

ZUSAMMENFASSUNG

Am 27. Februar 1953 setzten die Vertreter von 18 Gläubigerstaaten und Herman J. Abs als Repräsentant des Schuldnerlandes Deutschland ihre Unterschrift unter das Londoner Schuldenabkommen. Nach über 20 Monaten schwieriger Verhandlungen, die sich mehrfach am Rande des Scheitern bewegten, konnte das riesige Problem der deutsche Auslandsverschuldung einer Lösung zugeführt werden. Nicht wenige, die in London ihre Unterschrift unter das Abkommen setzten, waren skeptisch, ob die Bundesrepublik Deutschland in den nächsten Jahren in der Lage sein würde, die in London vereinbarten Zahlungen von insgesamt gut DM 14 Milliarden auch tatsächlich zu leisten. Wider manche Erwartung erwies sich die vereinbarte Regelung für die deutschen Auslandsschulden aus der Vor- und Nachkriegszeit jedoch als tragfähig. Die überaus positive Entwicklung der deutschen Zahlungsbilanz ermöglichte in mehreren Schuldenkategorien sogar eine vorzeitige Rückzahlung der Schulden.¹ Die Erfolgsgeschichte des Londoner Schuldenabkommens war sozusagen der finanz-ökonomische Teil des deutschen Wirtschaftswunders, der sich in stiller Effizienz weitgehend unbemerkt vollzog.

Daß die Abwicklung der immensen deutschen Auslandsverschuldung aus der Vor- und Nachkriegszeit derart problemlos vonstatten gehen würde, war während der langen und schwierigen Schuldenverhandlungen nur von notorischen Optimisten erwartet worden. Herman J. Abs hatte stets zu denen gehört, die ihren Zukunftserwartungen ein positives Szenarium zugrunde legten. Aus der Retrospektive konnte er sich deshalb bestätigt fühlen, daß er mit seinen optimistischen Einschätzungen gegenüber Pessimisten wie Wilhelm Vocke Recht behalten hatte. Es ist aber zu vermuten, daß Abs während der Verhandlungen ein gehöriges Maß an Zweckoptimismus an den Tag gelegt hat, um unter den damals obwaltenden schwierigen Umständen überhaupt zu einem erfolgreichen Abschluß der Verhandlungen gelangen zu können. Die bis Februar 1953 zur Verfügung stehenden historischen Erfahrungen boten eher Anlaß zu einer gewissen Skepsis, die sich jedoch nicht bestätigen sollte.

Die lange Vorgeschichte des Londoner Schuldenabkommens hat bisher weitgehend im Dunkeln gelegen, obwohl sie nicht nur für die Entstehung

¹ Abwicklung der deutschen Auslandsschulden nach den Londoner Schuldenabkommen gegenüber den U.S.A. vom 11. 1. 1957, HADBB, NL Emminger.

des Schuldenabkommens, sondern auch für die politische Geschichte der Bundesrepublik von großer Bedeutung ist. Sie reicht bis in die Zeit des Zweiten Weltkriegs zurück. Daß es schon zu Beginn der 50er Jahre zu einer Regelung der deutschen Auslandsverschuldung kommen würde, war während des Krieges und in den ersten Nachkriegsjahren von niemandem erwartet worden. Zu groß schienen die finanziellen Ansprüche, die nach dem Krieg an das besiegte und völlig zerstörte ehemalige Deutsche Reich gestellt werden würden. Dabei wurde zuerst einmal an Reparationen und Entschädigungsforderungen sonstiger Art sowie an Aufwendungen für Besatzungskosten gedacht.

Die ersten, die sich systematisch mit dieser Problematik beschäftigten, waren die Briten. Im November 1942 wurde ein interministerieller Ausschuß (*Malkin Committee*) eingesetzt, der Grundsätze für eine künftige Regelung der Reparationsfrage und damit verwandter Gebiete erarbeiten sollte. Der im Sommer 1943 vorgelegte Ausschußbericht enthielt deshalb auch einige Vorschläge für den Umgang mit den Vorkriegsschulden. Diese konzentrierten sich primär auf eine juristische Sicherung der bestehenden Schuldansprüche an das Deutsche Reich oder an deutsche Staatsbürger über das Kriegsende hinaus, weil man davon ausging, daß diese Schulden in einem direkten Konkurrenzverhältnis zu den Reparations- und sonstigen Entschädigungsforderungen an das besiegte Deutschland stehen und damit de facto ohne Realisierungschancen sein würden. Die Vorschläge des *Malkin Committee* bildeten die Basis der britischen Schuldenpolitik, die durch Pragmatismus und Legalismus gekennzeichnet war.

Die amerikanische Regierung schenkte den deutschen Vorkriegsschulden während des Krieges keine vergleichbare systematische Aufmerksamkeit. Nach traditionellem amerikanischen Verständnis waren die deutschen Anleihe-, Bank- und sonstigen Schulden aus der Vorkriegszeit eine Angelegenheit privater Gläubigerorganisationen.

In der unmittelbaren Nachkriegszeit sah es dann tatsächlich so aus, als würden die Vorkriegsschulden im Strudel der Reparations- und Wiedergutmachungsansprüche untergehen. Die von Finanzminister Morgenthau inspirierte amerikanische Politik zeigte überhaupt kein Interesse an einer Regelung der deutschen Vorkriegsschulden gegenüber dem Ausland. Dies war mit einer Politik à la Morgenthau auch überhaupt nicht zu leisten, weil eine Wiederaufnahme des deutschen Schuldendienstes von einer vorherigen Wiederherstellung der deutschen Zahlungsfähigkeit und damit von einer Stabilisierung der deutschen Wirtschafts- und Finanzlage abhängig war. Morgenthau und die Verfechter seiner Politik wollten aber das genaue Gegenteil. Und es dauerte gut ein Jahr, bis sich die konstruktiven Ansätze des

State Department in der amerikanischen Deutschlandpolitik wieder durchsetzen konnten.

Bis zu diesem Zeitpunkt waren die Briten die einzige Besatzungsmacht, die das Interesse an den deutschen Vorkriegsschulden wach hielt. Allerdings muß hierbei beachtet werden, daß es innerhalb der britischen Administration unterschiedliche Meinungen über die Bedeutung der Vorkriegsschulden gab. Einige Politiker der *Labour*-Partei hielten diese Schulden in Verknennung ihrer tatsächlichen Genese für moralisch anrühige, finanzielle Forderungen aus Geschäften mit den Nationalsozialisten. Da es bis Ende 1946 praktisch keine Aussichten für die Vorkriegsgläubiger gab, in absehbarer Frist Zahlungen aus Deutschland zu erhalten, versuchten die britischen Gläubiger auf andere Weise, an ihr Geld zu kommen. Teilweise erhielten sie Zahlungen aus dem Erlös des beschlagnahmten und liquidierten deutschen Auslandsvermögens in Großbritannien, das der britischen Regierung nach dem Pariser Reparationsabkommen zur freien Verfügung stand. Vielen amerikanischen Gläubigern brannte die Schuldenfrage weniger auf den Nägeln, weil sie in den zurückliegenden Kriegsjahren großzügige steuerliche Abschreibungsmöglichkeiten in Anspruch nehmen konnten. Die wirtschaftliche und finanzielle Stärke der Vereinigten Staaten ließ ein solches Vorgehen zu, das dem ausgepowerten und finanziell am Boden liegenden Großbritannien verwehrt war.

Das Jahr 1947 war auch im Hinblick auf die deutsche Auslandsverschuldung ein wichtiges Wendejahr. Die politische Teilung der Welt in eine östliche und eine westliche Hemisphäre machte eine neue Deutschlandpolitik der westlichen Besatzungsmächte erforderlich, die sich weniger an der nationalsozialistischen Vergangenheit, sondern mehr an einer demokratischen deutschen Zukunft orientierte. Der westliche Teil Deutschlands, die künftige Bundesrepublik, wurde in wirtschaftlicher, politischer und sicherheitspolitischer Hinsicht zu einem wichtigen Faktor für die westliche Staatengemeinschaft unter Führung der wirtschaftlich und politisch dominierenden Vereinigten Staaten. Der Marshallplan war sinnfälliger Ausdruck der antikommunistischen amerikanischen Strategie, Westeuropa unter Einschluß der westlichen Teile Deutschlands wirtschaftlich und politisch zu stabilisieren. Reparationen und sonstige Entschädigungsleistungen paßten in dieser grundlegend veränderten politischen Situation nicht mehr ins Konzept. Statt dessen rückten wieder die deutschen Vorkriegsschulden in den Blick.

Die seit den 30er Jahren aufgelaufenen öffentlichen und privaten Anleihe-, Bank-, Handels- und sonstigen Schulden befanden sich in den Händen institutioneller und privater internationaler Gläubiger. Der mit Abstand größte Anteil der deutschen Vorkriegsschulden (fast) aller Kategorien be-

fand sich in den Händen der amerikanischen Gläubiger. Die einzige Ausnahme waren die Bankschulden (Stillhalteschulden), die mehrheitlich von britischen Banken gehalten wurden. Diese hatten im Gegensatz zu den amerikanischen Banken auf Wunsch ihrer Regierung in den 30er Jahren weitgehend darauf verzichtet, ihre Kredite bei Zeiten aus Deutschland abzuziehen. Aus diesem Umstand ergab sich eine besondere politische Verantwortung der britischen Regierung für die Interessen der britischen Gläubiger. Für den gesamten Verlauf der Schuldenverhandlungen kann durchgehend festgestellt werden, daß sich die Kooperation zwischen der britischen Regierung und den britischen Gläubigern sämtlicher Schuldenkategorien weitaus intensiver gestaltete, als dies auf der amerikanischen Seite der Fall war. Die dringende Notwendigkeit einer funktionierenden Zusammenarbeit zwischen der britischen Regierung und den privaten Gläubigerorganisationen war auch ein Ausdruck der wirtschaftlichen und politischen Schwäche Großbritanniens, denn es war nicht immer leicht, die britischen Interessen in der Schuldenpolitik gegenüber den teilweise abweichenden amerikanischen Interessen zur Geltung zu bringen.

Für die amerikanische Regierung waren die deutschen Auslandsschulden im Rahmen ihrer globalstrategischen Zielsetzungen primär Mittel zum Zweck. Diese Feststellung gilt sowohl für die deutschen Schulden aus der Vorkriegszeit, als auch für die Verbindlichkeiten aus der alliierten Nachkriegswirtschaftshilfe, für letztere natürlich in besonders ausgeprägter Weise, weil es sich um rein staatliche Schulden handelte. Die Vereinigten Staaten hielten mit der GARIOA-Hilfe und der Marshallplanhilfe auch bei den Nachkriegsschulden den Löwenanteil. Die Hilfsleistungen der Briten waren dagegen vergleichsweise bescheiden, und die Franzosen hatten überhaupt keine Wirtschaftshilfe im eigentlichen Sinn geleistet. Da sich die Vereinigten Staaten und Großbritannien beim Abschluß der Lieferverträge mit den damals zuständigen deutschen Stellen für die Rückzahlung ihrer Wirtschaftshilfen absolute Priorität vor allen anderen von Deutschland zu leistenden Zahlungsverpflichtungen hatten einräumen lassen, stand den Vereinigten Staaten ein Instrument zur Verfügung, mit dem sie die gesamte Schuldenpolitik gegenüber der Bundesrepublik und damit mittelbar auch andere Politikfelder steuern konnten. Solange die Vereinigten Staaten auf der vertraglich vereinbarten, bevorrechtigten Rückzahlung ihrer Milliardenforderung bestanden, waren deutsche Zahlungen für Schulden sonstiger Art unmöglich. Eine Modifikation der amerikanischen Zahlungsansprüche an die Bundesrepublik war also eine zwingend notwendige Voraussetzung für eine Regelung der deutschen Auslandsverschuldung aus der Vorkriegszeit. Wenn die Amerikaner aber zu Zugeständnissen bereit waren, dann

konnten sie ihre Bedingungen dafür praktisch diktieren. Von diesem Recht machten die Vereinigten Staaten auch schonungslos Gebrauch. Das schwache und von den Vereinigten Staaten weitgehend abhängige Großbritannien konnte seine speziellen Interessen an den deutschen Auslandsschulden nur mit und nie gegen die amerikanischen Interessen durchsetzen. Dabei empfand es die britische Regierung als besondere Schmach, daß die Amerikaner der Bundesrepublik aus strategischen Gründen teilweise ein größeres Wohlwollen und Entgegenkommen zeigten als ihrem wichtigsten Kriegspartner Großbritannien.

An zwei Punkten konnte die amerikanische Dominanz exemplarisch verdeutlicht werden: zum einen an den Auseinandersetzungen um das sogenannte *DM-settlement* und den damit verbundenen Investitionsmöglichkeiten in der Bundesrepublik. Hier spielten die Amerikaner gnadenlos aus, daß sie, anders als die Briten, mit ihrem starken Dollar über genügend investitionsfähiges Kapital verfügten. Zum anderen an den Diskussionen um die Nachkriegsschulden. Im Gegensatz zu den Amerikanern waren die Briten auf die möglichst vollständige Rückzahlung ihrer Nachkriegswirtschaftshilfe dringend angewiesen. Eine umfassende Reduzierung der amerikanischen Nachkriegsforderungen an die Bundesrepublik war aber unumgänglich, wenn eine Regelung der deutschen Vorkriegsschulden überhaupt ermöglicht werden sollte. Dazu waren die Amerikaner auch grundsätzlich bereit, aber nur unter der Bedingung, daß die Briten in einem prozentual gleichen Umfang ihre Forderungen herabsetzten. Es kostete erhebliche Mühe und Zeit, bis sich die Amerikaner zu einer Lösung bereit fanden, die für Großbritannien akzeptabel war. Es erbitterte die Briten sehr, daß die Amerikaner – nicht zuletzt aus sicherheitspolitischen Erwägungen – zu einem umfangreichen finanziellen Entgegenkommen gegenüber der Bundesrepublik bereit waren, von Großbritannien aber gleichzeitig die vertragsgemäße Rückzahlung ihrer Kredite verlangten, die auch der Finanzierung der britischen Nachkriegswirtschaftshilfe an die Bundesrepublik gedient hatten.

Die Initiative zur Einberufung einer internationalen Konferenz zur Regelung der deutschen Auslandsverschuldung ging von den Vereinigten Staaten und Großbritannien aus. Als neu gegründeter und nur teilsouveräner Staat besaß die Bundesregierung damals weder das Recht noch die Möglichkeit, in dieser Sache selbst aktiv zu werden. Es gab aber auch auf deutscher Seite ein profundes Interesse an einer zügigen Regelung der Auslandsschulden. Dabei standen allerdings erst einmal die privaten Vorkriegsschulden von Banken, Industrie und Handel im Zentrum des Interesses und weniger die alten Reichsschulden aus der Weimarer Zeit. Als besonders bedeutend wurde eine

schnelle Regelung der kurzfristigen Bankschulden angesehen, weil dies für die Wiederherstellung der deutschen Kreditwürdigkeit eine wesentliche Voraussetzung war.

Herman J. Abs rief als einer der ersten öffentlich zu einer zügigen Regelung der Schulden aus der Vorkriegszeit auf. In seinem berühmten Vortrag, den er im September 1949 vor dem Hamburger Übersee-Club hielt, machte Abs die anwesenden Industrievertreter eindringlich darauf aufmerksam, daß die ausländischen Gläubiger von heute die Kreditgeber von morgen sein würden. Nicht alle der anwesenden Industrievertreter waren allerdings der Meinung von Abs, daß man schon jetzt an die schwere Aufgabe einer Schuldenregelung herangehen müßte. Durch die finanzpolitischen Machenschaften der Nationalsozialisten hatte Deutschland nicht nur seinen finanziellen Kredit, sondern auch seine moralisch-politische Glaubwürdigkeit verloren. Beides mußte so schnell wie möglich wiederhergestellt werden, wenn die Bundesrepublik wirtschaftlich und politisch in die westliche Welt re-integriert werden wollte. Insofern lag Abs mit seiner Einschätzung richtig, daß keine Zeit vergeudet werden dürfe.

Auch die Bundesregierung zeigte nach ihrem Amtsantritt großes Interesse an einer Lösung des Auslandsschuldenproblems. Wegen der restriktiven alliierten Gesetzgebung waren ihr aber genauso die Hände gebunden wie den privaten Schuldnern. Insbesondere im Bankenbereich bestanden schon seit Jahren informelle Kontakte zwischen den deutschen Schuldnern und den ausländischen Gläubigern, die aber wegen der gesetzlichen Hindernisse nicht in konkrete Vereinbarungen umgesetzt werden konnten.

Mit der Gründung der Bundesrepublik 1949 geriet das Problem der deutschen Auslandsverschuldung wieder auf die alliierte Tagesordnung. Es war abzusehen, daß die Besatzungsmächte ihre Vorbehaltsrechte gegenüber der Bundesrepublik im Verlauf der nächsten Jahre schrittweise aufgeben mußten. Damit verringerten sich die alliierten Möglichkeiten, direkt in die wirtschaftlichen und politischen Belange der Bundesrepublik einzugreifen. Trotz der mehrfachen Bekundungen von deutscher Seite, an einer Regelung der deutschen Auslandsverschuldung interessiert zu sein, gab es vor dem Hintergrund gegenteiliger historischer Erfahrungen im Ausland ein profundes Mißtrauen, ob die Bundesrepublik und die privaten Schuldner wirklich bereit sein würden, die erheblichen Summen dafür aufzubringen.

Wenn die Besatzungsmächte einen direkten Einfluß auf die Gestaltung einer Schuldenregelung nehmen und diese nicht vollständig in deutsche Hände legen wollten, mußten sie in absehbarer Zeit für eine Regelung nach ihren Vorstellungen Sorge tragen. Im Mai 1950 wurde deshalb in London eine *Intergovernmental Study Group* ins Leben gerufen, die sich neben an-

deren deutschlandpolitischen Problemen auch mit dem Problem der deutschen Auslandsverschuldung beschäftigen und Empfehlungen für dessen Lösung erarbeiten sollte. Die Vorschläge der *Study Group* sollten der New Yorker Außenministerkonferenz im September 1950 vorgelegt werden.

Zu den Aufgaben der *Study Group* gehörte auch die Vorbereitung einer Haftungserklärung, welche die Bundesregierung zur Übernahme der deutschen Auslandsschulden abgeben sollte. Die Abgabe einer solchen Erklärung wurde von den Außenministern zur Vorbedingung einer ersten Revision des Besatzungsstatuts gemacht, die von der Bundesregierung dringend gewünscht wurde. Entgegen den Erwartungen der Besatzungsmächte zeigte sich die Bundesregierung nicht bereit, die Haftungserklärung in der vorliegenden Form zu akzeptieren. Es dauerte ein halbes Jahr, bis in zähen Verhandlungen zwischen der Bundesrepublik und den Besatzungsmächten schließlich eine Fassung vereinbart werden konnte, die für beide Seiten akzeptabel war. Im Zuge dieser Verhandlungen gelang es der Bundesrepublik, ihr politisches Standing erheblich zu verbessern. War sie bisher mehr ein Objekt der alliierten Schuldenpolitik, avancierte sie nunmehr zum (fast) gleichberechtigten Verhandlungspartner. Die Frage der Reichsnachfolge und das damit verflochtene Problem der wegen der deutschen Gebietsverluste nur eingeschränkten Rückzahlungsverpflichtungen spielten in den Diskussionen über die Formulierung der Schuldenerklärung eine erhebliche Rolle. Die Auslandsschuldenfrage gewann in dieser Phase für die Bundesrepublik einen eminent politischen Charakter.

Parallel zu den Auseinandersetzungen um die deutsche Schuldenerklärung gingen in London die Vorbereitungen für die Abhaltung einer internationalen Schuldenkonferenz weiter. Im Mai 1951 wurden die bisherigen Aufgaben der *Study Group* auf eine *Tripartite Commission on German Debts* (TCGD) übertragen, die bis zur Unterzeichnung des Schuldenabkommens Ende Februar 1953 für die Lenkung und Leitung der Schuldenverhandlungen verantwortlich war. Die TCGD erarbeitete zwei Basisdokumente („Procedure for the settlement of German pre-war external debts“ und „Statement of principles relating to the settlement of German debts“), die für die in mehreren Teilabschnitten verlaufenden Verhandlungen grundlegend waren. Eine wichtige Entscheidung im Vorfeld der Schuldenkonferenz war die Ausklammerung sämtlicher während des Krieges entstandener finanzieller Forderungen an Deutschland.

Die Bundesregierung wurde erst im Juni 1951 offiziell in die Vorbereitungen für die Schuldenkonferenz einbezogen. Erste Informationen erhielt die deutsche Seite in Vorgesprächen, die im Juni 1951 in Bonn stattfanden. Daran anschließend wurde im Juli 1951 in London eine Vorkonferenz abge-

halten, an der neben den Mitgliedern der TCGD und der Deutschen Delegation auch die Vertreter der privaten Gläubigerorganisationen aus den wichtigsten Gläubigerländern und weitere Regierungsbeobachter teilnahmen. Die Vorkonferenz diente ausschließlich dem gegenseitigen Kennenlernen der Standpunkte und einem allgemeinen Meinungsaustausch. Dazu wurden ein Arbeits- und Organisationsausschuß (*Steering Committee*) und drei Fachausschüsse für Statistik, für Grundsatzfragen und für Technische Fragen eingesetzt. Der Ausschuß für Statistik hatte die Aufgabe, die genaue Höhe der deutschen Auslandsverschuldung in den diversen Kategorien zu ermitteln, wofür fast ausschließlich deutsche Unterlagen zur Verfügung standen. Der Ausschuß für Technische Fragen beschäftigte sich mit Definitionsproblemen, wie z. B. der Abgrenzung des Begriffs Vorkriegsauslandschulden. Im Mittelpunkt des Ausschusses für Grundsatzfragen stand das zentrale Problem der Bestimmung der deutschen Zahlungsfähigkeit, die in eine Aufbringungs- und eine Transferfähigkeit zu untergliedern war. Von der Beantwortung dieser Frage hing ganz entscheidend der Gesamterfolg der Schuldenkonferenz ab. Die deutsche Seite legte bei ihrer Vorbereitung der Hauptkonferenz einen Schwerpunkt auf dieses Thema.

Bevor die Hauptkonferenz, die den eigentlichen Verhandlungen über die Vorkriegsschulden vorbehalten war, überhaupt beginnen konnte, mußte im Grundsatz festgelegt werden, in welcher Größenordnung sich die Zahlungsverpflichtungen der Bundesrepublik für die Schulden aus der alliierten Nachkriegswirtschaftshilfe bewegen würden. Zuvor mußten sich die Vereinigten Staaten und Großbritannien erst intern auf eine Summe verständigen, was, wie bereits erwähnt, erhebliche Schwierigkeiten bereitete. Deshalb konnten die Verhandlungen über die Nachkriegsschulden mit den Deutschen erst im November 1951 in London beginnen. Um Verhandlungen im wörtlichen Sinn handelte es sich ohnehin nicht, weil der Deutschen Delegation von der TCGD im Prinzip nur mitgeteilt wurde, in welchem Rahmen sich die Reduzierung der Nachkriegsschulden bewegen würde. Die Höhe der Nachlässe wurde von deutscher Seite für akzeptabel gehalten, sie löste aber keineswegs Begeisterung aus.

Die Hauptkonferenz nahm im Februar 1952 in London ihre Arbeit auf. Doch kaum hatten die Verhandlungen begonnen, geriet die Konferenz schon in eine erste Krise, weil die internationalen Gläubiger sehr enttäuscht darüber waren, daß die Deutsche Delegation kein konkretes Eröffnungsangebot vorgelegt hatte, das als Verhandlungsgrundlage dienen konnte. Statt dessen verfolgte die deutsche Verhandlungsdelegation die völlig entgegengesetzte Strategie, keine konkreten Zahlen zu nennen, sondern erst einmal das Problem der deutschen Zahlungsfähigkeit als solcher in den Mittel-

punkt zu rücken. Die Deutsche Delegation beschränkte sich einerseits darauf, die begrenzte deutsche Aufbringung- und Transferfähigkeit ausführlich zu explizieren, andererseits versuchte sie, leistungsmindernde Faktoren, die zu einer Reduzierung der Gesamtforderungen herangezogen werden konnten, festzulegen. Die deutsche Verhandlungsdelegation ging unter Berufung auf die Schuldenerklärung vom März 1951 ganz selbstverständlich davon aus, daß die Gläubiger den im Vergleich zum früheren Deutschen Reich erheblich eingeschränkten Gebietsumfang der Bundesrepublik mit den daraus resultierenden Folgen und die angespannte deutsche Finanzlage anerkennen und als Grund für erhebliche Abstriche akzeptieren würden.

Dem war aber nicht so, denn die Gläubiger waren der festen Überzeugung, daß die Bundesrepublik und die privaten deutschen Schuldner mittel- und langfristig zur vollständigen Aufbringung und zum Transfer der vertraglichen Verbindlichkeiten imstande sein würden. Sie waren allenfalls zu geringfügigen Korrekturen an den Rückzahlungsverpflichtungen bereit. Die Verhandlungen gerieten in eine kritische Lage, und es gelang nur mit Mühe, einen vorzeitigen Abbruch der Konferenz zu vermeiden. Wegen der bevorstehenden Unterzeichnung des Deutschland-Vertrags waren die Besatzungsmächte jedoch sehr daran interessiert, die Konferenz wenigstens in die Osterpause hinein zu retten. Die TCGD übte deshalb erheblichen Druck nach allen Seiten aus. Abs mußte im Namen der Deutschen Delegation die Zusage abgeben, daß er nach der Konferenzunterbrechung mit einer konkreten Offerte nach London zurückkehren würde.

Die Verhandlungen in London wurden durch den Umstand erheblich belastet, daß Bundeskanzler Adenauer ohne vorherige Rücksprache mit Abs die Zusage gemacht hatte, die vom Staat Israel und der *Jewish Claims Conference* geforderte Wiedergutmachung in Höhe von \$ 1,5 Milliarden zur Grundlage von Verhandlungen zu machen. Abs war entschieden dagegen, die Wiedergutmachungsverhandlungen mit Israel gleichzeitig mit den Londoner Schuldenverhandlungen zu führen. Er vertrat die Auffassung, daß zuerst die Schuldenverhandlungen zu einem erfolgreichen Abschluß gebracht werden müßten, um dadurch überhaupt erst die Basis für eine umfassende Wiedergutmachung zu schaffen. Aus kaufmännischer Sicht war die Auffassung von Abs richtig. Er dachte etwa daran, nach einem erfolgreichen Abschluß der Schuldenverhandlungen eine Auslandsanleihe zugunsten Israels aufzulegen, weil Haushaltsmittel praktisch nicht zur Verfügung standen. Entgegen den israelischen Erwartungen zeigten die Gläubiger in London überhaupt keine Bereitschaft, ihre vertraglich begründeten Zahlungsansprüche zugunsten der ethisch-moralisch begründeten Wiedergutmachungsforderungen Israels und der *Jewish Claims Conference* wenig-

stens teilweise zurückzustellen. Ganz im Gegenteil vertraten die meisten Gläubiger die Auffassung, daß die Bundesrepublik erst ihre Schulden zurückzahlen müßte, bevor sie riesige Summen für andere Zwecke ausgeben dürfte. Wohlfeile Worte über die moralische Berechtigung der israelischen Forderungen waren das eine, tatsächliche Verzichtbereitschaft das andere. Diese Einschätzung gilt auch für das Interesse der britischen Regierung an einer Rückzahlung der Nachkriegsschulden. Abs scheiterte mit dem Versuch, seine sachlich-pragmatische Sichtweise gegen die moralisch-ethische Sichtweise seiner Gegner durchzusetzen. Er mußte hinnehmen, daß die Wiedergutmachungsverhandlungen parallel weitergeführt und mit einem Ergebnis beendet wurden, das seine Aufgabe in London erheblich erschwerte.

Nach dem Ende der Osterpause legte Abs in London ein deutsches Angebot vor, das weder den Erwartungen der TCGD noch denen der Gläubiger auch nur annähernd gerecht wurde. Die im deutschen Angebot genannte Summe wurde für geradezu lächerlich gering erachtet. Außerdem war das Angebot an eine Reihe von Bedingungen geknüpft, die aus Sicht der Gläubiger völlig inakzeptabel waren. So verlangte die deutsche Seite unter Zugrundelegung des Territorialfaktors für die Reichsschulden einen Kapitalschnitt in Höhe von 40%–50% und einen vollständigen Verzicht auf die rückständigen Zinsen. Die Gläubiger drohten mit einem definitiven Scheitern der Schuldenverhandlungen, wenn das deutsche Angebot nicht umgehend erheblich nachgebessert würde. Abs war über die ablehnende Haltung der Gläubiger nicht wirklich überrascht, er hatte sich aber bei der Ausarbeitung des deutschen Angebots in Bonn mit seiner Forderung nach einem besseren Angebot nicht durchsetzen können. Er ärgerte sich aber dennoch über die Schroffheit der Gläubigerreaktion und über die gänzlich fehlende Bereitschaft der Gläubiger, sich die schwierige deutsche Finanzsituation bewußt vor Augen zu führen. Mit einer aus dem Stegreif gehaltenen Blut-, Schweiß- und Tränenrede war es sein maßgebliches, persönliches Verdienst, daß ein Abbruch der Konferenz vermieden und die Verhandlungen weitergeführt werden konnten. Außenminister Eden tat ebenfalls das Seinige, indem er Bundeskanzler Adenauer bei dessen Besuch in London vom Ernst der Lage überzeugte. Adenauer gestand daraufhin zu, daß bezüglich des deutschen Angebots das letzte Wort noch nicht gesprochen worden sei.

Die Verhandlungen wurden dann zunächst informell in den Verhandlungsausschüssen weitergeführt. Dabei sollte für jede Schuldenkategorie getrennt ausgelotet werden, wo ungefähr eine Kompromißlinie verlaufen könnte. Als erfahrener Verhandlungsstrategie akzeptierte Abs zuvor, daß für die Gläubiger weder ein Kapitalschnitt noch eine vollständige Streichung

der rückständigen Zinsen verhandelbar war. Die unvermeidbare Reduzierung der Schuldenhöhe mußte auf anderem Weg erreicht werden. Die Lösung bestand letztlich aus drei Schritten: 1. Die bis Ende 1952 aufgelaufenen Zinsen sollten neu berechnet, fundiert und kapitalisiert werden. Ein Drittel sollte dann in eine sogenannte Schattenquote eingebracht werden, deren Bedienung erst im Fall einer deutschen Wiedervereinigung fällig werden würde. 2. Die Zinssätze für die laufenden Zinsen sollten maßvoll reduziert, und 3. sollten die Laufzeiten gestreckt werden. Dem Bankier Abs war die wohltuende Wirkung des Faktors Zeit bei der Regelung problematischer Schuldenverhältnisse bestens vertraut.

Die informellen Verhandlungen in den einzelnen Ausschüssen kamen insgesamt gut voran, allerdings erforderten die dort gefundenen Lösungen eine nicht unerhebliche Erhöhung des ursprünglichen deutschen Angebots. Um das Abkommen daran nicht scheitern zu lassen, waren die Amerikaner zu einem weitem Entgegenkommen bei den Nachkriegsschulden bereit. Die erzielten Einzelkompromisse konnten dann zu einer Gesamtlösung zusammengebunden werden.

Abs hatte während der gesamten Verhandlungen mit gelegentlichen Widerständen aus seiner eigenen Delegation und von seiten der Bonner Ministerien zu kämpfen, die mit seiner pragmatisch-kompromißorientierten Verhandlungsführung in einigen Fällen nicht einverstanden waren. Für Abs standen Prinzipienfragen immer hinter dem Ziel zurück, zu einer Regelung der deutschen Auslandsverschuldung zu gelangen. Dies galt auch für die Frage des beschlagnahmten deutschen Auslandsvermögens. Teile der deutschen Industrie kämpften mit Unterstützung zahlreicher Abgeordneter des Deutschen Bundestags erbittert für eine Freigabe der Vermögenswerte, damit diese wie nach dem Ersten Weltkrieg zur Schuldentilgung eingesetzt werden konnten. Eine Verquickung der Komplexe Auslandsschulden und Auslandsvermögen gelang aber nicht, weil letzteres dem Pariser Reparationsabkommen gemäß eine Reparationsangelegenheit war.

Wegen eines Streits über die Anwendung der in zahlreichen Anleiheverträgen aus den 20er und 30er Jahren als Wertsicherungsinstrument vorhandenen Goldklausel geriet die Konferenz zu einem Zeitpunkt, als ein Erfolg der Verhandlungen bereits in greifbare Nähe gerückt war, noch einmal in schweres Fahrwasser. Die Frontlinie verlief zwischen den amerikanischen und schweizerischen Gläubigern auf der einen und den übrigen europäischen Gläubigern auf der anderen Seite. Während die Amerikaner für eine ersatzlose Streichung der Goldklausel eintraten, plädierten die Europäer für deren Beibehaltung oder deren Ersetzung durch eine Dollarklausel. Die Amerikaner waren dagegen, weil sie im Gegensatz zu allen anderen Gläubi-

gern mit Ausnahme der schweizerischen von einer Dollarklausel keine Vorteile hatten und damit schlechter gestellt würden als alle anderen Gläubiger. Nach schwierigen Verhandlungen konnte die Krise schließlich dadurch überwunden werden, daß die Ersetzung der Gold- durch eine Dollarklausel mit einer gewissen Besserstellung der amerikanischen Gläubiger verbunden wurde. Für die Zukunft wurde die Goldklausel durch eine spezielle Währungsklausel ersetzt, die gegen Abwertungen von mehr als 5% schützen sollte. Wegen des damals nicht vorgesehenen Falls der Aufwertung kam es später zu einem jahrelangen Schiedsgerichtsverfahren. Ein weiteres diffiziles Problem war die Regelung der Konversionskassenschulden. Auch hier wurde eine pragmatische Lösung gefunden.

Die während der Hauptkonferenz in den Verhandlungsausschüssen erzielten Vereinbarungen wurden am Ende der Verhandlungen in einen Schlußbericht eingebracht, der als Basis und Orientierungspunkt für die Konzeption des staatlichen Rahmenabkommens dienen sollte. Der Schlußbericht enthielt über die Vereinbarungen der Verhandlungsausschüsse hinaus einige allgemeine Bestimmungen, die für die Durchführung des Abkommens von allgemeiner Bedeutung waren. Die deutsche Seite verlangte, daß in den Schlußbericht einige Schutzklauseln (*Escape*-Klauseln) eingefügt wurden, die im Fall unvorhergesehener Schwierigkeiten, die eine ordnungsgemäße Umsetzung des Abkommens in Frage stellten, angewendet werden sollten. Wichtig war hier vor allem der Transferschutz. Die Diskussionen um die Schutzklauseln wurden bei der Aushandlung des Regierungsabkommens wieder aufgenommen. Die von deutscher Seite als Notfallschutz gedachten Klauseln wurden von den Gläubigern und den Mitgliedern der TCGD mißtrauisch beäugt, weil man den Verdacht hegte, die Deutschen suchten nach Wegen, um sich unter Umständen ihren Verpflichtungen doch entziehen zu können. Angesicht der negativen Erfahrungen in der jüngsten Vergangenheit war das Vertrauen in die Zuverlässigkeit der Deutschen nämlich noch nicht sehr ausgeprägt.

Nur wenige Wochen nach dem Ende der Hauptkonferenz begannen in London die Beratungen über die Ausgestaltung des Regierungsabkommens. Die bilateralen Verträge zur Regelung der alliierten Nachkriegswirtschaftshilfe mußten ebenfalls noch ausgehandelt werden. In beiden Bereichen traten unvorhergesehene Schwierigkeiten auf, die zur Folge hatten, daß die Unterzeichnung des Londoner Schuldenabkommens nicht mehr wie geplant noch im Jahr 1952 vollzogen werden konnte, sondern bis Ende Februar 1953 verschoben werden mußte.

Die Probleme, die in den Beratungen über die bilateralen Verträge auftraten, resultierten zum größten Teil aus den unterschiedlichen Erwartungs-

haltungen der Beteiligten. Die Deutschen gingen davon aus, daß es zu echten Verhandlungen über die genaue Ausgestaltung der bilateralen Verträge kommen würde, nachdem ihnen im November 1951 praktisch nur mitgeteilt worden war, in welchem prozentualen Umfang und unter welchen Bedingungen die Besatzungsmächte zu Nachlässen an ihren jeweiligen Forderungen bereit sein würden. Dagegen waren insbesondere die Amerikaner der Auffassung, daß es über die von ihnen vorbereiteten Abkommen nicht mehr viel zu verhandeln gäbe. Die Kritik der deutschen Seite richtete sich vor allem gegen das StEG-Abkommen, dessen Schuldenhöhe zu Recht in Frage gestellt wurde. Die Amerikaner waren jedoch ungeachtet der berechtigten deutschen Kritik in keiner Weise geneigt, in Detailverhandlungen über den Inhalt des Vertrags einzutreten. Ganz im Gegenteil machten sie auch den weiteren Fortgang der Beratungen über das Regierungsabkommen von dessen Akzeptanz abhängig. Zur Rechtfertigung ihrer fehlenden Verhandlungsbereitschaft verwiesen sie immer wieder auf die immense Reduktion ihrer Nachkriegsforderungen und erklärten damit jede Diskussion über juristische Fragen a priori für obsolet. Die Bundesregierung hielt dieses Vorgehen für inakzeptabel, sie mußte sich aber letztlich den bestehenden Machtverhältnissen fügen. In der Auseinandersetzung um das StEG-Abkommen entlud sich ein seit geraumer Zeit angestauter Verdruß über das zur Selbstherrlichkeit neigende amerikanische Politikverständnis.

Ein weiterer umstrittener Punkt war der von den Besatzungsmächten als Gegenleistung für die Reduzierung der Nachkriegsforderungen geforderte Verzicht auf die Geltendmachung von Gegenforderungen (*counter-claims*) aus der Besatzungszeit. Die Diskussion kreiste hier um die Frage, ob es sich um einen generellen Verzicht auf Gegenforderungen handeln sollte oder ob sich der Verzicht auf die Geltendmachung von Forderungen beschränken sollte, die in einem direkten Zusammenhang zu der von den Alliierten geleisteten Nachkriegswirtschaftshilfe standen. Ausgerechnet die Franzosen, die überhaupt keine Nachkriegswirtschaftshilfe geleistet hatten, erhoben hier die am weitesten gehenden Forderungen.

In den Verhandlungen über das Regierungsabkommen bildete die Formulierung des Artikels 5 Absatz 2 das schwierigste Problem. In seiner Schlußansprache am Ende der Hauptkonferenz hatte der deutsche Delegationsleiter Abs mit aller Entschiedenheit darauf aufmerksam gemacht, daß eine vertragsgemäße Durchführung des Londoner Schuldenabkommens nur unter der Voraussetzung möglich sein würde, daß keine weiteren Reparationsansprüche gegenüber Deutschland geltend gemacht werden dürften. Angesichts der bereits bestehenden oder noch bevorstehenden finanziellen

Belastungen der Bundesrepublik durch die Wiedergutmachung, die künftigen Verteidigungsausgaben u.a.m. stimmten die Besatzungsmächte dieser These zu. Im Entwurf des Regierungsabkommens war deshalb im Artikel 5 ein Passus enthalten, der die Regelung aller aus den beiden Weltkriegen herrührenden Forderungen bis zu einer definitiven Regelung durch einen Friedensvertrag zurückstellte.

Zum Erstaunen der TCGD waren die Deutschen aber mit dieser eindeutigen Formulierung des Reparationsvorbehalts nicht einverstanden, sondern verwiesen auf den VI. Teil des Überleitungsvertrag zum Deutschlandvertrag, der die Ergänzung enthielt, daß derartige Ansprüche auch vor einer allgemeinen Regelung in bilateralen Verträgen zwischen der Bundesrepublik und einzelnen Ländern geregelt werden dürften. Die Bundesregierung weigerte sich beharrlich, hinter die Formulierung des Überleitungsvertrags zurückzugehen, obwohl der Vorschlag der TCGD eigentlich eine viel größere Sicherheit vor unliebsamen Ansprüchen bot. Der eigentliche Grund für den deutschen Schlingerkurs, der von Abs nicht besonders goutiert wurde, war das Problem des Auslandsvermögens. Man hoffte, in bestimmten Fällen die Entschädigungs- mit der Vermögensfrage verquicken zu können. Nach intensiven Diskussionen über die Interpretation der einschlägigen Bestimmung des Überleitungsvertrags konnte man sich schließlich auf einen lauen Kompromiß einigen, der für beide Seiten gesichtswahrend war. Wegen der Aufnahme des Artikels 5 in das Regierungsabkommen verweigerten die Niederlande dem Londoner Schuldenabkommen ihre Unterschrift. Die niederländischen Gläubiger konnten deshalb ihre Forderungen gegen deutsche Gläubiger erst nach 1958 realisieren. Da das Auslandsschuldenproblem in den nächsten Jahren an Relevanz einbüßte, war im Verlauf der Zeit nur noch von der Bollwerkfunktion des Artikels 5 Absatz 2 die Rede.

Die Ratifikation des Londoner Schuldenabkommens verlief insgesamt unproblematisch, abgesehen von einer Panne, die allerdings schnell behoben werden konnte. In der Einzelabstimmung im Deutschen Bundestag fiel das bilaterale Abkommen über die Nachkriegsschulden mit Frankreich durch. Die Abgeordneten waren nicht willens, den Franzosen Zahlungen für eine Nachkriegswirtschaftshilfe zukommen zu lassen, die diese nie geleistet hatten. Mit Hilfe eines Verfahrenstricks wurde die Abstimmung am nächsten Tag wiederholt, nachdem die Abgeordneten mehrheitlich davon überzeugt werden konnten, daß man nicht einen einzelnen Stein aus dem Mauerwerk herausbrechen konnte. Die Regelungen über die Vor- und Nachkriegsschulden bildeten ein Ganzes. Das Londoner Schuldenabkommen konnte damit am 16. September 1953 in Kraft treten.

Entgegen aller vorherigen Sorgen und Befürchtungen traten bei der Abwicklung des Schuldenabkommens keine finanziellen Probleme auf.² Zwar waren die Belastungen für die Industrie zum Teil nicht unerheblich, der Transfer, der stets als Achillesferse des Abkommens angesehen worden war, bereitete jedoch keine Schwierigkeiten.³ Die deutsche Zahlungsbilanzsituation entwickelte sich weiterhin so positiv, daß die Kritiker des Abkommens, die dessen Belastung als zu groß erachtet hatten, bald verstummten. Dafür wurden im Ausland gelegentlich Stimmen laut, die eine Nachbesserung forderten, weil Deutschland offenbar zu entgegenkommend behandelt worden sei. Die Stillhalteschulden konnten schon bis Ende 1954 weitestgehend getilgt werden. Bis Ende 1960 waren durch planmäßige und vorzeitige Tilgung dann bereits mehr als ein Drittel aller Vorkriegsschulden zurückgezahlt. 1969 wurde die Dawes-Anleihe fällig, 1980 die Young-Anleihe, um die es allerdings wegen der zwischenzeitlich erfolgten Aufwertung der DM noch einen mehrjährigen Schiedsgerichtsprozeß gab, der letztlich zugunsten der Bundesrepublik entschieden wurde.

Auch die Nachkriegsschulden konnten wegen der deutschen Devisenüberschußposition vorzeitig zurückgezahlt werden. Die Zahlungen an Frankreich und Großbritannien konnte bereits bis 1961 abgeschlossen werden. Die Zahlungen an die Vereinigten Staaten zogen sich trotz der in der Bundesrepublik ausreichend vorhandenen Mittel noch bis 1966 hin, weil von deutscher Seite noch einmal ein letzter Versuch unternommen wurde, durch eine vorzeitige Rückzahlung der Auslandsschulden noch einen Teil des in den USA beschlagnahmten deutschen Auslandsvermögens zu retten. Dies gelang aber nicht.

Obwohl die Zahlungsverpflichtungen aus dem Schuldenabkommen bis 1980 weitgehend erfüllt waren, blieb das Schuldenabkommen unverändert weiter in Kraft, was vor allem wegen der Ausschließung von Reparations- und Entschädigungsforderungen bedeutsam war.

Mit der Wiedervereinigung wurden schließlich die in die Schattenquote eingebrachten, nicht abgegoltenen Zinsansprüche fällig. Es handelte sich um eine überschaubare Summe von DM 250 Millionen, die spätestens bis 2010 zurückgezahlt werden müssen.

² Zur Wirkungsgeschichte vgl. HANS-GEORG GLASEMANN, Vierzig Jahre Londoner Schuldenabkommen, in: *Die Bank* 8 (1998), S. 493 ff.; ABS, Entscheidungen, S. 251 ff.

³ Vgl. EMMINGER, Währungspolitische Betrachtungen, S. 15 ff.