktober ergänzt habe.⁷² Bei seinem nächsten Treffen mit den Hohen Kommissaren Anfang Dezember mußte sich der Bundeskanzler erst einmal einer Standpauke McCloys unterziehen, der die negative Aufnahme der Schuldenerklärung in Deutschland heftig kritisierte, statt diese als Chance zur Normalisierung der Wirtschaftsbeziehungen zum westlichen Ausland zu verstehen. In seiner Replik stellte Adenauer besänftigend fest, daß er persönlich keine schwerwiegenden Einwände gegen die vorliegende Schuldenerklärung habe. Unter Verweis auf die schwierige Haltung des Bundestags schlug Adenauer die Abfassung eines Begleitschreibens zur vorliegenden Schuldenerklärung vor. Auf diese Weise könnte eine Änderung des Wortlauts der Erklärung vermieden werden. Adenauer gab sich zuversichtlich, daß in der nächsten Sitzung des Auswärtigen Ausschusses des Bundestags entscheidende Fortschritte gemacht werden könnten.⁷³

Auf dem Petersberg wuchs mittlerweile die Einsicht, daß ein kompromißloses Festhalten an der bisher verfolgten harten Linie keinen Erfolg bringen würde.⁷⁴ Der Bundeskanzler selbst war zwar nach wie vor willig, die Sache schnell vom Tisch zu bekommen, mußte aber innenpolitische Rücksichten nehmen. Im Bundestag gab es selbst in den Reihen der CDU Widerstände gegen die Annahme der Schuldenerklärung in ihrer bisherigen Form. Adenauer verglich seine damalige politische Situation mit derjenigen von Reichskanzler Brüning im Jahr 1932 und verlangte von den Hohen Kommissaren mehr Entgegenkommen.⁷⁵

⁷¹ Vermerk Vogel vom 27. 11. 1950, BA, B 146–1175; Report of a meeting between Finance Advisers and Federal Representatives, 27. 11. 1950, PRO, FO 1036–959; Allied High Commission for Germany, Finance Commission, 27. 11. 1950, PRO, T 236–2137.

⁷² Schreiben Kaufmann an Cattier (U.S. Financial Adviser HICOG) nebst Anlagen vom 28. 11. 1950 [Es handelte sich um den Vorschlag für den Text der Schuldenerklärung sowie den Vorschlag für eine Begleitnote nebst Alternativen], BA, B 146–1175.

⁷³ Nr. 20, Wortprotokoll der Sitzung vom 1. 12. 1950, in: AAPBD, Adenauer und die Hohen Kommissare, Bd. 1: 1949–1951, S. 286 ff.; McCloy to London, 1. 12. 1950, NA, RG 43-Box 158; McCloy to Department, 1. 12. 1950, NA, RG 466-Box 22; Kirkpatrick (Wahnerheide) to FO (Gainer; Mallet), 1. 12. 1950, PRO, FO 944–287; Minute Melville, 1. 12. 1950, PRO, FO 1036–959.

⁷⁴ Melville to Crawford, 29. 11. 1950, PRO, FO 1036–959; Kirkpatrick (Wahnerheide) to Foreign Office, 29. 11. 1950, PRO, FO 371–85032; McCloy to London (Info), 30. 11. 1950, NA, RG 43-Box 158.

⁷⁵ In der Hohen Kommission war zu diesem Zeitpunkt noch strittig, welchen Einfluß der

Anfang Dezember 1950 sah es tatsächlich so aus, als wäre das Thema Schuldenerklärung bald vom Tisch. Nach Rücksprache mit ihren Regierungen und der *Intergovernmental Study Group* in London nahm die Alliierte Hohe Kommission eine Kurskorrektur vor. Das *Foreign Office* schickte Hochkommissar Kirkpatrick eine ausführliche Stellungnahme zur Eingabe von Professor Kaufmann, die neue Leitlinien für Gespräche mit der Bundesregierung enthielt.⁷⁶ Mit Befriedigung stellten die deutschen Unterhändler fest, daß ihnen die Alliierten nunmehr in fast allen wichtigen Punkten entgegenkamen. An erster Stelle war hier zu nennen, daß die Festlegung von Art und Umfang künftiger Reduktionsfaktoren nicht mehr dem alleinigen Ermessen der Alliierten obliegen, sondern in „consultation“ mit der Bundesregierung erfolgen sollte. Die von den Deutschen vorgeschlagene Formulierung „jointly“ war zwar abgelehnt worden, mit dem Vorschlag der Alliierten ließ sich aber ebenfalls gut leben, zumal auch die Verpflichtung, auf die deutsche Zahlungsfähigkeit Rücksicht nehmen zu müssen, präzisiert worden war. Keine Annahme fand dagegen die Forderung des Marshallplanministeriums, die Rückzahlungsansprüche für die alliierten Hilfslieferungen der Jahre 1945/6 prinzipiell zu streichen.⁷⁷ Angesichts des sonstigen Entgegenkommens wurde dies als nicht so gravierend bewertet. Bei späterer Gelegenheit sollte dieser Punkt erneut thematisiert werden. Mit dem Verhandlungsergebnis zeigte man sich in Regierungskreisen insgesamt zufrieden. „Das wünschenswerte Ziel ist zwar nicht erreicht worden, die in dem alliierten Entwurf enthaltenen Unklarheiten und Gefahren der verlangten Schuldenanerkennung sind aber durch die gegenwärtige Fassung, in Verbindung mit der in dem Begleitschreiben zu treffenden Vereinbarung, weitgehend ausgeräumt worden.“⁷⁸ Das Bundeskabinett war bereit, auf dieser Basis seine Zustimmung zu erteilen.⁷⁹

Es gab aber auch kritische Stimmen. In der Bank deutscher Länder traute man der vermeintlichen Chance nach, ein noch besseres Verhandlungsergebnis erzielt haben zu können, wenn mit Nachdruck weitere Forderungen

deutsche Verteidigungsbeitrag auf die Änderung des Besatzungsstatuts haben sollte; Wahnerheide (Kirkpatrick) to Foreign Office, 2. 12. 1950, PRO, FO 371–85032.

⁷⁶ Foreign Office to Wahnerheide, 3. 12. 1950, PRO, FO 1036–959; es entsprach ganz besonders den britischen Interessen, in puncto *post-war debts* keine Zugeständnisse zu machen (weder zeitlich noch in der Höhe). Zu den Einzelfragen: 1. Betr. Goldklausel gebe es noch keine einheitliche alliierte Meinung, 2. Die Schulden aus den Dawes- und Young Loans sollten Teil des *debt settlement* sein, nicht aber die sogenannten Annuitäten.

⁷⁷ Draft text of German assurance on debts. Text of telegram received from Wahnerheide, Monday evening December 4th, 1950, PRO, FO 371–85032.

⁷⁸ Vermerk Granow an Minister vom 8. 12. 1950, BA, B 126–48362.

⁷⁹ Wahnerheide to Foreign Office, 6. 12. 1950, PRO, FO 1036–959.

gen erhoben worden wären.⁸⁰ Die vordergründig gegen die deutsche Verhandlungsführung gerichtete Kritik zielte im Grunde gegen den Kanzler selbst, dem eine zu nachgiebige und den deutschen politischen Interessen abträgliche Politik gegenüber den Hohen Kommissaren angelastet wurde. Im Fall der Schuldenerklärung war die Kritik tatsächlich nicht ganz unrechtfertigt, weil das alliierte Interesse an der Abgabe einer Schuldenerklärung dem deutschen nicht nachstand.⁸¹

Die Hoffnungen, daß der Notenaustausch in Kürze erfolgen könnte, zerstoßen jedoch rasch. Zwar gelang es dem Bundeskanzler, die Spitzen der Koalitionsparteien auf eine Zustimmung festzulegen, sein Glaube, damit auch die Hürde Bundestag so gut wie überwunden zu haben, erwies sich jedoch als voreilig. Durch ein ungeschicktes Verhalten des Bundeskanzlers provoziert, ließ sich der Auswärtige Ausschuß des Bundestags keineswegs auf ein schnelles Ja ein, sondern beschloß mit deutlicher Mehrheit, die Angelegenheit erst einmal durch einen Unterausschuß sorgfältig prüfen zu lassen.⁸² Erst auf der Basis des Prüfungsberichts sollte die Sache dann definitiv vom Parlament entschieden werden. Kritische Stimmen zur Schuldenerklärung gab es quer durch alle Parteien. Dabei spielte auch die Frage des deutschen Auslandsvermögens eine nicht unerhebliche Rolle. Zahlreiche Abgeordnete verlangten nämlich, die Schuldenerklärung in einen direkten Zusammenhang zum beschlagnahmten deutschen Auslandsvermögen zu stellen. Das in den Gläubigerländern noch vorhandene deutsche Auslandsvermögen sollte mit den deutschen Auslandsschulden verrechnet werden.⁸³ Das heikle Thema bot der Opposition reichlich Gelegenheit, die Regierung unter Druck zu setzen. Den Hohen Kommissaren war die Problematik natürlich bekannt. Von deutscher Seite wurde immer wieder versucht, eine Änderung der geltenden Bestimmungen zum deutschen Auslandsvermögen zu erreichen. Dabei richteten sich die Hoffnungen vor allem auf die Ameri-

⁸⁰ Vermerk von Schelling an Präsident vom 6. 12. 1950, HADBB, B 330–2466 Darin hieß es: „Möglicherweise hätten noch mehr Vorbehalte ins Feld geführt werden können als diejenigen, die jetzt wohl für die Bundesregierung überraschend von alliierter Seite anerkannt worden sind, überraschend insofern, als man auf Seiten der Bundesregierung geglaubt hatte, gar keine Einwendungen erheben zu dürfen, weil diese doch nicht berücksichtigt werden und nur das Inkrafttreten des Besatzungsstatuts verzögern würden.“

⁸¹ McCloy to Secretary, 7. 12. 1950, NA, RG 466-Box 22. Die HICOM sollte sich so um die Schuldenerklärung bemühen „... that no impression ‚running after the Germans‘ should be given.“

⁸² 33. Sitzung des Auswärtigen Ausschusses vom 5. 12. 1950, in: Der Auswärtige Ausschuß des Deutschen Bundestages, Bd. 1: Sitzungsprotokolle 1949–1953, S. 165 ff.; McCloy to US Embassy London, 7. und 9. 12. 1950, NA, RG 43-Box 158; vgl. GEORG VOGEL, S. 181.

⁸³ McCloy to Secretary, 5. und 7. 12. 1950, NA, RG 59–5170. Zur Behandlung der Schuldenerklärung im Parlament vgl. ABS, Entscheidungen, S. 74 ff.

kaner.⁸⁴ Vergeblich! Die Alliierten zeigten sie sich in dieser Frage völlig unzugänglich. Alle im Zusammenhang mit der Schuldenerklärung unternommenen Vorstöße wurden von der Hohen Kommission harsch zurückgewiesen: Die Frage des deutschen Auslandsvermögens sei durch die Abkommen von Washington und Paris definitiv erledigt.⁸⁵

Auf mehr Gehör traf dagegen eine andere deutsche Forderung, die aus Wirtschafts- und Finanzkreisen an die Bundesregierung herangetragen wurde.⁸⁶ Dort gab es seit einiger Zeit Befürchtungen, daß „die deutsche Seite in die Gefahr gerät, von der Entwicklung überspielt zu werden.“⁸⁷ Gemeint waren hierbei die privaten deutschen Schuldnerinteressen. Seit die Auslandsschuldenfrage von der New Yorker Außenministerkonferenz auf die politische Tagesordnung gesetzt worden war, wuchs die Gefahr, daß die Interessen der Wirtschaft gegenüber denen der Politik ins Hintertreffen gerieten. Die Rede von den deutschen Auslandsschulden verdeckte die Tatsache, daß es sich dabei um ein Konglomerat heterogener Schuldenarten des öffentlichen und privaten Sektors aus der Vor- und der Nachkriegszeit handelte. Eine umfassende Schuldenregelung hatte die höchst diffizile Aufgabe zu bewältigen, eine Balance zwischen den vielen unterschiedlichen Kategorien herzustellen. Angesichts der immensen öffentlichen Verschuldung bestand durchaus die Gefahr, daß der private Bereich zu kurz kommen könnte. Die seit Jahren diskutierten Möglichkeiten des sogenannten *DM-settlement* und des *new investment* in der Bundesrepublik waren trotz aller Initiativen internationaler Wirtschafts- und Finanzkreise immer noch sehr eingeschränkt. Diese unbefriedigende Situation war auch Thema eines informellen Treffens von Vertretern des Deutschen Ausschusses für internationale finanzielle Beziehungen mit Mitgliedern des britischen, amerikanischen und schweizerischen Stillhalte-Komitees, das Mitte November 1950 in London abgehalten wurde. Die deutsche Delegation wurde von Hermann J. Abs angeführt.⁸⁸ Im Mittelpunkt der Gespräche standen die deutschen Stillhalte-

⁸⁴ Department of State: Memorandum of Conversation with Dr. Fritz Baade (SPD), Geoffrey W. Lewis, Daniel F. Margolies, 3. 11. 1950, NA, RG 59-5170.

⁸⁵ Melville (Financial Adviser to the U.K. High Commissioner) to Crawford, 6. 12. 1950, PRO, FO 944-287; McCloy to London, 5. 12. 1950, NA, RG 43-Box 158.

⁸⁶ Robert Pferdmeiges an Bundeskanzler Adenauer vom 2. 12. 1950, BKAH, Schriftlicher Nachlaß Adenauer Nr. 10.11. Die Bundesregierung leitete die Forderung an die AHK weiter: McCloy to London, NA, RG 43-Box 158.

⁸⁷ Vermerk für Herrn Abs betr. Verhandlungen zwischen deutschen Schuldner- und ausländischen Gläubigerausschüssen in Fragen der Stillhaltung und der Anleiheschulden vom 7. 9. 1950, HADB, NL Krebs, Der deutsche Ausschuß für Stillhalteschulden. Ausschuß für internationale Beziehungen.

⁸⁸ Vertreter der Bundesrepublik: Abs, Leverkühn, von Schelling, Wolff; Vertreter der USA:

schulden.⁸⁹ Alle Beteiligten waren sich einig, daß eine schnelle Regelung dieser Schuldenkategorie nicht nur im Interesse der Gläubiger lag, sondern für eine positive wirtschaftliche Entwicklung der Bundesrepublik dringend erforderlich war, weil die Wiederherstellung normaler Bank- und Kreditbeziehungen zum Ausland ganz wesentlich vom Funktionieren internationaler Bankkontakte abhing. Nach Einschätzung von Abs waren die deutschen Bank- und Industrieschuldner willens und mit wenigen Ausnahmen auch dazu fähig, ihre Schulden aus der Stillhaltung abzutragen.⁹⁰ Allein die geltende Rechtslage stand dem nach wie vor entgegen. Über neue Kredite wurde zwar nicht direkt gesprochen, allen Beteiligten war aber klar, daß dies das Ziel der Deutschen war.⁹¹ Nach Einschätzung von Abs verliefen die Verhandlungen „in derselben angenehmen Atmosphäre, welche auch in früheren Zeiten die Besprechungen zwischen den Ausschüssen ausgezeichnet hatte.“⁹² Zum positiven Klima hatte sicher auch beigetragen, daß Sir Edward Reid im Namen der britischen Banken eine Anrechnung der zwischenzeitlich erfolgten Ausschüttungen aus dem liquidierten deutschen Auslandsvermögen auf die Stillhalteschulden versprach.⁹³ Die Teilnehmer des privaten Treffens kamen überein, ihre Forderungen nach einer schnellen Regelung der kurzfristigen privaten Verschuldung und nach einer Beseitigung von Restriktionen und Hindernissen beim *DM-settlement* und bei einer Investitionstätigkeit in der Bundesrepublik in einer Denkschrift zusammenzufassen, die Anfang Dezember den Regierungen, der Alliierten Hohen Kommission und den Zentralbanken zugestellt wurde.⁹⁴

Gomory; Vertreter Großbritanniens: Sir Reid, Mr. Olaf Hambro, Leonard Ingrams, Jarvis, Macartney-Filgate, Kleinwort, Sir Rendel; Vertreter der Schweiz: Renz sowie einige britische Anwälte. Protokoll über die Londoner informellen Besprechungen zwischen dem Deutschen Ausschuß für internationale finanzielle Beziehungen und den britischen, amerikanischen und schweizerischen Stillhalte-Komitees am 16. 11. 1950, HADB, NL Krebs, Der deutsche Ausschuß für Stillhalteschulden/Ausschuß für internationale Beziehungen 1948–1951.

⁸⁹ Minute: Informel conference on German short-term debts, 16. und 17. 11. 1950, PRO, FO 371–93853; Protokoll über die Londoner informellen Besprechungen zwischen dem Deutschen Ausschuß für finanzielle Beziehungen und den britischen, amerikanischen und schweizerischen Stillhalte-Komitees vom 16. und 17. 11. 1950, HADBB, B 330–3376, und HADB, NL Krebs, Der Ausschuß für Stillhalteschulden/Ausschuß für internationale Beziehungen 1948–1951.

⁹⁰ Für die Ostsschuldner forderte Abs aber Sonderregelungen.

⁹¹ Abs an Vocke vom 5. 12. 1950, HADBB, B 330–3376; Vermerk (Bad Homburg) betr. Deutsche Auslandsverschuldung vom 15. 2. 1950, HADBB, B 330–2466.

⁹² Protokoll der Sitzung vom 17. 11. 1950 (nachmittags), HADB, NL Krebs, Stillhalteschulden, Studiengesellschaft.

⁹³ ABS, Der Weg zum Londoner Schuldenabkommen, S. 85.

⁹⁴ Memorandum British Banking Committee for German Affairs (Sir Edward Reid), American

Im *Foreign Office* traf die Forderung nach einer Verbesserung der Investitionsmöglichkeiten in Deutschland auf Unterstützung, sofern diese nicht den Gläubigern der Stillhalteschulden allein zugute kamen.⁹⁵ Änderungen an den geltenden gesetzlichen Regelungen ließen aber trotzdem auf sich warten.⁹⁶ Die Banker ließen ihre guten Verbindungen zur Politik nicht ungenutzt. Um ihren Wünschen Nachdruck zu verleihen, wandten sich Vertreter der New Yorker Banken direkt an Hochkommissar McCloy:⁹⁷ Abs nutze seine Kontakte in Bonn.⁹⁸ In seinem Bemühen um die privaten Auslandsschulden wurde Abs von der Studiengesellschaft für privatwirtschaftliche Auslandsinteressen e.V. unterstützt. Dabei handelte es sich um eine von der deutschen Wirtschaft finanziell geförderte Institution mit Sitz in Bremen, die sich vehement für die Freigabe des beschlagnahmten deutschen Auslandsvermögens und dessen Verrechnung mit den privaten Auslandsschulden einsetzte. In einem Memorandum der Studiengesellschaft wurde der Bundesregierung die Legitimation abgesprochen, „für die privaten deutschen Vorkriegsschuldner mit rechtlich bindender Kraft ein Anerkenntnis auszusprechen.“ Die kurzfristigen privaten Schulden sollten nach Meinung der Studiengesellschaft wegen ihrer Relevanz für die Wiederherstellung der deutschen Kreditfähigkeit rasch geregelt werden, allerdings nur in Verrechnung mit dem im Ausland beschlagnahmten deutschen Vermögen. Das den Deutschen entschädigungslos geraubte Auslandsvermögen stellte nach Auffassung der Studiengesellschaft den natürlichen Gegenwert für die kurzfristigen deutschen Schulden dar. Die generelle Anerkennung der öffentlichen Schulden wurde von der Studiengesellschaft dagegen als verfrüht abgelehnt. Bei den alten Reichsschulden handelte es sich nach ihrer Meinung überwiegend um teilweise zweifelhafte politische Schulden. Bei der Dawes- und der Young-Anleihe war sogar von „Kriegsschulden aus dem Ersten Weltkrieg“ die Rede. Deren Bezahlung würde die Rückzahlung

Committee for Standstill Creditors of Germany (Andrew L. Gomory), Swiss Banking Committee for the German Credit Agreement (G. Renz) and German Advisory Committee for International Financial Relations (Abs) to AHC (Kopien an Regierungen und Zentralbanken), 4. 12. 1950, PRO, FO 371–93853. Speziell wurde die Aufhebung der 60-Tage Notifikationspflicht gefordert und die Möglichkeit verlangt, Erlöse aus dem DM-settlement unter Ausländern zu Investitionszwecken zu veräußern.

⁹⁵ Foreign Office to Wahnerheide, 20. 12. 1950, und AHC (L. Handley-Derry) to British Banking Committee for German Affairs, 11. 1. 1951, PRO, FO 371–93853.

⁹⁶ Protokoll über die Sitzung des Deutschen Ausschusses für internationale Beziehungen vom 16. 2. 1951, HADBB, B 330–3810; Rundschreiben Abs (Deutscher Ausschuss für internationale finanzielle Beziehungen vom 15. 5. 1951, HADBB, B 330–3376.

⁹⁷ McCloy (Frankfurt) to London, 2. 12. 1950, NA, RG 43-Box 158.

⁹⁸ Abs an Vizekanzler Blücher vom 5. 12. 1950, BA, B 146–1175.

der privaten deutschen Schulden und damit die wirtschaftliche Entwicklung der Bundesrepublik als Ganzes gefährden.⁹⁹ Abs unterhielt gute Kontakte zur Bremer Studiengesellschaft. Er unterstützte deren Ziele im Grundsatz, hielt aber manche öffentliche Darstellung für überzogen und realitätsfern. Dies hinderte ihn jedoch nicht, die Gesellschaft im Bedarfsfall für seine Zwecke einzuspannen.

Nachdem Adenauer mit seinem Vorhaben gescheitert war, die Schuldenerklärung noch vor der Weihnachtspause vom Auswärtigen Ausschuß des Bundestags absegnen zu lassen, glaubte er, den Alliierten die grundsätzliche Bereitschaft der Bundesregierung zur Übernahme der deutschen Auslandsschulden auf andere Weise erklären zu müssen.¹⁰⁰ Die wiederholten Mahnungen der Hohen Kommissare, die Angelegenheit im eigenen politischen Interesse nicht auf die lange Bank zu schieben, hatten den Kanzler sichtlich beeindruckt. Er hielt es für dringend geboten, noch vor dem Beginn der Außenministerkonferenz in Brüssel ein Zeichen des guten Willens zu setzen, obwohl ihn der Auswärtige Ausschuß des Bundestags ausdrücklich gebeten hatte, die Sache bis zum voraussichtlichen Abschluß der Prüfungen im Januar 1951 ruhen zu lassen. Adenauer ließ sich von Professor Kaufmann in Abstimmung mit anderen Ressorts ein Schreiben konzipieren, das die Bereitschaft der Bundesrepublik zur Übernahme der Vor- und Nachkriegsschulden zum Ausdruck brachte.¹⁰¹ Adenauer war fest entschlossen, auch ohne den Segen des Bundestags initiativ zu werden, obwohl ihm führende Mitglieder der Koalitionsparteien von einem solchen Schritt abrieten. Auch in der Alliierten Hohen Kommission herrschte Unsicherheit darüber, wie man auf einen Alleingang des Kanzlers reagieren und dessen verfassungsrechtliche und politische Implikationen bewerten sollte.

Über die Gründe, die den Bundestagsausschuß zu einer ablehnenden Haltung bewogen hatten, war die Hohe Kommission aus erster Hand von dessen Vorsitzendem Carlo Schmid (SPD) informiert worden. Schmid hatte keinen Hehl aus der Tatsache gemacht, daß neben einer Reihe sachlicher Erwägungen, wie der Frage nach dem weiteren Schicksal des deutschen Auslandsvermögens oder dem Fehlen eines konkreten Schuldenplans, die Person des Bundeskanzlers für das negative Votum des Ausschusses entscheidend gewesen war. Nicht nur die Opposition, sondern auch einige Abge-

⁹⁹ Memorandum Studiengesellschaft für privatrechtliche Auslandsinteressen e.V., Bremen (Hermann Janssen) an BFM vom Dezember 1950, BA, B 146–1175.

¹⁰⁰ Vermerk Erbstößer betr. Stand der Verhandlungen über die Abgabe der deutschen Auslandsschuldenerklärung vom 22. 12. 1950, HADBB, B 330–2466.

¹⁰¹ Adenauer an AHK vom 18. 12. 1950, PRO, FO 371–93445; Entwurf Kaufmann vom 14. 12. 1950 nebst Korrekturvorschlägen vom 15. 12. 1950, BA, B 146–1175.

ordnete der Koalition hätten die Gelegenheit ergriffen, „to chastise him by letting him ‚stew in his own juice‘.“ Schmid bat die Alliierten, die Entscheidung des Ausschusses nicht mißzuverstehen. Es gehe nicht darum, sich aus der Verantwortung für die Auslandsschulden stehlen zu wollen, sondern es gehe um die Person des Kanzlers. Adenauer müsse seine Lektion lernen und in Zukunft „pay more attention to parliamentary view in his undertakings with Allies.“¹⁰²

Die Besorgnis der Hohen Kommissare über die innere Lage in Deutschland nahm zu. McCloy und Kirkpatrick berichteten ihren Regierungen übereinstimmend von der wachsenden antialliierten Stimmung in der Bevölkerung und dem Ansehensverlust des Kanzlers. Die Annahme einer drohenden innenpolitischen Krise galt als realistisches Szenarium.¹⁰³ In dieser Situation wuchs bei den Alliierten die Unsicherheit darüber, wie man mit den seit dem Ausbruch des Korea-Kriegs stark verunsicherten Deutschen umgehen sollte. Das Scheitern der Schuldenerklärung im Auswärtigen Ausschuß des Bundestags wurde beim Außenministertreffen in Brüssel als klares Zeichen einer zunehmenden deutschen Obstination gewertet, der mit Entschiedenheit begegnet werden sollte. Jede Änderung am Besatzungsstatut vor der offiziellen Abgabe der Schuldenerklärung wurde kategorisch ausgeschlossen. Gleichzeitig sollte den Forderungen des Kanzlers nach einer Umwandlung des Besatzungsstatuts in eine vertragliche Vereinbarung mit einer freundlichen Absichtserklärung begegnet werden, die viel verhielt und nichts versprach. Mit dieser Taktik glaubte man, den neutralistischen Stimmungen in der deutschen Bevölkerung den Nährboden entziehen zu können. Wie man es nun konkret mit der Schuldenerklärung halten wollte, wurde nicht definitiv festgelegt. Man konnte sich aber darauf einigen, nicht unbedingt buchstabengetreu an der New Yorker Vereinbarung festhalten zu wollen.¹⁰⁴

Am 18. Dezember wurde dem amtierenden Vorsitzenden der Alliierten Hohen Kommission François-Poncet ein als informeller Entwurf deklariertes Schreiben des Bundeskanzlers übergeben, in dem sich die Bundesregierung nach einleitenden Erläuterungen zur Haltung des Bundestags bereit erklärte „to meet its obligations in accordance with its economic and financial capacity and to co-operate in the working-out of a general plan of payment.“¹⁰⁵ Angefügt war die Bitte, das Schreiben des Kanzlers zumindest

¹⁰² McCloy to US Embassy (London), 16. 12. 1950, NA, RG 43–229 und RG 466–23.

¹⁰³ Ebd.; Kirkpatrick to Foreign Office, 16. 12. 1950, PRO, FO 944–287.

¹⁰⁴ From Brussels (Sir J. Le Rougetel) to Foreign Office, 21. 12. 1950, PRO, FO 944–287.

¹⁰⁵ Unofficial letter of the Chancellor with respect to the debt assurance, December 1950, NA, RG 466–23.

vorläufig als ausreichend im Sinne des alliierten Schreibens vom 23. Oktober zu akzeptieren. Die Reaktion auf den informellen Vorschlag fiel eher verhalten aus. Die in dem Schreiben Adenauers gewählten Formulierungen zur Anerkennung der deutschen Schuldverpflichtung waren zwar formal korrekt, sie wiesen aus amerikanischer Sicht jedoch eine semantische Differenz zur New Yorker Erklärung auf, die als Aufwertung der deutschen Position interpretiert werden konnte.¹⁰⁶ Das eigentliche Problem bestand darin, daß eine wirkliche Bereitschaft zu einer gleichberechtigten Mitwirkung der Deutschen, wie sie von Bonn gefordert wurde, zu diesem Zeitpunkt auf alliierter Seite nicht wirklich vorhanden war, auch wenn man nach außen genau diesen Eindruck zu erwecken versuchte. Das Vertrauen in die Deutschen war immer noch sehr gering, und jeder noch so kleine Positionsgewinn der Deutschen wurde mit Argwohn betrachtet. Die Besatzungsmächte waren entschlossen, das Heft des Handelns fest in den eigenen Händen zu behalten. Falls nötig wollten sie auch dazu in der Lage sein, ihre Position gegenüber den deutschen Schuldnern und gegenüber den privaten Gläubigern zwangsweise durchzusetzen. Dazu standen ihnen zwei Mittel zur Verfügung: zum einen die Rechte aus dem Besatzungsstatut und zum anderen der *priority-status* bei den Nachkriegsschulden. Letzterer würde an taktischer Bedeutung gewinnen, wenn es noch vor dem Zustandekommen einer Gesamtschuldenregelung zu einer umfassenden Revision oder sogar zu einer Aufhebung des Besatzungsstatuts kommen sollte.¹⁰⁷ Die Bundesregierung drängte massiv auf eine grundlegende Änderung des geltenden Besatzungsstatuts.¹⁰⁸

Der Versuch des Bundeskanzlers, die Verpflichtungserklärung der Bundesrepublik zur Übernahme der deutschen Auslandsschulden quasi hinter dem Rücken des Auswärtigen Ausschusses des Bundestages abzugeben, schlug fehl. Das am 18. Dezember inoffiziell unterbreitete Angebot des Kanzlers wurde von den Hohen Kommissaren schon wenige Tage später zurückgewiesen. François-Poncet begründete diesen Schritt mit der kritischen Stimmung des Bundestagsausschusses gegen die Abgabe der Schuldenerklärung. Adenauer fühlte sich durch das Scheitern seiner guten Absichten düpiert.¹⁰⁹ Er hatte sein Prestige aufs Spiel gesetzt, um den Wün-

¹⁰⁶ Department of State to HICOG, Frankfurt, 20. 12. 1950, NA, RG 59-5207.

¹⁰⁷ Telegram from Foreign Office to Brussels, 18. 12. 1950, PRO, FO 371-93905.

¹⁰⁸ McCloy to Secretary of State, 16. 1. 1951, in: FRUS, 1951, Bd. III, S. 1452 f.

¹⁰⁹ Nr. 22, Wortprotokoll der Sitzung vom 21. 12. 1950, in: AAPBD, Adenauer und die Hohen Kommissare, Bd. 1: 1949-1951, S. 324 ff.; Telegram McCloy to Secretary, 22. 12. 1950, NA, RG 466-23; 118. Kabinettsitzung vom 21. 12. 1950, in: Die Kabinettsprotokolle der Bundesregierung, Bd. 2 (1950), S. 911.

schen der Besatzungsmächte entgegen zu kommen, und diese hatten es ihm mit schroffer Zurückweisung vergolten. Zumindest die Briten wurden sich im Nachhinein der Tatsache bewußt, daß die harsche Ablehnung des Angebots ein Fehler gewesen war, denn es lag durchaus nicht im Interesse der Besatzungsmächte, den innenpolitisch geschwächten Kanzler weiteren Attacken seiner politischen Gegner auszuliefern. Der britische Hochkommissar Kirkpatrick sprach sich nach seiner Rückkehr aus dem Weihnachtsurlaub dafür aus, im Notfall doch eine alleinige Schuldenerklärung der Bundesregierung zu akzeptieren, falls der Bundestag weiter Schwierigkeiten bereiten sollte.¹¹⁰ Im Kern näherte man sich damit der Idee des Bundeskanzlers an. Die Briten hielten es nun offenbar für einen Fehler, das inoffizielle Angebot des Bundeskanzlers vom 18. Dezember nicht wenigstens ernsthaft diskutiert zu haben, denn in der Sache war man mittlerweile keinen Schritt vorwärts gekommen.¹¹¹

Adenauer überwand seinen Ärger über das Verhalten der Alliierten und ging rasch zur politischen Tagesordnung über. Im Januar 1951 gab er sich gegenüber den Hohen Kommissaren wieder zuversichtlich, den Bundestag in absehbarer Frist zur Annahme einer Schuldenerklärung bewegen zu können, falls die Alliierten den Forderungen des Auswärtigen Ausschusses ein Stück weit entgegenkämen. Der Kanzler hatte mit den Fraktionsführern der wichtigsten im Bundestag vertretenen Parteien zwischenzeitlich Gespräche geführt, die ihn in der Annahme bestärkt hatten, daß es unter gewissen Umständen durchaus Chancen für eine Zustimmung des Parlaments zur Schuldenerklärung geben würde.¹¹² Adenauer nannte dem britischen Hochkommissar Kirkpatrick in einem Gespräch vier Punkte, in denen sich die Besatzungsmächte seiner Meinung nach beweglich zeigen mußten, um die Abgeordneten des Bundestages positiv zu beeinflussen. Adenauer forderte: erstens eine aktive Beteiligung der deutschen Seite an der Aushandlung eines Schuldenplans für die Vorkriegsschulden, zweitens gleichberechtigte Verhandlungen mit den drei alliierten Regierungen über die Höhe der Nachkriegsschulden und drittens sollte wegen der völkerrechtlichen Identität der

¹¹⁰ Kirkpatrick (Private Office of the AHC, CCG/BE) to Gainer, 8. 1. 1951, PRO, FO 371-93905.

¹¹¹ Minute Stevens, 24. 1. 1951, PRO, FO 371-93905. Darin heißt es: „It was the general view of the meeting that the Action after Brussels Conference, presumably under American inspiration, of refusing even to discuss the Chancellor's general assurance was misguided.“

¹¹² Bundeskanzler Adenauer bemühte sich in Gesprächen mit den Fraktionsführern um die Lösung der Schuldenfrage; KLAUS GOTTO et al. (Hrsg.), *Im Zentrum der Macht. Das Tagebuch von Staatssekretär Lenz 1951-1953*, Düsseldorf 1989, Eintrag von Donnerstag, den 18. 1. 1951.

Bundesrepublik mit dem Deutschem Reich in der Schuldenerklärung nicht von einer Übernahme der Schulden (*assume debts*) durch die Bundesrepublik, sondern lediglich von deren Bestätigung (*confirm debts*) die Rede sein. Kirkpatrick hielt diese drei Forderungen prinzipiell für verhandelbar, nicht aber die vierte und wichtigste Forderung. Kirkpatrick lehnte die Forderung nach einer Verrechnung der deutschen Auslandsschulden mit dem deutschen Auslandsvermögen kategorisch ab.¹¹³

Am 24. Januar wurde der Bericht des Unterausschusses für Auslandsschulden in Anwesenheit von Bundeskanzler Adenauer vom Abgeordneten Pfeleiderer (FDP) offiziell im Auswärtigen Ausschuß des Bundestages vorgestellt. Der Bericht sprach sich gegen eine Annahme der Schuldenerklärung in der vorliegenden Fassung aus. Ebenso wurde ein Junktim zwischen der Revision des Besatzungsstatus und der Abgabe der Schuldenerklärung entschieden abgelehnt. Die Abgeordneten hielten dies für eine unzulässige Verquickung wirtschaftlicher und politischer Fragen. Nach Meinung der Mitglieder des Auswärtigen Ausschusses war eine Revision des Besatzungsstatus ohnehin überfällig. Adenauer hielt die Haltung der Abgeordneten für politisch riskant. Er warnte eindringlich davor, die im Bericht des Unterausschusses aufgelisteten Vorbehalte – zum Beispiel das deutsche Auslandsvermögen betreffend – zum Anlaß zu nehmen, die Abgabe der von den Besatzungsmächten geforderten Schuldenerklärung hinauszuzögern. Adenauer warnte: „Man müsse mit allen Mitteln verhindern, daß in der westlichen Welt, vor allem in den USA, die Meinung aufkomme, daß Deutschland ein unsicherer Faktor sei. Solche Schlüsse würde man aber in Washington ziehen, wenn die Bundesrepublik in der Schuldenfrage keine positive Antwort erteile.“¹¹⁴ Obwohl der Kanzler alle Register zog, vermochte er die Abgeordneten nicht von der Notwendigkeit zu überzeugen, die vorliegende Schuldenerklärung zu akzeptieren und die Kritikpunkte des Berichts später mit den Hohen Kommissaren separat zu verhandeln. Seine Warnung vor einem „politischen Sitzstreik“, der Deutschland isolieren und die Ame-

¹¹³ US High Commissioner McCloy to the Secretary of State, 21. 1. 1951, in: FRUS, 1951, Bd. III., S. 1411f. Ungeachtet der nach außen gezeigten Unnachgiebigkeit gab es interne Überlegungen, die Frage des Auslandsvermögens doch in den Diskussionsprozeß einzubeziehen: „The question of German external assets can most profitably be discussed together with the waiver of claims against Germany arising out of the war“; HICOG Working Paper: Claims against Germany (Ladenburg), March 1951, NA, RG 43–137.

¹¹⁴ Bericht des FDP-Abgeordneten Pfeleiderer (Vorsitzender des Unterausschusses für Auslandsschulden) in der Sitzung des Auswärtigen Ausschusses vom 24. 1. 1951, in: Der Auswärtige Ausschuß des Deutschen Bundestages, Bd. 1: Sitzungsprotokolle 1949–1953, S. 251 ff. (Zitat S. 252).

rikaner zu einer „Verteidigung hinter den Pyrenäen“ ermuntern könnte, verhalten ungehört.¹¹⁵

Daß Adenauers Sorgen nicht jeder Berechtigung entbehrten, zeigte eine Äußerung von Nato-Oberbefehlshabers General Eisenhower, die Anlaß zu besorgten Kommentaren gab. Eisenhower hatte die Meinung vertreten, daß ein deutscher Verteidigungsbeitrag für den Aufbau des westlichen Verteidigungssystems weder konstitutiv noch eilig sein würde. Möglicherweise war seine Bemerkung eine gezielte Provokation gewesen. In der Presse fand die Äußerung von Eisenhower jedenfalls beträchtliche Resonanz. Darin spiegelte sich die Angst der Deutschen wider, im Poker um den deutschen Verteidigungsbeitrag möglicherweise überreizt zu haben. Das *State Department* bezeichnete dies als „most healthy development“.¹¹⁶ Das neue Selbstbewußtsein der Deutschen fand in den USA keinen ungeteilten Beifall und stärkte zeitweilig die Kräfte innerhalb der amerikanischen Administration, die für eine weniger nachgiebige Haltung gegenüber der Bundesregierung eintraten. Im Gegensatz zum Bundeskanzler zeigte sich der Auswärtige Ausschuß davon völlig unbeeindruckt und blieb bei seiner Forderung an den Kanzler, auf der Basis des Ausschußberichts die Verhandlungen über den Inhalt der Schuldenerklärung mit der Hohen Kommission wieder aufzunehmen.¹¹⁷ Der Vorsitzende des Auswärtigen Ausschusses, Professor Carlo Schmid (SPD), richtete ein offizielles Schreiben an den Bundeskanzler, in dem er die konkreten Änderungswünsche des Bundestagsausschusses benannte. An zentraler Stelle stand dabei auch die Forderung, das deutsche Auslandsvermögen in eine Schuldenregelung einzubeziehen.¹¹⁸ Hochkommissar Kirkpatrick wurde vom Kanzler umgehend über den Stand der Dinge unterrichtet. Adenauer kündigte an, daß die Bundesregierung der Hohen Kommission einen neuen Entwurf einer Schuldenerklärung vorlegen würde, der sich an den Forderungen der Abgeordneten orientierte, die diffizile Problematik des deutschen Auslandsvermögens jedoch bewußt ausklammerte.¹¹⁹ Nach seiner Unterredung mit Kirkpatrick war dem Bundeskanzler klar, daß eine Einbeziehung der Vermögensfrage in die Schul-

¹¹⁵ Vermerk Erbstößer an Präsident vom 25. 1. 1951, HADBB, B 330–2466; McCloy (Bonn) to ISGG London, 18. 1. 1951, NA, RG 43–158.

¹¹⁶ Secretary of State to US High Commissioner McCloy, 7. 2. 1951, FRUS, 1951, Bd. III, S. 1412f.

¹¹⁷ Sitzung des Auswärtige Ausschusses vom 24. 1. 1951, in: Der Auswärtige Ausschuß des Deutschen Bundestages, Bd. 1: Sitzungsprotokolle 1949–1953, S. 252f.

¹¹⁸ Schreiben des Vorsitzenden des Auswärtige Ausschusses Carlo Schmid an Bundeskanzler Adenauer vom 25. 1. 1951, Dokument Nr. 18, in: AAPBD, 1951, bearb. von MATTHIAS JAROCH, München 1999, S. 73 ff.

¹¹⁹ Kirkpatrick to Foreign Office, 26. 1. 1951, PRO, FO 371–93905 und FO 1036–959.

denerklärung chancenlos sein würde. Er hoffte aber, daß der Auswärtige Ausschuß dem neuen Entwurf der Bundesregierung trotzdem zustimmen würde, wenn man sich mit den Besatzungsmächten auf eine separate Behandlung der Vermögensfrage einigen konnte. Alle anderen Lösungsvorschläge waren unrealistisch, weil das Auslandsvermögen juristisch unter die Reparationsregelung fiel.¹²⁰

Nachdem sich die Angelegenheit monatelang hingezogen hatte, ging dann plötzlich alles sehr schnell. Am 8. Februar 1951 übergaben Staatssekretär Blankenhorn und Dr. Dittmann vom Bundeskanzleramt den alliierten Finanzberatern zwei Briefe, die jeweils den Entwurf einer Antwort der Bundesregierung auf das alliierte Schreiben vom 23. Oktober 1950 beinhalten. Den Brief Nr. 1 hatte das Bundeskanzleramt konzipiert, der Brief Nr. 2 war vom Bundestagsausschuß formuliert worden. Die Finanzsachverständigen erklärten den vom Bundeskanzleramt angefertigten Briefentwurf für akzeptabel, weil darin im Gegensatz zum zweiten Entwurf auf eine Erwähnung der Vermögensfrage verzichtet worden war, während der Ausschuß in seiner Fassung darauf bestanden hatte, die Frage des Auslandsvermögens in die Regelung der Schuldenfrage einzubeziehen.¹²¹ Die Bundesregierung wurde gebeten, den Auswärtigen Ausschuß um eine Rücknahme seines Vorschlags zu ersuchen.¹²² Der Auswärtige Ausschuß entsprach dieser Bitte in seiner Sitzung vom 16. Februar 1951 und stimmte dem Entwurf des Bundeskanzleramts zu. Gleichzeitig faßte der Ausschuß den Beschluß, der Hohen Kommission zum Thema Auslandsvermögen einen gesonderten Brief zu schreiben. Auf Ersuchen der Besatzungsmächte erklärte sich der Auswärtige Ausschuß aber bereit, mit dem Schreiben solange zu warten, bis die kleine Revision des Besatzungsstatuts vollzogen war. Die Zustimmung dazu war den Abgeordneten durch das Angebot des britischen Finanzberaters Melville erleichtert worden, dem Ausschuß zu einer Diskussion über das Problem des beschlagnahmten deutschen Auslandsvermögens zur Verfügung zu stehen.¹²³ Im Bundeskabinett wurde die Schuldenerklärung

¹²⁰ Parker to Financial Adviser, 9. 2. 1951, PRO, FO 1036–959.

¹²¹ Vermerk von Schelling betr. Auslandsschuldenanerkennung vom 8. 2. 1951 nebst Anlage (Entwurf eines Schreibens Adenauers an McCloy (AHK), HADBB, B 330–2466.

¹²² Outgoing Message McCloy to Secretary, 10. 2. 1951 (nebst Anlage: Engl. Text des Kanzlerschreibens), NA, RG 466-Box 25.

¹²³ Sitzung des Auswärtigen Ausschusses vom 16. 2. 1951, in: Der Auswärtige Ausschuß des Deutschen Bundestages, Bd. 1: Sitzungsprotokolle 1949–1953, S. 274f. Melville hatte sich bereits zuvor für einen psychologisch geschickten Umgang mit den Deutschen ausgesprochen; Melville (Financial Adviser to the U.K. High Commissioner) to Crawford (German Finance Department Foreign Office), 5. 2. 1951, FO 371–93905.

ebenfalls am 16. Februar 1951 noch einmal beraten.¹²⁴ Zu Recht konnten die Abgeordneten des Bundestags nunmehr für sich in Anspruch nehmen, durch ihre entschiedene Haltung zu einer deutlichen Verbesserung der deutschen Position beigetragen zu haben, auch wenn dafür der Preis einer zeitlichen Verzögerung gezahlt werden mußte. Es war nun sichergestellt, daß die Deutschen an der Ausarbeitung einer Schuldenregelung mitwirken würden und ihnen nicht einfach ein Schuldenplan aufgezwungen werden konnte.¹²⁵ Die Stellung der Bundesrepublik hatte sich in den vergangenen Monaten spürbar gefestigt. Der *Manchester Guardian* schrieb in einem Artikel zur bevorstehenden Abgabe der deutschen Schuldenerklärung, daß „the era of ‚allied dictates‘ was over and had been succeeded by one of keen bargainings.“¹²⁶

Der von Bundesregierung und Auswärtigem Ausschuß abgesegnete Text wurde den Hohen Kommissaren umgehend zugestellt, die ihn an die *Intergovernmental Study Group* in London und ihre Regierungen weiterleiteten.¹²⁷ Hochkommissar Kirkpatrick riet dem *Foreign Office* dringend zur Annahme der Schuldenerklärung in der jetzt vereinbarten Fassung, vor allem deshalb, weil der Kanzler den Auswärtigen Ausschuß des Bundestags in der Vermögensfrage auf Kurs gebracht hatte: „There is no prospect in my view of improving on this formula.“¹²⁸ Im Gegenteil: Weitere alliierte Einwände würden die Sache nur verzögern und wahrscheinlich zu einem schlechteren Ergebnis führen.¹²⁹ Grundsätzlich wurde diese Einschätzung von der *Study Group* in London geteilt, einige Punkte blieben aber noch zu klären. So wollten die einer legalistischen Denktradition verhafteten Briten juristische Sicherheit darüber haben, daß der zwischen der Bundesregierung und der Alliierten Hohen Kommission vereinbarte Notentausch ein völkerrechtlich bindender Vertrag (*Intergovernmental Agreement*) sein würde.¹³⁰ Die Bedenken der Amerikaner waren dagegen inhaltlicher Natur und erforderten einige Änderungen des Textes.¹³¹ Im Zentrum der amerikanischen

¹²⁴ 129. Kabinettsitzung am 16. 2. 1951, in: Die Kabinettsprotokolle der Bundesregierung, Bd. 4 (1951), S. 161 f.; Vermerk Wolff (Abt. VI) an Minister vom 12. und 22. 2. 1951, BA, B 126-48362.

¹²⁵ Vermerk Vogel vom 16. 2. 1951 (Handakte), BA, B 146-1175; vgl. GEORG VOGEL, S. 180 ff.

¹²⁶ „German Debts. Draft Agreement approved. Step to a Treaty“, in: MANCHESTER GUARDIAN, 17. 2. 1951.

¹²⁷ McCloy to Secretary of State, 17. 2. 1951, in: FRUS, 1951, Bd. III., S. 1418 ff.

¹²⁸ From Wahnerheide to Foreign Office, 19. 2. 1951, PRO, FO 371-93905.

¹²⁹ Kirkpatrick to Foreign Office, 18. 2. 1951, PRO, FO 371-93905.

¹³⁰ Telegram from Foreign Office to Wahnerheide, 23. 2. 1951, PRO, FO 371-93905; Office of the Legal Adviser (M.E. Bathurst) to Financial Adviser, 3. 3. 1951, PRO, FO 1036-959.

¹³¹ Die Forderung der Franzosen, die Frage der Rechtsnachfolge von Bundesrepublik und

Kritik stand die im dritten Abschnitt des Textes vorgesehene Möglichkeit zur sofortigen Regelung der privaten kommerziellen Schulden. Die Amerikaner lehnten Sonderregelungen für einzelne Schuldenkategorien kategorisch ab, um eine gleiche und faire Behandlung aller Gläubiger sicherzustellen. Sie bestanden auf einer umfassenden und gleichzeitigen Gesamtregelung für alle Schulden (*overall settlement*).¹³² Den Deutschen sollte keine Gelegenheit gegeben werden, „to resume pre-war practice discriminating against long-term creditors in favor commercial creditors.“ Mit dieser Begründung verlangte das State Department die Streichung dieses Passus.¹³³ Der umstrittene Satz war auf Wunsch der Bankiers Abs, Pferdenges und Vocke in den Text aufgenommen worden, die zur Begründung dieser Besonderheit darauf verwiesen hatten, daß die Regelung der kurzfristigen deutschen Auslandsschulden für die Wiederherstellung normaler Wirtschafts- und Finanzbeziehungen der Bundesrepublik zum westlichen Ausland vorrangig sein würde.¹³⁴ Die Gewährung neuer Auslandskredite hing entscheidend von der Rückführung der Stillhalteschulden ab. Die britischen Banken als Hauptgläubiger hatten daran ein ebenso großes Interesse wie die deutschen Schuldner. Die Bemühungen der britischen Regierung, den kritisierten Passus im Interesse der City zu retten, scheiterten aber an der unnachgiebigen Haltung der Amerikaner.¹³⁵ Es oblag nun der Alliierten Hohen Kommission, die deutsche Seite von einer harschen Gegenreaktion abzuhalten, zumal die privaten Auslandsschulden nur in einem mittelbaren Zusammenhang zur Schuldenerklärung standen. Die eigentliche Haftungserklärung der Bundesregierung bezog sich auf die Vorkriegsschulden des Reichs und dessen Körperschaften.¹³⁶ Allerdings war dem Text der Schuldenerklärung eindeutig zu entnehmen, daß sich die Schuldenregelung auf die öffentlichen und auf die privaten Schulden deutscher Staatsangehöriger erstrecken sollte. Die alliierten Finanzberater bemühten sich in persönli-

Deutschem Reich dezidiert von der Schuldenerklärung zu trennen, wurde abgelehnt; Kirkpatrick to Foreign Office, 1. 3. 1951, PRO, FO 371-93906.

¹³² Gifford (London) to Secretary, 18. 2. 1951, NA, RG 43-229; dazu Bericht Schlange-Schönningen an BKA (Dienststelle für Auswärtige Angelegenheiten) vom 5. 2. 1951, HADBB, B 330-2466.

¹³³ From Department (Acheson) to London, 21. 2. 1951.

¹³⁴ Bank deutscher Länder an BKA (z.H. Blankenhorn), o. Datum, HADBB, B 330-3765.

¹³⁵ ISGG (US Delegation) to the Secretary of State (3 Telegramme), 22. 2. 1951, in: FRUS, 1951, Bd. III, S. 1423 f., 1424 ff. und 1428 f.

¹³⁶ Auf diesen Sachverhalt legte Abs besonderen Wert: „Es ist sehr oft falsch verstanden worden, daß in diese Erklärung auch die privaten Verpflichtungen gegenüber dem Ausland einbezogen seien. Das ist nicht der Fall, denn hier hätte es keiner besonderen Bestätigung der Bundesregierung bedurft.“ Vortrag von Hermann J. Abs, am 28. Januar 1952 in der Universität Bonn, PA/AA: Abt. II, Nr. 1555 (LSA 48).

chen Gesprächen, Pferdmenes, Abs und Vocke zu einem Verzicht auf ihre Forderung zu bewegen.¹³⁷ Kein leichtes Unterfangen, weil sich die deutschen Bankiers der Unterstützung ihrer ausländischen Kollegen sicher sein konnten und die Regelung der privaten deutschen Auslandsverschuldung größtenteils längst erfolgt wäre, wenn die alliierten Gesetze und Verordnungen dem nicht im Wege gestanden hätten.¹³⁸ Der Präsident der Bank deutscher Länder stand der geplanten Regelung der öffentlichen Auslandschulden wegen der angespannten deutschen Haushaltslage ohnehin mit großer Skepsis gegenüber. Vocke intervenierte zugunsten der kommerziellen Schulden direkt bei Hochkommissar McCloy, hatte damit aber keinen Erfolg.¹³⁹ Auch seiner Empfehlung an die Bundesregierung, mit der Übergabe der Note so lange zu warten, bis McCloy auf sein Schreiben geantwortet hatte, wurde nicht entsprochen.¹⁴⁰ Ein Scheitern auf der Ziellinie lag nicht im deutschen Interesse.

Am 26. Februar wurde die Bundesregierung von der Hohen Kommission offiziell über die alliierten Beschlüsse in Kenntnis gesetzt. Der Bundeskanzler wurde dringlich gebeten, seine Experten von weiteren Einwänden abzuhalten: „The Western Governments had approached the problem in a generous and broadminded spirit and it would be a disaster if the Germans now reverted to haggling pedantry.“¹⁴¹ Zwei Tage später fand die letzte Beratung im Auswärtigen Ausschuß statt. Dr. Dittmann stellte den Abgeordneten den endgültigen Entwurf der Schuldenerklärung vor. Mit Ausnahme der Vermögensfrage waren alle wesentlichen Forderungen des Ausschusses von den Alliierten berücksichtigt worden. Die Abgeordneten erklärten sich mit den vorliegenden Texten der Schuldenerklärung nach kurzer Diskussion einverstanden.¹⁴² Der Notentausch wurde dann auf den 6. März 1951 fest-

¹³⁷ McCloy to Embassy (London), 27. 2. 1951, NA, RG 43–158 und 229; McCloy to Secretary of State, 27. 2. 1951, in: FRUS, 1951, Bd. III, S. 1430.

¹³⁸ Vermerk von Schelling an Präsident vom 1. 3. 1951, HADBB, B 330–2466.

¹³⁹ Präsident Vocke an McCloy vom 27. 2. 1951, HADBB, B 330–3809 und 2034; US High Commissioner for Germany McCloy to Vocke, 12. 3. 1951, HADBB, B 330–3809.

¹⁴⁰ Bundesbankpräsident Vocke an BKA (z.H. Dittmann) vom 28. 2. 1951, HADBB, B 330–2466. Darin heißt es: „Es wird mir vielleicht entgegengehalten werden, daß es sich bei der ganzen Angelegenheit in erster Linie um politische Belange handele, denen gegenüber die Interessen der Wirtschaft zurückzutreten hätten. Ich maße mir selbstverständlich über die politische Seite der Angelegenheit kein Urteil an, glaube aber, daß man, wenn man die wirtschaftlichen Interessen zurücksetzt, letzten Endes auch der Politik keinen Dienst erweist“; Vermerk von Schelling an Präsident vom 28. 2. 1951, HADBB, B 330–3765.

¹⁴¹ From Wahnerheide (Kirkpatrick) to Foreign Office, 26. 2. 1951, PRO, FO 371–93376.

¹⁴² Sitzung des Auswärtige Ausschusses vom 28. 2. 1951, in: Der Auswärtige Ausschuß des Deutschen Bundestages, Bd. 1: Sitzungsprotokolle 1949–1953, S. 289f.; Vermerk Vogel vom 28. 2. 1951, BA, B 146–1175.

gelegt.¹⁴³ Dieser umfaßte ein Schreiben des Bundeskanzlers an die Hohe Kommission und ein kurzes, von den drei Hochkommissaren unterzeichnetes Bestätigungsschreiben an den Bundeskanzler, die beide auf den 6. März 1951 datiert waren.¹⁴⁴

Fünf Monate hatte es gedauert, die Schuldenfrage in eine „acceptable formula“ zu kleiden.¹⁴⁵ Am Ende konnte sich das Ergebnis sehen lassen. Die deutsche Seite hatte ihre wichtigsten Forderungen durchsetzen können. Dazu zählte die Anerkennung der völkerrechtlichen Identität der Bundesrepublik Deutschland mit dem früheren Deutschen Reich, die angemessene Berücksichtigung der durch Gebietsverluste und andere Faktoren eingeschränkten deutschen Zahlungsfähigkeit sowie die Regelung der Verpflichtungen aus der Nachkriegswirtschaftshilfe durch bilaterale Verträge. Außerdem war das Recht der Bundesregierung, die künftige Schuldenregelung aktiv mitzugestalten, ausdrücklich anerkannt worden. Auf eine Ratifizierung der Schuldenerklärung durch das Parlament wurde vorerst verzichtet. Dieser Akt sollte zu gegebener Zeit nachgeholt werden. Die Alliierten ließen sich die grundsätzliche Zahlungsbereitschaft der Bundesrepublik zusichern, und sie erklärten ausdrücklich, daß die Ergebnisse der Schuldenverhandlungen aller Kategorien in einem multilateralen Rahmenvertrag zusammengefaßt werden würden. Dies sollte sowohl für die öffentlichen und privaten Schulden der Vorkriegszeit als auch für die in bilateralen Vereinbarungen zu regelnden Nachkriegsschulden aus der alliierten Wirtschaftshilfe gelten.¹⁴⁶

¹⁴³ Kirkpatrick to Foreign Office, 1. 3. 1951, PRO, FO 371-93906.

¹⁴⁴ Schreiben der AHK vom 23. 10. 1950 (AGSEC (50) 2339) und die beiden Schreiben vom 6. März 1951 (deutsche Übersetzung), in: Deutsche Auslandsschulden. Dokumente zu den internationalen Verhandlungen Oktober 1950 bis Juli 1951, S. 7ff.

¹⁴⁵ Oral Statement to the Cabinet by the Secretary of State, 7. 3. 1951, PRO, FO 371-93378.

¹⁴⁶ The Chancellor of the Federal Republic of Germany (Adenauer) to The Chairman of the Allied High Commission for Germany (François-Poncet), 6. 3. 1951, in: FRUS, 1951, Bd. III, S. 1435ff.; Assurance by the Federal Chancellor on Debts, 6. 3. 1951, PRO, FO 371-9337; Reply by the High Commissioners on behalf the three Governments to the Federal Chancellor's assurance on debts, 6. 3. 1951, PRO, FO 371-93377.

3. GRUNDLEGENDE PRINZIPIEN

Während die Hohe Kommission mit der Bundesregierung in Bonn über die Abgabe einer Schuldenerklärung verhandelte, oblag der *Intergovernmental Study Group* die Ausarbeitung eines Plans, wie die Regelung der deutschen Auslandsschulden konkret erfolgen sollte. Die drei alliierten Außenminister hatten bei ihrer New Yorker Konferenz die Weisung erteilt, leitende Prinzipien und einen Fahrplan für die Verhandlungen über die deutschen Auslandsschulden zu erarbeiten. Bevor die *Study Group* Ende Oktober 1950 ihre Arbeit in London wieder aufnahm, steckten die Regierungen intern ihre Linien ab. Die USA, Hauptgläubiger in allen Schuldenkategorien mit Ausnahme der Stillhalteschulden, waren sich ihrer Stärke bewußt. Das *first charge principle* bei den Nachkriegsschulden erlaubte ihnen nach eigener Einschätzung „to dictate the terms of settlement of Germany's obligations.“¹ Die Amerikaner, die aus politischen Gründen nicht sehr ernsthaft an einer umfassenden Rückzahlung der Schulden aus der Nachkriegswirtschaftshilfe interessiert waren, verfügten mit ihren immensen Nachkriegsforderungen über einen Hebel, die Schuldenfrage insgesamt einer ihnen genehmen Lösung zuzuführen. Die Briten waren sich des ungleichen Kräfteverhältnisses bewußt, und sie bemühten sich mit Geschick und Geschmeidigkeit, ihren speziellen Interessen Geltung zu verschaffen. Washington beurteilte die Frage der deutschen Auslandsschulden primär funktional im Kontext ihrer übergeordneten wirtschafts- und verteidigungspolitischen Ziele. Eine Schuldenregelung durfte weder zu einer politisch unerwünschten finanziellen Schwächung der Bundesrepublik noch zu einer zusätzlichen Belastung des amerikanischen Steuerzahlers führen. Unter diesen Prämissen achtete Washington allerdings sehr genau darauf, daß die amerikanischen Gläubiger gegenüber den Gläubigern anderer Länder nicht benachteiligt wurden.² Da die deutsche Zahlungsfähigkeit für die nähere Zukunft allseits pessimistisch beurteilt wurde, war mit der Wiederaufnahme eines nennenswerten Schuldendienstes in den kommenden Jahren nicht zu rechnen. In erster Linie galt diese Feststellung für Transferleistungen in ausländischer Währung, vor allem in Dollar, in zweiter Linie aber auch für DM-Zahlungen. Letzteres tangierte speziell die Interessen der britischen Regierung, die im Gegensatz zu den Amerikanern politisch und finanziell auf deutsche Zahlungen für die geleistete Nachkriegswirtschaftshilfe angewie-

¹ Palmer: German pre-war debts: Notes on settlement, 4. 10. 1950, NA, RG 43–228.

² Department of State to US Embassy (London), 26. 1. 1951, NA, RG 59–1464.

sen war.³ Um nicht völlig leer auszugehen, hielt es die britische Regierung nach eingehenden internen Beratungen für aussichtsreicher, sich auf DM-Zahlungen zu fokussieren, die für die in Deutschland stationierten Truppen verwendet werden konnten. Angesichts der amerikanischen Übermacht galt die Devise: Der Spatz in der Hand ist besser als die Taube auf dem Dach.⁴

Ökonomisch war die Skepsis der USA, einen größeren Teil der deutschen Auslandsschulden in DM zu regeln, durchaus berechtigt. Gerade im Bereich der Vorkriegsschulden war ein zu starkes Anwachsen von DM-Konten in ausländischer Hand zu unterbinden, weil dies zum Entstehen eines zweiten Marktes minderer DM beitragen konnte. Die negativen Erfahrungen der Ära Schacht sollten sich nicht wiederholen. Daher sperrten sich die Amerikaner gegen alle Versuche, die Möglichkeit zum DM-*settlement* weiter auszubauen. Ihnen war bereits die derzeitige, nach langem Tauziehen zwischen den Alliierten zustande gekommene Regelung ein Dorn im Auge, die nahezu ausschließlich den *short-term creditors*, insbesondere den britischen *standstill creditors*, zugute kam. Die große Zahl amerikanischer Anleihegläubiger konnte nicht davon profitieren. Da die britische Regierung die Bemühungen der City um eine weitere Erleichterung des DM-*settlement* unterstützte, befand sie sich in dieser Frage in einem andauernden Gegensatz zur US-Regierung, die nachdrücklich für eine baldige Abschaffung oder zumindest Einschränkung dieser Möglichkeit eintrat.⁵ Das britische Argument, das DM-*settlement* würde schon vor dem Beginn der eigentlichen Verhandlungen über die Vorkriegsschulden zu deren Abbau und damit indirekt zum Gelingen der Konferenz beitragen, verfiel bei den Amerikanern überhaupt nicht.⁶ Wegen des ökonomischen Ungleichgewichts zwischen den USA, Europa und der Bundesrepublik bestand ohnehin die Gefahr einer Benachteiligung der Dollarschuldner.⁷ Auch deshalb legten die

³ Holgate: Germany's „capacity to pay“ part I: The problem analysed, 28. 11. 1950, PRO, FO 371-93911 und FO 1036-317.

⁴ Crawford to Serpell (Treasury), 10. 10. 1950; Minute Serpell to O.L. Williams, 16. 11. 1950; Minute Milner-Barry to Serpell, 16. 11. 1950; Crawford to Serpell, 5. 12. 1950, PRO, T 236-4404.

⁵ Department of State: Memorandum of Conversation re German claims settlement, 10.10. 1950, NA, RG 59-5207; Crawford to Abbott, 23. 10. 1950, PRO, T 236-3394; Foreign investment policy in Germany: Relaxation of restrictions on debt settlements, 27. 2. 1951, und Crawford to F.R. Barratt (Treasury), 12. 3. 1951, PRO, FO 371-93854.

⁶ Draft report on principles relating to claims, 12. 3. 1951, und A. O. Pierrot to J. J. Reinstein: Comments on controversial items in Claims Committee Paper on Principles, 14. 2. 1951, NA, RG 43-161.

⁷ Vgl. BUCHHEIM, Wiedereingliederung, S. 99 ff.; vgl. KAPLAN und SCHLEIMINGER, S. 89 ff.

Amerikaner großen Wert darauf, die deutschen Auslandsschulden in einem umfassenden und für alle Beteiligten verbindlichen Abkommen zu regeln, das eine faire und gerechte Behandlung aller Gläubiger gewährleistet.

Im Zentrum des amerikanischen Interesses stand eindeutig die Regelung der Vorkriegsschulden. Gänzlich aus den Verhandlungen ausgeklammert werden sollten alle Forderungen, die in einem Zusammenhang mit den Reparationen der beiden Weltkriege standen oder einen sonstigen Bezug zur Kriegszeit aufwiesen. Briten und Franzosen stimmten mit dieser Sichtweise nicht völlig überein.⁸ Was die Nachkriegsschulden anbelangt, lag den Amerikanern eigentlich nur die Regelung neu angefallener Geschäftsschulden wirklich am Herzen.⁹ Prinzipiell waren sich natürlich alle in der Zielsetzung einig, das vielschichtige Problem der deutschen Auslandsverschuldung einer tragfähigen Gesamtlösung zuzuführen, über den richtigen Weg dorthin wurden im *Claims Committee* allerdings sehr unterschiedliche Positionen vertreten.¹⁰ Als schwieriges Problem erwies sich die Definition der Rolle, welche die drei Regierungen in der Phase der konkreten Verhandlungen über die deutschen Vorkriegsschulden spielen sollten. Amerikaner und Briten verfolgten in dieser Frage fundamental unterschiedliche Ansätze. Während die Briten die drei Regierungen in der Verhandlungsphase auf die Funktion des beobachtenden Mediators beschränken und die eigentlichen Verhandlungen den Gläubigern und Schuldern, letztere vertreten durch die Bundesregierung, weitgehend in eigener Regie überlassen wollten, gedachten die Amerikaner die Verhandlungen am straffen Zügel zu führen. Sie plädierten für die Ausübung eines bestimmenden gouvernementalen Einflusses auf die gesamten Verhandlungen.¹¹ Wenn man den Vertretern der Gläubiger zu freie Hand ließe, so ihre Befürchtung, könnten am Ende des Verhandlungsprozesses unerwünschte Ergebnisse stehen, die dann nur noch mit größten Schwierigkeiten verhindert werden könnten. Es sei daher

⁸ Office memorandum: US Government from M. M. Black to H. M. Byington, 2. 3. 1951, NA, RG 43–161.

⁹ Acheson (Department of State) to US Embassy (London), 8. 2. 1951, NA, RG 59–1465. Ausgewählte Dokumente zur Arbeit der ISGG sind abgedruckt in: FRUS, 1951, Bd. III, S. 1352 ff.

¹⁰ ISGG: Claims against Germany: Questions for consideration in the Intergovernmental Study Group, 4. 11. 1950, PRO, FO 371–85143.

¹¹ Nach britischer Auffassung sollten die Besatzungsmächte „retain a loose control over these negotiations and [...] that the details of the individual settlements should be worked out on a coordinated basis between creditors' organisations and the debtors (centralised by the Federal Government) without day to day interference by Governments, though Occupying Powers must clearly have the last word.“ Die USA wollten dagegen „hold on a tight rein“; Foreign Office to Wahnerheide, 7. 11. 1950, PRO, FO 371–85334.

besser, den Unterhändlern einen festen Rahmen klarer Leitlinien und Prioritäten vorzugeben, die als Basis von Verhandlungen dienen konnten.¹² Die Amerikaner hegten starke Zweifel, ob die Gläubiger angesichts der Komplexität und Unterschiedlichkeit ihrer Interessen ohne klare Vorgaben zu fairen und gerechten Lösungen gelangen könnten.¹³ Vor der Weihnachtspause kam man einer Lösung auch nicht ansatzweise näher, zumal sich die Franzosen schrittweise der britischen Position annäherten.¹⁴ Das Problem blieb noch geraume Zeit in der Schwebe, weil Briten und Amerikaner zäh an ihrer unterschiedlichen Auffassung festhielten.¹⁵ Ein mißlicher Umstand, weil davon auch die Beantwortung der Frage abhing, in welcher Form die Bundesregierung in die weiteren Beratungen eingebunden werden sollte.¹⁶ Auch in anderen strittigen Punkten fehlte es noch an einer einheitlichen Linie.¹⁷ Da der interne Klärungsprozeß noch nicht abgeschlossen war, gelangten nur spärliche Informationen nach außen. Die stets mißtrauischen Beneluxländer reagierten wieder einmal entsprechend beunruhigt.¹⁸

Die Weihnachtspause diente den Regierungen zur internen Abstimmung, bevor die *Intergovernmental Study Group* zu ihrer letzten Sitzungsrunde zusammentrat.¹⁹ Die bisherigen Aufgaben des *Claims Committee* sollten

¹² Umstritten war, ob die drei Regierungen den creditors auch klare Vorgaben für eine Minderung der Schuldsummen (scaling down) geben sollten. Großbritannien und Frankreich betrachteten dies als unzulässigen Eingriff in bestehende Vertragsrechte; Report to Steering Committee by the Claims Committee, 12. 3. 1951, PRO, FO 371-93922, und NA, RG 43-161.

¹³ Douglas (London) to Secretary of State, 5. 11. 1950, NA, RG 59-1464 und RG 43-169.

¹⁴ Gainer to Secretary of State, 19. 12. 1950, PRO, FO 371-85334.

¹⁵ Crawford (German Finance Department) to Serpell (Treasury), 22. 12. 1950, PRO, FO 371-93901; Gifford (London) to Secretary of State, 12. 2. 1951, NA, RG 59-1465; Gifford (London) to Department, 5. 3. 1951, NA, RG 43-170; Interdepartmental Committee on the German debt settlement: Open issues in connection with procedure for settlement of German pre-war debts, 30. 3. 1951, NA, RG 43-195.

¹⁶ ISGG: Procedure for settlement pre-war claims. Working paper, 8. 2. 1951, PRO, FO 371-93866.

¹⁷ Holmes (London) to Secretary of State, 9. 12. 1950, und Office memorandum: US Government, 8. 1. 1951, NA, RG 59-1464.

¹⁸ Royal Netherlands Embassy (London) to Gainer, 15. 2. 1951, PRO, FO 371-93353.

¹⁹ In London stand die Austarierung eigener Staats- und Gläubigerinteressen sowie die Analyse potentieller deutscher Interessen und Strategien im Vordergrund. Nach den Entscheidungen von Brüssel (NATO) spielte dabei auch das Verhältnis von Auslandsschulden und Verteidigungsausgaben der Bundesrepublik eine wichtige Rolle. Serpell (Treasury) to Crawford (Foreign Office), 4. 1. 1951, PRO, FO 371-93901; Crawford to Serpell (Treasury), 8. 1. 1951, PRO, FO 371-93857; Draft brief for meeting with creditors about the procedure for the settlement of German indebtedness, 12. 1. 1951, PRO, T 236-3134; Notes on meeting with creditors on Friday, 19. 1. 1951 to discuss the procedure for dealing with Germany's

danach in modifizierter Form auf ein neu zu bildendes Gremium übertragen werden, dessen Zusammensetzung und Funktion im einzelnen noch zu klären war.²⁰ Das *State Department* drückte aufs Tempo.²¹ In Bonn zeichnete sich nach langer Stagnation eine Einigung über die Schuldenerklärung ab, so daß der Aufnahme von Konsultationen und Vorverhandlungen, die nach dem aktuellen Stand der Planungen zur Vorbereitung der Hauptkonferenz über den Sommer abgeschlossen werden sollten, nichts mehr im Weg stehen würde.²² Die bisherigen Arbeitsergebnisse des *Claims Committee* mußten noch einmal auf den Prüfstand, da die von den Außenministern kurz vor Weihnachten in Brüssel getroffene Entscheidung, die deutsch-alliierten Beziehungen sukzessive auf eine vertragliche Basis umzustellen, eine veränderte Lage geschaffen hatte. Eine weitaus schnellere Erosion der alliierten Vorbehaltsrechte als noch in New York angenommen, war nun zu erwarten. Die möglichen Konsequenzen für die Aushandlung und Durchführung bzw. Durchsetzung einer Schuldenregelung mußten analysiert und in die Planungen einbezogen werden.²³ In Zukunft konnten sich die Besatzungsmächte nicht mehr darauf verlassen, im Zweifel ihren Standpunkt mittels Besatzungsrecht durchsetzen zu können.²⁴ Sie mußten nach Wegen suchen, die Deutschen kontrolliert einzubinden.²⁵ Briten und Franzosen, deren relative Stärke in hohem Maß von ihrer Funktion als Besatzungsmacht abhing, waren von der neuen Entwicklung weit mehr betroffen als die Amerikaner, deren Nachkriegsforderungen ein ausreichendes Druck-

foreign indebtedness, PRO, FO 371-93902; Bevin to Kirkpatrick: German defence contribution. Assessment of financial problems, 12. 1. 1951, PRO, FO 371-94147.

²⁰ Memorandum of Conversation, 15. 12. 1950, NA, RG 43-162; Minute Crawford to Stevens, 9. 1. 1951, und Stevens to E.R. Copleston (Treasury), 24. 1. 1951, PRO, FO 371-93910.

²¹ Department (Acheson) to US Embassy (London), 26. 1. 1951, NA, RG 59-1464 und RG 43-137.

²² Outline of tentative proposals for procedure for the settlement of Germany's pre-war foreign indebtedness (o. Datum), PRO, FO 371-93901; Foreign Office to Wahnerheide, 24. 2. 1951, PRO, FO 371-93353.

²³ IGG Claims Committee: British record of the 54th meeting, 21. 1. 1951, PRO, FO 371-93919.

²⁴ IGG: Report by Claims Committee to the Steering Committee: Claims against German effect on settlement procedure of Foreign Ministers' decisions in Brussels, 8. 2. 1951, NA, RG 43-160.

²⁵ „Our conclusion is, therefore, that all we have to do [...] is to give the Germans a larger role than is now envisaged but that we do not have to give up the basic idea of the plan, namely, the idea that the three powers would prepare and organize the negotiations, stipulate the principles upon which they have to proceed, and have some power of review over the final Arrangements.“ ISGG (US Delegation): German Debt settlement procedure, 25. 1. 1951; ISGG (US Delegation): Report of Sub-Committee No. 1 on placing reserved powers in the claim field on contractual basis, 1. 2. 1951, NA, RG 43-162.

mittel darstellten „for influencing the settlement not only of German governmental debts but the debts of private German debtors.“²⁶

Die Behandlung der Nachkriegsschulden war eines der zentralen Themen der Ende Januar in London wiederaufgenommenen Beratungen des *Claims Committee*. Die Gespräche verliefen unbefriedigend, weil die amerikanischen Unterhändler angewiesen worden waren, in diesem Punkt auf Zeit zu spielen und die Diskussion in der Schwebe zu halten. Washington wollte eine klare Entscheidung über den Umgang mit den Nachkriegsschulden solange hinausschieben, bis intern entschieden war, ob diese Schulden im Zusammenhang mit der Festlegung des deutschen Verteidigungsbeitrags und der Regelung der Besatzungskosten als Hebel zur Durchsetzung amerikanischer Interessen genutzt werden sollten.²⁷ Da die Briten nicht gewillt waren, sich in dieser wichtigen Frage hinhalten zu lassen, war die Stimmung im *Claims Committee* angespannt.²⁸ Es wuchs die Gefahr, daß die Briten aus Verärgerung über das Taktieren der Amerikaner in anderen strittigen Punkten hinter bereits erreichte Positionen zurückfallen und den Fortgang der Beratungen zusätzlich erschweren könnten.²⁹ Entsprechende Hinweise der US-Delegation an das *State Department*, verbunden mit wiederholten Bitten um klare Weisungen, blieben vorerst ohne Resonanz.³⁰ Lange konnte die Entscheidung aber nicht mehr hinausgezögert werden, denn auch die Bundesregierung benötigte Klarheit über den voraussichtlichen Umfang von Zahlungen für die erhaltene Nachkriegswirtschaftshilfe. Allein auf dieser Basis konnte sie seriöse Angebote zur Regelung der Reichsschulden vorlegen.

Was die Behandlung der Nachkriegsschulden anbelangt, gab es zwischen Briten und Amerikanern deutliche Auffassungsunterschiede. Beide waren sich einig, daß eine Rückzahlung der Schulden aus der Nachkriegswirtschaftshilfe in ihrer Gesamtheit die ökonomischen Kräfte der Bundesrepublik überspannen würde. Gleichzeitig vertraten die Briten aber die Position, daß die Bundesrepublik die britischen, in Relation zu den amerikanischen überschaubaren Nachkriegsschulden in voller Höhe bedienen sollte. Bei Einräumung längerer Zahlungsfristen sei die Bundesrepublik dazu in der Lage. In den Anfangsjahren sollten allerdings nur DM-Zahlungen erfolgen,

²⁶ J.P. Furman (HICOG Frankfurt) to John M. Raymond (Assistant Legal Advisor for German Affairs/Office of the Legal Advisor Department of State), 3. 2. 1951, NA, RG 43–171.

²⁷ Acheson to US Embassy, 13. 3. 1951, NA, RG 59–1465.

²⁸ Acheson to US Embassy (London), 9. 2. 1951, NA, RG 59–1465.

²⁹ London to Secretary, 12. 2. 1951, NA, RG 43–170; IGG Record of meeting Steering Committee 9th February: Record by Claims Committee, 10. 2. 1951, PRO, FO 371–93353.

³⁰ London to Department, 21. 2. 1951, NA, RG 43–170.

die für britische Aufgaben in Deutschland verwandt werden konnten. Auf diese Weise hoffte London, den zu erwartenden amerikanischen Widerstand entkräften zu können.³¹ Wenn die Bundesrepublik in einigen Jahren wirtschaftlich konsolidiert und amerikanische Hilfszahlungen obsolet waren, sollten Zahlungen für die britischen *post-war debts* auch in Devisen erfolgen. Abstriche an ihren Maximalforderungen kalkulierten die Briten natürlich ein, sie hielten es aber für recht und billig, daß die finanziell potenten Vereinigten Staaten deutlich größere Opfer brachten.³² Der Mythos vom aufopferungsvollen Kampf Englands gegen Nazi-Deutschland spielte dabei psychologisch eine große Rolle. Grundsätzlich waren die Amerikaner auch bereit, die Hauptlast zu tragen, sie verlangten aber einen adäquaten Forderungsverzicht der Briten.³³ Washington dachte an eine radikale Reduktion der Nachkriegsschulden – aber nicht nur der eigenen! Theoretisch erwogen wurde sogar ein genereller Verzicht auf die Rückzahlung der Nachkriegsschulden. Der Gedanke wurde dann aber rasch verworfen, weil ein britisches Nein zu diesem Vorschlag sicher war.³⁴ Außerdem barg ein Generalverzicht die Gefahr, daß andere, ebenfalls bei den USA verschuldete Länder ihrerseits Nachlässe fordern könnten.³⁵ An potentielle Schwierigkeiten mit dem *US-Congress* war ebenfalls zu denken.³⁶

Nachhaltige Unterstützung für einen radikalen Verzichts auf die Nachkriegsforderungen erfuhr das *State Department* vom amerikanischen Hochkommissar John McCloy. Dieser sprach sich dafür aus, der Bundesregierung schon frühzeitig die Bereitschaft zu einem umfassenden Forderungsverzicht zu signalisieren, um fruchtlose Diskussionen über die deutsche Zahlungsfähigkeit im Keim zu ersticken.³⁷ Von der US-Delegation in London wurde die Bitte an Washington gerichtet, von dem Gedanken, die Nachkriegsforderungen als Druckmittel gegenüber Bonn einzusetzen, definitiv Abstand zu nehmen. Dort werde ohnehin nicht damit gerechnet, mehr

³¹ IGG Claims Committee: British record of the 63rd meeting, 19. 2. 1951, PRO, FO 371–93919.

³² Gifford (London) to Secretary of State, 18. 3. 1951, NA, RG 59–1465.

³³ John W. Gunter: Notes on settlement on post-war debts (for discussion by US Delegation), 29. 5. 1951, NA, RG 43–229.

³⁴ Eisenberg to Pierrot: Settlement of post-war claims for economic assistance, 1. 3. 1951, NA, RG 43–229.

³⁵ Gifford (London) to Department, 22. 3. 1951, NA, RG 43–170.

³⁶ Interdepartmental Committee on the German debt settlement: Proposed US-position on post-war claims, 30. 3. 1951, NA, RG 43–229; Department of State Legal Advisor to Lewis, 1. 5. 1951, NA, RG 59–1513.

³⁷ McCloy (AHC) to Embassy London, 28. 3. 1951, NA, RG 43–170. Im Gegenzug sollten die Deutschen grundsätzlich auf Forderungen verzichten, die sie aus der Besatzungszeit gegenüber den Besatzungsmächten geltend machen konnten.

als einen kleinen Teil de facto zurückzahlen zu müssen. Der wahre Wert der Nachkriegsschulden liege in ihrer Verwendbarkeit als *bargaining power* gegenüber den Gläubigern.³⁸ Gegen eine diskrete Vorinformation der Bundesregierung über die beabsichtigte Reduktion der Nachkriegsschulden hatte Washington grundsätzlich nichts einzuwenden.³⁹ Fingerspitzengefühl war dabei aber von Nöten, damit die deutsche Seite aus den Informationen keine ungewollten Vorteile für ihre Verhandlungsstrategie ableiten konnte.⁴⁰

Die Beratungen der *Study Group* verliefen stockend, solange die Amerikaner ihre Karten nicht aufdeckten und nur global über die prinzipielle Notwendigkeit deutlicher finanzieller Abstriche (*scaling down*) redeten.⁴¹ Daß eine solche Notwendigkeit bestand, bestritt keiner. Cum grano salis galt das auch für die privaten Vorkriegsschulden.⁴² Umstritten war aber dort, ob den Gläubigern dazu konkrete Vorgaben gemacht werden sollten.⁴³ Vor allem die Briten verwahrten sich aus Prinzip gegen staatliche Eingriffe in bestehende privatrechtliche Vertragsverhältnisse.⁴⁴ Die Regierung ihrer Majestät verstand sich traditionell als Sachwalter auch der privaten britischen Finanzinteressen gegenüber dem Ausland. Sie pflegte einen vergleichsweise engen Kontakt zu den Vertretern der britischen Gläubiger und war bemüht, deren Forderungen – soweit es die eigenen staatlichen Interessen und die internationalen Gegebenheiten erlaubten – zu unterstützen.⁴⁵ Die Ablehnung eines *scaling down* im Bereich der Vorkriegsschulden durch die britischen Gläubiger konnte von der britischen Regierung allerdings nur insoweit goutiert werden, als sie sich gegen die deutschen Schuldner und deren – möglicherweise fehlende – Bereitschaft zu ernstlichen Opfern richtete,

³⁸ The United States Delegation at the Intergovernmental Study Group on Germany to the Secretary of State, 22. 3. 1951, in: FRUS, 1951, Bd. III, S. 1391 ff.

³⁹ Department (Acheson) to London, 29. 4. 1951, NA, RG 43–170; ISGG (US Delegation) (51) 82th steering meeting, 30. 4. 1951, NA, RG 43–165.

⁴⁰ ISGG (US Delegation) (51) 88th steering meeting, 7. 5. 1951, NA, RG 43–165.

⁴¹ Crawford (German Department) to Abbott (Treasury), 17. 3. 1951, PRO, FO 371–93914/T 236–4405.

⁴² Minute Crawford, 18. 3. 1951, PRO, FO 371–93939; Department (Acheson) to London, 27. 4. 1951, NA, RG 43–179 Die offizielle Sprachregelung lautete: „substantial part“.

⁴³ Draft report on principles relating to claims, 12. 3. 1951, NA, RG 43–161; Stevens to Copleston (Treasury), PRO, T 236–3398.

⁴⁴ IGG Claims Committee: British record of the 67th meeting, 26. 2. 1951, PRO, FO 371–93920. – Die legalistische Einstellung der Briten zeigte sich auch beim Thema Konversionskasse; Progress report on the problems listed in Annex 3 to IGG (50) 167: Uncompleted payments into the Konversionskasse (extract), 29. 3. 1951, PRO, FO 371–93929.

⁴⁵ Brief for meeting with creditors on 4th April about the principles to govern the settlement of German indebtedness (confidential), PRO, FO 371–93922.

nicht aber, wenn dadurch das Gelingen eines Schuldenabkommens insgesamt gefährdet wurde.⁴⁶ Die britische Regierung mußte aber erstaunt zur Kenntnis nehmen, daß die britischen Finanzkreise die gouvernementale Kooperationsbereitschaft nicht honorierten und mit größter Härte und Unnachgiebigkeit ausschließlich eigene Interessen verfolgten. Sie sah sich daher zu der Klarstellung veranlaßt, daß die britische Regierung kein Handlanger der City sei und in erster Linie staatliche Interessen wahrzunehmen habe.⁴⁷ Die Probleme der britischen Regierung mit den britischen Gläubigerorganisationen wurden von amerikanischer Seite aufmerksam registriert. Das offensichtliche Bestreben der Gläubiger, sich ohne administrative Vorgaben möglichst direkt mit den deutschen Schuldnern zu einigen, wurde mit Sorge betrachtet und bestärkte die Amerikaner in ihrem Wunsch, die Verhandlungen über die deutschen Auslandsschulden am straffen Zügel zu führen.⁴⁸ Trotz dieser negativen Erfahrung wurde die mangelhafte Abstimmung zwischen der US-Regierung und den amerikanischen Gläubigerorganisationen sowie deren erheblich schlechterer Organisationsgrad sowohl von den Mitgliedern der US-Delegation in London als auch von den US-Vertretern in Deutschland als nachteilig kritisiert.⁴⁹

Die Beratungen der *Study Group* traten im April 1951 in ihre abschließende Phase. Ab Mai sollten sämtliche mit der Regelung der deutschen Auslandsschulden im Zusammenhang stehenden Aufgaben auf die *Tripartite Commission on German Debts*⁵⁰ übertragen werden, die im Auftrag der drei alliierten Regierungen für die Vorbereitung und Aushandlung des Schuldenabkommens verantwortlich zeichnete.⁵¹ Das am 15. Mai offiziell ernannte Gremium trat am 31. Mai zu seiner ersten Sitzung zusammen, um

⁴⁶ Notes of a meeting hold in room 197, King Charles Street at 3.0 p.m. on Wednesday, 4th April 1951, to discuss the principles to govern the settlement of Germany's foreign indebtedness (confidential), PRO, FO 371-93923; Rootham (Bank of England) to Copleston, 24. 4. 1951, PRO, T 236-3398.

⁴⁷ Bank of England (Sir George Bolton) to Sir Roger Makins, 18. 4. 1951, und Sir Makins to Sir George Bolton, 24. 4. 1951, PRO, FO 371-93933.

⁴⁸ London (Gifford) to Department, 11. 4. 1951, NA, RG 43-170; ISGG (US Delegation) (51) 69th steering meeting, 17. 4. 1951, NA, RG 43-165.

⁴⁹ Reinstein (London) to Department of State, 14. 2. 1951, NA, RG 59-1465; Frankfurt (Bruce) to Embassy London, 19. 4. 1951, NA, RG 43-158; Department of State (Acheson) to Embassy London (Info HICOG), 27. 4. 1951, NA, RG 59-1513; Department of State to HICOG (Frankfurt), 10. 5. 1951, NA, RG 59-4395.

⁵⁰ US Del: IGG (51) 87th steering meeting, 5. 5. 1951, NA, RG 43-165. Die Amerikaner hatten sich anfänglich gegen diese Bezeichnung gesträubt. Die offizielle deutsche Übersetzung lautet: Dreimächte-Kommission für deutsche Auslandsschulden.

⁵¹ The United States Delegation at the International Study Group on Germany to the Secretary of State, 30. 4. 1951, in: FRUS, 1951, Bd. III, S. 1408.

die mit der Bundesregierung für den Juni vereinbarten Konsultationsgespräche vorzubereiten.⁵² Das Amt des Vorsitzenden der TCGD sollte zwischen den drei Mächten alternieren. Die britische Regierung ernannte im April den Diplomaten Sir George Rendel zum Leiter der britischen Delegation. Rendel, der seit 1913 im diplomatischen Dienst, zuletzt als Botschafter in Belgien, tätig gewesen und im Juni 1950 in den Ruhestand getreten war, wurde für diese Aufgabe eigens reaktiviert. Rendel hatte als Student einige Jahre in Bonn und Heidelberg zugebracht und später auch Berlin kennengelernt.⁵³ Als Stellvertreter wurde ihm Sir David Waley zur Seite gestellt, der im Gegensatz zu Rendel ein ausgewiesener Finanzexperte war. Waley, ein hoher Beamter des *Treasury*, hatte wie Rendel bereits das Rentenalter erreicht. Beide kannten sich aus gemeinsam am renommierten Balliol College in Oxford verbrachten Studientagen.⁵⁴ Offenbar setzten die Briten bei der Besetzung der TCGD auf Erfahrung.⁵⁵ Die amerikanische Regierung tat sich dagegen weitaus schwerer, geeignete Führungspersönlichkeiten für die TCGD zu gewinnen, die über Kompetenz und Durchsetzungsfähigkeit verfügten.⁵⁶ Über Wochen wurden Namen wie McCloy oder Marshall gehandelt, ohne daß es zu einer Entscheidung kam.⁵⁷ Auf Vermittlung von US-Außenminister Acheson gelang es schließlich, Warren Lee Pierson für diese Aufgabe zu gewinnen. Pierson war *Chairman of the Board* der großen amerikanischen Fluggesellschaft TWA. Als Berater der Konferenz von Bretton Woods und als Direktor des *Foreign Trade Council* verfügte er über einschlägige Erfahrung und war für den Job bestens vorbereitet.⁵⁸ Da Pierson im Gegensatz zu Rendel noch im aktiven Berufsleben stand, sollte er nur in entscheidenden Verhandlungsphasen persönlich am Konferenzort London anwesend sein und die übrige Zeit von seinem Stellvertreter John W. Gunter vertreten werden. Die Amerikaner gingen davon aus, daß sich die Verhandlungen insgesamt über einen Zeitraum von 12 bis 18 Monaten erstrecken würden. Gunter, der vom *Treasury* für diese Aufgabe abgestellt wurde, erhielt den Titel eines *U.S. Alternate Representative on TCGD* und war vom

⁵² London (Gifford) to Secretary of State, 31. 5. 1951, NA, RG 59–1513; TCGD: Record of first meeting 30th May 1951, NA, RG 43–184.

⁵³ RENDEL, S. 1ff.

⁵⁴ Copleston to Stevens, 19. 5. 1951, PRO, FO 371–93910.

⁵⁵ Weitere britische Delegationsmitglieder: R. S. Crawford, M. Branch, J. L. Simpson, J. E. Abbott, F. R. Barratt, R. B. Stevens.

⁵⁶ Reinsteinst (London) to Byroade and Lewis, 14. 4. 1951, NA, RG 59–1465.

⁵⁷ Department of State Memorandum of Conversation: Chief of U.S. Delegation to German Debt and Claims Conference in London, 20. 4. 1951, NA, RG 59–1513.

⁵⁸ State Department: Department of German Affairs (Byroade) to The Secretary, 15. 5. 1951, NA, RG 59–1513.

Status einem Minister gleichgestellt.⁵⁹ Pierson wurde in den Rang eines Botschafters erhoben. Die TCGD operierte in London als selbständige Einheit und war nicht der Botschaft angeschlossen.⁶⁰ Die Leiter der amerikanischen Delegation waren deutlich jünger als ihre britischen Kollegen. Die Franzosen ernannten François-Didier Gregh, im Hauptberuf Direktor beim *Crédit Lyonnais*, zum Chef ihrer Delegation. Ihm zur Seite stand René Sergent vom Finanzministerium. Vor seinem Wechsel in die Wirtschaft war auch Gregh als leitender Beamter im französischen Finanzministerium tätig gewesen.⁶¹

Nachdem durch die Abgabe der deutschen Schuldenerklärung ein großer Stein aus dem Weg geräumt worden war, kam es in London darauf an, die monatelangen Beratungen in konkrete Ergebnisse zu transformieren.⁶² Am 8. Mai legte die *Study Group* zum Abschluß ihrer Beratungen zwei Dokumente vor, die als Leitlinien für die Arbeit der TCGD dienen sollten. Sie basierten auf den New Yorker und den Brüsseler Entscheidungen der drei Außenminister. Das Paper „Procedure for the settlement of German pre-war external debts“ enthielt einen Überblick über die bis zur definitiven Lösung des Auslandsschuldenproblems geplanten Einzelschritte.⁶³ Es war vorgesehen, im Juni-Juli 1951 in London eine Vorkonferenz abzuhalten, die aus Gründen der Praktikabilität auf einen überschaubaren Teilnehmerkreis begrenzt werden sollte.⁶⁴ Dazu zählten Vertreter der alliierten Regierungen, wichtige Gläubigervertreter aus diesen drei Ländern und – zu einem etwas späteren Zeitpunkt – Vertreter der Bundesregierung und der deutschen Schuldner. Die Beneluxländer, die Schweiz und Schweden sollten durch Beobachter vertreten sein, alle übrigen an der Auslandsschuldenfrage interessierten Länder sollten über die Ergebnisse der Londoner Gespräche nur informiert werden.⁶⁵

Vor dem offiziellen Beginn der Vorkonferenz mußte die Bundesregierung über den aktuellen Sachstand ausreichend informiert und damit zu einer

⁵⁹ Department of State to Embassy (London), 7. und 11. 5. 1951, NA, RG 59–1513.

⁶⁰ Department of State to Embassy (London), 22. 5. 1951, NA, RG 59–1513. Weitere US-Mitglieder der TCGD: R. Eisenberg, F. W. Fetter, J. Jerolaman, R. D. Kearney, H. K. Ladenburg, A. Madden, L. M. Pumphrey, S. L. Sherman.

⁶¹ ABS, Entscheidungen, S. 83 f.

⁶² IGG: Record of a meeting of the Steering Committee, 24. 4. 1951; Minute Stevens: German Debt Settlement (Sir Gainer, Sir Strang, Lord Henderson), 9. 5. 1951, PRO, FO 371–93903.

⁶³ IGG/P (51) 98 Final: Procedure for the settlement of German pre-war external debts, 8. 5. 1951, NA, RG 43–166; PRO, FO 371–93902.

⁶⁴ Gifford (London) to Secretary of State, 11. 4. 1951; Acheson (Department of State) to Embassy, 12. 4. 1951, NA, RG 59–1465.

⁶⁵ Foreign Office to Copenhagen, 25. 5. 1951, PRO, FO 371–93904.

konstruktiven Mitarbeit überhaupt erst befähigt werden. Bis dahin war sie über die Londoner Beratungen nur spärlich informiert worden. Ebenso mußten die Gläubiger informiert werden. Dies oblag den Regierungen.⁶⁶ Die Vorkonferenz sollte einen rein informellen Charakter tragen und der grundlegenden Information der Beteiligten, dem Austausch von Meinungen und der Möglichkeit zur Kritik an den bisherigen Planungen dienen. Den Regierungen verblieben danach einige Wochen Zeit zur Auswertung und Nutzbarmachung der im Juni-Juli gesammelten Erkenntnisse. Im September sollten dann die abschließenden Gespräche zur Vorbereitung der Hauptkonferenz abgehalten werden. Die sogenannte Hauptkonferenz bildete das Kernstück der gesamten Schuldenverhandlungen. Sie diente der Aushandlung eines umfassenden Abkommens zur Regelung der Vorkriegsschulden zwischen den ausländischen Gläubigern und den deutschen Schuldnern unter Aufsicht und Mitwirkung der TCGD. Es war geplant, Ende September in London mit der Hauptkonferenz zu beginnen. Die dort erzielten Verhandlungsergebnisse sollten zusammen mit den Vereinbarungen über die Nachkriegsschulden in einem letzten Schritt in ein Regierungsabkommen eingebunden werden, das die juristische Verbindlichkeit und die Durchsetzung des Schuldenabkommens insgesamt garantierte. Die Einhaltung des Terminplans war aber nur unter der Voraussetzung möglich, daß die noch bestehenden Schwierigkeiten zügig aus dem Weg geräumt werden würden.

Das zweite Paper mit dem Titel „Statement of principles relating to the settlement of German external debts“ beinhaltete die für das Zustandekommen eines Schuldenabkommens relevanten Basiskriterien, deren Einhaltung die TCGD vor Ort zu überwachen hatte.⁶⁷ Als Leitsatz stand über allem, daß sich die Fehler der zwanziger und dreißiger Jahre nicht wiederholen durften. Die langfristige Zahlungs- und Kreditfähigkeit der Bundesrepublik sowie deren Befähigung, ihren sicherheitspolitischen Aufgaben in Zukunft gerecht werden zu können, mußte sichergestellt werden. Andererseits war

⁶⁶ London (Gifford) to Secretary of State, 30. 4. 1951; NA, RG 59–1513. Auch die amerikanischen standstill creditors plädierten wie Briten und Deutsche für eine Abtrennung dieser Schuldenkategorie von den allgemeinen Verhandlungen. Ebenso plädierten sie für ein begrenztes DM-settlement; Department of State: Memorandum of Conversation. Representation of Standstill Creditors Committee in London re settlement of German debts, 9. 5. 1951, ebd. Von Seiten der US commercial creditors war das Interesse im allgemeinen eher gering, weil der größte Teil der Altschulden steuerlich bereits abgeschrieben war; Department of State: Memorandum of Conversation. Problems re German debt settlement from standpoint of US Commercial Creditors of Germany, 12. 6. 1951, ebd.

⁶⁷ IGG/P(51)101: Statement of principles relating to the settlement of German external debts, 8. 5. 1951, NA, RG 43–166.

eine angemessene deutsche Opferbereitschaft die Voraussetzung. Alle stimmten überein, allzu hohe Erwartungen der Gläubiger von vornherein zu dämpfen. Richtschnur war die deutsche Zahlungsfähigkeit (*capacity to pay*), die in puncto Devisen kurzfristig als schlecht, langfristig aber als besserungsfähig beurteilt wurde. In diesem Zusammenhang divergierten nach wie vor die Meinungen darüber, in welchem Umfang ein DM-*settlement* in Zukunft noch erlaubt sein sollte. Die Briten blieben entschiedene Befürworter dieses Verfahrens und priesen nach Kräften die Vorzüge des dadurch möglichen vorzeitigen Schuldenabbaus und die erhöhten Chancen für langfristige Investitionen in Deutschland. Amerikaner und Franzosen zeigten sich weitaus skeptischer. Zwar hatte Washington zwischenzeitlich von seiner ursprünglichen Absicht, diese Regelungsmöglichkeit wieder völlig abzuschaffen, Abstand genommen, bestand aber weiter auf einer restriktiven Handhabung des Verfahrens.⁶⁸ Auch hier blieben die Argumente die alten: die Gefahr eines unkontrollierten, der deutschen Währungs- und Finanzsituation abträglichen Anwachsens ausländischer DM-Konten und die einseitige Bevorzugung der Stillhaltegläubiger.⁶⁹ Neu war aber die von den Amerikanern nunmehr ins Feld geführte Bedingung, die Weiterführung des DM-*settlement* generell von einem der Sachlage angemessenen Forderungsverzicht (*scaling down*) der Gläubiger abhängig zu machen. Als Hebel zur Durchsetzung dieser schwammigen Forderung dienten die bevorrechtigten Nachkriegsschulden und die noch andauernden amerikanischen Wirtschaftshilfen. Die Amerikaner waren gewillt, von diesem Instrument rigoros Gebrauch zu machen, wobei nach wie vor unklar war, in welcher Form den Gläubigern vor dem Beginn der Verhandlungen konkrete Vorgaben gemacht werden sollten. Man war sich aber einig, daß das Schuldenabkommen dauerhafte Regelungen bieten sollte.⁷⁰ Offen blieb nur, ob und in welcher Form im Fall einer Wiedervereinigung Modifikationen zulässig sein sollten.

Ungelöst war ebenfalls das für den Fortgang der Verhandlungen grundlegende Problem, in welchem Umfang Reduktionen (*scaling down*) bei den Schulden aus der alliierten Nachkriegswirtschaftshilfe vorgenommen werden sollten. Solange die Klärung dieser Frage ausstand, konnte die Hauptkonferenz nicht beginnen. Als die Amerikaner nach langen Zögern konkrete Zahlen auf den Tisch legten, wurden die völlig konträren britischen

⁶⁸ Department of State to Embassy (London), 3. 5. 1951, NA, RG 59-1513; Department of State (Acheson) to Embassy London, 25. 5. 1951, NA, RG 59-1513.

⁶⁹ Gifford (Embassy London) to HICOG (Frankfurt), 15. 5. 1951, NA, RG 43-158; Vermerk Erbstößer betr. Anfrage Ladenburg (AHK) vom 19. 5. 1951, HADBB: B 330-2466.

⁷⁰ Foreign Office to Wahnerheide: Text of Statement on points of principle, 16. 5. 1951, PRO, FO 371-93924.

Vorstellungen deutlich.⁷¹ Die Franzosen, die lediglich pro forma über geringfügige Nachkriegsforderungen verfügten, waren an dieser Thematik weniger interessiert. Prinzipiell kam ihnen aber eine umfassende Reduktion der Nachkriegsschulden entgegen, weil dadurch die Chancen auf eine größere Verteilungsmasse für die übrigen Schuldenkategorien stiegen. Anfang Mai trafen die britische und die amerikanische Delegation zu einem bilateralen Meinungsaustausch zusammen. Die von den Amerikanern vorgeschlagene generelle Reduktion der Nachkriegsschulden *auf* 10% der ursprünglichen Summe stieß bei den Briten auf Ablehnung, woran auch das von den Amerikanern angeführte Argument nichts änderte, den Sowjets solle jede Chance genommen werden, „to portray us as Shylocks and the Germans as stooges.“⁷² Die Briten hielten mit dem Vorschlag dagegen, ein differenziertes Verfahren zu wählen und die britischen Forderungen nicht *auf*, sondern *um* 10% zu reduzieren. Zur Begründung führten Sie an, daß in der enormen Schuldensumme der USA auch die Marshallplanhilfen enthalten seien, die einen Sonderfall darstellten, weil Deutschland das einzige Land sei, das vertraglich – aus politischen Gründen – zur vollen Rückzahlung der Hilfen verpflichtet worden war. Im übrigen verwiesen die Briten darauf, daß sie für einen erheblichen Teil ihrer Hilfslieferungen selbst Dollars hatten aufbringen müssen, und zwar zu einer Zeit, „when the proceeds of the American loan were being drawn up heavily, which the British were obligated to repay.“⁷³

Seit dem Ende des Krieges ließ die Generosität der USA gegenüber dem wirtschaftlich am Boden liegenden England sehr zu wünschen übrig, ein steter Stachel im britischen Fleisch, da man nicht so recht einsehen wollte, warum das besiegte Deutschland vergleichsweise entgegenkommender behandelt wurde. Die Briten verfolgten insgesamt eine reaktive Strategie und ließen sich nicht präzise auf den Umfang einer Reduktion der Nachkriegsforderungen festlegen. In der Hoffnung auf eine spätere Stabilisierung der deutschen Devisensituation wollten sie sich in den nächsten drei bis fünf Jahren auf den Erhalt von DM-Zahlungen beschränken, die für Besatzungszwecke in Deutschland verwandt werden konnten.⁷⁴ Ob diese Strategie ge-

⁷¹ Ende April erhielt die Delegation endlich eine offizielle Weisung für die Gespräche mit den Briten. Die Verhandlungen sollten weiterhin tendenziell ergebnisoffen geführt werden, so daß Washington genügend politischer Spielraum verblieb; Department of State to Embassy (London), 27. 4. 1951, NA, RG 59–1513.

⁷² Informal US-UK Discussions (UK: Stevens, Rendel, Copleston, Crawford, Abbott; US: Reinstein, Eisenberg, Robinson, Louchheim, Black) 2. 5. 1951, NA, RG 43–167.

⁷³ Gifford (London) to Department, 8. 5. 1951, NA, RG 43–170.

⁷⁴ Crawford (German Finance Department) to Abbott (Treasury), 9. 4. 1951, PRO, T 236–

genüber den Amerikanern durchsetzbar war, schien ungewiß. Sie barg zudem die Gefahr, daß man sich am Ende in einer schlechteren Position wiederfinden könnte als zuvor. Es stand zu befürchten, daß die Amerikaner jedes Interesse an den Nachkriegsschulden verlieren könnten, wenn diese erst einmal ihre Funktion als „lever“ gegenüber den Gläubigern eingebüßt hatten.⁷⁵ Es sprach also einiges dafür, den Sack zuzubinden.

4405; Minute: Settlement of governmental post-war claims, 24. 4. 1951, PRO, FO 371-93914.

⁷⁵ Copleston to Stevens (Foreign Office), 28. 4. 1951, PRO, FO 371-93914.