

### III. AUF DEM WEG ZUR HAUPTKONFERENZ

#### 1. DIE EINBEZIEHUNG DER DEUTSCHEN UND DAS DEUTSCHE AUSLANDSVERMÖGEN

Anfang Mai 1951 wurde die Bundesregierung vom Finanzberater des amerikanischen Hochkommissars mündlich zu einer für Ende Juni in London anberaumten Vorkonferenz eingeladen. Sie sollte die für den Herbst geplante Hauptkonferenz vorbereiten und diente allein dem Informations- und Meinungsaustausch. Echte Verhandlungen und Entscheidungen standen dort ausdrücklich nicht auf der Tagesordnung.<sup>1</sup> Die schriftliche Einladung zur Londoner Vorkonferenz erfolgte zwei Wochen später durch die Alliierte Hohe Kommission. Die Vorkonferenz sollte am 28. Juni mit einem Treffen der TCGD und der Repräsentanten der wichtigsten Gläubigerorganisationen beginnen. Die deutsche Delegation würde dann am 5. Juli hinzukommen. Das Schreiben enthielt zusätzlich einige Anlagen mit Informationen über die grundlegenden Verfahrensregeln und Leitlinien für die Schuldenverhandlungen.<sup>2</sup> Die Bundesregierung nahm die Einladung nach London vorbehaltlich einer späteren Genehmigung durch den Bundestag an.<sup>3</sup> Dem ersten Zusammentreffen von Schuldnern und Gläubigern sollten auf Vorschlag der Besatzungsmächte informative Vorgespräche zwischen Vertretern der alliierten Regierungen, Mitgliedern der Dreimähtekommission (TCGD) und Vertretern der deutschen Seite vorausgehen, die auf Anfang Juni in Bonn terminiert wurden. Diese waren sinnvoll, weil die Bundesregierung bis zum Empfang der offiziellen Einladung keine authentischen Informationen über den Stand der alliierten Beratungen in London erhalten hatte, sondern ihr spärliches Wissen auf private Quellen und die internationale Presse stützen mußte. Vielfach war man auf reine Mutmaßungen dar-

---

<sup>1</sup> Mündliche inoffizielle Mitteilung; Finanzabteilung der AHK an Bundesregierung betr. Beratungen über die deutschen Auslandsschulden vom 8. 5. 1951, BA, B 126–48363.

<sup>2</sup> J. E. Slater (AHK) an Blankenhorn (BKA) nebst Anlagen vom 23. 5. 1951, BA, B 126–48363. Die Anlagen bezogen sich auf Informationen über 1. die vorgesehenen Verhandlungsstadien, 2. grundsätzliche Fragen (z.B. die prinzipielle Gleichrangigkeit aller Schuldenkategorien, Rücksicht auf die allgemeine deutsche Finanzlage und Devisensituation, die Möglichkeit von Neuverhandlungen), 3. Technische Fragen (z.B. die Definition von Auslandsschulden, Konversionskasse, Goldklausel), 4. Aufgaben der TCGD (z.B. Koordination, Möglichkeit aktiven Eingreifens, Vertretung der Besatzungsmächte bei Verhandlungen über Regierungsabkommen).

<sup>3</sup> BFM Schäffer an Staatssekretär im BKA (Kabinettsache) vom 23. 5. 1951, BA, B 146–1175.

über angewiesen, welche Fragen und Probleme auf der Schuldenkonferenz behandelt werden sollten. Entsprechend vage und unsicher blieben die bis dato auf deutscher Seite für die Schuldenkonferenz unternommenen sachlichen und strategischen Vorarbeiten. In einer im Mai angefertigten Stellungnahme des Direktors der Bank deutscher Länder von Schelling zur bevorstehenden „Schuldenregelungskonferenz“ wird für den Bereich der öffentlichen Verschuldung ein düsteres Bild der Möglichkeiten der Bundesrepublik gezeichnet, ihren Verpflichtungen aus der Schuldenerklärung nachzukommen. Von Schelling nutzte die Gelegenheit zu einer Kritik am Verhalten von Bundesfinanzminister Schäffer, der sich trotz der schlechten deutschen Devisenbilanz und trotz der angespannten Haushaltslage der Abgabe der Schuldenerklärung nicht in den Weg gestellt hatte: „Nachdem er [Schäffer] so gar keine Bedenken getragen hat, das Schuldanerkenntnis abzugeben, muß er jetzt sehen, wie er mit den Konsequenzen dieses Schuldanerkenntnisses für die Bundesfinanzen fertig wird.“<sup>4</sup> Die Bank deutscher Länder hatte dafür plädiert, die Abgabe der Schuldenerklärung wegen der prekären Finanzsituation zu verschieben, konnte sich mit ihrer Meinung aber nicht durchsetzen, weil die Bundesregierung bei ihrer Entscheidung neben wirtschaftlichen auch politische Gesichtspunkte berücksichtigen mußte. Die Frankfurter Staatsbanker, allen voran ihr Präsident Wilhelm Vocke, traten während der Schuldenverhandlungen noch verschiedentlich als Bedenkenträger hervor. Das Verhältnis zwischen Vocke und Delegationsleiter Abs war angespannt. Abs verfügte aber über die Rückendeckung von Bundeskanzler Adenauer.<sup>5</sup>

Bis zum Beginn der Vorkonferenz waren in Bonn noch einige wichtige Entscheidungen zu fällen. Nach der Festlegung, welche Ministerien und Organisationen bei den Verhandlungen vertreten sein sollten,<sup>6</sup> mußte entschieden werden, welches Ministerium die Federführung und welche Persönlichkeit die Leitung der deutschen Delegation übernehmen sollte. Das Finanzministerium beanspruchte wie selbstverständlich die Übernahme der

<sup>4</sup> Vermerk von Schelling (Frankfurt) betr. Schuldenkonferenz vom 22. 5. 1951, HADBB, B 330–2466. Zur wirtschaftlichen Lage vgl. BUCHHEIM, Die Bundesrepublik und die Überwindung der Dollar-Lücke, S. 92 ff.; JÜRGEN BELLERS, Außenwirtschaftspolitik der Bundesrepublik Deutschland 1949–1989, Münster 1990, S. 47 ff.

<sup>5</sup> Vgl. ABS, Deutschlands wirtschaftlicher und finanzieller Aufbau, S. 355 f. Die (dauerhafte) gegenseitige Abneigung spiegelt sich auch in den Memoiren von Vocke wider, in denen das Londoner Schuldenabkommen überhaupt nicht und Abs nur einmal ganz am Rande erwähnt wird. Vgl. WILHELM VOCKE, Memoiren, Stuttgart 1973.

<sup>6</sup> Deutscher Industrie und Handelstag an BFM (Ministerialdirigent Kremer) vom 23. 5. 1951, BA, B 126–48376.

Federführung für sich.<sup>7</sup> Dagegen widersetzte sich das Wirtschaftsministerium unter Verweis auf die starken privatwirtschaftlichen Interessen an der Regelung der Auslandsschulden.<sup>8</sup> Auf Vorschlag von Vizekanzler Franz Blücher, der als Minister für den Marshallplan im Gerangel zwischen Finanz- und Wirtschaftsministerien nicht hintanstellen wollte, wurde die Federführung dem Auswärtigen Amt übertragen.<sup>9</sup> Vergeblich versuchte das Finanzministerium, diese Entscheidung des Kabinetts noch umzubiegen, vermochte mit seinen Argumenten jedoch nicht zu überzeugen.<sup>10</sup> Ebenso scheiterte der Bundesfinanzminister mit seinem Wunsch, den Präsidenten der nordrhein-westfälischen Landeszentralbank Kriege mit der Leitung der deutschen Verhandlungsdelegation zu betrauen. Der Bundeskanzler entschied sich für den Bankier Hermann Josef Abs, der wegen seiner langjährigen Erfahrung in internationalen Finanzverhandlungen und seiner ausgezeichneten Sprachkenntnisse für die schwierige Aufgabe beste Voraussetzungen mitbrachte.<sup>11</sup> Abs stand in regelmäßigem Kontakt zu Bundeskanzler Adenauer und gehörte zu seinen engsten wirtschaftspolitischen Beratern.<sup>12</sup> Kriege wurde als Stellvertreter installiert.<sup>13</sup>

<sup>7</sup> Abt. VI und V (Wolff und Kremer) an Minister über Staatssekretär vom 11. 5. 1951, BA, B 126–48363; BFM Schäffer an Staatssekretär im BKA vom 23. 5. 1951 (Kabinettsache), BA, B 146–1175.

<sup>8</sup> Der Bundesminister für Wirtschaft an Staatssekretär im BKA vom 28. 5. 1951 zur Kabinettsvorlage des BFM vom 23. 5. 1951, BA, B 126–48363 und B 146–1175.

<sup>9</sup> Kabinettsitzung vom 29. 5. 1951, in: Die Kabinettsprotokolle der Bundesregierung, Bd. 4 (1951), S. 389f.

<sup>10</sup> Als Argumente wurden vom BFM angeführt: 1. Ein Vergleich mit den hochpolitischen Verhandlungen von Lausanne sei irreführend. 2. Es handle sich nicht um Reparations-, sondern um reine Schuldenverhandlungen. 3. Deshalb stehe die Federführung dem BFM oder gegebenenfalls dem ERP-Ministerium(!) zu. 4. Es gebe keine Regel, daß der Auswärtige Ausschuß bei Auslandsverhandlungen prinzipiell die Federführung haben müsse; Granow (BFM) an Minister betr. Deutsche Verhandlungsführung auf der Internationalen Konferenz für die deutschen Auslandsschulden vom 30. 5. 1951, BA, B 126–48363.

<sup>11</sup> BK Adenauer an BFM Schäffer (persönlich) vom 4. 6. 1951, Stiftung BKAH, Korrespondenz Adenauer-Schäffer III 21(1). Die genauen Umstände seiner Ernennung lassen sich leider nicht präzise rekonstruieren. Abs selbst hat sich dazu nur sehr allgemein geäußert. Im Gespräch soll auch der frühere Reichskanzler und Reichsbankpräsident Hans Luther gewesen sein, den Abs laut eigener Aussage gegenüber dem Bundeskanzler dazu für unfähig erklärte. Vgl. HANS-PETER SCHWARZ (Hrsg.), Die Wiederherstellung des deutschen Kredits, S. 14; vgl. dazu ebenfalls ABS, Entscheidungen, S. 84; DERS., Der Weg zum Londoner Schuldenabkommen, S. 85f.; GEORG VOGEL, S. 214f.

<sup>12</sup> BKAH, Terminkalender Bundeskanzler Adenauer betr. Abs; vgl. SCHWARZ, Geschichte der Bundesrepublik 1949–1957: Die Ära Adenauer, S. 181 ff. Durch seine finanzpolitischen Aktivitäten in London und später in Washington erwarb sich Abs laut Schwarz „seinen Ruf als größter Bankier der bürgerlichen Republik“ (Zitat S. 183).

<sup>13</sup> Dr. Walter Kriege verstarb Ende 1952.

Vom 5. bis zum 7. Juni trafen Vertreter der TCGD und der Bundesregierung in Bonn zu vorbereitenden Gesprächen zusammen.<sup>14</sup> Der Vorsitzende der Alliierten Hohen Kommission, die an den Londoner Verhandlungen nicht direkt beteiligt war, im Bedarfsfall aber beratend tätig werden konnte, hielt eine kurze Begrüßungsansprache. Darin erklärte er die Unterrichtung der Bundesregierung über das weitere Procedere und über die Organisation der Schuldenkonferenz zum alleinigen Zweck des auf drei Tage anberaumten Treffens. Inhaltliche Fragen zur Schuldenregelung waren ausdrücklich unerwünscht und sollten erst bei der Juli-Konferenz „einer ersten Überprüfung [...] unterzogen werden“<sup>15</sup> können. Sie kamen den Besatzungsmächten ungelegen, weil sie in einigen grundlegenden Fragen (z. B. *scaling down*) noch immer nicht über eine gemeinsame Linie verfügten.<sup>16</sup> Fragen zur Organisation waren gestattet.<sup>17</sup> Befürchtungen, die Deutschen könnten ihren Verhandlungsspielraum durch eine gezielte Nutzung des Auskunftsrechts testen wollen, erwiesen sich als unbegründet. In einer Ausarbeitung des *Foreign Office* waren im Vorfeld einige kritische Punkte, sogenannte „red herrings“, aufgelistet worden, die von deutscher Seite in die Verhandlungen eingebracht werden könnten. Dazu zählten die Lasten der Bundesrepublik für Verteidigungs- und Besatzungskosten, die Festlegung von Kriterien zur Beurteilung der deutschen Zahlungsfähigkeit und *last but not least* die Frage nach dem deutschen Auslandsvermögen.<sup>18</sup>

Im Bemühen um eine gute Atmosphäre verhielten sich die Deutschen bei dieser ersten Kontaktaufnahme jedoch sehr vorsichtig. Der deutsche Delegationsleiter Hermann J. Abs machte eine gute Figur. Die Briten konzedierten ihm einen „agreeable humour and a lightness of touch“. Trotz mancher

<sup>14</sup> Es nahmen teil: 1. Deutsche Delegation: Abs und Dr. Kriege (Leitung); Dr. Weiz (Auswärtiges Amt); Wolff, Dr. Kremer, Dr. Dr. von Spindler, Dr. Granow und Gurski (BFM); Dr. Vogel und Dr. Sachs (ERP); Dr. Henckel (BWM); Dr. Dieben (Bundesschuldenverwaltung); Dr. von Schelling (BdL), 2. Französische Delegation: Gregh und Sergent (TCGD); Rodocanachi (Außenministerium); Turpin und Létondot (Finanzministerium), 3. Britische Delegation: Sir Rendel und Sir Waley (TCGD); Abbott (Treasury); Cridland (Foreign Office), 4. US-Delegation: Gunter (TCGD); Eisenberg (Financial Adviser).

<sup>15</sup> Ausführungen des französischen Vorsitzenden der Alliierten Hohen Kommission anlässlich der ersten in Bonn stattfindenden Sitzung zwischen der Dreimächte-Kommission für deutsche Schulden und den Vertretern der deutschen Regierung, in: Deutsche Auslandsschulden. Dokumente zu den internationalen Verhandlungen Oktober 1950 bis Juli 1951, S. 26 f.

<sup>16</sup> TCGD: Record of first meeting (Financial Advisers), 30. 5. 1951, PRO, FO 371-93953.

<sup>17</sup> Vermerk (Nöller) betr. Internationale Konferenz über deutsche Auslandsschulden vom 1. 6. 1951, BA, B 146-1175; Vermerk Weiz (Auswärtiges Amt) an BFM vom 29. 5. 1951, BA, B 126-48363; Aktenvermerk Abteilung VI über die Besprechung am 31. 5. 1951 vom 4. 6. 1951, BA, B 126-48363.

<sup>18</sup> Minute Stevens: Points for discussion with Germans on the Debt Settlement, 22. 5. 1951, PRO, FO 371-93948.

Schwierigkeiten verfestigte sich der positive Eindruck der Briten im Verlauf der Verhandlungen.<sup>19</sup> Sir George Rendel, der britische Chefunterhändler, bezeichnete Abs in seinen Memoiren als „remarkable personality“, die persönlich viel zum Erfolg der Schuldenkonferenz beigetragen habe.<sup>20</sup> Diese Einschätzung wurde auch von den amerikanischen Unterhändlern geteilt. In den Vereinigten Staaten gab es aber immer wieder Stimmen, die sich kritisch mit dem Bankier Abs auseinandersetzten und ihn wegen seiner beruflichen Tätigkeit unter dem Nationalsozialismus kritisierten.<sup>21</sup> Diese Stimmen fanden in Washington durchaus Gehör, änderten aber nichts an der Wertschätzung von Abs als Verhandlungsführer.<sup>22</sup>

Nach dem offiziellen Empfang auf dem Petersberg begann im Godesberger Hotel Dreesen, dem Sitz der französischen Besatzungsmacht, das erste Arbeitstreffen. In seiner einleitenden Ansprache legte das französische Mitglied der TCGD anhand der Note vom 6. März 1951 noch einmal die Grundsätze für eine Regelung der deutschen Auslandsschulden dar und umriß die dabei zu lösenden grundsätzlichen und technischen Probleme.<sup>23</sup> Ihm antwortete Bundesfinanzminister Schäffer im Namen Adenauers, der sich als Bundeskanzler selbst die Gesamtleitung auf deutscher Seite vorbehielt.<sup>24</sup> Schäffer betonte in seiner ebenfalls auf die Schuldenerklärung Bezug

<sup>19</sup> Kirkpatrick (Wahnerheide) to Foreign Office, 6. 6. 1951, PRO, FO 371-93948 (Zitat); McCloy (Bonn) to Secretary of State, 6. 6. 1951, NA, RG 59-1513.

<sup>20</sup> Vgl. RENDEL (S. 327) über Abs: „Large and tall [?], with a rosy face, fair hair and moustache and rather pale steely blue eyes, he gave one at first an impression of slightly boyish bonhomie, until one saw the touch of ruthlessness in his manner and the decisiveness with which he stated his view or kept his delegation in order. He was a capable negotiator, ready – and strong enough – to concede a point rapidly and generously, which few of the other members of his delegation could do, but rigid in maintaining his essential position. I found him pleasant and satisfactory to deal with, and he contributed greatly to the success of the conference.“

<sup>21</sup> Society for the Prevention on World War III Inc. (Albert Sinard/Isidore Lipschutz) to Dean Acheson, Secretary of State, 24. 7. 1951, NA, RG 59-1514. In dem Schreiben wird Abs Mithilfe bei Enteignungen und Nazitransaktionen in den besetzten Gebieten sowie persönliche Bereicherung vorgeworfen. Vgl. dazu GALL, A man for all seasons? S. 33 ff.

<sup>22</sup> Lewis (for Secretary of State) to Sinard, 12. 9. 1951, NA, RG 59-1514.

<sup>23</sup> Vortrag von Herrn Gregh, in: Die deutschen Auslandsschulden. Dokumente zu den internationalen Verhandlungen Oktober 1950 bis Juli 1951, S. 27 f. Zu den „grundsätzlichen Problemen“ zählten: die Festlegung des Betrags der Auslandsschuld; die Definition der deutschen Aufbringungs- und Transferfähigkeit; die Möglichkeit zum DM-*settlement*; Kriterien für eine Elastizität des Schuldenplans. Zu den „technischen Problemen“ zählten: der Umgang mit Verpflichtungen der Konversionskasse; die Behandlung der Goldklausel.

<sup>24</sup> BK Adenauer bildete die letzte Entscheidungsinstanz direkt über Abs, der die de facto Leitung ausübte. Von amerikanischer Seite wurde diese klare Regelung als nützlich angesehen: „Believe Abs satisfactory since able to cut interministerial rivalry, has direct access to Chancellor, thus increasing Ger del’s ability to negotiate“; McCloy (Bonn) to Secretary of State, 6. 6. 1951, NA, RG 59-1513.

nehmenden, kurzen Rede den festen Willen der Bundesregierung, zur Wiederherstellung der tatsächlichen und der moralischen deutschen Kreditfähigkeit den Verpflichtungen aus der Vergangenheit im Geist des „ehrlichen Kaufmanns“ nachkommen zu wollen. Mit dieser Formulierung zielte er auf die Notwendigkeit, die in London auszuhandelnden Regelungen den Erfordernissen der deutschen Wirtschaftskraft und der Zahlungsbilanz anzupassen.<sup>25</sup>

Am Nachmittag erhielt die nun von Abs geleitete Deutsche Delegation die Gelegenheit, Fragen zur Organisation und zum weiteren Procedere zu stellen. Abs erbat u. a. Auskünfte über die Organisation der Gläubigergruppen und über den Inhalt des am Ende der Verhandlungen vorgesehenen Regierungsabkommens. Letzteres beantworteten die Vertreter der TCGD nur sehr vage oder ausweichend, ein klares Indiz für die noch bestehenden Unsicherheiten auf Seiten der Besatzungsmächte.<sup>26</sup>

Die Sitzungen des zweiten Tags fanden im Bonner Museum König statt. Auf der Tagesordnung stand die Bestimmung der genauen Schuldenhöhe. Für die heterogene Gruppe der Vorkriegsschulden war dies ein schwieriges Unterfangen. Um Zeit zu sparen, wurde auf Vorschlag des Franzosen Gregh ein Unterausschuß eingesetzt, der sich speziell mit diesem Thema beschäftigen sollte. Die Bank deutscher Länder und das Bundesfinanzministerium hatten sich schon seit geraumer Zeit um die Zusammenstellung einschlägigen Zahlenmaterials bemüht, allerdings je nach Schuldenkategorie mit unterschiedlichem Erfolg. Während sowohl über die Höhe der Reichs- als auch über die Höhe der Stillhalteschulden recht präzise Aussagen gemacht werden konnten, waren die im Bereich der privaten kommerziellen Verschuldung vorliegenden Zahlen eher vage. Eine von der Bank deutscher Länder bei den deutschen Privatschuldnern durchgeführte Fragebogenaktion hatte nur bedingt Erfolg gehabt, weil viele der Angesprochenen entweder keine Aussagen machen konnten oder wollten. Im Bereich der privaten Verschuldung war man auf Schätzungen angewiesen. Auf deutscher Seite konnte man es als Erfolg verbuchen, daß sich der Unterausschuß darauf einigte, die deutsche Systematik zur Ermittlung der öffentlichen und privaten Vorkriegsschulden zur Basis der weiteren Untersuchungen zu machen.<sup>27</sup>

<sup>25</sup> Statement by Schäffer (BFM), Bad Godesberg, 5. 6. 1951, PA/AA, Abt. II, Bd. 1521 (LSA 16); Vermerk Vogel vom 6. 6. 1951 (streng vertraulich), BA, B 146–1175.

<sup>26</sup> Vermerk vom 6. 6. 1951, BA, B 126–48363.

<sup>27</sup> Aufzeichnung (Granow) betr. Ergebnis der Besprechung des Unterausschusses der Viermächteschuldenkonferenz in Bonn vom 7. 6. 1951, BA, B 126–48363. Die Alliierten verlangten in Ergänzung des bisherigen Verfahrens eine genaue Aufstellung des nominellen An-

Über die Höhe der Nachkriegsschulden wurde die deutsche Delegation von der TCGD anschließend im Überblick informiert. Die Herren Rendel (Großbritannien), Gunter (USA) und Gregh (Frankreich) gaben zu ihrem Land jeweils ein kurzes Statement über den aktuellen Stand der Verschuldung ab. Demnach beliefen sich die britischen Forderungen auf £ 122 Millionen (\$ 342 Mio.), die amerikanischen auf \$ 3,2 Milliarden und die französischen auf Ffr. 5,5 Milliarden (\$ 15 Mio.).<sup>28</sup> Die Nachkriegsschulden sollten noch vor dem Beginn der Hauptkonferenz auf der Basis allgemeiner Richtlinien in bilateralen Verträgen geregelt werden. Nach dem Abschluß der Londoner Verhandlungen sollten sie dann in das Regierungsabkommen einbezogen werden. Von alliierter Seite war vorgesehen, die Rückzahlung der Nachkriegsschulden auf mehrere Jahre zu verteilen. Sie sollte in Devisen erfolgen. In gewundenen Formulierungen wurde dabei angedeutet, daß die Besatzungsmächte unter bestimmten Bedingungen zu einer Änderung der Prioritäten bereit sein würden. Im Klartext hieß dies: Amerikaner und Briten<sup>29</sup> waren gewillt, im Interesse einer Gesamtschuldenregelung auf ihre Vorrechte zu verzichten und Abstriche sowohl bei der Festsetzung der Schuldenhöhe als auch bei den Modalitäten für die Rückzahlung hinzunehmen, falls sich Schuldner und Gläubiger bei der Hauptkonferenz auf ein akzeptables Ergebnis bei den Vorkriegsschulden einigten.<sup>30</sup> War dies nicht der Fall, hielten die Regierungen an ihren Prioritätsrechten fest und die Vorkriegsgläubiger hatten keine Chance, an ihr Geld zu kommen. Die Schlüsselposition hatten die Amerikaner inne. Für Gläubiger und Schuldner bestand also die Notwendigkeit, sich auf vernünftige Konditionen zu einigen.

Der dritte und letzte Tag der Vorgespräche diente im wesentlichen der Zusammenstellung der Ergebnisse und der Redigierung der Protokolle. Auf Vorschlag von Abs wurden der Brite Cridland und der Franzose Létondot zu Generalsekretären der Schuldenkonferenz ernannt und mit der Leitung

---

fangsbetrags, des davon noch offenen Betrags sowie der Zinsrückstände und eine präzise Aufgliederung der Schulden in vor, im oder nach dem Krieg entstandene Schulden.

<sup>28</sup> Die Zahlen setzen sich grob aus folgenden Komponenten zusammen:

1. Großbritannien: Civil Supplies verfügt durch Combined Civil Affairs Office; Appropriations UK for Relief in Western Germany abzüglich Einnahmen aus britischen Exporten bis 31. 12. 1946; Kapitalbeteiligung JEIA.

2. USA: US Expenditures of Combined Civil Affairs Office bis 30. 6. 1946; GARIOA 1947–1949; US Kapitalbeteiligung JEIA; Hilfe aus ECA-Abkommen vom 15. 12. 1949 (unberücksichtigt noch Surplus Güter).

3. Frankreich: Kapitalbeteiligung JEIA.

<sup>29</sup> Die Franzosen können wegen ihrer minimalen und zweifelhaften Forderungen vernachlässigt werden.

<sup>30</sup> Vermerk Vogel vom 7. 6. 1951, BA, B 146–1175; Vermerk vom 7. 6. 1951, BA, B 126–48363.



des in London einzurichtenden Tagungsbüros betraut.<sup>31</sup> Zum Abschluß wurde eine Pressemitteilung herausgegeben, die auf die bevorstehende Londoner Vorkonferenz verwies.<sup>32</sup>

Während der drei Tage hatten sich die Deutschen mustergültig an die alliierten Vorgaben gehalten und sich weitgehend auf eine zuhörende Rolle beschränkt. Unangenehme Themen blieben außen vor. Am Rande einer Cocktailparty ließ Delegationsleiter Abs jedoch gegenüber den Mitgliedern der TCGD verlauten, daß sich dies in London ändern würde. Dort werde man nicht umhin können, grundsätzlich über die realistische Einschätzung der deutschen Leistungsfähigkeit und auch über das Thema Auslandsvermögen zu reden.<sup>33</sup>

Abs war ein Mann von Augenmaß und Realitätssinn, der vor überzogenen Erwartungen in dieser emotionsgeladenen Frage von Beginn an warnte. Wirtschaft und Politik schossen beim Thema Auslandsvermögen gelegentlich über ein realistisches Ziel hinaus.<sup>34</sup> Angesichts der Vielschichtigkeit des Problems warnte Abs vor unzulässigen Vereinfachungen und unheilvollen Verquickungen.<sup>35</sup> Alle Bemühungen zur Rettung des deutschen Auslandsvermögens wurden von Abs nur solange gutgeheißen, wie sie das übergeordnete Ziel der Wiederherstellung des deutschen Auslandskredits nicht gefährdeten. In dieser Einschätzung stimmte er völlig mit dem Bundeskanzler überein, der seiner Partei dringend ans Herz legte, die Vermögensfrage „kühler“ zu betrachten.<sup>36</sup> Seit Gründung der Bundesrepublik wurde das Thema Auslandsvermögen in Deutschland weniger als ein spezieller Teil der Reparationsfrage gesehen, sondern in einen direkten Zusammenhang zur Schuldenfrage gestellt. In einer Analyse des Deutschen Büros für Frie-

<sup>31</sup> Vermerk Vogel vom 8. 6. 1951 (vertraulich), BA, B 146–1175.

<sup>32</sup> Presseverlautbarung vom 7. 6. 1951, in: Die deutschen Auslandsschulden. Dokumente zu den internationalen Verhandlungen Oktober 1950 bis Juli 1951, S. 32.

<sup>33</sup> Vermerk Erbstößer (Frankfurt am Main) vom 8. 6. 1951, HADBB, B 330–2466. Abs hatte eine Einbeziehung des Themas Auslandsvermögen in die Vorgespräche zuvor erwogen, Aktenvermerk Abt. VI über Besprechung am 28. 5. 1951 betr. Internationale Konferenz über deutsche Auslandsschulden vom 29. 5. 1951, BA, B 126–48363.

<sup>34</sup> Dies galt auch für die Aktivitäten der von der Wirtschaft finanzierten Bremer Studiengesellschaft für privatwirtschaftliche Auslandsinteressen, denen Abs gleichermaßen wohlwollend wie kritisch gegenüberstand.

<sup>35</sup> Vgl. HERMANN J. ABS, Probleme der europäischen Kreditwirtschaft. Vortrag vor den Industrie- und Handelskammern Koblenz und Trier, in: Wege zu einer europäischen Wirtschaft, Koblenz 1951, S. 27 f.; vgl. auch ABS, Entscheidungen, S. 88; GUSTAV WILHELM HARMSSEN, Reparationen, Sozialprodukt, Lebensstandard. Versuch einer Wirtschaftsbilanz, Bremen 1948, Heft 1, S. 68 ff., Heft 2, S. 7 f., und Heft 4, S. 42 ff.

<sup>36</sup> Nr. 4 vom 6. 12. 1951, in: GÜNTER BUCHSTAB (Hrsg.), Adenauer: „Es mußte alles neu gemacht werden.“ Die Protokolle des CDU-Bundesvorstandes 1950–1953, Stuttgart 1986, S. 58.



densfragen vom November 1949 wurde eine Verquickung der Problemkreise Auslandsschulden und Auslandsvermögen sogar ausdrücklich empfohlen, weil isolierte Aktionen zur Freigabe der beschlagnahmten Vermögenswerte wenig aussichtsreich erschienen.<sup>37</sup> Das Kontrollratsgesetz Nr. 5 vom Oktober 1945 hatte den deutschen Eigentümern das Verfügungsrecht über ihr Auslandsvermögen entzogen. Im Pariser Reparationsabkommen war im Januar 1946 festgelegt worden, das beschlagnahmte deutsche Auslandsvermögen zu Reparationszwecken zu verwenden.<sup>38</sup> Unter Berufung auf das Pariser Abkommen waren alle deutschen Versuche, zumindest eine partielle Freigabe des Auslandsvermögens zu erreichen, von den Besatzungsmächten abgeblockt worden. Es nutzte nichts, daß die Deutschen wiederholt auf die abweichende Praxis nach dem Ersten Weltkrieg verwiesen. Zwar war das sogenannte Feindvermögen auch während des Ersten Weltkriegs in Großbritannien und den Vereinigten Staaten sequestriert worden, laut Versailler Vertrag konnte es jedoch zur Tilgung von Auslandsschulden herangezogen werden. Teilweise war das verbliebene Vermögen sogar nach einigen Jahren an die früheren Eigentümer zurückgegeben worden. Davon konnte nun keine Rede sein. Die Erlöse aus dem liquidierten deutschen Eigentum speisten in den USA einen *War Claims Fund* zur Entschädigung kriegsgefangener amerikanischer Soldaten.<sup>39</sup> Kenner der Materie beurteilten die Chancen auf eine Änderung der amerikanischen Politik in dieser Frage äußerst skeptisch.<sup>40</sup> Diese Einschätzung war in Deutschland natürlich nicht unbekannt, trotzdem fehlte in Wirtschaft und Politik weitgehend die Bereitschaft, sich mit dem Verlust des deutschen Auslandsvermögens definitiv abzufinden. Man hoffte, wenigstens Teile davon retten und für die Tilgung der privaten deutschen Auslandsschulden verwenden zu können.<sup>41</sup>

Im Januar 1951 hatte Bundesfinanzminister Schäffer dem Kabinett den Entwurf einer Note an die Alliierte Hohe Kommission unterbreitet, in der

<sup>37</sup> Deutsches Büro für Friedensfragen (Stuttgart): Das Deutsche Auslandsvermögen. Übersicht über den Stand Oktober 1949 und Anregungen für die weitere Behandlung (20. November 1949), BA, B 141–1431.

<sup>38</sup> Vgl. SCHEUNER, S. 135 f.

<sup>39</sup> Vgl. KREIKAMP, S. 9ff.; vgl. BAADE, S. 13 ff.

<sup>40</sup> MARTIN DOMKE, Deutsche Auslandswerte in den Vereinigten Staaten von Amerika 1945–1950, in: Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht 13 (1950/51), Nr. 3 (Sonderdruck).

<sup>41</sup> Deutscher Bundestag 1. WP: Anfrage Nr. 120 der Fraktionen der FDP, CDU/CSU und DP betr. Deutsches privates Auslandsvermögen und deutsche private Auslandsverschuldung vom 7. Oktober 1950 (Drucksache Nr. 1427); Antwort des Bundesfinanzministers vom 27. 10. 1950 (Drucksache Nr. 1553).

ein Ende der Sequestrierung des deutschen Vermögens im Ausland und ein sofortiger Liquidationsstop gefordert wurden. Seit Monaten hatte sich ein interministerieller Ausschuß mit dem Thema Auslandsvermögen beschäftigt und dringend zu weiteren Aktivitäten geraten, weil die Interalliierte Reparationsagentur den Signatarstaaten des Pariser Abkommens im Verlauf des Jahres 1951 eine Schlußrechnung zu präsentieren hatte und insofern die Gefahr bestand, daß einige Länder quasi in letzter Minute doch noch bisher unterbliebene Maßnahmen gegen das deutschen Auslandsvermögen ergreifen könnten. Zu einer Zeit, wo die Integration der Bundesrepublik in das westliche Bündnis voranschritt, wurde die anhaltende Liquidierung deutscher Vermögenswerte im Ausland als Anachronismus empfunden. Die alliierte Gesetzeslage bestand aber unverändert fort und machte der Bundesregierung bilaterale Verhandlungen mit anderen Ländern zur Rettung der deutschen Vermögenswerte unmöglich.<sup>42</sup> Unter Berufung auf die fundamentale Veränderung der politischen Lage wandte sich der Bundeskanzler am 10. April mit einer Note an die Alliierte Hohe Kommission, in der er erstens die Aufhebung des Kontrollratsgesetzes Nr. 5, zweitens die Genehmigung bilateraler Verhandlungen und drittens eine sofortige Einstellung jeglicher Liquidationsmaßnahmen forderte. Adenauer fügte an, daß es für die Regelung der Auslandsschulden am sinnvollsten sei, wenn „die Auslandswerte, die im Geschäftsverkehr üblicherweise der Bezahlung ausländischer Forderungen dienen, mit herangezogen werden könnten.“<sup>43</sup> Damit stellte der Kanzler einen direkten Zusammenhang zwischen der Regelung der Auslandsschulden und der Vermögensfrage her. Genau das paßte den Besatzungsmächten überhaupt nicht. In ihrer Antwortnote vom 28. April erteilten sie daher jeder Verquickung von Auslandsschulden und Auslandsvermögen eine klare Absage. Letztere könnten wegen ihres Reparationscharakters nicht mit den deutschen Auslandsschulden verrechnet werden. Ebenso komme ein Beschlagnahme- und Liquidationsstop nicht in Betracht, weil das deutsche Vermögen zur Wiedergutmachung von Kriegsschäden eingesetzt würde. Die Note enthielt weder eine Erlaubnis zu bilateralen Verhandlungen, noch wurde eine Aufhebung des Kontrollratsgesetzes Nr. 5 auch nur in Aussicht gestellt. Statt dessen wurden weitere Rechtsvorschriften avisiert.<sup>44</sup>

<sup>42</sup> BFM Schäffer an Staatssekretär des Inneren im BKA betr. Schritt der Bundesregierung zur Wahrung des deutschen Vermögens im Ausland vom 22. 1. 1951 (nebst Anlage: Entwurf einer Note des Herrn Bundeskanzlers an den Geschäftsführenden Vorsitzenden der Alliierten Hohem Kommission), BA, B 136–2285; PA/AA, Abt. II Nr. 1505 (LSA Nr. 2).

<sup>43</sup> BK Adenauer an Kirkpatrick (AHK) vom 10. 4. 1951, ebd.

<sup>44</sup> Kirkpatrick (AHK) an BK Adenauer vom 28. 4. 1951, ebd.

Mit dieser harschen Reaktion hatte man in Bonn offenbar nicht gerechnet. Finanzminister Schäffer konterte verärgert mit dem Vorschlag, bei den Beratungen über den Abschluß von Handelsabkommen die Vermögensfrage gezielt zu thematisieren und darüber hinaus jede Gelegenheit zur Agitation im Ausland zu nutzen.<sup>45</sup> Abs lehnte eine „generalisierende“ Vorgehensweise im Kabinett entschieden ab und schlug statt dessen vor, das Thema in London vorzubringen.<sup>46</sup> Innenpolitisch war die Angelegenheit äußerst brisant, weil die noch ausstehende Ratifikation der Schuldenerklärung durch den Deutschen Bundestag wesentlich von einem Fortschritt in der Vermögensfrage abhing.<sup>47</sup> Abs hielt es verhandlungstaktisch für sinnvoll, die Schuldenerklärung möglichst vor dem Beginn der Vorkonferenz vom Bundestag absegnen zu lassen. Bundeskanzler Adenauer sah das nicht so. Er verfügte über einen sicheren politischen Instinkt und wollte deshalb lieber abwarten, bis die aufgeregten Diskussionen über das deutsche Auslandsvermögen abgeflacht und eine Mehrheit für die Schuldenerklärung im Parlament sicher war.<sup>48</sup>

Der Auswärtige Ausschuß hatte der Schuldenerklärung vom 6. März nur unter der Bedingung zugestimmt, daß die Vermögensfrage bald gesondert diskutiert würde.<sup>49</sup> Dessen Vorsitzender Carlo Schmid (SPD) bezeichnete deshalb „den Ton der alliierten Note als völlig antiquiert“ und forderte ein Ende der Verhandlungen über die deutschen Schulden, „wenn nicht die Masse des im Augenblick vorhandenen deutschen Auslandsvermögens erhalten bliebe.“ Der Abgeordnete von Campe (DP) sprach von einem nicht formellen, doch sachlichem Junktim zwischen Auslandsschulden und Auslandsvermögen.<sup>50</sup> Ende Juni – in London hatte die Vorkonferenz gerade

<sup>45</sup> BFM Schäffer an Staatssekretär des BKA vom 30. 4. 1951 betr. Deutsches Vermögen im Ausland und Verhandlungen mit ausländischen Regierungen, BA, B 136–2285.

<sup>46</sup> 155. Kabinettsitzung am 26. 6. 1951, in: Die Kabinettsprotokolle der Bundesregierung, Bd. 4 (1951), S. 469 f.; vgl. ABS, Entscheidungen, S. 87 ff.

<sup>47</sup> BFM Schäffer an BK Adenauer vom 11. 6. 1951 und Blankenhorn an BFM Schäffer vom 29. 6. 1951, BA, B 136–1123; Sitzung des Auswärtige Ausschusses vom 5. 7. 1951, in: Der Auswärtige Ausschuß des Deutschen Bundestags, Bd. 1: Sitzungsprotokolle 1949–1953, S. 355 f.; Parker (Office of the Financial Adviser CCG/BE) to H.A. Cridland (Foreign Office, German Finance Department), PRO, FO 371–93907. In den folgenden Monaten gewann die Auffassung an Boden, daß die Ratifikation der Schuldenerklärung durch den Deutschen Bundestag für das Zustandekommen eines Schuldenabkommens im Grunde unerheblich sei. Auf der anderen Seite blieben die Bestimmungen des Grundgesetzes zu beachten.

<sup>48</sup> Aufzeichnung Blankenhorn vom 7. 6. 1951, BA, B 126–48363; Blankenhorn an BFM Schäffer vom 29. 6. 1951, PA/AA, Abt. II Nr. 1506 (LSA 3).

<sup>49</sup> 129. Kabinettsitzung am 16. 2. 1951, in: Die Kabinettsprotokolle der Bundesregierung, Bd. 4 (1951), S. 161.

<sup>50</sup> Sitzung des Auswärtige Ausschusses vom 20. 6. 1951, in: Der Auswärtige Ausschuß des

begonnen – übermittelte die Bundesregierung der Alliierten Hohen Kommission eine ausführliche Antwort auf die Note vom 28. April, die inhaltlich sowohl mit dem Auswärtigen Ausschuß des Bundestags als auch mit dem Leiter der deutschen Schuldendelegation Hermann J. Abs abgestimmt worden war.<sup>51</sup> Darin stellte die Bundesregierung fest, daß die Finanzberater der Alliierten Hohen Kommission bei der Aushandlung der Schuldenerklärung nur darum gebeten hätten, die Thematisierung der Vermögensfrage einige Wochen zurückzustellen. Von einem grundsätzlichen Verbot, das Thema aufzurollen, könne deshalb keine Rede sein: „Die Finanzberater haben ausdrücklich hinzugefügt, daß es der Bundesregierung selbstverständlich unbenommen sei, die Frage des Auslandsvermögens zu einem späteren Zeitpunkt, spätestens auf der geplanten internationalen Schuldenkonferenz, anzuschneiden.“ Auf diese Klarstellung müsse besonderer Wert gelegt werden, „weil sie in unmittelbarem Zusammenhang mit der Genehmigung des Notenwechsels über die Anerkennung der deutschen Auslandsschulden durch den Bundestag steht.“<sup>52</sup> Adenauer verwies auf das Schreiben Carlo Schmidts vom 25. Januar, das der Alliierten Hohen Kommission zur Kenntnisnahme zugeleitet worden war.<sup>53</sup> Der Bundeskanzler lehnte es infolgedessen ab, den Inhalt der Note vom 28. April als endgültig anzusehen.

Die nachdrückliche Haltung des Bundeskanzlers war durchaus berechtigt, denn die alliierten Finanzberater hatten in der Tat nur von einer zeitlichen Verschiebung, nicht aber von einer Ausklammerung der Vermögensfrage gesprochen und damit eine vage Perspektive eröffnet.<sup>54</sup> Dieser Lichtstreif am Horizont war eine unabdingbare Voraussetzung gewesen, um die Abgabe der Schuldenerklärung am 6. März innenpolitisch zu sichern. Es

---

Deutschen Bundestags, Bd. 1: Sitzungsprotokolle 1949–1953, S. 347 f. (Zitat S. 347). – Die DP hielt an ihrer kompromißlosen Haltung in der Vermögensfrage weiter fest; Vorsitzender der Deutschen Partei an BK Adenauer vom 24. 8. 1951, BA, NL Blankenhorn Nr. 7a.

<sup>51</sup> Bericht des Abgeordneten Pfeleiderer über die Sitzung des Unterausschusses für die Frage der Auslandsschulden und des Auslandsvermögens vom 20.6. in der Sitzung des Auswärtigen Ausschusses vom 5. 7. 1951, in: Der Auswärtige Ausschuß des Deutschen Bundestags, Bd. 1: Sitzungsprotokolle 1949–1953, S. 355 ff.

<sup>52</sup> Bundeskanzler Adenauer an den Geschäftsführenden Vorsitzenden der Alliierten Hohen Kommission (François-Poncet) vom 28. 6. 1951, Dokument Nr. 114, in: AAPBD 1951, S. 356 ff. (Zitate S. 357).

<sup>53</sup> Abgeordneter Schmid an Bundeskanzler Adenauer vom 25. 1. 1951, Dokument Nr. 18, in: ebd., S. 73 ff.

<sup>54</sup> McCloy (Frankfurt) to Secretary of State, 14. 7. 1951, NA, RG 59–1514. Unrealistische Erwartungen der deutschen Seite wurden in diesem Zusammenhang offenbar kurzfristig in Kauf genommen, im Nachhinein aber stark relativiert.

zeigte sich aber schon bald, daß die Erwartungen hinsichtlich der künftigen Behandlung des deutschen Auslandsvermögens höchst unterschiedlich waren. Während in der Bundesrepublik mehr und mehr von einer gewandelten politischen Lage die Rede war und von den Alliierten ein Entgegenkommen in der Vermögensfrage erwartet wurde, stand für die Besatzungsmächte eine fundamentale Abkehr von ihrer bisherigen Haltung in dieser Frage nie zur Debatte. Gerade die Amerikaner, die aus politischen und wirtschaftlichen Gründen sehr pragmatisch für eine schnelle Integration der Bundesrepublik in das westliche Bündnis eintraten, demonstrierten anhand der Vermögensfrage, daß das moralische Versagen der Deutschen nicht einfach vergeben und vergessen war.<sup>55</sup> Inneramerikanische Rücksichtnahmen spielten hierbei sicher eine Rolle. Prinzipiell wurde im Ausland aber mit Besorgnis registriert, daß sich in der Bundesrepublik ein Klima des Vergessens ausbreitete.<sup>56</sup> Der Krieg war im Bewußtsein vieler Deutscher schon Vergangenheit. Die im Zuge des Ost-West-Konflikts notwendige schnelle Integration der Bundesrepublik in das westliche Bündnis leistete einer solchen Mentalität Vorschub.

Am 10. Mai 1951 waren die Verhandlungen zur Ablösung des Besatzungsstatuts aufgenommen worden, deren Ziel laut Adenauer in der „Normalisierung der Beziehungen der Bundesrepublik zu den drei Mächten“ bestand.<sup>57</sup> Die Zeit einseitiger alliierter Maßnahmen und Rechte ging ihrem Ende entgegen, die schrittweise durch bilaterale Vereinbarungen ersetzt werden sollten.<sup>58</sup> Aus deutscher Sicht mußte dies *cum grano salis* künftig auch für das alliierte Reparationsabkommen gelten, das als *res inter alios gesta*, d. h. als einseitige Maßnahme anderer Länder gegen Deutschland, verstanden wurde.<sup>59</sup> Für den weiteren Umgang mit dem deutschen Auslandsvermögen wurde daher geschäftliche Normalität gefordert.<sup>60</sup> Die von der Industrie finanzierte Studiengesellschaft für privatwirtschaftliche Auslandsinteressen, deren Aktivitäten im Ausland aufmerksam beobachtet wurden, war ganz in diesem Sinn unermüdlich damit beschäftigt, die vielfäl-

<sup>55</sup> Vgl. KREIKAMP, S. 44 ff.

<sup>56</sup> Vgl. BAADE, S. 15 ff.; FREI, Vergangenheitspolitik, S. 17 ff. (Einleitung).

<sup>57</sup> Sitzung des Auswärtige Ausschusses vom 5. 7. 1951, in: Der Auswärtige Ausschuß des Deutschen Bundestags, Bd. 1: Sitzungsprotokolle 1949–1953, S. 349 ff.

<sup>58</sup> McCloy (Frankfurt) to Secretary of State, 19. 9. 1951; Secretary of State (Acheson) to HICOG (Frankfurt), 23. 7. 1951, NA, RG 59–1514.

<sup>59</sup> Sitzung des Auswärtige Ausschusses vom 5. 7. 1951 (Bericht des Abgeordneten Pfeleiderer), in: Der Auswärtige Ausschuß des Deutschen Bundestags, Bd. 1: Sitzungsprotokolle 1949–1953, S. 358.

<sup>60</sup> EHRENFRIED SCHÜTTE, Die Auslandsschulden als Friedensproblem. Zur Beendigung des finanziellen Kriegszustandes (Sonderdruck o. Datum), BA, B 184–515.

tigen deutschen Vermögenswerte im Ausland zu retten. Sie übte permanenten Druck auf die Bundesregierung aus.<sup>61</sup> Auch in der deutschen Presse wurde im Vorfeld der Londoner Konferenz die Ansicht vertreten, daß Schulden und Vermögen zusammengehörten.<sup>62</sup>

Die Dreimächtekommission (TCGD) in London richtete sich darauf ein, daß Abs das Thema Auslandsvermögen bei der Vorkonferenz zur Sprache bringen würde.<sup>63</sup> Für Aufregung sorgte eine Meldung, die unmittelbar vor dem Beginn der offiziellen Gespräche in der *Financial Times* erschien. Es hieß dort, der Bundeskanzler habe die alliierte Weigerung, die Vermögensfrage auf einer internationalen Konferenz zu behandeln, für nicht akzeptabel erklärt und deshalb die Anerkennung der deutschen Schuldverpflichtungen in Frage gestellt.<sup>64</sup> Delegationsleiter Abs wurde am Vormittag des 5. Juli zu einer kurzfristig anberaumten Sitzung mit den alliierten Chefdelegierten Rendel, Pierson und Gregh gebeten. Auf Nachfrage gab er an, die Meldung der *Financial Times* nicht zu kennen und tat sie als vermutliche „Ente“ ab. Der Brite Rendel machte daraufhin einige Ausführungen zu den strikten Vorgaben, welche die Kommission von den Regierungen in der Vermögensfrage erhalten hatte, die in die Frage mündeten, ob Abs dieses Thema am Nachmittag in seiner offiziellen Eröffnungsansprache direkt anzusprechen beabsichtige. Abs bejahte dies unter Hinweis auf seine Absprache mit dem Auswärtigen Ausschuß des Bundestags und dessen Unterausschuß für Auslandsschulden und Auslandsvermögen (!) und bat um Verständnis für seine Situation.<sup>65</sup> Dies wurde ihm zwar nicht prinzipiell abgesprochen, Rendel ersuchte Abs jedoch nachdrücklich, das Thema Auslandsvermögen unerwähnt zu lassen, weil die TCGD anderenfalls zu einer entschieden ablehnenden Antwort, „une déclaration cassante“, gezwungen sei. Wegen der hohen Publizität der Eröffnungsansprache könnten die Fol-

<sup>61</sup> Aufzeichnung über die Lage der privaten deutschen Vermögen in den wichtigsten Ländern vom 16. 7. 1953, BA, B 184–436. Zum Deutschen Vermögen im Ausland zählten neben Kapitalien u. a. Warenzeichen, Patente, Erbensprüche, Immobilien, Niederlassungen. Parker to Economic Adviser, 15. 7. 1952, PRO, FO 1036–960: „This group [Studiengesellschaft] is composed of international lawyers, financial and economic experts, and large losers of assets without distinction of party, and it has been the mainspring of all subsequent action, and we may safely assume that it will continue to inspire action when that is necessary whatever party in the Bundestag forms government.“

<sup>62</sup> „Vor der großen Schuldenreglung“, in: FRANKFURTER ALLGEMEINE ZEITUNG, 28. 6. 1951, sowie Presseschau, BA, B 146–1177.

<sup>63</sup> US Delegation: 14<sup>th</sup> Plenary Meeting, 2. 7. 1951, NA, RG 43-Box 189.

<sup>64</sup> Abschrift einer Meldung der FINANCIAL TIMES vom 4. 7. 1951, BA, B 126–48419.

<sup>65</sup> Sitzung des Auswärtige Ausschusses vom 5. 7. 1951, in: Der Auswärtige Ausschuß des Deutschen Bundestags, Bd. 1: Sitzungsprotokolle 1949–1953, S. 357 f.

gen für die weiteren Verhandlungen unabsehbar sein.<sup>66</sup> Taktisch geschickt reagierte Abs mit grundsätzlichen Ausführungen über den Zusammenhang von Auslandsvermögen und deutscher Zahlungsfähigkeit.<sup>67</sup> Er zeigte sich aber entgegenkommend und bot an, das Thema Auslandsvermögen in seiner Eröffnungsansprache nur indirekt anzusprechen. Im Gegenzug wurde ihm dafür eine gesonderte Behandlung der Vermögensfrage zugesagt.<sup>68</sup> Es folgte ein heftiges Ringen um die genaue Formulierung der Passage in der Eröffnungsansprache von Abs.<sup>69</sup> Schließlich konnte man sich auf die Formel von der „Minderung der wirtschaftlichen Substanz“ der Bundesrepublik einigen, auf die bei der „Erörterung bestimmter materieller Fragen“ im Rahmen der Konferenz eingegangen werde.<sup>70</sup> In den nächsten Tagen erhielt die deutsche Delegation dann Gelegenheit, der TCGD ihren Standpunkt zur Vermögensfrage ausführlich darzulegen.<sup>71</sup> Abs hatte mehrfach Gelegenheit, sich mit den alliierten Delegationsleitern in vertraulichen Gesprächen über das schwierige Problem zu unterhalten, wobei auf schriftliche Fixierungen weitgehend verzichtet wurde.<sup>72</sup> Die deutschen Argumente wurden aufmerksam gehört, ohne offiziell eine Kursänderung bewirken zu können.<sup>73</sup> Die Mitglieder der Dreimächtekommission waren an konkrete Weisungen ihrer Regierungen gebunden, die ihnen wenig Spielraum einräumten. Washington gab die klare Weisung: „We adhere to position that external assets are earmarked for satisfaction reparation claims and cannot be dealt with working out debt settlement plan.“<sup>74</sup> Angefügt war allerdings

<sup>66</sup> Aufzeichnung Abs vom 5. 7. 1951, BA, B 126–48419; London (Gifford) to Secretary of State, 5. 7. 1951, NA, RG 59–1514.

<sup>67</sup> London (Gifford) to Secretary of State, 5. 7. 1951, NA, RG 59–1514; Telegramm Abs an Auswärtiges Amt (geheim) vom 7. 7. 1951, PA/AA, Abt. II Nr. 1504 (LSA 1).

<sup>68</sup> Vogel (London) an Blücher vom 10. 7. 1951, BA, B 146–1177.

<sup>69</sup> Rendel: German external assets: Note for record, annex A, 6. 7. 1951, und Rendel: Note of informal meeting with Herr Abs, 6. 7. 1951, Annex B, PRO, FO 371–93964; Aufzeichnung Vogel (London) vom 6. 7. 1951, BA, B 126–48419.

<sup>70</sup> Deutsche Delegation für Auslandsschulden (Abs) an Auswärtiges Amt vom 7. 7. 1951, PA/AA, Abteilung II Nr. 1504 (LSA 1); Protokoll der ersten Sitzung der Dreimächtekommission für deutsche Auslandsschulden mit der deutschen Delegation für Schulden und Vertretern von Gläubigern deutscher Schuldner aus Frankreich, den USA und Großbritannien (Eröffnungsansprache von Abs) vom 5. 7. 1951, PA/AA, Abteilung II Nr. 1524 (LSA 19).

<sup>71</sup> Deutsche Delegation für Auslandsschulden (Abs) an Auswärtiges Amt (Bonn) vom 11. 7. 1951, PA/AA, Abt. II, Nr. 1504 (LSA 1); Telegramm Abs an Auswärtiges Amt vom 12. 7. 1951, PA/AA, Abt. II, Nr. 1525 (LSA 20); Blücher vom 12. 7. 1951, BA, B 146–1177.

<sup>72</sup> Vermerk Weiz (Auswärtiges Amt) an Blankenhorn vom 28. 7. 1951, PA/AA, Abt. II, Nr. 1504 (LSA 1).

<sup>73</sup> Abs an Vizekanzler Blücher, BFM Schäffer, BMW Erhard und Präsident Vocke vom 18. 7. 1951, PA/AA, Abt. II, Nr. 1504 (LSA 1).

<sup>74</sup> State Department (Acheson) to Embassy London (HICOG Frankfurt), 9. 7. 1951, NA, RG



der Zusatz, daß die negativen Folgen des Vermögensverlusts für die deutsche Zahlungsfähigkeit prinzipiell anerkannt würden. Die Deutschen mußten ihre Verhandlungsstrategie darauf abstellen, daß die Vermögensfrage zwar nicht direkt thematisiert wurde, indirekt aber als leistungsmindernder Faktor berücksichtigt werden würde.<sup>75</sup> Nur auf dieser Basis war eine realistische Lösung erzielbar.

Abs hatte damit kein Problem, weil er die Lage kühl zu analysieren verstand und sich pragmatisch auf das Machbare konzentrierte. Für ihn stand die Vermögensfrage in einem funktionalen Zusammenhang mit der Schuldenfrage, die oberste Priorität hatte. In seiner Außendarstellung mußte er allerdings Rücksicht auf die innenpolitische Situation nehmen und seinen unermüdlichen Einsatz für das deutsche Auslandsvermögen hervorkehren.<sup>76</sup> Trotz aller Rückschläge war die Bereitschaft im Land nach wie vor gering, sich mit dem Verlust des Auslandsvermögens abzufinden. Die Note vom 28. Juni, die Adenauer nicht zuletzt unter dem Druck der innenpolitischen Verhältnisse an die Hohe Kommission geschickt hatte, war „auf dem Petersberg wie eine Bombe eingeschlagen und sehr unfreundlich kommentiert“ worden.<sup>77</sup> Die Erschütterungen reichten bis nach London und veranlaßten Abs zu einem besorgten Telegramm an das Auswärtige Amt.<sup>78</sup>

Alle Hoffnungen auf eine positive Beantwortung der deutschen Note vom 28. Juni erfüllten sich nicht. In den nächsten Wochen zeichnete sich vielmehr ab, daß die Besatzungsmächte einen Schlußstrich unter das Thema Auslandsvermögen ziehen wollten.<sup>79</sup> Hochkommissar McCloy erhielt vom amerikanischen Außenminister klare Vorgaben für eine „firm reply“ an den Bundeskanzler. Acheson vertrat die Auffassung, daß die in Adenauers

---

59–1514; McCloy (Frankfurt) to Secretary of State, 6. 7. 1952, NA, RG 59–1514; Gifford (London) to Secretary of State, 9. 7. 1951, NA, RG 59–1514.

<sup>75</sup> Minute of the second meeting of the Steering Committee held at Lancaster House, 9. 7. 1951 (GD/III/Steer/Min. 2 Final), 19. 7. 1951, PRO, FO 371–93964.

<sup>76</sup> Vermerk Vogel (Godesberg) vom 23. 7. 1951 betr. Schuldenberatungen vom 5.–17. 7. 1951, BA, B 146–1177; US Delegation: 19<sup>th</sup> Plenary Meeting, 10. 7. 1951, NA, RG 43–Box 189. In London war die prekäre Situation von Abs in der Vermögensfrage bekannt und man war bemüht, ihn in seiner Außendarstellung zu unterstützen.

<sup>77</sup> Dittmann (Auswärtiges Amt) an Weiz (Deutsche Delegation für Auslandsschulden) vom 7. 7. 1951, PA/AA, Abt. II, Nr. 1504 (LSA 1).

<sup>78</sup> Telegramm Abs (London) an Auswärtiges Amt vom 7. 7. 1951 (geheim), PA/AA, Abt. II, Nr. 1504 (LSA 1).

<sup>79</sup> Dittmann (Auswärtiges Amt) an Weiz (London) vom 7. 7. 1951, PA/AA, Abt. II Nr. 1519 (LSA 14); Telegram from Foreign Office to Wahnerheide, 30. 7. 1951, PRO, FO 371–93387; Auswärtiges Amt (Hallstein) an Vors. AHK vom 11. 8. 1951 und Aufzeichnung Weiz betr. Änderung des Kontrollratsgesetzes Nr. 5: Deutsches Auslandsvermögen vom 18. 8. 1951, BA, B 126–12439.

Schreiben angeführten Zusagen der alliierten Finanzberater, das Thema Auslandsvermögen bei der Schuldenkonferenz thematisieren zu dürfen, inzwischen bereits eingelöst worden seien, weil Abs in London die Gelegenheit zur Darstellung des deutschen Standpunkts erhalten hatte. Die USA lehnten es ab „to suspend liquidation still in progress or to return seized assets or to offset seized assets against debts.“<sup>80</sup> Nur in begrenztem Umfang sollte der Bundesregierung künftig die Möglichkeit bilateraler Verhandlungen über die Rückgabe deutscher Vermögenswerte, die von den betreffenden Ländern noch nicht liquidiert worden waren, eingeräumt werden.

Gemessen an den deutschen Erwartungen war das sehr wenig. Das am 31. August von den Alliierten erlassene Gesetz Nr. 63 traf daher auf ein überwiegend negatives Echo. Es ersetzte für das Gebiet der Bundesrepublik das Kontrollratsgesetz Nr. 5 und sanktionierte alle bisher gegen deutsche Vermögenswerte durchgeführten Maßnahmen. Die einzige Verbesserung für den deutschen Eigentümer bestand darin, daß er bei einer bloßen Beschlagnahme seines Vermögens im Ausland zumindest die theoretische Chance auf eine Rückgewinnung seines Eigentums besaß.<sup>81</sup> Berechtigte Hoffnungen gab es für die Schweiz, die die beschlagnahmten deutschen Vermögenswerte noch nicht liquidiert hatte und im Zuge einer Gesamtregelung ihrer Ansprüche zu deren Herausgabe grundsätzlich bereit war.<sup>82</sup> Im August 1952 wurde mit der Schweiz ein Finanzabkommen vereinbart, das eine Rückgabe der in der Schweiz beschlagnahmten Vermögenswerte ermöglichte.<sup>83</sup> Die Handlungsmöglichkeiten der Bundesregierung blieben aber weiterhin sehr eingeschränkt. Die deutschen Besitzer von Vermögenswerten im Ausland verfügten nicht über die Erlaubnis, persönlich aktiv zu

<sup>80</sup> Department of State (Acheson) to HICOG Frankfurt, 13. 7. 1951, NA, RG 59–1514.

<sup>81</sup> Vgl. GÜNTHER VON BERENBERG-GOSSLER, Um das deutsche Auslandsvermögen: Was soll heute noch das Gesetz Nr. 63, in: Wirtschaftsdienst. Zeitschrift für Wirtschaftspolitik 31 (1951), Nr. 9, S. 3–7; vgl. EHRENFRIED SCHÜTTE, Die deutschen Auslandsvermögen unter dem Gesetz 63, in: Der Betriebs-Berater 6 (1951), S. 705–707.

<sup>82</sup> Den Schweizern ging es vorrangig um eine Regelung der Clearing Schulden; HICOG (Frankfurt) to Secretary of State, 15. 9. 1951; McCloy to Secretary of State, 28. 9. 1951, NA, RG 59–1514; Niederschrift über die 13. Besprechung des Interministeriellen Ausschusses für deutsches Auslandsvermögen am 19. 12. 1951, PA/AA, Abt. II, Nr. 1505 (LSA Nr. 2). Vgl. KARL EUGEN THOMÄ, Die Freigabe des deutschen Vermögens in der Schweiz im Licht des deutschen Verfassungsrechts, in: FRITZ KRÄNZLIN und HEINRICH E. A. MÜLLER (Hrsg.), Der Schutz des privaten Eigentums im Ausland. Festschrift für Hermann Janssen zum 60. Geburtstag, Heidelberg 1958, S. 203 f.

<sup>83</sup> Die Vermögensfrage wurde im Zusammenhang mit den Clearing-Schulden geregelt. Vgl. ABS, Entscheidungen. S. 224 ff. Vgl. auch Vortrag LR Roedel vor Colloquien des Auswärtiges Amts am 5. 10. 1954, BA, B 184–436; der Vortrag gibt einen retrospektiven Gesamtüberblick über die Verhandlungen mit der Schweiz.

werden.<sup>84</sup> In den allermeisten Fällen bestanden im Grunde nur theoretische Chancen auf eine Freigabe der beschlagnahmten Vermögen.

Der Bundeskanzler hatte in einer langen Unterredung mit Hochkommissar McCloy Ende August vergeblich versucht, den Erlaß des Gesetzes Nr. 63 in letzter Minute abzuwenden. Seine politischen und juristischen Argumente verfielen aber nicht. Die von McCloy in dem Gespräch zugesagte Prüfung der deutschen Argumente durch amerikanische Experten war nicht mehr als eine Beruhigungsspiel. Es änderte sich nichts. Der Kanzler war in Begleitung von Hermann J. Abs beim amerikanischen Hochkommissar erschienen, der sich auf Fragen zu technischen und juristischen Details beschränkte. Aus deutscher Perspektive verlief die Unterredung unbefriedigend, zumal McCloy die Schlußfrage des Kanzlers, ob denn von nun an wenigstens die Reparationen als definitiv abgeschlossen angesehen werden könnten, ausweichend beantwortete. Eine klare Zusage gab McCloy auf jeden Fall nicht.<sup>85</sup> Zu Recht wurde dieses Verhalten von deutscher Seite mit Argwohn zur Kenntnis genommen.<sup>86</sup> Die Reparationsfrage blieb eine offene Flanke.<sup>87</sup>

Abs lehnte trotz dieser negativen Erfahrung auch weiterhin alle Maßnahmen ab, die das Zustandekommen einer Schuldenregelung im Kern gefährdeten. Dies galt z.B. für die Überlegung, die Entsendung einer deutschen Delegation nach London von der Behandlung der Vermögensfrage abhängig zu machen.<sup>88</sup> Für Abs hatte die von einer Regelung des Schuldenproblems abhängige Wiederherstellung der deutschen Kreditfähigkeit absoluten Vorrang. Mit einem „taktischen Junktim“ zwischen Schulden und Vermögen während der Verhandlungen war er zwar einverstanden, dies galt

<sup>84</sup> Bundesministerium für den Marshallplan: Aufzeichnung betr. Revisionsverhandlungen über das Besatzungsstatut vom 26. 7. 1951, BA, B 126–12304. Darin heißt es, bei den Verhandlungen mit den Besatzungsmächten werde eine Tendenz deutlich, „die nicht auf Ablösung des Besatzungsrechts, sondern auf dessen Konservierung gerichtet ist.“ Dies gilt nicht zuletzt für sämtliche alliierten Vorbehaltsrechte, die in einem Zusammenhang mit der Schuldenregelung stehen oder stehen könnten. Siehe dazu: Report of the Allied High Commission concerning a new relationship to be established between the Allied Powers and Germany, 9. 8. 1951, PRO, FO 371–93389; Department of State (Acheson) to HICOG (Frankfurt), 25. 7. 1951, NA, RG 59–1514.

<sup>85</sup> Frankfurt (Hays) to Secretary of State, 28. 8. 1951, NA, RG 59–1514.

<sup>86</sup> Vermerk Ehrenfried Schütte (Studiengesellschaft für privatwirtschaftliche Auslandsinteressen) betr. Rücksprache Bundeskanzler-McCloy-Abs vom 27. 8. 1951, BA, B 184–435.

<sup>87</sup> Paul Leverkühn (Hamburg): Memorandum zur Frage des Umfangs und der Auswirkungen des Entzugs des deutschen Auslandsvermögens vom 27. 9. 1951, BA, B 126–48369; Aktennotiz Weiz vom 10. 10. 1951, PA/AA, Abt. II, Nr. 1505 (LSA 2).

<sup>88</sup> Vermerk Weiz betr. Behandlung von Auslandsschulden und Auslandsvermögen im Bundesrat vom 16. 11. 1951, PA/AA, Abt. II, Nr. 1505 (LSA 2).

aber nur solange, wie dadurch der Abschluß eines Schuldenabkommens nicht grundsätzlich in Frage gestellt wurde.<sup>89</sup> Im Zweifel hielt Abs es für vertretbar, die Vermögen der Vergangenheit der Sicherung der wirtschaftlichen Zukunft der Bundesrepublik zu opfern. Offen äußern konnte er diese Meinung jedoch nicht.<sup>90</sup> Durch das Gesetz Nr. 63 hatte sich die innenpolitische Brisanz des Themas Auslandsvermögen, das eng mit der Schulden- und der Reparationsfrage verflochten war, weiter erhöht. Interessierte Kreise aus Wirtschaft und Politik bedrängten die Bundesregierung, sich offensiv für eine Freigabe der Auslandsvermögen einzusetzen.<sup>91</sup> Der Auswärtige Ausschuß des Bundestags und sein Unterausschuß nahmen sich wiederholt der Thematik an und richteten Forderungen an den Bundeskanzler.<sup>92</sup> Von Zeit zu Zeit mußte auch Abs dem Parlament Rede und Antwort stehen. Dabei versuchte er, die Abgeordneten von Beschlüssen abzuhalten, die negative Auswirkungen auf die Schuldenverhandlungen haben würden. Keine leichte Aufgabe, denn die Stimmung war gereizt.<sup>93</sup> Die Abgeordneten fühlten sich auch deshalb hintergangen, weil die Schuldenerklärung auf Wunsch der Alliierten nun plötzlich nicht mehr separat im Bundestag behandelt werden sollte, sondern im Zusammenhang mit dem Generalvertrag ratifiziert werden sollte. Die vollständige Verknüpfung der Schuldenfrage mit der Ablösung des Besatzungsstatuts erhöhte den Druck auf die Abgeordneten. Es gab ernstzunehmende Stimmen im Bundestag, die unter diesen Umständen einen Rückzug von den Londoner Schuldenverhandlungen forderten, falls die Verflechtung von Auslandsvermögen, Auslandsschulden und Reparationen von den Alliierten nicht endlich anerkannt

<sup>89</sup> Vermerk Schütte über Rücksprache mit Herrn Abs, Wellhausen und Pfeleiderer in Bonn: Deutsche Parlamentarische Gesellschaft am 29. 8. 1951 über das neue Alliierte Gesetz gegen die deutschen Auslandsvermögen, BA, B 184–435.

<sup>90</sup> Abs bemühte sich weiter um die Ratifikation der Schuldenerklärung vom 6. 3. 1951 noch vor dem Beginn der Hauptkonferenz: Vermerk Weiz an Staatssekretär Hallstein über Blankenhorn vom 9. 10. 1951; Weiz (Auswärtiges Amt) an Abs (Frankfurt) vom 16. 10. 1951, PA/AA, Abt. II, Nr. 1505 (LSA 2).

<sup>91</sup> Bundesverband der Deutschen Industrie (Stein/Gässler) an BFM vom 7. 8. 1951; BFM Schäffer an BDI betr. Erhebung über die deutschen Auslandsvermögensverluste vom 28. 8. 1951, BA, B 136–2285; Studiengesellschaft für privatwirtschaftliche Auslandsinteressen e.V. (Janssen) betr. Feststellung der Auslandsverluste im November 1951, PA/AA, Abt. II, Nr. 1505 (LSA 2); Denkschrift des Bundesfinanzministers über die Lage des deutschen Vermögens im Ausland und die Schritte der Bundesregierung zu seiner Erhaltung vom 8. 10. 1951 (vertraulich), PA/AA, Abt. II, Nr. 1505 (LSA 2).

<sup>92</sup> Schmid (Vizepräsident des Deutschen Bundestags) an BK Adenauer vom 20. 11. 1951; Staatssekretär Hallstein an Schmid vom 15. 1. 1952 (!); Bericht des Abgeordneten Pfeleiderer (Obmann des Unterausschusses „Deutsche Auslandsschulden und Auslandsvermögen“ vom 10. 1. 1952, PA/AA, Abt. II, Nr. 1556 (LSA 49).

<sup>93</sup> Vermerk Wolff an Minister vom 21. 1. 1952, BA, B 126–48362.

würde.<sup>94</sup> Die Bundesregierung befand sich in der unkomfortablen Situation, dem Druck von zwei Seiten ausgesetzt zu sein.<sup>95</sup> Während im Inland Aktivitäten zur Rettung des Auslandsvermögens von der Bundesregierung verlangt wurden, erklärten die Alliierten ihrerseits die Auslandsvermögensfrage für prinzipiell erledigt. Falls die Deutschen das Thema bei der Schuldenkonferenz nicht endlich ruhen ließen, drohten die Amerikaner sogar die Reparationsfrage mit „disastrous consequences“ für Deutschland wieder aufzurollen. Sie stellten lakonisch fest, daß die bisher für Reparationen aus dem Auslandsvermögen oder sonstigen Quellen aufgebracht Beträge nur „a drop in the bucket when compared with the losses which had been sustained during the war“ waren. Die Amerikaner wunderten sich offen über die enorme Ignoranz, die „well informed Germans“ beim Thema Auslandsvermögen walten ließen. Zur Erklärung dieses Phänomens zogen sie sogar die Möglichkeit einer kommunistischen Infiltration in Betracht:

As the Department is aware, the original public attacks upon the seizure of external assets came from East German and Communist sources and were not taken up in West Germany until considerable later. It is possible that through reluctance to discuss a disagreeable subject we may have lost a propaganda battle.<sup>96</sup>

Während der Verhandlungen über den Generalvertrag blieb die Vermögensfrage weiter auf der Tagesordnung. Zwischen Bundesregierung und Besatzungsmächten kam es bei der Aushandlung des Vertrags zur Regelung aus Krieg und Besatzung entstandener Fragen (Überleitungsvertrag) zu gravierenden Differenzen über die Ausgestaltung des Abschnitts VI, der die Reparations- und Auslandsvermögensfrage beinhaltete. Die Vorschläge der Alliierten zur Formulierung dieser Passage wurden mit insgesamt drei deutschen Gegenentwürfen beantwortet, die ihrerseits auf Ablehnung stießen.<sup>97</sup>

<sup>94</sup> Aufzeichnung Weiz über die Sitzung des Bundestagsausschusses für Auswärtige Angelegenheiten vom 16. 1. 1952; Vermerk Weiz vom 1. 2. 1952 betr. Behandlung der Fragen der Auslandsschulden, des Auslandsvermögens und der Reparationen im Bundestagsausschuß für Auswärtige Angelegenheiten; Vermerk Weiz vom 11. 2. 1952 betr. Bundestagsausschuß für Auswärtige Angelegenheiten, PA/AA, Abt. II, Nr. 1506 (LSA 3); Vertrauliche Aufzeichnung Vogel vom 17. 1. 1952, BA, B 146–1230.

<sup>95</sup> BFM: Denkschrift über die Lage des deutschen Vermögens im Ausland und die Schritte der Bundesregierung zu seiner Erhaltung vom 8. 10. 1951 (vertraulich), BA, B 146–1228.

<sup>96</sup> US Delegation: TCGD (Kearney, London) to Department of State, 4. 9. 1951, NA, RG 59–1514.

<sup>97</sup> Vermerk BJM betr. Notwendigkeit der Aufrechterhaltung des Kontrollratsgesetzes Nr. 5 und des AHK-Gesetzes Nr. 63 in den Bestimmungen über Reparationen des Abkommens über Maßnahmen und Einzelinteressen der drei Mächte und der Übertragung bestimmter Befugnisse auf die Bundesrepublik vom 10. 12. 1951; Kaufmann: Deutscher Gegenentwurf zur Reparationsfrage vom 11. 12. 1951; Bundeskanzleramt (Der Rechtsberater für Völker-

Es dauerte ein halbes Jahr, bis sich die Unterhändler auf einen gemeinsamen Entwurf einigen konnten.<sup>98</sup> Das Ergebnis war für die deutsche Seite auch dieses Mal enttäuschend. Die Bundesregierung scheiterte mit ihrer Forderung, auf der Basis der bisherigen Entnahmen aus dem deutschen Eigentum, ein definitives Ende der Reparationen herbeizuführen und auf dieser Basis dann in puncto Auslandsvermögen völlige Handlungsfreiheit zu erhalten.<sup>99</sup> Obwohl der Überleitungsvertrag der Ablösung des Besatzungsstatuts diente, hielten die Besatzungsmächte an wichtigen Vorbehaltsrechten weiter fest. Von einem Abkommen unter Gleichen konnte nicht die Rede sein. Übergeordnete politische Erwägungen gaben auch diesmal den Ausschlag für die Annahme eines Vertragswerks, das unbefriedigend und angreifbar war. Die Bundesregierung verteidigte das Abkommen, mußte sich aber im Inland harscher Kritik erwehren.<sup>100</sup> Die Studiengesellschaft für privatrechtliche Auslandsinteressen geißelte den Vertrag als „erneute bedingungslose Kapitulation in Angelegenheiten des In- und Auslandsvermögens“.<sup>101</sup> Diesen Vorwurf wies die Bundesregierung in einer offiziellen Pressemitteilung als unbegründet zurück.<sup>102</sup> Die polemische Formulierung der Studiengesellschaft wurde von vielen im Kern aber dennoch für richtig befunden.<sup>103</sup> Auch die Spitzenverbände der deutschen Wirtschaft brachten ihren Protest

---

rechtliche Angelegenheiten) vom 19. 12. 1951: Zweiter Gegenentwurf Reparationen; Bundeskanzleramt: Dritter deutscher Gegenentwurf Teil VI vom 7. 1. 1952, BA, B 141–9096.

<sup>98</sup> Endgültiger deutsch-allierter Berichterstatenterwurf vom 1. 5. 1952, BA, B 141–9096.

<sup>99</sup> Bundeskanzleramt (Der Rechtsberater für Völkerrechtliche Angelegenheiten, Prof. Dr. Kaufmann): Aufzeichnung betr. Verhandlungen über Teil VI (Reparationen) vom 20. 12. 1951, BA, B 141–9096; vgl. WOLFF, S. 95 ff.; vgl. EICHHORN, S. 140 f.

<sup>100</sup> Kaufmann: Die Regelung der Reparationsfrage im Überleitungsvertrag, o. Datum; Aufzeichnung Kaufmann über die offenen Fragen des Reparationsteils vom 9. 4. 1952; Zusammenfassender Bericht zum Überleitungsvertrag Sechster Teil vom 7. 5. 1952, BA, B 141–9096.

<sup>101</sup> Gutachten der Arbeitsgruppe „Allgemeine Rechtsfragen“ der Studiengesellschaft für privatrechtliche Auslandsinteressen e.V. Bremen: Auslandsvermögen und Reparationen im Generalvertrag vom 11. 8. 1952 (Janssen/Duden), BA, B 126–12496.

<sup>102</sup> Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung: Reparationen und deutsches Auslandsvermögen (Prof. Dr. Kaufmann) vom 19. 9. 1952, BA, B 126–12496.

<sup>103</sup> Vgl. EHRENFRIED SCHÜTTE, Das Reparationsrecht im Bonner Vertragswerk zur Ablösung des Besatzungsstatuts, in: Der Betriebs-Berater 7 (1952), S. 448 ff. (BA, B 184–515); Vermerk Veith vom 4. 9. 1952 betr. Reparationen (VI. Teil des Überleitungsvertrags zum Generalvertrag), BA, B 184–435. Darin heißt es: „Bei genauer Nachprüfung der Reparationsbestimmungen wird das taktische Ungeschick und die Schwächlichkeit der Bundesregierung in dieser Frage bei den Verhandlungen mit den drei Mächten klar.“ Stellungnahme zum Aufsatz von Erich Kaufmann „Reparationen und deutsches Auslandsvermögen (zu Teil VI des Vertrages zur Regelung aus Krieg und Besatzung entstandener Fragen)“ im Bulletin des Presse- und Informationsdienstes der Bundesregierung vom 19. 9. 1952 (Janssen/Duden), BA, B 184–435.

der Bundesregierung gegenüber zum Ausdruck.<sup>104</sup> Selbst innerhalb der Bundesregierung gab es Vorbehalte.<sup>105</sup> Für die Opposition eine günstige Gelegenheit, einen Frontalangriff auf die Regierung zu starten. Die SPD äußerte grundsätzliche Zweifel an der Verfassungsmäßigkeit des Generalvertrags, weil die Annahme des Kontrollratsgesetzes Nr. 5 und des AHK-Gesetzes Nr. 63 völkerrechtswidrig sei.<sup>106</sup> Die Bundesregierung zog sich den Schuh nicht an und verteidigte sich mit dem Argument, sie habe nur zugestanden, in Zukunft auf Proteste gegen bereits vollzogene Eingriffe gegen das deutsche Vermögen verzichten zu wollen.<sup>107</sup> Ein schwaches Argument, zumal die Entschädigung der deutschen Eigentümer laut Vertrag der Bundesrepublik oblag. Der Bundestag war quer durch alle Parteien auch weiterhin nicht bereit, die Vermögensfrage auf sich beruhen zu lassen.<sup>108</sup> Im Juni 1952 billigten alle Parteien mit Ausnahme der Kommunisten den Antrag des Auswärtigen Ausschusses, eine Prüfung des Zusammenhangs von Auslandsvermögen und Transferfähigkeit zu verlangen. Von dieser Strategie erhoffte man sich indirekte Hilfe seitens der in London verhandelnden Gläubiger, die angesichts der unbestreitbaren Interdependenz von Auslandsvermögen und deutscher Transfer- und Aufbringungsfähigkeit zum Druck auf ihre Regierungen veranlaßt werden sollten.

Die Verhandlungen in London gingen im Sommer 1952 in ihre entscheidende Phase. Die Abgeordneten des Bundestags forderten nun die Einsetzung eines internationalen Ausschusses zur Neuregelung der Vermögensfrage.<sup>109</sup> Die Bundesregierung übermittelte den Besatzungsmächten die Forderung des Parlaments.<sup>110</sup> Alle deutschen Aktivitäten zur Rettung des Auslandsvermögens wurden von den Alliierten aufmerksam beobachtet.

<sup>104</sup> BDI (Beutler/Fröhlich) an BK Adenauer vom 2. 12. 1952, BA, B 136–2285; DIHT (Beyer/Frentzel) an BFM vom 15. 11. 1952, BA, B 126–12496; Auswärtiges Amt (Hallstein) an den Vorstand des DIHT vom 24. 12. 1952, B 126–12441.

<sup>105</sup> Vermerk Schütte über Gespräch mit Vizekanzler Blücher vom 28. 4. 1952, BA, B 184–435.

<sup>106</sup> Auszug aus der verfassungsrechtlichen Stellungnahme der SPD zum Generalvertrag, BA, B 126–12496.

<sup>107</sup> BK Adenauer an BFM vom 13. 11. 1952, BA, B 126–12469. Darin wurde die Sprachregelung gegenüber Parlament und Öffentlichkeit vorgegeben.

<sup>108</sup> Antrag der Fraktionen der CDU/CSU, SPD, FDP, DP u. a. betr. Untersuchung über deutsches Auslandsvermögen vom 25. 4. 1952, Deutscher Bundestag, 1. WP Drucksache Nr. 3327.

<sup>109</sup> Deutscher Bundestag 1. Wahlperiode: Schriftlicher Bericht des Ausschusses für das Besatzungsstatut und auswärtige Angelegenheiten. (Drucksache Nr. 3327), Bericht des Abgeordneten Pfeleiderer vom 16. 5. 1952; vgl. EHRENFRIED SCHÜTTE, Schuldenregelung und Auslandsvermögen. Ein Beitrag der Gläubiger zur Lösung der Transferfrage, in: Weltwirtschafts-Archiv 32 (1952), Juli-Heft, BA, B 184–515.

<sup>110</sup> BK Adenauer an AHK (Kirkpatrick) vom 24. 7. 1952, PA/AA, Abt. 2, Nr. 1556 (LSA 49).



Die von den Alliierten vorgenommenen Eingriffe in das deutsche Privateigentum waren völkerrechtlich zweifelhaft und viele deutsche Argumente gegen die alliierte Praxis waren deshalb berechtigt.<sup>111</sup> Intern wurde dies auf alliierter Seite auch eingestanden.<sup>112</sup> Dieses Faktum änderte aber nichts an der Tatsache, daß die Besatzungsmächte bei ihrer Haltung blieben und in der Vermögensfrage bestenfalls zu marginalen Zugeständnissen bereit waren. Oft waren dafür innenpolitische Gründe ausschlaggebend.<sup>113</sup> Ihr Maximalziel, das Thema Auslandsvermögen gänzlich von der Londoner Konferenz auszuklammern, erreichten die Alliierten nicht. Die Vermögensfrage spielte zumindest indirekt immer wieder in die Schuldenverhandlungen hinein und verlangte Delegationschef Abs zuweilen eine Gratwanderung ab.

---

<sup>111</sup> Abgeordneter Wellhausen, Vorsitzender des Sonderausschusses des Bundestage für das Londoner Schuldenabkommen: Zur Wahrung der deutschen Vermögensinteressen im Ausland vom 1. 6. 1953, BA, B 184–450.

<sup>112</sup> Minute Sheet Parker to Economic Adviser, 15. 7. 1952, PRO, FO 1036–960.

<sup>113</sup> Minute Sheet dictated by High Commissioner, 28. 10. 1953, PRO, FO 1036–964.

## 2. DIE LONDONER VORKONFERENZ

Am 25. Juni 1951 fand in London ein erstes offizielles Treffen der Dreimächtekommission für deutsche Schulden mit Vertretern der amerikanischen, britischen und französischen Gläubigerorganisationen sowie Beobachtern der Regierungen Belgiens, Hollands, Schwedens und der Schweiz statt. Das Treffen diente der Vorbereitung der Vorkonferenz, die unter Hinzutritt der deutschen Delegation am 5. Juli offiziell beginnen sollte. Vorbereitende Gespräche mit den Deutschen hatten separat in Bad Godesberg stattgefunden. Es kam nun darauf an, die Gläubiger auf die Prinzipien und Regularien für eine Schuldenregelung einzuschwören, auf die sich die drei Mächte zuvor geeinigt hatten. Die Zahl der Teilnehmer an der Vorkonferenz war von den einladenden Regierungen bewußt begrenzt worden. Neben den Gläubigervertretern Großbritanniens, Amerikas und Frankreichs waren lediglich einige wichtigen Gläubigerstaaten durch Beobachter vertreten. Trotz dieser restriktiven Maßnahme belief sich die Teilnehmerzahl auf über hundert Delegierte.<sup>1</sup> Um Protesten nicht eingeladener Staaten vorzubeugen, war die Bedeutung der Vorkonferenz nach außen heruntergespielt worden. De facto war sie aber mehr als eine unverbindliche Informationsveranstaltung. Direkte Verhandlungen gab es zwar nicht, sie diente aber der Vorstrukturierung der für den Herbst angesetzten Hauptkonferenz.

Zu Beginn des Treffens mit den Gläubigervertretern erläuterte Sir George Rendel im Namen der Dreimächtekommission den Anwesenden noch einmal die auf Regierungsebene vereinbarten Leitlinien für eine künftige Schuldenregelung.<sup>2</sup> Er begann mit dem Endziel: Am Ende aller Schuldenverhandlungen werde ein internationales Regierungsabkommen stehen, in dem sämtliche Einzelabkommen zu den Vor- und Nachkriegsschulden gebündelt und die darin enthaltenen Richtlinien rechtsverbindlich verankert werden sollten. Auf dieser Basis konnten Gläubiger und Schuldner dann an die Einzelfallregelung herangehen. Rendel ging auf die Ausgestaltung des Regierungsabkommens nicht näher ein, weil die Alliierten sich darüber noch nicht im Detail hatten verständigen können. Die Aushandlung von Vereinbarungen im Bereich der Vorkriegsschulden war Sache der Gläubiger

---

<sup>1</sup> Vorbesprechung über deutsche Auslandsschulden. London Juli 1951: Delegiertenliste und Sekretariat, in: Deutsche Auslandsschulden. Dokumente zu den internationalen Verhandlungen Oktober 1950 bis Juli 1951, S. 37 ff.

<sup>2</sup> Introductory Statement by Chairman on behalf TCGD (Rendel) at the preliminary meeting with creditor representatives, 25. 6. 1951, PRO, FO 371-93952.

im Rahmen der Hauptkonferenz, allerdings unterstanden die gesamten Verhandlungen der Führung und Oberaufsicht der Dreimächtekommission, die ihr Mandat direkt von den Regierungen Großbritanniens, Frankreichs und der Vereinigten Staaten erhalten hatte. Auf diese Vorgehensweise hatte man sich nach anfänglichen Divergenzen innerhalb der *Intergovernmental Study Group* einigen können. Angesichts der Heterogenität der Vorkriegsschulden, der divergierenden Interessen der Gläubiger und der Vielzahl der an den Verhandlungen beteiligten Nationen bedurfte es einer autoritativen Instanz, die vermittelnd eingreifen und für die Einhaltung von Fairneß und Gerechtigkeit sorgen konnte. Rendel hob diesen Aspekt zu Recht hervor, denn bereits im Vorfeld der Konferenz hatten einzelne Gläubigergruppen wiederholt versucht, sich auf Kosten anderer vorteilhaft zu positionieren. Besonders hervorgetan hatten sich dabei die britischen Stillhaltegläubiger, die gegen eine große Schuldenkonferenz agitierten und aus durchsichtigen Gründen für separate Verhandlungen der einzelnen Schuldenkategorien eintraten.<sup>3</sup> In ihren Bemühungen waren sie sowohl von den Stillhaltegläubigern anderer Länder als auch von den deutschen Stillhalteschuldnern unterstützten worden.<sup>4</sup> Die Amerikaner waren aber von Beginn an gegen eine separate Behandlung einzelner Schuldenkategorien eingetreten. Zumindest auf deutscher Seite waren deshalb die Hoffnungen mittlerweile gering, daß die Amerikaner doch noch von ihrer Forderung nach einem *overall settlement* abrücken könnten.<sup>5</sup> Die unnachgiebige Haltung der Amerikaner war natürlich auch den britischen Stillhaltegläubigern bekannt, sie verfolgten aber dennoch beharrlich ihre Sonderinteressen. Die britische Regierung, die schon genug Schwierigkeiten hatte, sich intern gegenüber den Amerikanern zu behaupten, war über die permanenten Störmanöver der Stillhaltegläubiger sehr verärgert und wies die Forderung nach separaten Verhandlungen kategorisch zurück.<sup>6</sup>

---

<sup>3</sup> British Banking Committee for German Affairs (Reid) to Stevens (Foreign Office, German Section), 7. 6. 1951, PRO, FO 371-93947. Reid vertritt darin die Meinung, daß „series of simultaneous but separate meetings between the various creditor groups and their German opposite numbers would be far more likely to produce concrete results than any round table Conference of the type that seems to be envisaged.“

<sup>4</sup> Deutscher Ausschuß für Internationale Finanzielle Beziehungen: Niederschrift über Besprechung der Stillhaltebanken in Frankfurt vom 20. 6. 1951, HADBB, B 330-6043.

<sup>5</sup> Ergänzung zum Vermerk von Schelling wegen Auskünften von Ladenburg vom 25. 5. 1951, HADBB, B 330-2466.

<sup>6</sup> Administration of the Enemy Property Department (Michael Branch) to Crawford (Foreign Office), 15. 6. 1951; Stevens to Reid (British Banking Committee), 18. 6. 1951, PRO, FO 371-93947.

Die dominante Position, welche die drei Regierungen für die Schuldenverhandlungen beanspruchten, gründete sich primär auf deren Status als Besatzungsmacht und den damit verbundenen Vorbehaltsrechten gegenüber Deutschland. Die Ablösung des Besatzungsstatuts stand zwar auf der politischen Tagesordnung, sie setzte aber eine tragfähige Regelung der deutschen Auslandsverschuldung voraus. Rendel wies darauf hin, daß dies nicht nur für die Vorkriegsschulden, sondern auch für die Nachkriegsschulden zu gelten hatte. Letztere umfaßten die umfangreiche Wirtschaftshilfe, die Deutschland nach dem Krieg von den USA und in geringerem Umfang von Großbritannien erhalten hatte. Die Marshallplanhilfe hatte maßgeblich zur wirtschaftlichen Erholung der Bundesrepublik beigetragen und damit entscheidend geholfen, die Voraussetzung für eine Schuldenregelung zu schaffen. Die von den Besatzungsmächten gewährte Wirtschaftshilfe war ganz überwiegend als Darlehen vergeben worden. Für die Rückzahlung dieser Hilfen hatten sich die alliierten Regierungen Priorität vor allen anderen finanziellen Verpflichtungen der Bundesrepublik einräumen lassen. Die Position der Besatzungsmächte wurde dadurch beträchtlich gestärkt, vor allem die der USA als der mit Abstand größten Gläubigermacht. Als Vorzugsgläubiger konnten die Besatzungsmächte in der Schuldenfrage eine zentrale Position für sich beanspruchen und Rahmenrichtlinien für die Verhandlungen zwischen Schuldner und Gläubigern vorgeben. Ganz oben rangierte dabei die Forderung, daß die Vereinbarungen zur Regelung der Auslandsschulden auf keinen Fall den wirtschaftlichen Erholungsprozeß der Bundesrepublik gefährden durften. In der Schuldenerklärung vom 6. März 1951 waren die während des Kriegs entstandenen Schulden von vornherein ausgeklammert worden. Dies richtete sich vor allem gegen die Clearing-Schulden, die dem Reich aus dem Verrechnungsverkehr mit dem Ausland entstanden waren. Deren Berücksichtigung hätte die Schuldensumme in astronomische Höhen getrieben und damit eine Regelung der Vor- und Nachkriegsschulden grundsätzlich in Frage gestellt.<sup>7</sup> Niederländische Proteste gegen die Ausklammerung der Clearing-Schulden waren erfolglos.

Rendel wies in seiner Ansprache an die Gläubiger noch einmal ausdrücklich darauf hin, daß die Schuldenregelung zu keinen zusätzlichen finanziellen Belastungen für die drei alliierten Regierungen führen dürfte. Großbritannien war dazu wirtschaftlich zu schwach, und in den USA waren weitere Auslandshilfen innenpolitisch nicht durchsetzbar, zumal der Marshallplan noch nicht ausgelaufen war. Als Rechtsnachfolger des Deutschen Reichs

<sup>7</sup> Vgl. Das Londoner Schuldenabkommen. Vortrag von Hermann J. Abs vor Gästen der Süddeutsche Bank AG, gehalten am 29. Oktober 1952 in Bad Homburg, HADBB, B 330–2474.

hatte sich die Bundesrepublik gegenüber den Besatzungsmächten grundsätzlich zur Übernahme der alten Schulden verpflichtet, der Bundesregierung war aber die Zusage gemacht worden, daß bei der Festlegung der Rückzahlungsmodalitäten auf die wirtschaftliche Situation der Bundesrepublik Rücksicht genommen und leistungsmindernde Faktoren ins Kalkül gezogen würden. In diesem Zusammenhang blieb das deutsche Auslandsvermögen ein ständiger Streitpunkt. Eine Überstrapazierung der deutschen Zahlungsbilanz, die in der Vergangenheit zu diskriminierenden und restriktiven Maßnahmen in der Handels- und Devisenpolitik geführt hatte, sollte unbedingt vermieden werden. Vor allem die USA setzten im Rahmen ihrer wirtschaftspolitischen Globalstrategie auf eine weitere Liberalisierung der deutschen Wirtschafts- und Handelspolitik.<sup>8</sup> Die auch von der Bundesregierung bevorzugte Liberalisierungspolitik konnte aber nur zum Erfolg geführt werden, wenn die aus einem Schuldenabkommen resultierenden finanziellen Belastungen mit der deutschen Aufbringungs- und Transferkapazität kompatibel waren. Die Zahlungsbilanzsituation der Bundesrepublik war nach der gerade erst überstandenen Krise noch instabil. Rendel schätzte die Entwicklung der deutschen *capacity to pay* für die nächsten Jahre jedoch optimistisch ein.<sup>9</sup> Daß sich diese Einschätzung als durchaus richtig erweisen sollte, war zum Zeitpunkt der Vorkonferenz eher zu hoffen als vorauszu- sehen. Verbunden war damit aber die grundsätzliche Frage, ob die in den nächsten Monaten auszuhandelnde Schuldenregelung definitiv oder mit Blick auf die Zukunft reversibel sein sollte. Die britische Regierung und die meisten britischen Gläubiger tendierten zu einer nur vorläufigen Regelung mit einer Laufzeit von drei bis fünf Jahren, die nach dieser Frist überprüft und der gegebenen Finanzsituation angepaßt werden sollte. Großbritannien setzte auf den Faktor Zeit in der Hoffnung, die Reduktion der britischen Forderungen minimieren zu können.

Die Amerikaner, die um großzügige Nachlässe bei den Nachkriegsschulden ohnehin nicht herumkamen, setzten andere Akzente.<sup>10</sup> Die deutschen Schulden galten ihnen als politische Manövriermasse und als Mittel zum Zweck. Der Blick der USA war primär auf die Durchsetzung ihrer strategi-

---

<sup>8</sup> Vgl. BÜHRER, *Erzwungene oder freiwillige Liberalisierung?*, S. 141 ff.

<sup>9</sup> In der britischen Administration herrschte die Meinung vor, daß es letztlich weniger um Deutschlands „*capacity to pay*“, sondern um dessen „*willingness to pay*“ gehe; Minute Crawford (German Finance Department), 28. 6. 1951, PRO, FO 371-93911.

<sup>10</sup> Die amerikanischen Delegierten wünschten wie die deutschen eine definitive Lösung des Schuldenproblems; Niederschrift über eine inoffizielle Unterhaltung mit Vertretern der amerikanischen Delegation und der amerikanischen Gläubiger (Pierson, Gunter, Rogers, Hensel, Gomory/Abs, Kriege, Schwede, Stedtfeld) vom 6. 7. 1951, BA, B 146-1177.

schen Ziele in Europa gerichtet, bei denen die Bundesrepublik nicht nur als Wirtschaftsmacht, sondern auch als Teil der westlichen Verteidigungsallianz eine wichtige Rolle spielte. Die damit einhergehende Wiederaufrüstung der Bundesrepublik würde für die Zukunft erhebliche Haushaltsmittel binden. Insofern waren die Auslandsschulden nur eine von mehreren finanziellen Belastungen, die von der Bundesrepublik in den nächsten Jahren zu tragen waren.<sup>11</sup> Deshalb mußten sich die Gläubiger darauf einstellen, daß – wie bei geschäftlichen Vergleichen üblich – gewisse Abstriche an ihren Forderungen unvermeidbar sein würden. Die Besatzungsmächte hatten bereits ihre grundsätzliche Bereitschaft erklärt, auf einen Teil der Nachkriegsforderungen zu verzichten, um dadurch eine Regelung der Vorkriegsschulden überhaupt zu ermöglichen. Rendel forderte die Gläubiger auf, sich nach Kräften um gerechte und akzeptable Vereinbarungen zu bemühen. Sie sollten „in dem gleichen Geist in die Schuldenverhandlungen eintreten“ wie die Nachkriegsgläubiger.<sup>12</sup> Rendel ließ in diesem Zusammenhang unerwähnt, daß sich Briten und Amerikaner immer noch nicht über den genauen Umfang der Reduzierung ihrer jeweiligen Nachkriegsforderungen hatten einigen können.

Die von Rendel angemahnte Verzichtsbereitschaft stieß bei den Gläubigern auf einhellige Ablehnung. Weder einen Kapitalverzicht noch eine dauerhafte Senkung der Zinsen wollten sie in Betracht ziehen. Das gegenwärtige Transferproblem wurde von ihnen als vorübergehende Erscheinung bewertet, und ersatzweise stand für sie immer noch die Möglichkeit von DM-Zahlungen zur Diskussion.<sup>13</sup> Obwohl sich das sogenannte *DM-settlement* in seiner bisherigen Form in der Praxis kaum bewährt hatte, traten vor allem die Stillhaltegläubiger für eine Beibehaltung dieser Möglichkeit in modifizierter Form ein.<sup>14</sup> Andere Gläubigergruppen, die von dieser Regelung weitaus weniger profitieren konnten, zeigten sich da eher ablehnend. In dieser Frage verlief die Frontlinie supranational zwischen den kurz- und den langfristigen Gläubigern, in anderen Fällen, z.B. bei der Goldklausel, war die Nationalität der Gläubiger das entscheidende Kriterium. Ungeach-

<sup>11</sup> Bundesminister des Auswärtigen (i.V. Hallstein) an den Vorsitzenden der AHK François-Poncet vom 15. 6. 1951 mit Anlage: Memorandum über den deutschen Verteidigungsbeitrag, BA, B 126–48369.

<sup>12</sup> Einführende Erklärung des Vorsitzenden Sir George Rendel im Namen der Dreimächtekommission für die deutschen Schulden auf der vorläufigen Besprechung mit den Gläubigervertretern am 25. 6. 1951 (Übersetzung), in: Deutsche Auslandsschulden. Dokumente zu den internationalen Verhandlungen Oktober 1950 bis Juli 1951, S. 36.

<sup>13</sup> Committee of British Long-Term and Medium-Term Creditors of Germany, 1. 6. 1951, PRO, FO 371–93855.

<sup>14</sup> Crawford to Rendel, 20. 6. 1951, PRO, FO 371–93855.

tet bestehender Differenzen zeigten sich alle Gläubiger in der Überzeugung einig, daß die deutschen Schuldner in einem angemessenen Zeitrahmen voll zahlungsfähig sein würden. James G. Rogers, der einflußreiche Vertreter des amerikanischen *Foreign Bondholders Protective Council*,<sup>15</sup> erklärte im Namen aller Gläubiger, daß „in the long range there is no difficulty whatsoever in Germany paying her present obligations in their contract terms.“<sup>16</sup> Rogers verband diese Einschätzung allerdings mit der Forderung an die drei Regierungen, der Regelung der Vorkriegsschulden oberste Priorität einzuräumen. Die Dreimächtekommission wies dieses Ansinnen zurück und stellte klar, daß am Ende ein Abkommen stehen müsse, welches „will be satisfactory to both creditors and debtors“ und gleichzeitig „acceptable to the three Governments.“<sup>17</sup>

Schon in dieser frühen Phase zeigte sich aber, daß die Nachkriegsschulden trotz ihres *priority status* nur eingeschränkt als Druckmittel gegenüber den Vorkriegsgläubigern tauglich waren. Die Gläubiger wollten sich einfach nicht unter Druck setzen lassen. Bis zum offiziellen Beginn der Vorkonferenz und dem Hinzukommen der deutschen Delegation standen den Gläubigern noch knapp zehn Tage zu vorbereitenden Gesprächen zur Verfügung. Als Gesprächsgrundlage dienten eine Reihe von Papieren, die von der Dreimächtekommission zu strittigen Aspekten der künftigen Schuldenregelung ausgearbeitet und an die Teilnehmer der Vorkonferenz verteilt worden waren. Dazu zählten u. a. der Umgang mit der Goldklausel, die Anerkennung von Zahlungen an die Konversionskasse und die Möglichkeit von DM-Zahlungen.<sup>18</sup> In den Diskussionen zeigte sich, daß die Gläubiger oft zu extremen Positionen neigten. In der Dreimächtekommission ging man aber davon aus, daß dafür vor allem taktische Gründe maßgeblich waren und die Gläubiger im Zuge der Verhandlungen mit den Schuldnern von ihren Maximalforderungen abrücken würden.<sup>19</sup>

Unmittelbar im Anschluß an die Godesberger Vorgespräche hatten auf deutscher Seite die Vorbereitungen für die Londoner Vorkonferenz begon-

<sup>15</sup> Minute Crawford, 28. 6. 1951, PRO, FO 371-93904.

<sup>16</sup> Third meeting TCGD with creditors, 28. 6. 1951, NA, RG 43 Council of Foreign Ministers Lot file M 88 CFM, Box 185.

<sup>17</sup> Fourth meeting TCGD with creditors, 29. 6. 1951, NA, RG 43 Council of Foreign Ministers Lot file M 88 CFM, Box 185.

<sup>18</sup> Tripartite Commission on German Debts 25<sup>th</sup> June, 1951: The problem of adjustment for changes in the economic situation of Germany; Settlement of foreign currency claims in Deutschmarks; The problem of the Konversionskasse; The Gold clause problem etc., PRO, FO 371-93855; deutsche Übersetzung in: PA/AA, Abt. II Nr. 1520 (LSA 15).

<sup>19</sup> London (Gifford) to Secretary of State, 30. 6. 1951, NA, RG 59-1513; Gifford to Secretary of State, 3. 7. 1951 (Part I) und 4. 7. 1951 (Part II), NA, RG 59-1514.



nen. Am 11. Juni trafen sich die Mitglieder der Deutschen Delegation zu einer Strategiesitzung im Auswärtigen Amt. In Vertretung des erkrankten Abs übte Präsident Kriege den Vorsitz aus. Abgesehen von Abs und Kriege gehörten der Delegation fast ausschließlich Ministerialbeamte an. Die größte Gruppe bildeten Beamte des Finanzministeriums und der Bundesschuldenverwaltung.<sup>20</sup> Bei ihnen lag der Schwerpunkt der Aufgaben für den Bereich der Vorkriegsschulden. Für die Nachkriegsschulden, die bei der Vorkonferenz nicht auf der Tagesordnung standen, trug das Bundesministerium für den Marshallplan die Hauptverantwortung.<sup>21</sup> Das Wirtschaftsministerium nahm sich primär der Transferfrage an.<sup>22</sup> Das mit der Federführung beauftragte Auswärtige Amt richtete ein Sekretariat ein und nahm koordinierende Aufgaben wahr.<sup>23</sup> Die Bank deutscher Länder war für die Zusammenstellung und Aufbereitung des umfangreichen Zahlenmaterials verantwortlich.<sup>24</sup>

Strategisch kam es den Deutschen darauf an, bei der ersten offiziellen Begegnung mit den Schuldnern nicht in die Defensive zu geraten, sondern einen aktiven Einfluß auf die Verhandlungen zu sichern. Es wurden zentrale Themenkomplexe abgesteckt, die für die Verhandlungen aufbereitet werden sollten. Dazu zählten: die Katalogisierung und Qualifizierung der deutschen äußeren Vorkriegsschulden, die Feststellung der Schulden der Höhe und dem Grunde nach, die Anpassung der Schuldenhöhe an die tatsächliche Lage, dieser Punkt war innenpolitisch von größter Relevanz,<sup>25</sup> und die Gestaltung der Rückzahlungsmodalitäten unter Berücksichtigung des Transferproblems. Im Gegensatz zu dem von Rendel demonstrierten Optimismus waren die Prognosen deutscher Experten zu diesem Zeitpunkt weitgehend skeptisch. Es wurde allgemein erwartet, daß die Bundesrepublik auf Sicht nicht zu einem umfassenden „devisenmäßigen Schuldendienst“ in der

<sup>20</sup> Beamte des BFM: Ministerialdirektor Dr. Wolff (Leiter), Ministerialdirigent Dr. Kremer, Ministerialrat Dr. Granow, Oberregierungsrat Gurski und die Wissenschaftliche Hilfsarbeiterin Dr. Herbst, dazu von der Bundesschuldenverwaltung Präsident Dr. Dieben und Staatsfinanzrat Dr. Ernst.

<sup>21</sup> Ministerialrat Vogel nahm für das Marshallplanministerium an der Vorkonferenz teil.

<sup>22</sup> Delegierte des BWM waren Regierungsdirektor Dr. Henckel und Oberregierungsrat Dr. Stedtfeld.

<sup>23</sup> Das Auswärtige Amt stellte für die Schuldenverhandlungen Dr. Weiz ab.

<sup>24</sup> Delegierte der Bank deutscher Länder waren die Bankdirektoren von Schelling und Erb-stößer.

<sup>25</sup> Der Auswärtige Ausschuß des Bundestags setzte für die Londoner Verhandlungen einen eigenen Unterausschuß ein, der vor allem der wechselseitigen Information diene. Abs erstattete von Zeit zu Zeit dort Bericht. Vermerk BFM Abt. VI vom 20. 6. 1951, BA, B 126-48364; Bundesrat: Ausschuß für Auswärtige Angelegenheiten betr. Sonderausschuß Schuldenregelung des Bundesrats vom 23. 6. 1951, BA, B 126- 48408.

Lage sein würde.<sup>26</sup> Deshalb mußte in diesem Zusammenhang grundsätzlich auch die Möglichkeit von DM-Zahlungen erwogen werden. Bundesbankdirektor von Schelling sprach sich in der Sitzung jedoch entschieden gegen diese Möglichkeit aus, weil sie lediglich eine zeitliche Verschiebung des Problems bewirke.<sup>27</sup> Unter der Leitung von Abs fand eine Woche später in Frankfurt eine weitere vorbereitende Sitzung statt, an der diesmal auch Vertreter der Privatschuldner teilnahmen. Abs ernannte bei dieser Gelegenheit einige Sachverständige aus der Wirtschaft, die beratend an den Londoner Verhandlungen teilnehmen sollten.<sup>28</sup> Vor seiner Abreise nach London traf Abs noch einmal separat mit den Stillhalteschuldnern zusammen. Die Regelung dieser kurzfristigen Schuldenkategorie lag ihm wegen ihrer besonderen Relevanz für die Wiederherstellung der deutschen Kreditfähigkeit sehr am Herzen. In Übereinstimmung mit den britischen Stillhaltegläubigern hielt auch Abs eine bevorzugte Behandlung dieser Schulden im Prinzip für sinnvoll, die aus bekannten Gründen aber kaum realisierbar war.<sup>29</sup>

Als Basis für die Verhandlungen legte das Finanzministerium knapp zwei Wochen später eine streng vertrauliche „Gliederung der Aufgaben und Probleme auf den kommenden internationalen Konferenzen für deutsche Auslandsschulden“ vor, die ausschließlich für den internen Gebrauch bestimmt war. Es handelte sich um eine detaillierte Chequelliste von Fragen, Problemen und Vorschlägen, die erwartungsgemäß in London mit den Gläubigern und der Dreimächtekommission zu diskutieren sein würden. Das Paper bestand aus fünf größeren Abschnitten: Der umfangreiche Abschnitt A war in zwei Unterabschnitte untergliedert. Der erste beinhaltete eine *Klassifizierung* aller deutschen Auslandsschulden.<sup>30</sup> Diese orientierte sich an einem

<sup>26</sup> II Vwgr.: Vermerk betr. Transfer und Schuldenregelung vom 5. 6. 1951, BA, B 126–48371.

<sup>27</sup> Sitzung der Deutschen Delegation am 11. 6. 1951 im Auswärtigen Amt: Protokoll Erbstößer (Frankfurt) vom 12. 6. 1951, HADBB, B 330–2466; Vermerk Vogel (vertraulich) vom 13. 6. 1951, BA, B 146–1175.

<sup>28</sup> Niederschrift über die Sitzung des Deutschen Ausschusses für internationale finanzielle Beziehungen in Frankfurt am 19. 6. 1951 (streng vertraulich), BA, B 126–48363. Bei den Sachverständigen handelte es sich um Richard Merton und C. Goetz (Stillhalteschulden), Walter Schwede (Industrielle Anleiheschuldner) und Dr. Paul Leverkus (kommerzielle Schulden); Vermerk Granow Abt. VI vom 23. 6. 1951, BA, B 126–48364.

<sup>29</sup> Niederschrift über Besprechung der Stillhalte-Banken vom 20. 6. 1951, HADBB, B 330–3810.

<sup>30</sup> Gruppe A: Öffentliche Schulden: (a) 1. Anleihen: Dawes, Kreuger, Young, 2. Kredite: Lee Higginson, BIZ, Compania Argentina, 3. Haftungen: Verrechnungskasse, Konversionskasse, Reichsbahn und Reichspost, 4. Sonstiges: RM-Noten repatriierter Kriegsgefangener, rückständige Sozialversicherungsleistungen, Inlandsanleihen, Schatzanweisungen im Besitz von Ausländern; (b) 1. Schulden von Preußen: Anleihen, frühere Gebietskörperschaften usw., 2. Schulden abgeleitet von Österreich, 3. Schulden von Ländern. Gruppe B: Private Schulden: 1. Banken (Stillhalteschulden), 2. Industrie (Anleihen u. a.), 3. Privatpersonen, 4. Juristische Personen. Gruppe C: Nachkriegswirtschaftshilfe.

Katalogschema, das mit der Gläubigerseite bei den Vorgesprächen in Bad Godesberg in groben Zügen abgestimmt worden war. Im zweiten Unterabschnitt ging es um die *Qualifizierung* der Schulden. In diesem Zusammenhang waren eine Reihe zentraler Begriffe zu definieren. Beim Begriff Auslandsschuld war die Maßgeblichkeit der Währung des Schuldbetrags sowie des Wohnsitzes und der Staatsangehörigkeit des Auslandsgläubigers zu bestimmen. Bei der Definition der Vorkriegsschuld war die Abgrenzung zu während des Krieges entstandenen Schulden wichtig, die Nachkriegsschulden mußten gegenüber Restitutions- und Wiedergutmachungsansprüchen abgegrenzt werden.

Im Abschnitt B ging es um die *Feststellung der Schuld dem Grunde und der Höhe* nach. Der Umfang der Auslandsschulden bildete keine fixe Größe, sondern war abhängig von der Klärung einer Reihe juristischer Fragen. Dazu zählten u. a. die Berechtigung von Zinsansprüchen während der Kriegszeit, die schuldbefreiende Wirkung an die Konversionskasse geleisteter Zahlungen, die Anwendung der Goldklausel, die Verrechnung von Liquidationserlösen aus dem Auslandsvermögen, die in Großbritannien, Schweden und Spanien zur Schuldentilgung verwandt worden waren.

Abschnitt C war mit dem Wort *Anpassung* betitelt. Hinter dieser schlichten Bezeichnung verbarg sich das für die deutsche Seite zentrale Problem der Festlegung von Kürzungsfaktoren, die bei der Festlegung der tatsächlich zu leistenden Zahlungen mindernd berücksichtigt werden sollten. Die drei Besatzungsmächte hatten der Bundesregierung ausdrücklich zugesagt, daß bei der Vereinbarung der deutschen Zahlungsverpflichtungen „die allgemeine Lage der Bundesrepublik, und zwar unter besonderer Berücksichtigung der Wirkung der Beschränkung der territorialen Regierungsgewalt, in Rechnung gezogen werden muß.“<sup>31</sup>

Die in Abschnitt C aufgelisteten Kürzungsfaktoren bezogen sich auf folgende Bereiche: 1. die Auswirkungen der Gebietsverluste im Hinblick auf das deutsche Volksvermögen, 2. die Neubelastung durch Kriegsfolgen wie z. B. Flüchtlinge, Besatzungskosten, Wiederaufbaukosten, Soziallasten, 3. die Minderung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit durch Demonstrationen, Restitutionsen, Industriebeschränkungen und durch den Verlust des Auslandsvermögens. Es war das Ziel der deutschen Unterhändler, die abstrakten Kürzungsfaktoren in konkrete Kürzungsprozentsätze umzuwandeln. Im Bundesfinanzministerium waren bereits vor langer Zeit einschlä-

---

<sup>31</sup> Schreiben der Alliierten Hohen Kommission an Bundeskanzler Adenauer vom 23. 10. 1951 (deutsche Übersetzung), in: Deutsche Auslandsschulden. Dokumente zu den internationalen Verhandlungen Oktober 1950 bis Juli 1951, S. 7.

gige Berechnungen durchgeführt worden. Zu diskutieren waren auch die im Hinblick auf eine zukünftig verbesserte Wirtschaftslage mögliche Einführung einer Gleitklausel und die Verabredung spezieller Regelungen für den Fall der Wiedervereinigung.

Abschnitt D war mit dem Begriff *Erfüllung* überschrieben und behandelte den Komplex Rückzahlung. Zu besprechen waren hier mögliche Rangverhältnisse zwischen den öffentlichen und den privaten bzw. den kurz- und längerfristigen Schuldenkategorien. Hinzu kam das Thema DM-Zahlungen und die wichtige Transferproblematik.

Der letzte Abschnitt E thematisierte Fragen zum weiteren *Verfahren*. Hier ging es im wesentlichen um die Bedeutung des am Ende aller Verhandlungen stehenden multilateralen Regierungsabkommens.<sup>32</sup>

Am 5. Juli wurde in London die Vorkonferenz offiziell eröffnet. Sir George Rendel hob in seiner kurzen Begrüßungsansprache hervor, daß es sich um das erste Treffen einer deutschen Regierungsdelegation mit Vertretern der drei Mächte auf britischem Boden nach dem Krieg handelte. Er wertete dies als einen in die Zukunft weisenden Schritt, „um in Vertrauen, gegenseitigem Verständnis und freier Zusammenarbeit die Beziehungen zwischen unseren beiden großen Nationen wieder aufzunehmen, die so wichtig sind für den zukünftigen Frieden und Wohlstand der Welt.“<sup>33</sup> Die betont höfliche Begrüßung wurde von der deutschen Delegation dankbar aufgenommen. Sie trug zur Auflockerung der Atmosphäre bei und bereitete den Boden für konstruktive Gespräche. Im Anschluß an Rendel hielt der amerikanische Chefdelegierte Warren Lee Pierson eine kurze Ansprache. Er betonte die wichtige Funktion, die der Vorkonferenz trotz ihres informellen Charakters zur Vorbereitung der Hauptkonferenz im Herbst zukomme. Der Sinn der Zusammenkunft bestehe vor allem darin, allen Beteiligten die Gelegenheit zu geben, die Standpunkte und Meinungen aller Interessengruppen kennenzulernen und daraus im Hinblick auf die Hauptverhandlung gegenseitiges Verständnis und Kompromißbereitschaft zu entwickeln. In diesem Zusammenhang erinnerte Pierson an die Existenz der Nach-

---

<sup>32</sup> Der Bundesminister der Finanzen: Gliederung der Aufgaben und Probleme auf den kommenden internationalen Konferenzen für deutsche Auslandsschulden (Berichterstatte Gradow) vom 23. 6. 1951, HADBB, B 330–2466.

<sup>33</sup> Protokoll der ersten Sitzung der Dreimächte-Kommission für deutsche Auslandsschulden mit Vertretern der deutschen Delegation für Schulden und Vertretern von Gläubigern deutscher Schuldner aus Frankreich, den Vereinigten Staaten und Großbritannien (Lancaster House), 5. 7. 1951, in: Deutsche Auslandsschulden. Dokumente zu den internationalen Verhandlungen Oktober 1950 bis Juli 1951, S. 42 ff. (Zitat S. 42).

kriegsschulden und an den Inhalt der zwischen der Bundesrepublik und den Besatzungsmächten vereinbarten Note vom 6. März 1951.

Nachdem auch der französische Chefunterhändler Gregh Gelegenheit zur Begrüßung der Anwesenden erhalten hatte, hielt der deutsche Delegationschef Abs seine offizielle Eröffnungsansprache, deren Inhalt mit der Dreimächtekommission zuvor abgestimmt worden war. Die teilweise etwas geschraubten Formulierungen lassen den programmatischen Charakter des Textes klar erkennen. Abs kam er darauf an, die aus deutscher Sicht zentralen Verhandlungspunkte darzulegen. Seine Ausführungen richteten sich nicht nur an die Zuhörer vor Ort, sondern waren auch für seine aufmerksamen und kritischen Beobachter in der Heimat bestimmt. Nach einer grundsätzlichen Erklärung des guten Willens der Deutschen, zur Lösung des Auslandsschuldenproblems beizutragen, konzentrierte sich Abs auf die Benennung konditionierender Faktoren. Zuerst erwähnte er „den Beitrag, den man von Deutschland für die Verteidigung des Westens und in Verbindung mit der Verstärkung der alliierten Streitkräfte im Bundesgebiet erwartet.“<sup>34</sup> Die Belastung durch den deutschen Verteidigungsbeitrag war zwar ein globaler und materiell nicht genau bezifferbarer Faktor, die erhebliche Relevanz für den Bundeshaushalt war jedoch unstrittig. Abs wandte sich dann der schwierigen Transferfrage zu. Den Gläubigern räumte er das Recht ein, hohe Erwartungen in die Bemühungen der Bundesrepublik zu setzen, als Schuldnerland die Transferfähigkeit zu steigern. Gleichzeitig appellierte er aber an die Gläubigerländer, mit der Ausrichtung ihrer eigenen Wirtschaftspolitik unterstützend dazu beizutragen. Seinem anschließenden Dank für die großzügige alliierte Nachkriegswirtschaftshilfe fügte Abs die Frage an, „inwieweit die Kenntnis der Höhe unserer Verpflichtungen aus der Nachkriegshilfe das Ergebnis oder die Voraussetzung unserer Konferenz ist.“<sup>35</sup> Damit zielte er auf die wichtige, auf Grund der interalliierten Unstimmigkeiten aber immer noch offene Frage, in welchem Umfang die Bundesrepublik ihren Verpflichtungen aus der Nachkriegszeit de facto nachzukommen haben würde. Es war im deutschen Interesse, von den drei Mächten möglichst bald präzise Informationen darüber zu erhalten, um auf dieser Basis die Planungen für die Hauptkonferenz angehen zu können. Wie

<sup>34</sup> Deutsche Delegation für Auslandsschulden, Ansprache Abs vom 5. 7. 1951, PA/AA, Abt. II, Nr. 1504 (LSA 1). Zu den anhaltenden Differenzen zwischen der Bundesrepublik und Großbritannien über den Zusammenhang von Ökonomie und Militärausgaben vgl. HUBERT ZIMMERMANN, *The Sour Fruits of Victory: Sterling and Security in Anglo-German Relations during the 1950s and 1960s*, in: *Contemporary European History* 9 (2000), S. 225–243.

<sup>35</sup> Deutsche Delegation für Auslandsschulden, Ansprache Abs vom 5. 7. 1951, PA/AA, Abt. II, Nr. 1504 (LSA 1).

verabredet erwähnte Abs den Verlust des deutschen Auslandsvermögens und die Schwächung der wirtschaftlichen Substanz der Bundesrepublik in seiner Ansprache nur indirekt.<sup>36</sup>

Nach Abs sprach der Amerikaner J. C. Rogers vom *Foreign Bondholders Protective Council*. Als Vertreter der amerikanischen Anleihegläubiger kam Rogers bei den Verhandlungen eine wichtige Funktion zu. Die amerikanische Haltung war von zentraler Bedeutung, weil sich der weitaus größte Teil der öffentlichen deutschen Anleiheschulden in amerikanischer Hand befanden.<sup>37</sup> Rogers erklärte die deutsche Zahlungswilligkeit zu einer moralischen Angelegenheit. Die deutschen Schulden seien „ein kleiner aber wesentlicher Teil der deutschen Rehabilitierung. Die Völker der Welt, wenigstens das amerikanische, verstünden wenig von den [...] Problemen, die sich auf Deutschland bezögen, aber sie verstünden das Zahlen oder Nichtzahlen von Schulden.“<sup>38</sup> Sir Otto Niemeyer schloß sich als Vertreter der britischen *long- and medium-term creditors* den Ausführungen seines Vorredners vollinhaltlich an. Er betonte die Wichtigkeit einer Regelung der Vorkriegsschulden für Schuldner *und* Gläubiger und appellierte an die drei Mächte, die Bundesrepublik dazu instand zu setzten. Dies war eine verklausulierte Aufforderung an die drei Mächte, auf die Rückzahlung der Nachkriegsschulden zugunsten der privaten Gläubiger zu verzichten. Damit hatten alle Verhandlungsparteien ihre *claims* abgesteckt und die eigentliche Arbeit konnte aufgenommen werden.

Zur besseren Koordination wurde von der Vollversammlung die Einsetzung eines Arbeits- und Organisationsausschusses (*Steering Committee*) beschlossen, dem jeweils zwei Vertreter aller beteiligten Organisationen angehören sollten. Die deutsche Delegation wurde dort von Abs und Kriege vertreten. In der Sitzung des folgenden Tages wurden zusätzlich drei Fachausschüsse gebildet. Es handelte sich (a) um den Statistischen Ausschuß, (b) um den Ausschuß für grundsätzliche Fragen und (c) um den Ausschuß für technische Fragen.<sup>39</sup> Für die Beratungen in den Fachausschüssen standen

<sup>36</sup> Siehe Kapitel III. 1.

<sup>37</sup> Die amerikanischen „Holders of Corporate Bonds“ wurden von K. M. Spang, D. B. Bonsal, H. S. Hensel vertreten. Für die amerikanischen Industriegläubiger waren die Schuldenverhandlungen von geringerer Relevanz, weil sie den größten Teil der Schulden während des Krieges bereits steuerlich abgeschrieben hatten.

<sup>38</sup> Protokoll der ersten Sitzung der Dreimächte-Kommission für deutsche Auslandsschulden mit Vertretern der deutschen Delegation für Schulden und Vertretern von Gläubigern deutscher Schuldner aus Frankreich, den Vereinigten Staaten und Großbritannien (Lancaster House), 5. 7. 1951, in: Deutsche Auslandsschulden. Dokumente zu den internationalen Verhandlungen Oktober 1950 bis Juli 1951, S. 46.

<sup>39</sup> Deutsche Mitglieder der Fachausschüsse: (a) Ernst und Erbstößer, (b) Kremer und Henckel;

den Teilnehmern zehn Tage zur Verfügung. Die Dreimähtekommission hatte als Diskussionsbasis zu wichtigen Fragen und Problemen Dokumente vorbereitet und an die Konferenzteilnehmer verteilt.<sup>40</sup> Die Beratungen des Statistischen Ausschusses, der sich mit der Ermittlung des genauen Schuldenumfangs zu befassen hatte, basierten im wesentlichen auf deutschen Materialien und Tabellen. Bereits im Vorfeld war deutlich geworden, daß nur das Schuldnerland Deutschland über umfassendes Zahlenmaterial verfügte. Die Bank deutscher Länder und das Bundesfinanzministeriums waren intensiv damit beschäftigt, den Schuldenstand in den verschiedenen Schuldenkategorien möglichst präzise zu ermitteln. Schwierigkeiten gab es besonders im Bereich der privaten Auslandsverschuldung, da dieser Sektor behördlich nicht genau erfaßt war. Dem Aufruf der Bank deutscher Länder an die Privatschuldner, ihren Schuldenstand offiziell anzumelden, war nur bedingt Folge geleistet worden. Viele Schuldner rechtfertigten ihre Haltung mit Vermögensverlusten im Osten oder im Ausland. So war man auf mehr oder minder genaue Schätzungen angewiesen.<sup>41</sup> Das im Statistischen Ausschuß behandelte umfangreiche deutsche Zahlenmaterial wurde von den Gläubigern als „verlässliche Grundlage für die allgemeine Beurteilung der Probleme“ akzeptiert.<sup>42</sup> Nur in wenigen Punkten waren Korrekturen nötig.<sup>43</sup>

Im Ausschuß für technische Fragen standen zehn juristische Probleme auf der Tagesordnung, die zur Vorbereitung der Hauptkonferenz ausführlich diskutiert und aus den unterschiedlichen Perspektiven der Schuldner, Gläubiger und der Dreimähtekommission analysiert wurden. Es war ausdrücklich nicht Aufgabe des Gremiums, definitive Beschlüsse zu fassen. Dies blieb der Hauptkonferenz vorbehalten. Lediglich für die Schulden der Stadt Berlin wurde bereits eine Vorentscheidung getroffen. Sie sollten

---

(c) Goetz und Leverkühn. Bedarfsweise nahm Abs persönlich teil. Als Gläubigervertreter waren in diesem Ausschuß u.a. Sir Niemeyer, Sir Reid, Rogers, Gomory vertreten, (c) Kriege und Wolff; von Schelling und Schwede. Eine Auflistung sämtlicher Ausschußmitglieder in: Deutsche Auslandsschulden. Dokumente zu den internationalen Verhandlungen Oktober 1950 bis Juli 1951, S. 55 f.

<sup>40</sup> Dokumente und Materialien zur Londoner Vorkonferenz, in: PA/AA, Abt. II, Nr. 1504–1525 (LSA 1–20). Wichtige Dokumente, in: Deutsche Auslandsschulden. Dokumente zu den internationalen Verhandlungen Oktober 1950 bis Juli 1951, S. 57 ff.

<sup>41</sup> Vermerk Erbstößer betr. Vorbericht über Stand der Auslandsverschuldung vom 11. 4. 1951, HADBB, B 330–3765.

<sup>42</sup> Vermerk Erbstößer betr. Vorbesprechungen über deutsche Schulden vom 5. 7.–17. 7. 1951 in London, HADBB, B 330–2466.

<sup>43</sup> Vorbesprechungen über deutsche Auslandsschulden: Bericht des Statistischen Ausschusses vom 13. 7. 1951 nebst Tabellen, in: Deutsche Auslandsschulden. Dokumente zu den internationalen Verhandlungen Oktober 1950 bis Juli 1951, S. 70–166.



wegen des besonderen völkerrechtlichen Status der Stadt von der Schuldenregelung ausgenommen werden. Bei allen übrigen Punkten gab es noch mehr oder weniger deutliche Auffassungsunterschiede der beteiligten Interessengruppen. Was die Haftung für Schulden der Republik Österreich anbelangt, hatte sich die Bundesregierung bereits mit der Schuldenerklärung vom 6. März 1951 verpflichtet, die zwischen dem 12. März 1938 und dem 8. Mai 1945 fällig gewordenen Zinsen aus Obligationen der Republik Österreich zu tragen. Darüber hinausgehende Forderungen von Gläubigern anderer österreichischer Anleihen lehnte die Bundesregierung dagegen ebenso ab wie jede Haftung für private österreichische Schulden.<sup>44</sup> Ähnlich verhielt es sich mit den Schulden des von den Alliierten nach dem Krieg aufgelösten Landes Preußen. Im wesentlichen ging es um zwei Anleihen aus den Jahren 1926 und 1927 im Umfang von \$ 20 Millionen bzw. \$ 30 Millionen. Da ein erheblicher Teil des früheren preußischen Staatsgebiets im sowjetischen Einflußbereich lag, war festzulegen, erstens in welcher prozentualen Höhe die Bundesrepublik für die preußischen Schulden haften und zweitens welcher Anteil davon auf die im Westen neu entstandenen Länder entfallen sollte.<sup>45</sup> Ein weiterer wichtiger Punkt war die Positionierung der Dawes- und Young-Anleihen im Rahmen der Schuldenregelung. Unter Berufung auf deren Entstehungsgeschichte verlangten die britischen und französischen Gläubiger eine Vorzugsstellung für diese Anleihen.<sup>46</sup> Auch für die Kreuger-Anleihe wurden ähnliche Forderungen erhoben.<sup>47</sup>

In der Schuldenerklärung vom 6. März 1951 hatte die Bundesregierung ihre grundsätzliche Bereitschaft erklärt, für die Schulden sogenannter Körperschaften mit Reichshaftung aufzukommen. Aus deutscher Sicht handelte es sich dabei um die Reichsbahn und die Reichspost sowie die Konversionskasse und die Verrechnungskasse, nicht aber, wie von Gläubigerseite verlangt, auch um die Reichsbank und die Golddiskontbank. Da die amerikanische Regierung diese Ansicht teilte, standen die deutschen Chancen in

<sup>44</sup> Vorbesprechung für deutsche Schulden, Bericht des technischen Ausschusses: Österreichische Schulden vom 21. 7. 1951, in: Deutsche Auslandsschulden. Dokumente zu den internationalen Verhandlungen Oktober 1950 bis Juli 1951, S. 167 f. Alle Berichte des Technischen Ausschusses auch im PA/AA, Abteilung II, Nr. 1521 (LSA 16).

<sup>45</sup> Vorbesprechung über deutsche Schulden, Bericht des Technischen Ausschusses: Preußische Schulden vom 21. 7. 1951, in: Deutsche Auslandsschulden. Dokumente zu den internationalen Verhandlungen Oktober 1950 bis Juli 1951, S. 171 f.

<sup>46</sup> Vorbesprechungen über deutsche Schulden, Bericht des Technischen Ausschusses: Dawes- und Young-Anleihen vom 21. 7. 1951, ebd., S. 172 f.

<sup>47</sup> Vorbesprechungen über deutsche Schulden, Die schwedische Match-Anleihe (Kreuger-Anleihe). Memorandum vom 9. 7. 1951 von dem schwedischen Beobachter im Namen der die Anleihe besitzenden Aktionäre(!), ebd., S. 173 ff.

dieser Frage gut.<sup>48</sup> Aussichtslos war dagegen von vornherein die von einigen Gläubigern erhobene Forderung, auch Industriekonglomerate, wie z. B. die Hermann-Göring Werke, als Körperschaften mit Reichshaftung zu definieren.<sup>49</sup>

Abgesehen von der Klärung der generellen Haftungszuständigkeit war der Umgang mit den Zahlungsverpflichtungen der Konversionskasse ein wichtiges Diskussionsthema. Britische Gläubiger- und Regierungsvertreter hatten seit langem die Rechtmäßigkeit dieser Institution in Frage gestellt,<sup>50</sup> während deutsche Staatsrechtler sie stets gegen alle Angriffe verteidigt hatten.<sup>51</sup> Die deutschen Juristen konnten sich dabei auf ein OMGUS-Gutachten von 1948 stützen, in dem die Rechtmäßigkeit von Zahlungen an die Konversionskasse und deren schuldbefreiende Wirkung anerkannt worden waren.<sup>52</sup> In der Tat hatte die amerikanische Regierung anfänglich eine positive Haltung zur Konversionskassenregelung eingenommen, sich später davon aber unter dem Druck der Briten und der amerikanischen Gläubiger abgekehrt.<sup>53</sup> Allerdings waren die Amerikaner – im Gegensatz zu den Briten – grundsätzlich weniger an Rechtsfragen als an pragmatischen Lösungen interessiert. Von den Gläubigern wurde die Konversionskassenregelung als juristisch fragwürdig verurteilt, weil es sich um den einseitigen Eingriff eines Landes in internationale Verträge und damit um eine prinzipielle Gefährdung der internationalen Rechtssicherheit handele.<sup>54</sup> Die Bundesregierung sah das anders. In einem vom Bundesjustizministerium in Auftrag gegebenen Rechtsgutachten wurden nach wie vor „gute Gründe“ gesehen, daß „der deutsche Devisengesetzgeber die Macht [hatte], auch in

<sup>48</sup> Department of State (Acheson) to London, 20. 4. 1951, NA, RG 43–170.

<sup>49</sup> Vorbesprechungen über deutsche Schulden, Bericht des Technischen Ausschusses: Körperschaften mit Reichshaftung, in: Deutsche Auslandsschulden. Dokumente zu den internationalen Verhandlungen Oktober 1950 bis Juli 1951, S. 177f.

<sup>50</sup> Rudolph Dalberg (London, z. Zt. Frankfurter Hof) an BWM Erhard vom 6. 3. 1951, BA, B 102–6968, H. 2.

<sup>51</sup> Rechtsgutachten Oberregierungsrat Kohlbrügge (BJM) vom 19. 3. 1951, BA, B 141–8593. Darin werden die zu diesem Thema bereits vorgelegten Gutachten von Dalberg und von deutschen Staatsrechtlern zusammengefaßt (siehe Kapitel II. 1).

<sup>52</sup> Caspers (BJM): Vermerk betr. Ansprüche gegen die Konversionskasse vom 20. 7. 1950, BA, B 141–8593.

<sup>53</sup> Office Memorandum by US-Government from Palmer to Stinebower: Treatment of German Foreign Currency Debt-Service Payments made to the „Konversionskasse“, 4. 7. 1950, NA, RG 43–224; Leggett (The Prudential Assurance Company) to Crawford, 14. 3. 1951, PRO, FO 371–93854.

<sup>54</sup> Vorbesprechungen über deutsche Schulden, Bericht des Technischen Ausschusses: Konversionskasse, in: Deutsche Auslandsschulden. Dokumente zu den internationalen Verhandlungen Oktober 1950 bis Juli 1951, S. 178f.

Schuldverhältnisse einzugreifen, die dem deutschen Recht nicht unterstehen, wenn nur der Erfüllungsort in Deutschland liegt.“<sup>55</sup>

Eine Annäherung der Rechtsstandpunkte war wenig wahrscheinlich. Der amerikanische Gläubigervertreter Rogers fügte der juristischen Argumentation noch einen moralischen Aspekt hinzu, indem er die Konversionskasse zu einem (indirekten) Mittel der kriegesischen Auseinandersetzung erklärte. Die Zahlungen in die Konversionskasse seien von einer geradezu verheerenden Wirkung gewesen, weil sie die Reichsregierung zum Treuhänder großer Fonds gemacht habe, die von ihr „für Kriegszwecke verwendet wurden.“ Außerdem kritisierte Rogers, daß in den dreißiger und vierziger Jahren im Auftrag der Golddiskontbank auf dem US-Markt eine erhebliche Anzahl deutscher Wertpapiere zu „Konkurspreisen“, die Deutschland durch den hausgemachten „default“ selbst verursacht hatte, zurückgekauft worden waren. Darunter befanden sich auch zahlreiche Schuldverschreibungen der Konversionskasse, die anstelle von Transferleistungen an die Gläubiger ausgegeben worden waren.<sup>56</sup> „Durch diese Handlungsweise verstieß eine der großen Nationen der Welt gegen einen der moralischen Grundbegriffe, auf denen die internationale Finanzwelt basierte.“<sup>57</sup> Rogers kritisierte, daß die Bundesregierung ungeachtet gegenteiliger Gerichtsurteile im Ausland weiter an der Rechtmäßigkeit der Konversionskasse festhielt, obwohl nicht einmal die deutschen Schuldner mehrheitlich diese Auffassung teilten. Die Gläubiger standen prinzipiell auf dem Standpunkt, daß der deutsche Schuldner auf jeden Fall verpflichtet wäre, dem ausländischen Gläubiger sein Geld zurückzuzahlen. Zahlungen an die Konversionskasse, die nicht an die Gläubiger transferiert worden waren, wurden nicht als schuldbefreiend anerkannt. Der Schuldner mußte in diesem Fall zweimal zahlen. Ob die Bundesregierung die Schuldner für Doppelzahlungen entschädigte, wurde von den Gläubigern als rein innerdeutsche Angelegenheit

---

<sup>55</sup> Gutachten Hans Dölle vom 18. 9. 1951 und Ergänzung des Gutachtens vom 1. 10. 1951, BA, B 141–8593.

<sup>56</sup> Die Konversionskasse hatte 1933/34 statt transferierter Beträge unverzinsliche Schuldscheine (Scrips) an die Gläubiger ausgegeben, die auf RM lauteten. Von 1935–1944 wurden mit 3% oder 4% verzinsliche Schuldscheine (Fundierungsbonds) ausgegeben, die überwiegend auf ausländische Währung lauteten. Diese Wertpapiere wurden zu 50% bis 67% ihres Wertes in Devisen zurückgekauft. Vgl. WERNER VEITH, Die Konversionskassenreglung nach dem Abkommen über deutsche Auslandsschulden, in: Der Betriebs-Berater 8 (1953), S. 432f.; vgl. HEINTZE, S. 149f.

<sup>57</sup> Dem Dreimächte-Ausschuß abgegebener Bericht von Mr. Rogers, Wortführer für die Gläubigervertreter, über das Problem der Konversionskasse vom 21. 7. 1971, in: Deutsche Auslandsschulden. Dokumente zu den internationalen Verhandlungen Oktober 1950 bis Juli 1951, S. 179f. (Zitat S. 180).

betrachtet. Da sich die Bundesregierung beim Thema Konversionskasse noch nicht definitiv festgelegt hatte, vermied die deutsche Delegation in London eine Stellungnahme und verwies lediglich auf die allgemeinen Schwierigkeiten, weil sämtliche Unterlagen der Konversionskasse in Berlin den Russen in die Hände gefallen waren. Darunter befanden sich auch die in den Tresoren der Reichsbank lagernden, aus dem Ausland zurückgekauften Schuldverschreibungen. Es bestand die Gefahr, daß die noch nicht entwerteten Papiere von den Sowjets wieder in den Handel geschleust wurden. Aus diesem Grund mußten sämtliche Wertpapiere mittels eines Wertpapierbereinigungsverfahrens auf ihre Herkunft überprüft werden.<sup>58</sup> Vergleichbare Schwierigkeiten gab es auch bei der Verrechnungskasse. Da der größte Teil der Schulden der Verrechnungskasse während der Kriegszeit entstanden und damit nicht Gegenstand der Schuldenverhandlungen waren, hatte das Problem eine geringere Bedeutung. Wichtig war hier die Abgrenzung zu den Vorkriegsschulden.<sup>59</sup>

Die Definition des Begriffs Vorkriegsauslandsschulden stand im Technischen Ausschuß ebenfalls auf der Tagesordnung. Der Begriff umfaßte zwei Teildefinitionen. Als Kriterium zur Definition des Begriffs Auslandsschuld schlug die deutsche Delegation den Wohnsitz und nicht die Staatsangehörigkeit des Gläubigers oder die Währung der Schulforderung vor. Diese Regelung bot zwei Vorteile, die auch von den Gläubigern anerkannt wurden und die deshalb eine gewisse Bereitschaft signalisierten, diese Begriffsdefinition den Verhandlungen zugrunde zu legen. Einerseits fielen Fremdwährungsschulden von Inländern dann nicht unter die Regelung, andererseits spielte die Staatsangehörigkeit keine entscheidende Rolle. Wichtig war nur, daß der Gläubiger nachweisen konnte, seit längerer Zeit im Ausland ansässig zu sein. Darauf legte die deutsche Seite besonderen Wert, um einen Mißbrauch der Regelung durch eine kurzfristige Verlegung des Wohnsitzes zu unterbinden.<sup>60</sup> Mit der Definition des Begriffs Vorkriegsschulden mußte eine Abgrenzung zu den Kriegsschulden getroffen werden. Dabei bestand die Wahl zwischen einem für alle gültigen Stichtag oder dem Datum des

---

<sup>58</sup> Über die Ausgestaltung des Wertpapierbereinigungsgesetzes gab es Differenzen zwischen den USA und Großbritannien (Frankreich): Note Sylvia M. Masel: Meeting E.F.M. Butler (Committee of British Long-Term and Medium-Term Creditors) with Stevens, Crawford, Masel, 19. 4. 1951, PRO, FO 371-93500.

<sup>59</sup> Vorbesprechungen über deutsche Schulden, Bericht des Technischen Ausschusses: Verrechnungskasse, in: Deutsche Auslandsschulden. Dokumente zu den internationalen Verhandlungen Oktober 1950 bis Juli 1951, S. 181.

<sup>60</sup> Memorandum der deutschen Delegation: Abgrenzung der Schulden, die unter den Schuldenregelungsplan fallen, ebd., S. 184; vgl. VEITH, Der Begriff der Auslandsschuld, S. 814 ff.

jeweiligen Kriegseintritts eines Landes. Aus Gründen der Zweckmäßigkeit wurde die Festlegung des 1. Septembers 1939 als Stichtag befürwortet. Die neutralen Staaten waren ein Sonderproblem.<sup>61</sup>

Ein weiterer Punkt der Tagesordnung waren die Währungsprobleme. Schwierig war vor allem das Problem der Goldklausel, die Bestandteil einiger Verträge aus den zwanziger Jahren war. Des weiteren ging es um die Umwandlung von Goldmark- und Reichsmarkverbindlichkeiten. Bei der Goldklausel war juristisch umstritten, ob ihre Anwendung rechtlich überhaupt noch zulässig war. In den USA war das z. B. nicht mehr der Fall.<sup>62</sup> Angesichts des enormen Wertverfalls einiger Anleihetranchen, die nicht auf Dollar oder Schweizer Franken lauteten, wollten die davon betroffenen Gläubiger grundsätzlich an der Goldklausel festhalten. Zumindest mußte die wertsichernde Funktion der Goldklausel adäquat ersetzt werden. Darüber divergierten die Meinungen, abhängig von der jeweiligen nationalen Zugehörigkeit des Betrachters, erheblich. Als eine mögliche Lösung des Problems brachte die deutsche Delegation die Ersetzung der Goldklausel durch eine Dollarklausel in Vorschlag. Die schwierige Frage mußte auf der Hauptkonferenz weiter beraten und entschieden werden. Grundsätzlich wurde beschlossen, vom „Standpunkt der praktischen Durchführbarkeit und Billigkeit“ an eine Lösung des Problems heranzugehen. Für die Umstellung von Goldmark- und Reichsmarkverpflichtungen forderte die deutsche Delegation eine Gleichbehandlung von In- und Ausländern gemäß den Bestimmungen der Währungsreform. Genau dies wollten die Gläubiger nicht. Sie verlangten eine Besserstellung ihrer Ansprüche.<sup>63</sup>

Abschließend wurde der Umgang mit den Schulden von Unternehmen beraten, die ihren Firmensitz bis 1945 im Osten und dort Vermögenswerte verloren hatten.<sup>64</sup>

Zentraler Diskussionspunkt im Ausschuß für „Grundsätzliche Fragen“ war die Frage der deutschen Zahlungsfähigkeit. Sie war eine *conditio sine qua non* jeder Schuldenregelung. Die deutsche Delegation erhielt deshalb die Gelegenheit, ihre Einschätzung der deutschen Zahlungsfähigkeit aus-

---

<sup>61</sup> Vorbesprechungen über deutsche Schulden, Bericht des Technischen Ausschusses: Begriff der Vorkriegs-Auslandsschulden vom 21. 7. 1951, in: Deutsche Auslandsschulden. Dokumente zu den internationalen Verhandlungen Oktober 1950 bis Juli 1951, S. 182 f.

<sup>62</sup> State Department (Acheson) to London, 20. 4. 1951, NA, RG 43–170.

<sup>63</sup> Vorbesprechungen über deutsche Schulden, Bericht des Technischen Ausschusses: Währungsprobleme vom 21. 7. 1951, in: Deutsche Auslandsschulden. Dokumente zu den internationalen Verhandlungen Oktober 1950 bis Juli 1951, S. 187 ff. (Zitat S. 187).

<sup>64</sup> Vorbesprechungen über deutsche Schulden, Bericht des Technischen Ausschusses: Ost-West-Probleme vom 21. 7. 1951, ebd., S. 190 f.

führlieh darzulegen. Delegationsleiter Abs unterschied dabei zwischen der deutschen Aufbringungs- und der deutschen Transferfähigkeit, die zwar miteinander verbunden, jedoch nach unterschiedlichen Kriterien zu beurteilen waren. Prinzipiell war die Fähigkeit aller Schuldner, ihre Zahlungen in DM aufzubringen, von der Leistungsfähigkeit der deutschen Wirtschaft abhängig, die zu diesem Zeitpunkt eher skeptisch beurteilt wurde. Abs benannte drei Faktoren, die nach Meinung deutscher Experten noch längerfristig einen negativen Einfluß auf die wirtschaftliche Entwicklung der Bundesrepublik ausüben würden. Es handelte sich erstens um Substanzverluste wie Gebietsabtretungen, Kriegszerstörungen, den Verlust der Frontgeneration, Demontagen und die Enteignung des Auslandsvermögens. Zweitens um Belastungen durch hohe Sozialausgaben, Berlinförderung, Besatzungs- und Verteidigungskosten und drittens um Engpässe bei der Rohstoffversorgung und bei den für den Aufbau der Grundstoffindustrien zur Verfügung stehenden Investitionen.

Für den Bereich der öffentlichen Schulden verwies Abs darauf, daß die Bundesrepublik Deutschland (ohne Berlin) über nur noch 52% des ehemaligen Reichsgebiet und etwa 57% des früheren deutschen Volkseinkommens (Stand 1936) verfügen würde. Erschwerend komme hinzu, daß die Bevölkerungszahl im schon immer dicht besiedelten Westen Deutschlands durch das Einströmen mittelloser Flüchtlinge und Vertriebener um 20% gestiegen sei. Da rund 40% der Zuwanderer als erwerbsunfähig eingestuft wurden, wurde eine enorme Belastung des Staatshaushalts durch Sozialausgaben erwartet. Hinzu kamen noch Aufwendungen für Besatzungs- und Verteidigungskosten sowie Zahlungen für die Nachkriegswirtschaftshilfe und eventuell für Kriegsschulden in noch unbekannter Höhe. Steuererhöhungen zur Steigerung der staatlichen Einnahmen kämen kaum in Frage, weil die steuerliche Belastung der Bundesbürger im europäischen Vergleich bereits im Spitzenbereich lag.

Die Bewertung der Zuwanderung aus dem Osten als volkswirtschaftliche Belastung war aus der Perspektive des Jahres 1951 nicht unberechtigt. Die Integrationsprobleme konnten jedoch in relativ kurzer Zeit bewältigt werden. Mittel- und langfristig erwies sich die zugeführte *manpower* und *brainpower* aus dem Osten als volkswirtschaftlicher Gewinn.<sup>65</sup>

Die Aufbringungsfähigkeit der privaten Schuldner war sehr unterschiedlich. Schwierig war die Lage im montanindustriellen Sektor, der hohe Sub-

<sup>65</sup> Vgl. UWE KLEINERT, Flüchtlinge und Wirtschaft in Nordrhein-Westfalen 1945–1961, Düsseldorf 1988, S. 17 ff.

stanzverluste zu verzeichnen hatte. Abgesehen von der Liquidität des Einzelschuldners mußte die Summierung aller Einzelschulden in ihrer Auswirkung auf die Volkswirtschaft geprüft werden.

Ein anderes Problem war der Transfer der innerhalb der Bundesrepublik aufgebrachten Gelder ins Ausland. Eine zuverlässige Prognose der Entwicklung der deutschen Zahlungsbilanzsituation konnte zum Zeitpunkt der Vorkonferenz nicht erstellt werden. Die Deutsche Delegation machte deshalb den Vorschlag, ein Konvolut von Materialien vorzulegen, das als Basis zur Analyse der gegenwärtigen und zur Einschätzung der künftigen Situation herangezogen werden konnte. Die Gläubiger und die Dreimächtekommission wurden ausdrücklich aufgefordert, ihrerseits sachdienliches Material zur Beurteilung der Transferfrage zur Verfügung zu stellen. Insgesamt waren die Erwartungen skeptisch. Mit einem nennenswerten Devisenüberschuß wurde in absehbarer Zeit allgemein nicht gerechnet. Abs benannte einige Faktoren, welche die deutsche Transferfähigkeit nachhaltig beeinträchtigten. Dazu zählte erstens der durch die Abtrennung der Agrargebiete im Osten gestiegene Importbedarf von Lebensmitteln. Zweitens der Verlust traditioneller Absatzmärkte, die wegen der bestehenden Handelsbarrieren nur schwer durch neue ersetzt werden konnten. Abs appellierte an die Gläubigerstaaten, ihre Märkte im eigenen Interesse stärker für deutsche Waren zu öffnen. Als wichtigen dritten Faktor führte er die Enteignung des deutschen Auslandsvermögens, den Verlust von Patenten und Warenzeichen sowie sonstiger Devisenquellen im Handels- und Dienstleistungsbereich an. Er räumte allerdings ein, daß die Transfersituation gegenüber dem Dollarraum weitaus schwieriger war als die Situation gegenüber dem EZU-Raum.<sup>66</sup> Die Möglichkeit einer kurzfristigen Schließung der Dollarlücke wurde allgemein für äußerst unrealistisch gehalten. Die Gläubiger stimmten mit der skeptischen Lagebeurteilung durch Abs in vielen Punkte überein, äußerten aber gleichzeitig die feste Überzeugung, daß die Bundesrepublik sich wieder auf dem Weg zur großen Industrienation befinde und deshalb auf lange Sicht zur vollständigen Rückzahlung ihrer Auslandsschulden in der Lage sein würde, sofern der Wille und eine gewisse Opferbereitschaft dazu vorhanden waren. Beides wurde von den Gläubigern entschieden eingefordert.<sup>67</sup>

---

<sup>66</sup> Schriftliche Darstellung der Ausführungen der deutschen Delegation für Auslandsschulden vor dem Ausschuß für grundsätzliche Fragen am 9. 7. 1951, in: Deutsche Auslandsschulden. Dokumente zu den internationalen Verhandlungen Oktober 1950 bis Juli 1951, S. 209 ff.

<sup>67</sup> Vorbesprechungen über deutsche Schulden, Bericht des Ausschusses für „grundsätzliche Fragen“: Die Frage der deutschen Zahlungsfähigkeit, ebd., S. 193 f.



Da in den nächsten Jahren eine deutliche Diskrepanz zwischen der deutschen Aufbringungs- und Transferfähigkeit erwartet wurde, rückte die Frage, in welchem Umfang und zu welchem Zweck DM-Zahlungen erlaubt sein sollten, wieder stärker in den Mittelpunkt. Seit Jahren gab es darüber Meinungsverschiedenheiten zwischen Briten und Amerikanern.<sup>68</sup> Die bestehende Regelung, die ein DM-*settlement* unter bestimmten Umständen erlaubte, wurde von den Stillhaltegläubigern seit langem heftig kritisiert, weil sie prohibitiv und in der Praxis kaum anwendbar war. Auch die Stillhalteschuldner waren mehrheitlich an einem zügigen Abbau der Altschulden interessiert.<sup>69</sup> Hermann J. Abs bewertete die Regelung der Inter-Bankenschulden als den zentralen Punkt für die baldige Wiederherstellung der deutschen Kreditfähigkeit. Bereits kurz nach dem Krieg war der Kontakt zwischen deutschen und ausländischen Bankern wieder aufgenommen worden, an denen Abs persönlich beteiligt war. Man hatte nach Möglichkeiten gesucht, die Verzugslage bei den Stillhalteschulden zu beenden. Chancen dazu waren auf der Basis der alten Kreditabkommen durchaus vorhanden, und nur die politischen Umstände hatten bisher eine separate Lösung des Problems vereitelt.<sup>70</sup> Im Ausschuß wurde allgemein anerkannt, daß sich die Stillhalteschulden von allen übrigen Schuldenkategorien unterschieden. Ihre Regelung sollte aber dennoch im Rahmen der Schuldenkonferenz erfolgen.<sup>71</sup> Ungeachtet aller Übereinstimmung bei den Stillhalteschulden differierten die Meinungen der Gläubiger und der deutschen Delegation über den Wert des DM-*settlement*. Aus deutscher Sicht sollte die Möglichkeit zur Umwandlung von Valuta- in DM-Forderungen im wesentlichen auf die Stillhalteschulden begrenzt werden, um das Entstehen umfangreicher DM-Wartezimmer zu vermeiden, die zu einer Schwächung der deutschen Währung beitragen konnten. Die Gläubiger hatten teilweise weitergehende Vorstellungen. Potentiellen Gefahren für die deutsche Volkswirtschaft wurden

<sup>68</sup> Stevens to Copleston (Treasury): Settlement of Foreign Currency debts in Deutschmarks, 14. 8. 1951, PRO, FO 371-93855.

<sup>69</sup> In Deutschland gab es einige Industrie-Stillhalteschuldner, die auf Zeit spielten und Regelausgaben englischer Banken in der Hoffnung ablehnten, im Rahmen eines Schuldenabkommens günstiger wegzukommen. Sie waren aber Außenseiter; Aktennotiz vom 28. 7. 1951 betr. Stillhalteschulden, HADB, NL Krebs: Deutscher Ausschuß für Stillhalteschulden. Stillhalte-Kredite. Allgemeines.

<sup>70</sup> Vorbesprechungen über deutsche Schulden, Von Vertretern der Stillhalte-Gläubiger und -schuldner unterbreitetes Memorandum vom 11. 7. 1951, in: Deutsche Auslandsschulden. Dokumente zu den internationalen Verhandlungen Oktober 1950 bis Juli 1951, S. 201 ff.

<sup>71</sup> Vorbesprechungen über deutsche Schulden, Bericht des Ausschusses für „Grundsätzliche Fragen“: Vertragliche Vereinbarungen, um Deutschlands Verzugslage ein Ende zu bereiten, ebd., S. 194 f.

zwar nicht gänzlich verkannt, sie wurden aber für beherrschbar gehalten.<sup>72</sup> Die Befürworter des DM-*settlement* sahen darin eine Möglichkeit zur Herabsetzung der deutschen Verschuldung und eine Möglichkeit, Investitionskapital zu gewinnen. Vonseiten der Gläubiger wurde der Vorschlag gemacht, die aus dem DM-*settlement* anfallenden Gelder in einen zentral verwalteten DM-Investitionsfond einzubringen. Eine echte Lösung des Transferproblems bot dieser Vorschlag jedoch nicht, sondern lediglich eine zeitliche Verschiebung. Später anfallende Zinsen und Amortisationen aus solchen Investitionen vergrößerten das Problem zusätzlich.<sup>73</sup> Delegationsleiter Abs betonte in seiner Schlußansprache noch einmal ausdrücklich, „daß die deutsche Seite ihr Bestes tun wird, um die Schuldfrage einer für alle Teile befriedigenden Lösung zuzuführen und die Aufbringung der Schuldbeträge in Deutscher Mark und deren Transfer nach Maßgabe der deutschen Leistungsfähigkeit zu ermöglichen.“<sup>74</sup>

Mit dem Verlauf der Vorkonferenz zeigte sich die deutsche Delegation sehr zufrieden. Die Beratungen verliefen in ruhiger und sachlicher Atmosphäre, und die Gläubiger hatten in persönlichen Gesprächen durchaus Verständnis für die schwierige deutsche Wirtschaftslage gezeigt, die „Gretchenfrage“ blieb aber das deutsche Auslandsvermögen.<sup>75</sup> Andererseits hatten die Gläubiger nachdrücklich ihre Entschlossenheit zu harten Verhandlungen demonstriert. Vor allem die Briten vertraten zum Teil sehr unnachgiebige Standpunkte. In einem Artikel der *Financial Times* wurden die Gläubiger ausdrücklich zu einer festen Haltung gegenüber der Bundesrepublik aufgefordert, weil diese ihre wirtschaftlichen Schwierigkeiten seit Kriegsende brutal als Mittel zur Schuldenreduktion instrumentalisiere. Die *Financial Times* hielt weitere Nachlässe für ungerechtfertigt und verwies auf die britischen Schulden gegenüber den USA. Sie wagte die Prognose, daß sich die deutsche Devisensituation weiter spürbar bessern werde, zumal sich eine Wende zum Besseren bereits abzeichne.<sup>76</sup>

Diese Einschätzung war nicht unberechtigt und barg aus deutscher Sicht Gefahren für die weiteren Verhandlungen. Zum Glück konnten sich die

---

<sup>72</sup> Vorbesprechungen über deutsche Schulden, Bericht des Ausschusses für „Grundsätzliche Fragen“: Probleme, die sich aus der Diskrepanz zwischen der Zahlungsfähigkeit der Schuldner in D-Mark und der deutschen Transferfähigkeit ergeben, vom 17. 7. 1951, ebd., S. 197 f.

<sup>73</sup> Vorbesprechungen über deutsche Schulden, Memorandum der Deutschen Delegation betr. Die Frage der Regelung von Devisenforderungen in D-Mark, ebd., S. 203 ff.

<sup>74</sup> Schlußansprache des Deutschen Delegationsführers Abs auf der Vorbereitenden Schuldenkonferenz London vom 17. 7. 1951, PA/AA, Abt. II Nr. 1519 (LSA 14).

<sup>75</sup> Protokoll der letzten internen Besprechung der deutschen Delegation (London) am 18. 7. 1951, PA/AA, Abt. II, Nr. 1528 (LSA 23).

<sup>76</sup> Presseschau: Artikel der FINANCIAL TIMES vom 23. 7. 1951, BA, B 146–1177.

Briten mit ihrem Wunsch nicht durchsetzen, die Schuldenregelung im Hinblick auf die vermutlich positive deutsche Wirtschaftsentwicklung flexibel zu halten. Allgemein wurde eine definitive Lösung präferiert, die auch Abs entschieden befürwortete.<sup>77</sup> Im Gegensatz zur Zufriedenheit der Deutschen gab es von einigen Gläubigervertretern auch kritische Anmerkungen zur Vorkonferenz.<sup>78</sup> Der Amerikaner Rogers verurteilte die kleinliche Paragraphenreiterei der Deutschen, die angeblich dazu neigten „to quibble over every detail and argue over every comma.“<sup>79</sup> Die Mitglieder der Dreimächtekommission widersprachen diesem Urteil, das möglicherweise taktisch motiviert war.<sup>80</sup> Abgesehen von der Vermögensfrage sei das deutsche Verhalten weder obstruktiv noch schwierig gewesen. Sie nahmen vor allem Delegationsleiter Abs gegen Attacken von Gläubigerseite in Schutz. Vor allem die Briten schätzten Abs, dessen Verhandlungsführung im eigenen Lager nicht immer unumstritten war, als fähigen Verhandlungspartner.<sup>81</sup>

Am 8. August berichtete Abs dem Bundeskabinett über die Londoner Verhandlungen. Er zeigte sich mit dem Verlauf der Konferenz, die im wesentlichen dem Meinungsaustausch und der Erstellung von Unterlagen gedient hatte, zufrieden. Mit dem Beginn der Hauptkonferenz rechnete Abs nicht vor Ende Oktober 1951. Abs erwartete, daß im Herbst im Geist der Schuldenerklärung vom 6. März eine Regelung gefunden werden könnte, die sowohl den Möglichkeiten der öffentlichen und privaten deutschen Schuldner als auch der Leistungsfähigkeit der deutschen Wirtschaft angemessen sei. Dabei ging er von einem Entgegenkommen der Gläubiger nicht bei der Kapitalsschuld, sondern im Zinsbereich aus. Auch bei der Goldklausel hielt Abs einen Kompromiß für möglich. Er war zuversichtlich, daß es entgegen den britischen Wünschen zu einem definitiven Schuldenabkommen kommen werde. Abs betonte, daß die aus deutscher Sicht zentrale Frage des Auslandsvermögens in London zwar wiederholt zur Sprache gekommen sei, eine substantielle Änderung der alliierten Haltung in dieser Frage aber unrealistisch sei.<sup>82</sup> Abs kündigte in der Sitzung die baldige Vor-

<sup>77</sup> Vermerk Vogel vom 24. 7. 1951 betr. Allgemeiner Verlauf der Londoner Schuldenberatungen, BA, B 146–1177; Schwede an Granow vom 27. 7. 1951, BA, B 126–48367.

<sup>78</sup> Bericht des Generalkonsulats der BRD, London (Schlange-Schöningen) vom 20. 7. 1951; PA/AA, Abt. II, Nr. 1504 (LSA 1).

<sup>79</sup> Minute Stevens to Rendel, 18. 7. 1951, PRO, FO 371–93934.

<sup>80</sup> Gifford (London) to Secretary of State, 18. 7. 1951, NA, RG 59–1514.

<sup>81</sup> Rendel to Waley, 23. 7. 1951, PRO, FO 371–93934.

<sup>82</sup> Bericht von Herrn Abs über die Londoner Schuldenkonferenz in der Kabinettsitzung vom 20. 7. 1951, in: Die Kabinettsprotokolle der Bundesregierung, Bd. 4 (1951), S. 555 ff.

lage eines ausführlichen schriftlichen Berichts über die Vorkonferenz an.<sup>83</sup> Auch bei anderen Gelegenheiten äußerte sich Abs über die Chancen einer Schuldenregelung verhalten optimistisch, warnte aber eindringlich vor überzogenen Erwartungen.<sup>84</sup>

---

<sup>83</sup> Bericht der Deutschen Delegation für Auslandsschulden über die Vorbereitende Londoner Schuldenkonferenz vom 5.–17. Juli 1951, PA/AA, Abt. II Nr. 1504 (LSA 1).

<sup>84</sup> Niederschrift über die Sitzung des Deutschen Ausschusses für internationale finanzielle Beziehungen am 8. 8. 1951 (Frankfurt), PA/AA, Abt. II Nr. 1525 (LSA 20).

### 3. DIE VORLÄUFIGE REGELUNG DER NACHKRIEGSSCHULDEN

Eine unverzichtbare Voraussetzung für den Beginn der Hauptkonferenz war die Beantwortung der Frage, in welchem Umfang die Besatzungsmächte zu einem Verzicht auf die Rückzahlung der Nachkriegswirtschaftshilfen bereit waren. Die Notwendigkeit einer umfassenden Reduzierung der Nachkriegsschulden zugunsten einer Regelung der Vorkriegsschulden war unstrittig. Die Besatzungsmächte waren sich jedoch uneins, in welchem Umfang jedes einzelne Land seine Nachkriegsschulden reduzieren mußte. Die Amerikaner hatten bereits signalisiert, daß sie zu erheblichen Abstrichen an ihren Forderungen bereit waren, die einem Totalverzicht recht nahe kamen. Die Reduzierung der amerikanischen Nachkriegsforderungen war wegen ihres immensen Umfangs von \$ 3,2 Milliarden der eigentliche Schlüssel zur Ermöglichung einer Regelung für die Vorkriegsschulden. Aus innenpolitischen Gründen verlangten die Amerikaner aber von Briten und Franzosen, daß sie ihre jeweiligen Forderungen in einem prozentual gleichen Umfang herabstufen sollten. Für die Franzosen war dies kein grundsätzliches Problem. Die Frage der Nachkriegsschulden war für sie von nachrangiger Bedeutung, da sich die französischen Forderungen auf bescheidene \$ 15 Millionen beliefen. Zudem handelte es sich um eine politische Größe von fragwürdiger Herkunft. Im Zentrum des französischen Interesses standen die Vorkriegsschulden, deren Regelung von einer deutlichen Reduzierung der Nachkriegsschulden nur profitieren konnte.

Für die Briten sah die Sache anders aus. Natürlich waren sie – speziell die britischen Gläubiger – grundsätzlich an einer Regelung der deutschen Vorkriegsschulden interessiert, wegen der angespannten Finanzsituation des Landes war die britische Regierung aber gleichermaßen auf eine Rückerstattung der Ausgaben für die deutsche Nachkriegswirtschaftshilfe bedacht.<sup>1</sup> Die britische Regierung war nur bereit, auf einen geringen Prozentsatz ihrer Nachkriegsforderungen zu verzichten.<sup>2</sup> Der von den Amerikanern angeregte Verzicht auf einen größeren Teil der Forderungen kam für sie nicht ernsthaft in Frage. Gleichwohl waren sie der Meinung, daß die wirtschaftlich potenten Amerikaner zugunsten der Vorkriegsschulden auf einen erheblichen Teil ihrer Forderungen aus der Nachkriegswirtschaftshilfe ver-

---

<sup>1</sup> Minute Stevens/Crawford to Sir Herbert Brittain: German post-war debts, 5. 6. 1951, PRO, T 236-4406.

<sup>2</sup> Copleston (Treasury) to Stevens (Foreign Office, German Section), 22. 6. 1951, PRO, FO 371-93915; Abbott to Copleston: Claims against German: U.K. Claims in respect of post-war economic assistance, 18. 6. 1951, PRO, T 236-4406.

zichten sollten, ohne von ihren veramten Vettern ein vergleichbares Opfer zu verlangen. Angesichts der verhärteten Standpunkte hatten die bisherigen Verhandlungen zu keinem greifbaren Ergebnis geführt. Die Amerikaner wichen kein Jota von ihrer Forderung nach einem prozentual gleichen *scaling down* der Forderungen aller Besatzungsmächte ab.

Eine Lösung des Problems mußte aber bald gefunden werden, wenn der Zeitplan für die weiteren Verhandlungen in etwa eingehalten werden sollte. Rendel hielt es für das beste, den Amerikanern entgegenzuhalten, daß ein großer Teil der britischen Verschuldung gegenüber den USA aus der Finanzierung der Wirtschaftshilfe für das besiegte Deutschland resultierte. Großbritannien habe borgen müssen, um helfen zu können. Wenn die amerikanische Regierung nun von den Briten einen weitgehenden Verzicht auf die Forderungen aus der Nachkriegswirtschaftshilfe verlange, dann müßte sie ihrerseits zu einem Entgegenkommen bei der Rückzahlung der britischen Anleihe bereit sein.<sup>3</sup> Die Schmach der Amerika-Anleihe von 1946 saß immer noch tief im britischen Bewußtsein. In Sondierungsgesprächen mit Warren Lee Pierson und John W. Gunter wurde aber keine Bereitschaft der Amerikaner erkennbar, die Anleihe zu berücksichtigen.<sup>4</sup> Wie Rendel vertrat auch der britische Schatzkanzler die Meinung, daß vor diesem Hintergrund bei den Nachkriegsschulden, denen er ausdrücklich „a considerably stronger basis on moral grounds“ zubilligte als den privaten Vorkriegsschulden, nur marginale Nachlässe vertretbar seien: „We must *not* let the pre-war creditors get away with it while we, the Government get nothing.“<sup>5</sup> Die Äußerungen von Schatzkanzler Gaitskell rührten an altbekannte Vorurteile gegen die Vorkriegsgläubiger, die sachlich unberechtigt waren.

In internen Beratungen gelangten *Treasury* und *Foreign Office* zu der Auffassung, daß das delikate Problem *scaling down* am besten in direkten Verhandlungen zwischen der britischen und der amerikanischen Regierung zu lösen sein würde. Im Hinblick darauf wurden die britischen Nachkriegsforderungen noch einmal einer gründlichen Revision unterzogen.<sup>6</sup> Alles in allem wurde eine Reduzierung der Ansprüche um 10% für vertretbar gehalten als faktische Vorwegnahme von Reduktionsforderungen, die von deutscher Seite vermutlich gestellt und wie folgt begründet werden würden:

<sup>3</sup> Rendel: German post-war debts, 30. 6. 1951, PRO, FO 371-93916.

<sup>4</sup> Stevens to Franks (Washington), 12. 7. 1951, PRO, FO 371-93916.

<sup>5</sup> Minute Stevens to Secretary of State, 26. 6. 1951, PRO, FO 371-93915.

<sup>6</sup> Foreign Office, German Finance Department: United Kingdom Claims on Germany for Economic Assistance in the Post-war Period, 10. 8. 1951, PRO, FO 371-93915. Darin enthalten sind detaillierte Einzelaufstellungen. Die Ausgaben werden insgesamt mit £ 206,4 Mio. beziffert, davon £ 121,4 Mio. und \$ 342,6 Mio.

1. Lieferung von Gütern ohne zwingende Notwendigkeit, 2. überhöhte Preise für Warenlieferungen, 3. Qualitätsmängel an den gelieferten Waren und 4. Fehlen zuverlässiger Liefernachweise.<sup>7</sup> Der britischen Regierung war sehr an einer schnellen Lösung des Problems gelegen. Die Gespräche mit der Bundesregierung über die Nachkriegsschulden waren für den Herbst terminiert, und bis dahin mußte eine interne Einigung erfolgt sein. Außerdem gab es Befürchtungen, daß sich Schuldner und Gläubiger schon vorab informell über wichtige Verhandlungsziele verständigen könnten, die nur zu Lasten der Nachkriegsschulden gehen konnten. Die Briten wollten dies unbedingt verhindern.<sup>8</sup>

Latent bestand durchaus die Gefahr einer Isolation der Briten und die Möglichkeit der Bildung antibritischer Koalitionen, denn nur die britische Regierung hatte ein wirkliches Interesse an den Nachkriegsschulden. Mit dieser Haltung stand sie den Interessen der übrigen Beteiligten zumindest partiell im Wege. Es zeugt von wachsender Nervosität der britischen Regierung, daß sie auf Veröffentlichungen in der deutschen Presse, in denen die britische Haltung zur Schuldenfrage weitaus kritischer beurteilt wurde als die amerikanische, verärgert reagierte. Die britischen Behörden in der Bundesrepublik wurden vom *Foreign Office* eigens angewiesen, in der öffentlichen Wahrnehmung aktiv dem Eindruck Vorschub zu leisten, daß die drei Besatzungsmächte „are completely united in their attitude towards a debt settlement and make clear that nothing can be gained by playing off one element against another.“<sup>9</sup> Daß dies nicht den Tatsachen entsprach, war auch den Deutschen nicht völlig verborgen geblieben. In Washington war man im Sommer 1951 jedenfalls nicht allzu gut auf die Briten zu sprechen, die man für die Schwierigkeiten allein verantwortlich machte. Der britische Botschafter Sir Oliver Franks bekam die Verärgerung der amerikanischen Regierung bei einem Gespräch mit Reinstein und Margolies im *State Department* deutlich zu spüren. Reinstein warf Franks eine Verhärtung der britischen Position in der Frage der Nachkriegsschulden vor. Nachdem früher bereits eine Reduktionsbereitschaft von 20% im Raum gestanden habe, sei jetzt nur von 10 bis 15% die Rede. Dieses Verhalten vertiefte die Gräben zwischen Großbritannien und den Vereinigten Staaten.<sup>10</sup>

<sup>7</sup> Foreign Office, German Finance Department: Possible Reduction of U. K. Claims on Germany, July 1951, PRO, FO 371-93915.

<sup>8</sup> Minute to Brittain (Treasury), 27. 6. 1951, PRO, T 236-4406.

<sup>9</sup> Crawford (German Finance Department) to Melville (Office of the Financial Adviser to the U.K. High Commissioner, 7. 8. 1951, PRO, FO 371-93967.

<sup>10</sup> Department of State: Memorandum of Conversation: U.K. position relating to settlement of



Franks war von seiner Regierung beauftragt worden, mit der US-Administration über die Nachkriegsschulden zu verhandeln. Er sollte dabei auf den enormen Größenunterschied zwischen den britischen und den amerikanischen Nachkriegsforderungen verweisen, die zu einem erheblichen Teil aus der Marshallplanhilfe resultierten, die der Bundesrepublik im Gegensatz zu den anderen europäischen Empfängerländern ganz überwiegend als *loan* und nicht als *grant* gewährt worden war. Dafür waren seinerzeit politische Gründe geltend gemacht worden, so daß die britischen Hoffnungen auf ein Entgegenkommen der USA in dieser Frage nicht unberechtigt waren. Hinzu kamen die unverhältnismäßig hohe Prosperität der USA, die relativ schlechten Erlöse Großbritannien aus der IARA und – last not least – die Rückzahlungsverpflichtungen aus der Anleihe von 1946. Das Argument, die amerikanische Regierung befürchte bei einem Abrücken vom Gleichheitsprinzip Schwierigkeiten mit dem *US-Congress*, sollte Franks mit einem Verweis auf den britischen Steuerzahler parieren.<sup>11</sup> Trotz der bisher negativen Erfahrungen hoffte die britische Regierung, die Amerikaner, deren interne Diskussion noch nicht abgeschlossen war, in ihrem Sinn beeinflussen zu können. Franks sollte eine Erstattung der britischen Nachkriegsschulden in Höhe von £ 175 Millionen einfordern, was einem Abschlag von gut 10% entsprach. Als Schmerzgrenze für die weiteren Verhandlungen wurden vertraulich £ 150 Millionen benannt, zahlbar in zwanzig Jahresraten ohne Zinsen *pari passu* mit den Vorkriegsschulden.

Eine Schlechterstellung der Nachkriegsschulden kam für die britische Regierung nicht in Frage. Da die fortwährenden Hilfszahlungen der USA an die Bundesrepublik ein gewichtiges Argument zugunsten der Amerikaner waren, wollten sich die Briten nötigenfalls auf eine sogenannte „convalescence period“, d. h. ein Transfermoratorium, einlassen. Allerdings sollten die USA im Gegenzug ihre Vorbehalte gegen DM-Zahlungen aufgeben, die zur Finanzierung der britischen Rhein-Armee verwandt werden konnten.<sup>12</sup> Die Aufwendungen für den Unterhalt der britischen Truppen in Deutschland waren in den fünfziger und sechziger Jahren ein ständiger Streitpunkt

---

claims against Germany arising out of post-war economic assistance, 30. 8. 1951, NA, RG 59–1514.

<sup>11</sup> Memorandum Saul L. Sherman to Kearney, 12. 9. 1951, NA, RG 43–299. Im Gegenzug untersuchten die Amerikaner, ob die britische Regierung in puncto Nachkriegsschulden an Parlamentsbeschlüsse gebunden waren. Das Ergebnis war negativ.

<sup>12</sup> Telegram from Foreign Office to Washington: Settlement of German debts for expenditure of France, United Kingdom and United States on Post-war economic assistance, 8. 8. 1951, PRO, T 236–4407; Draft Telegram to US Government: German Post-war debts (undatiert), PRO, FO 371–93915.

zwischen Bonn und London. Die britische Regierung warf der Bundesregierung vor, ihre finanziellen Aufwendungen für das westliche Verteidigungsbündnis in ungebührlicher Weise zu instrumentalisieren, um sich andere finanzielle Verpflichtungen vom Halse zu schaffen.<sup>13</sup> Es schmerzte die Briten besonders, daß die Deutschen dabei noch Schützenhilfe von den USA erhielten. Reinstein ließ gegenüber Franks keinerlei Zweifel aufkommen, daß das Thema *defense* in den deutsch-amerikanischen Beziehungen eine Sonderrolle spielte. Eine Überstrapazierung des Bundeshaushaltes für Schuldenzahlungen kam für die Amerikaner nicht in Frage. *Western defense* hatte auf jeden Fall Priorität.<sup>14</sup>

Aus Sicht von Franks verlief die Unterredung im *State Department* ergebnislos, da die Amerikaner in keiner Weise ein Abrücken von ihrer bisherigen Position erkennen ließen.<sup>15</sup> Ganz so schlimm war es nicht, denn Franks Bericht über die sich in Folge der Iran-Krise dramatisch verschlechternde britische Zahlungsbilanzsituation hatte auf seine amerikanischen Gesprächspartner doch einen gewissen Eindruck gemacht, zumal der Besuch des britischen Schatzkanzlers Gaitskell in Washington vor der Tür stand.<sup>16</sup> Für die Amerikaner war es an der Zeit, ihre Marschroute für die weiteren Verhandlungen endlich festzulegen. Grundsätzlich stand fest, daß die Nachkriegsschulden primär als *bargaining power* dienen sollten und daß Nachlässe gewährt werden würden. Der *National Advisory Council* hatte aber in einem *Statement* vom 26. April 1951 verfügt, daß ein Forderungsverzicht der USA „in conjunction with a corresponding waiver of similar claims by the British and the French“ erfolgen müsse. Wie diese Formulierung konkret auszulegen war und welcher Spielraum für eine unterschiedliche Behandlung der drei Länder noch verblieb, war innerhalb der amerikanischen Administration umstritten.<sup>17</sup> Den mit den konkreten Verhandlungen befaßten Personen schwante bereits seit längerem, daß sich Zugeständnisse der USA an die Briten nicht vermeiden lassen würden.<sup>18</sup> Die prekäre britische Zahlungsbilanzsituation trug dazu bei, daß diese Einsicht in Washington sukzessive an Boden gewann. Anderenfalls drohte die

<sup>13</sup> Vgl. ZIMMERMANN, S. 225 ff.

<sup>14</sup> Frank W. Fetter to Mr. Jones re German external debt and the German budget, 29. 8. 1951, NA, RG 59-1514.

<sup>15</sup> Telegram from Washington (Franks) to Foreign Office, 31. 8. 1951, PRO, T 236-4407.

<sup>16</sup> Department of State (Acheson) to UN United States Mission, New York, 30. 8. 1951, NA, RG 59-1514.

<sup>17</sup> Settlement with Germany on account of post-war economic assistance, 7. 8. 1951, NA, RG 43-229.

<sup>18</sup> Memorandum of Conversation: Reinstein, Pierson, Margolies, 24. 7. 1951, NA, RG 59-5170.

Gefahr, daß Großbritannien die Stationierung seiner Truppen in der Bundesrepublik nicht länger finanzieren konnte und dadurch die amerikanische Globalstrategie gefährdete. Entsprechende Appelle wurden auch von Hochkommissar McCloy an das *State Department* gerichtet.<sup>19</sup>

Den Weisungen des *Foreign Office* folgend verfochten Botschafter Franks und seine Mitstreiter bei ihren Verhandlungen mit dem *State Department* eine konsequente Linie. Angesichts der prekären ökonomischen Lage ihres Landes gingen die Briten im Grunde davon aus, daß die Amerikaner früher oder später ein „unequal scaling down“ und die Aufrechterhaltung der britischen Nachkriegsforderungen „substantially(!) in full“ akzeptieren würden.<sup>20</sup> Letzteres war das primäre britische Verhandlungsziel. Die von den Briten gewählte Formulierung ließ aber dennoch eine gewisse Kompromißbereitschaft erkennen. Ein Kompromiß war möglich, wenn beide Seiten von ihren Maximalpositionen abrückten. Botschafter Pierson wurde vom *State Department* beauftragt, seine Europareise zu Sondierungsgesprächen mit der Regierung in London zu nutzen.<sup>21</sup> Mitte September traf er dort in Begleitung von Gunter mit Rendel, Waley und Stevens zu vertraulichen Gesprächen zusammen. Obwohl beide Seiten um eine Verständigung bemüht waren, kam man einer Lösung nicht näher. Die Standpunkte lagen noch zu weit auseinander. Ein als private Meinungsäußerung deklarerter Testballon Piersons, die britischen Forderungen um 40%-50% und die amerikanischen parallel um 80% zu senken, fand keine wohlwollende Aufnahme. Die britische Regierung beurteilte die deutsche Zahlungsfähigkeit perspektivisch wesentlich günstiger als die USA und lehnte deshalb umfassende Konzessionen bei ihren (!) Nachkriegsschulden ab. Die hohen Aufwendungen für die britischen Truppen in Deutschland wurden ebenfalls geltend gemacht. Rendel teilte Pierson vertraulich mit, daß Schatzkanzler Gaitskell eine besonders harte Linie verfocht und bisher keinerlei Bereitschaft gezeigt hatte, davon abzuweichen.<sup>22</sup> Im Unterschied zu den Hardlinern im *Treasury* gab es im *Foreign Office* aber durchaus Stimmen, die Konzessionen befürworteten. Grund war die nicht unberechtigte Sorge, daß die Ame-

---

<sup>19</sup> Department of State, Memorandum of Conversation: C.D. Glendenning (Office of International Finance, Treasury), 5. 9. 1951, NA, RG 59-1514.

<sup>20</sup> Department of State, Memorandum of Conversation: Sir Sidney Cains/Allan Christelow (U.K. Treasury) and Stinebower/Margolies, 13. 9. 1951; Christelow (U.K. Treasury) to Stinebower (Department of State), 14. 9. 1951, NA, RG 59-15114.

<sup>21</sup> Acheson to Pierson (US Embassy London), 17. 9. 1951, NA, RG 59-1514.

<sup>22</sup> Pierson (London) to Secretary of State, 19. 9. 1951, NA, RG 59-1514; German post-war debts: Note on a private conversation between Sir George Rendel, Mr. Roger Stevens, Sir David Waley, Mr. Warren Lee Pierson and Mr. Gunter on the morning of 18. 9. 1951, PRO, FO 317-93917.

rikaner aus Verärgerung über die britische Sturheit plötzlich mit einem Totalverzicht auf ihre Nachkriegsschulden vorpreschen und damit Fakten schaffen könnten. Die britische Regierung würde dann allein einer Front aus Gläubigern, Deutschen und Amerikanern gegenüberstehen.<sup>23</sup>

Nach seinen Gesprächen in London reiste Pierson für einige Tage nach Deutschland. Dort traf er sowohl mit Mitgliedern der amerikanischen Besatzungsbehörden als auch mit Vertretern der Bundesregierung zusammen. Versteckte Hinweise Piersons auf eine bevorstehende Verschiebung der Herbstkonferenz wurden von seinen deutschen Gesprächspartnern wenig begeistert aufgenommen. Eine kurze Verzögerung aus technischen Gründen sei hinnehmbar, im Interesse einer zügigen Wiederherstellung normaler Finanzbeziehungen mit dem Ausland wurde Pierson jedoch zu baldigen Verhandlungen gedrängt.<sup>24</sup> Über die Verschiebung der Konferenz und ihre Hintergründe waren die Deutschen informell allerdings längst im Bilde.<sup>25</sup> Mit ihrem Wunsch, unnötigen Zeitverlust zu vermeiden, rannten die Deutschen offene Türen ein, denn die Amerikaner lehnten eine Verzögerung von mehr als zwei Wochen ab. Die Briten dachten eher an zwei bis drei Monate. Außer ihnen war jedoch niemand an einer Verschiebung der Hauptkonferenz interessiert.<sup>26</sup> In seinen Gesprächen mit Abs, Adenauer und Schäffer gewann Pierson den Eindruck, daß die britischen Erwartungen bezüglich einer umfassenden Rückzahlung der britischen Nachkriegsschulden den deutschen Vorstellungen völlig zuwider liefen. McCloy machte darauf aufmerksam, daß sich eine verzögerte Regelung der Nachkriegsschulden negativ auf die Verhandlungen über den deutschen Verteidigungsbeitrag auswirken würde. Er appellierte an Außenminister Acheson, den Briten klar zu machen, daß die Aushandlung eines für die Deutschen akzeptablen Vertrags von größter Wichtigkeit für die westlichen Verteidigungsanstrengungen war.<sup>27</sup>

Auf seiner Rückreise in die USA legte Pierson einen Zwischenstopp in Heathrow ein. In einem Besprechungszimmer des Flughafens fand ein neuerlicher Meinungsaustausch statt, an dem auch die Franzosen teilnahmen. Unter dem frischen Eindruck seines Deutschlandbesuchs brachte Pierson

<sup>23</sup> Rendel to Stevens: German post-war debts, 10. 9. 1951, PRO, FO 371-93917.

<sup>24</sup> Aufzeichnung Seeliger vom 5. 10. 1951, PA/AA, Abt. II, Nr. 1529 (LSA 24).

<sup>25</sup> David Ginsburg (Washington) to Abs, 2. 10. 1951, BA, B 126-48367; die Frau der Leiters der Deutschlandabteilung im State Department (Byroade) arbeitete in der Kanzlei Ginsburg & Brown: Aktenvermerk BdL vom 5. 10. 1951, HADBB, B 330-2667.

<sup>26</sup> Crawford: Programme for future Stages of debt settlement, 20. 9. 1951, PRO, FO 371-933977.

<sup>27</sup> McCloy (Frankfurt) to Secretary of State, 25. 9. 1951, NA, RG 59-1514.

eher noch weniger Verständnis für die britische Position auf als zuvor. Das forcierte Bemühen der britischen Regierung, die Themenkomplexe Nachkriegsschulden und Besatzungskosten miteinander zu verflechten, stieß auf deutliche Ablehnung.<sup>28</sup> Die Briten klagten ihrerseits über das geringe Verständnis der Amerikaner für die schwierige Situation ihres Landes. Für die Franzosen war nun deutlich sichtbar, daß es „a basic disagreement between the United States and the United Kingdom Governments over the question of the post-war debt“ gab.<sup>29</sup> Bisher hatte man sich bemüht, die Schwierigkeiten unter der Decke zu halten. Wenn die Enttäuschung über das Ergebnis der Besprechung auch groß war, so gab es doch ein Positivum zu vermerken: Botschafter Pierson hatte erstmals die grundsätzliche Bereitschaft der USA zu einem *unequal scaling down* zu erkennen gegeben.<sup>30</sup> Allerdings verbunden mit der Einschränkung, daß der *US-Congress* einem marginalen *scaling down* der britischen Nachkriegsforderungen nicht zustimmen würde. Ein *scaling down* von 40% oder mehr kam aber laut Rendel für die britische Regierung nicht in Frage.<sup>31</sup> Für die Briten stand fest, daß die Hauptkonferenz solange nicht beginnen konnte, bis bei den Nachkriegsschulden eine „clear, definite and agreed policy“ vereinbart worden war.<sup>32</sup> Auch wenn die Verschiebung der Hauptkonferenz bei den Gläubigern und einigen Drittländern für Verärgerung sorgte, sah sich die britische Regierung zu einer substantiellen Reduzierung ihrer Forderungen erst in der Lage – wohl wissend, daß dies den Amerikanern sehr mißfiel –, wenn die Frage der Stationierungskosten einer Lösung zumindest nahe war: „We might find ourselves landed with an unsatisfactory settlement on debts and a little later with an inadequate arrangement on financial support for the allied forces.“<sup>33</sup> Die Sitzungen der TCGD wurden bis zum 15. Oktober unterbrochen.

Die Briten konnten nun zwar davon ausgehen, daß ihnen die Amerikaner – notgedrungen – ein Stück entgegenkommen würden, sie empfanden ihre

---

<sup>28</sup> Pierson (London) to Secretary of State, 26. 9. 1951, NA, RG 59–1514.

<sup>29</sup> Note by Sir George Rendel of meeting with Mr. Pierson on the morning of the 25<sup>th</sup> September (very confidential), 26. 9. 1951, PRO, FO 371–93917 (Teilnehmer waren: Pierson, Gunter, Eisenberg, Kearney (USA); Gregh, Sergeant, Rodocanachi (F); Rendel, Waley, Stevens (FO), Symons (Treasury) (UK).

<sup>30</sup> R.S. Symons to Sir Lesley Rowan, 26. 9. 1951, PRO, T 236–4407.

<sup>31</sup> Telegram from Foreign Office to Washington, German Economic distribution, 2. 10. 1951, PRO, FO 371–93917.

<sup>32</sup> Note by Sir Rendel of meeting with Mr. Pierson on morning of the 25<sup>th</sup> September, PRO, FO 371–93917.

<sup>33</sup> Telegram from Foreign Office to Washington (secret), German economic distribution, 19. 9. 1951, PRO, FO 371–93917.

Lage aber als äußerst unbehaglich, weil Großbritannien auf die Großzügigkeit der USA unbedingt angewiesen war. Die totale Abhängigkeit verletzte das sensible britische Ehrgefühl, zumal die britische Regierung im Zusammenhang mit der Schuldenregelung allen Seiten immer Opferbereitschaft gepredigt hatte, nun selbst dazu aber kaum in der Lage war. Hinzu kam die latente Unsicherheit über die eigentlichen Pläne und Ziele der amerikanischen Regierung. Botschafter Franks wurde beauftragt, in Washington mehr über die amerikanischen Absichten in Erfahrung zu bringen. Bisher bewegte man sich auf dem Boden mehr oder weniger begründeter Spekulationen. London rechnete damit, daß die US-Regierung prinzipiell zu einem drastischen *scaling down* ihrer Forderungen entschlossen war, offizielle Zusagen lagen aber nicht vor. Informell war zu einem früheren Zeitpunkt von minus 90% die Rede gewesen. Die Vermutung Rendels, daß sich die Amerikaner in der Sache noch immer nicht ganz schlüssig waren und deshalb eine undurchsichtige Informationspolitik betrieben, war richtig.<sup>34</sup> Die in der US-Administration seit geraumer Zeit bestehenden Meinungsunterschiede darüber, wie hoch das eigene *scaling down* sein mußte und wie niedrig das britische *scaling down* sein durfte, mußten endlich entschieden werden.<sup>35</sup> Am Ende obsiegten die Kräfte (*Treasury, Federal Reserve, ECA-Administration*), die gegen einen sehr hohen oder gar vollständigen Verzicht auf die amerikanischen Nachkriegsforderungen eingestellt waren, über diejenigen (*State Department, HICOG*), die mit Blick auf den deutschen Wehrbeitrag mehr Entgegenkommen zeigen wollten. Für den internen amerikanischen Meinungsbildungsprozeß war letztlich ausschlaggebend, daß Finanzexperten der Bundesrepublik eine brillante finanzielle Zukunft prognostizierten und damit die britische Argumentation stützten.<sup>36</sup>

Am 19. Oktober wurde Vertretern der britischen Botschaft im *State Department* offiziell mitgeteilt, daß die USA zu einem *unequal scaling down* bereit waren.<sup>37</sup> Damit war die wichtigste Hürde zur Lösung des Problems genommen. In London atmete man auf.<sup>38</sup> Die weiteren Schritte erfolgten dann relativ rasch, weil alle Seiten nach der langen Durststrecke um eine

<sup>34</sup> Rendel to Franks, Washington (Personal and very confidential), 6. 10. 1951, PRO, FO 371-93917.

<sup>35</sup> Settlement with Germany on account of post-war economic assistance, 7. 8. 1951, NA, RG 43-229. Darin findet sich eine Analyse der unterschiedlichen Ansätze innerhalb der US-Administration.

<sup>36</sup> Margolies (Director of German Economic Affairs) to Byroade (US Embassy Paris), 8. 11. 1951, NA, RG 59-5206; vgl. KAPLAN und SCHLEIMINGER, S. 97 ff.

<sup>37</sup> Department of State: Memorandum of Conversation, 19. 10. 1951, NA, RG 59-5206.

<sup>38</sup> Telegram from Foreign Office to Washington (secret), 23. 10. 1951, PRO, FO 371-93917.

schnelle Einigung bemüht waren. Am 29. Oktober unterbreitete Pierson den Mitgliedern der TCGD in einer informellen Sitzung einen Vorschlag zur Regelung der Nachkriegsschulden, der folgende Kernpunkte enthielt: 1. England (Frankreich) und die Vereinigten Staaten reduzieren ihre Nachkriegsforderungen jeweils um 25%. Mit diesem Abschlag sollten deutsche Gegenforderungen von vornherein unterbunden werden. 2. Die USA reduzieren ihre Forderungen um weitere 25% zugunsten der Vorkriegsschulden. 3. Zum Ausgleich verzichteten England und Frankreich auf einen Teil der Zinszahlungen oder machen anderweitige Zugeständnisse. 4. Die Rückzahlung erfolgt in 35 Jahresraten zu 2½% Zinsen. Sämtliche Zugeständnisse standen unter dem Vorbehalt, daß eine zufriedenstellende Regelung der Vorkriegsschulden zustande kam.<sup>39</sup>

Bereits eine Woche später konnten sich Briten und Amerikaner bei einem Treffen in der Londoner US-Botschaft nach eingehender Diskussion von drei Varianten des ursprünglichen Vorschlags von Pierson auf eine gemeinsame Formel verständigen. Diese sah folgende Regelung vor: 1. Großbritannien reduziert seine Nachkriegsforderungen um 25%, zahlbar in 20 Jahresraten ohne Zinsen (Frankreich dito). 2. Die USA reduzieren ihre Nachkriegsforderungen auf \$ 1,2 Milliarden, zahlbar in 35 Annuitäten zu 2½% Zinsen. Unter Einbeziehung des Zinsverzichts wurde für Großbritannien das *scaling down* auf insgesamt 40% hochgerechnet, der Abschlag der USA belief sich auf 62½%.<sup>40</sup> Rendel hatte grünes Licht erhalten, der vorgeschlagenen Reduktion um 25% plus Zinsverzicht zuzustimmen, wenn Pierson auf eine Reduzierung der Laufzeit von 35 auf 20 Jahre einging. Im *Treasury* war man der Meinung, daß der Zinsverlust durch die kürzere Laufzeit ausgeglichen würde.<sup>41</sup> Die Franzosen äußerten ihrerseits Bedenken gegen die Vereinbarung. Sie hielten die von der Bundesrepublik jährlich für die Nachkriegsschulden aufzubringenden Transferleistungen für zu hoch im Hinblick auf die Vorkriegsschulden.<sup>42</sup> Das britische *Treasury* hielt diese Einschätzung, die auch von wichtigen Beamten des *State Department* geteilt wurde, für falsch.<sup>43</sup>

<sup>39</sup> Rendel: TCGD: Question on post-war debts, November 1951, PRO, FO 371-93917.

<sup>40</sup> Pierson (London) to Secretary of State (Lewis), 6. 11. 1951, NA, RG 59-1515.

<sup>41</sup> Note by Sir Rendel of Developments on Monday 5<sup>th</sup> November 1951, 6. 11. 1951, PRO, T 236-4408.

<sup>42</sup> Note by Sir Rendel of Conversation with Mr. Gregh on 6<sup>th</sup> November 1951, PRO, FO 371-93918.

<sup>43</sup> Margolies (Director of Office of German Economic Affairs) to Byroade (US Embassy Paris), 8. 11. 1951, NA, RG 59-5206.



In einer Analyse wurde die auf ca. \$ 73 Millionen veranschlagte Transfer-rate pro Jahr für tragbar gehalten. Nach Berechnungen des *Treasury* mußten für die Bedienung der Vorkriegsschulden bei einer angenommenen Laufzeit von 25 Jahren pro Jahr \$ 250–300 Millionen aufgewendet werden. Durch ein Moratorium von 4 bis 5 Jahren würde die jährliche Transferrate auf \$ 200 Millionen abgesenkt werden können. Diese Summe wurde im Hinblick auf die deutsche *capacity to pay* für realistisch gehalten. Zwar hatte Abs in einer öffentlichen Äußerung mal von \$ 120 Millionen als Obergrenze gesprochen, in der Analyse ging man aber davon aus, daß es sich dabei um ein taktisch motiviertes und verhandelbares Angebot handeln dürfte. Natürlich wurde einkalkuliert, daß die Gläubiger in der Hoffnung auf mehr jedes deutsche Angebot erst einmal als zu gering ablehnen würden. Auf jeden Fall mußte aber gelten, daß „there is no reason why the taxpayers’ interest should be completely subordinated to the private creditors’ interest.“ Unter den obwaltenden Umständen wurde der mit Pierson vereinbarte Kompromiß von den Beamten des *Treasury* als ein „very satisfactory outcome“ angesehen.<sup>44</sup> Daß sich die USA nicht wie erhofft zu einem radikalen *scaling down* bereit gefunden hatten, war bedauerlich, aber nicht zu ändern.<sup>45</sup> Das Foreign Office schloß sich dieser Meinung grundsätzlich an und beurteilte die Regelung als „relatively favourable to H.M.G.“ Der Regierung wurde die Vereinbarung zur Annahme empfohlen.<sup>46</sup> Auch die amerikanische Regierung erteilte ihre Zustimmung. Die Unterschiede beim *scaling down* waren nicht gravierend, so daß innenpolitische Schwierigkeiten nicht befürchtet werden mußten. Pierson wurde ermächtigt, in den Verhandlungen mit den Deutschen notfalls noch geringfügig nachbessern zu dürfen.<sup>47</sup> Abschließend mußten die widerstrebenden Franzosen auf Kurs gebracht werden.<sup>48</sup> Dies gelang nur *cum grano salis*, denn Frankreich hielt seine Bedenken gegen die hohe Transferbelastung weiter aufrecht.<sup>49</sup> Dennoch waren nun die Voraussetzungen geschaffen, um mit der deutschen Delegation Gespräche über die Nachkriegsschulden zu beginnen.

<sup>44</sup> Treasury: Settlement of Government Claims on Germany for Postwar Economic Assistance, 9. 11. 1951, PRO, FO 371–93918.

<sup>45</sup> Gifford (London) to Secretary of State, 16. 11. 1951, NA, RG 59–1515.

<sup>46</sup> Minute by Stevens: German debt settlement, 10. 11. 1951, PRO, FO 371–93918.

<sup>47</sup> Meeting to discuss proposed settlement of the U. S. post-war claims against Germany on November 8<sup>th</sup>, 1951, 13. 11. 1951; Department of State (Margolies) to US Embassy London, 9. 11. 1951, NA, RG 59–1515.

<sup>48</sup> Gunter (US Embassy London) to Judson C. Jones (Department of State), 20. 11. 1951, NA, RG 59–1515.

<sup>49</sup> TCGD: Minute of the 49<sup>th</sup> meeting on 21<sup>st</sup> of November 1951 in Lancaster House, 17. 1. 1952, PRO, FO 371–100098.

Die offizielle Einladung an die Bundesregierung erging sehr kurzfristig am 17. November.<sup>50</sup> Diesmal handelte es sich nicht um eine größere Konferenz, sondern um Beratungen zwischen dem Dreimächteausschuß und der Deutschen Delegation zur konkreten Vorbereitung der Hauptkonferenz.<sup>51</sup> Dabei ging es erst einmal um die Nachkriegsschulden, deren Regelung eine wichtige Voraussetzung für die Verhandlungen über die Vorkriegsschulden war.

Die November-Konferenz begann am 26. November in London. Sir George Rendel und Hermann J. Abs nutzten ihre Begrüßungsansprachen zu grundsätzlichen Darlegungen. Die wohl vorbereiteten Ausführungen Rendels standen unter dem Motto: Wir müssen in die Zukunft schauen und nicht in die Vergangenheit! Rendel erklärte es für verfehlt, die alliierte Besatzungspolitik unter Anlegung aktueller Maßstäbe zu beurteilen. Die Besatzungsmächte hätten unter den damals obwaltenden Umständen ihr Möglichstes getan, um dem am Boden liegenden Deutschland wirtschaftlich wieder auf die Füße zu helfen. Ein Nachkarten sei unerwünscht, weil sich die Besatzungsmächte bereits aus freien Stücken dazu entschlossen hätten, unter bestimmten Bedingungen auf einen Teil ihrer Rückzahlungsansprüche zu verzichten.<sup>52</sup> Rendel hatte offensichtlich die Absicht, einen Schlußstrich unter mögliche Fehler der Vergangenheit zu ziehen. Genau die gegenteilige Strategie verfolgte die deutsche Seite. Abs ging in seiner Erwiderung ausführlich auf die chaotischen Verhältnisse der ersten Nachkriegsjahre ein. Er dankte für die von den Alliierten geleistete Hilfe, verband damit aber ausdrücklich die Erwartung, daß in den Verhandlungen über die Nachkriegsforderungen alle Probleme rechtlicher und rechnerischer Natur angesprochen werden würden.<sup>53</sup> Die Rede von Abs war ebenfalls sehr sorgfältig vorbereitet worden und enthielt alle Vorbehalte, die von deutscher Seite in die Verhandlungen über die Nachkriegsschulden eingebracht werden sollten.<sup>54</sup> In den nächsten Tagen schlossen sich Beratungen im Technischen Ausschuß an, die nur sehr schleppend vorankamen.<sup>55</sup> Die deutschen Vertre-

<sup>50</sup> Slater to Blankenhorn, 17. 11. 1951, PRO, FO 371-93918.

<sup>51</sup> Zur deutschen Delegation gehörten Ministerialrat Dr. Vogel, Regierungsdirektor Dr. Sachs, Regierungsrat Dr. Bauer (alle ERP-Ministerium). In einem späteren Stadium kamen vom BFM Ministerialdirigent Kremer und Dr. Granow hinzu.

<sup>52</sup> Eröffnungsansprache Rendel (vertraulich) vom 26. 11. 1951, PA/AA, Abt. II Nr. 1549 (LSA 41); TCGD: Minute of the 50<sup>th</sup> meeting on Tuesday 22<sup>nd</sup> November 1951, 1. 1. 1952, PRO, FO 371-100110.

<sup>53</sup> Antwort des Herrn Hermann J. Abs auf die Eröffnungsansprache von Sir George Rendel vom 26. 11. 1951, PA/AA, Abt. II Nr. 1505 (LSA 2).

<sup>54</sup> Vogel (London) an Minister Blücher vom 29. 11. 1951, BA, B 146-1200.

<sup>55</sup> Sachs (London) an von Schweinitz (BWM) vom 3. 12. 1951, BA, B 146-1181.

ter waren mit den von alliierter Seite vorgelegten Unterlagen über die alliierten Nachkriegsforderungen äußerst unzufrieden und verlangten zusätzliche Materialien, die als Grundlage einer eingehenden Prüfung dienen konnten.<sup>56</sup> Nur die Besatzungsmächte verfügten im Bereich der Nachkriegsschulden über originäres Material.<sup>57</sup> Die Atmosphäre war angespannt, weil der deutschen Bitte nach weiteren Unterlagen nur zögerlich entsprochen wurde.<sup>58</sup> Im Grunde handelte es sich um ein grobes Mißverständnis: Während der Dreimächteausschuß an einer detaillierten Prüfung der Ansprüche nicht wirklich interessiert war, wollten die Delegierten Bauer und Vogel jede Einzelforderung mit der Gründlichkeit deutscher Juristen unter die Lupe nehmen.<sup>59</sup> Den Besatzungsmächten war aber schon vorher bewußt, was nachher im Bericht der deutschen Delegation zu lesen war: Ein Teil der Forderungen hätte „einer genauen rechtlichen und sachlichen Prüfung nicht standgehalten.“<sup>60</sup>

Am 5. Dezember legte der Technische Ausschuß seinen Abschlußbericht vor. Nach einigem Mühen war es schließlich gelungen, sich auf die ziffernmäßige Höhe der Nachkriegsschulden zu verständigen. Offen blieb die Frage, inwieweit das JEIA-Kapital, soweit es aus deutschen Exporterlösen stammte, als Wirtschaftshilfe im Sinne der Schuldenerklärung gelten konnte. Die Besatzungsmächte bestanden darauf, weil auf dieser Basis der politisch gewollte französische Anteil konstruiert worden war.<sup>61</sup> Am selben Tag fand eine vertrauliche Unterredung von Vertretern der Deutschen Delegation mit den Spitzen der TCGD statt, an deren Ende Sir Rendel die

<sup>56</sup> Bericht über die zweiseitigen Besprechungen der Delegation der Vereinigten Staaten und der deutschen Delegation über die Ansprüche der Vereinigten Staaten gegen Deutschland aus der Nachkriegs-Wirtschaftshilfe vom 6. 12. 1951, PA/AA, Abt. II Nr. 1552 (LSA 45); es gab Gespräche am 27., 28., 30. 11. und 3., 4., 5. 12. 1951.

<sup>57</sup> Bundesminister für den Marshall-Plan: Memorandum über die Nachkriegs-Auslandsschulden vom 20. 9. 1951, PA/AA, Abt. II Nr. 1518 (LSA 13).

<sup>58</sup> Niederschrift über die JEIA-Besprechung mit den Sachverständigen der Gläubigerstaaten am 30. November vom 1. 12. 1951, BA, B 146–1181; Vogel (London) an Blücher vom 6. 12. 1951, PA/AA, Abt. II Nr. 1501 (LSA 2).

<sup>59</sup> Vgl. ABS, Entscheidungen, S. 106 ff.; vgl. ABS, Der Weg zum Londoner Schuldenabkommen, S. 86. Es habe sich um „eine reine Scheinverhandlung“ gehandelt.

<sup>60</sup> Bericht der Deutschen Delegation für Auslandsschulden über die Besprechungen zur Regelung der Nachkriegsschulden in London vom 26. November bis 10. Dezember 1951 (Abs) vom 13. 12. 1951, PA/AA, Abt. II Nr. 1550 (LSA 42); abgedruckt in: AAPBD, 1951, S. 696 ff.

<sup>61</sup> Bericht des Technischen Ausschusses über die Prüfung der Forderungen der Regierungen der Vereinigten Staaten, des Vereinigten Königreichs und Frankreichs in Bezug auf die Nachkriegswirtschaftshilfe an Deutschland vom 5. 12. 1951, PA/AA, Abt. II Nr. 1552 (LSA 45). Danach bestanden folgende Ansprüche: USA \$ 3,213 416.542 Mrd.; Großbritannien £ 201,8 Mio.; Frankreich \$ 15,789 936.

Abgabe einer Erklärung der drei alliierten Regierungen zur Regelung der Nachkriegsschulden für den folgenden Tag ankündigte. Abs hatte zuvor noch vergeblich versucht, den Mitgliedern der TCGD einige Gesichtspunkte näher zu bringen, die in der innerdeutschen Diskussion eine große Rolle spielten. Er hatte darauf aufmerksam gemacht, daß die chaotische Lage der Jahre 1945/46 auch auf Maßnahmen zurückzuführen war, die von den Alliierten während oder unmittelbar nach dem Krieg veranlaßt worden waren. Zumindest ein Teil der alliierten Hilfslieferungen sei erst in Folge dieser Maßnahmen nötig geworden, denn die Abtrennung der Ostgebiete habe erstens zum Verlust einer wichtigen Ernährungsbasis des früheren Deutschen Reichs und zweitens zum Zustrom von Millionen von Flüchtlingen in die durch Bomben zerstörten Westgebiete geführt. Die daraus zu ziehenden Schlußfolgerungen lagen auf der Hand, Rendel wies die Argumentation von Abs jedoch entschieden zurück.<sup>62</sup>

Am 6. Dezember 1951 erfolgte der Durchbruch. Zu Beginn der Sitzung ging Abs noch einmal auf die deutschen Vorbehalte ein und machte Ausführungen zur angespannten deutschen Zahlungsbilanzsituation.<sup>63</sup> Im Anschluß an die Ausführungen von Abs gaben Pierson, Rendel und Gregh Erklärungen im Namen ihrer Regierungen ab, in denen sie die Bereitschaft zur Reduktion der Nachkriegsforderungen darlegten.<sup>64</sup> Von herausragender Bedeutung war die Reduzierung der amerikanischen Nachkriegsforderungen um \$ 2 Milliarden auf \$ 1,2 Milliarden. Pierson verband die Ankündigung mit der bestimmten Erwartung, daß fruchtlose Diskussionen über Einzelposten damit in Zukunft obsolet sein würden.<sup>65</sup> Daraus wurde aber nichts, denn bei der späteren Aushandlung der bilateralen Abkommen zwischen der Bundesrepublik und den drei Besatzungsmächten lebte die Diskussion wieder auf. In den zuständigen Bonner Fachministerien wurde die Prüfung der Einzelforderungen ungeachtet der Aufforderung von Pierson weitergeführt. Die von der Staatlichen Erfassungsgesellschaft (StEG) im Auftrag der Bundesregierung durchgeführten Ankäufe amerikanischer Heeresbestände war z.B. sehr umstritten.<sup>66</sup>

<sup>62</sup> Vogel (London) an Blücher vom 6. 12. 1951, BA, B 146–1213; Weiz an Auswärtiges Amt vom 6. 12. 1951 (vertraulich), PA/AA, Abt. II Nr. 1549 (LSA 41), abgedruckt in: AAPBD, 1951, S. 653 ff.

<sup>63</sup> Bemerkungen des Leiters der Deutschen Delegation für Auslandsschulden zur Regelung der Nachkriegsschulden vom 6. 12. 1951, PA/AA, Abt. II Nr. 1549 (LSA 41).

<sup>64</sup> Statement made by Sir George Rendel at the meeting of the TCGD, 6. 12. 1951; Déclaration de M. Didier Gregh, 6. 12. 1951, PA/AA, Abs. II Nr. 1549 (LSA 41).

<sup>65</sup> Statement by Pierson, 6. 12. 1951, PA/AA, Abs. II Nr. 1549 (LSA 41).

<sup>66</sup> BMW: Sonderbeauftragter für StEG: Memorandum über die Art und das finanzielle Ergebnis des sogenannten „Amerika-Geschäfts“, das die StEG im Auftrag des Bundes abgewickelt

In einer spontanen Erwiderung lobte Abs die Großzügigkeit „of the victor to the vanquished“ als beispiellos in der Geschichte der Menschheit.<sup>67</sup> Aus einem im Anschluß an die Sitzung geführten privaten Gespräch mit Abs nahm der amerikanische Delegationschef Pierson den Eindruck mit, daß die Deutschen mit den angebotenen Nachlässen äußerst zufrieden waren.<sup>68</sup>

So generell stimmte das nicht. Abs zeigte sich zufrieden, weil er als pragmatisch denkender Bankier das Ziel einer schnellen Wiederherstellung der deutschen Kreditwürdigkeit fest im Blick hatte und die angekündigte Reduzierung der Nachkriegsschulden baldige Verhandlungen über die Vorkriegsschulden ermöglichte. Die Freude der übrigen Delegationsmitglieder fiel deutlich gedämpfter aus. In einem Bericht von Ministerialrat Vogel an Minister Blücher war eine gewisse Distanz zu den Ausführungen von Abs erkennbar. Er bezeichnete sie als „eine angemessene erste Antwort“ mit der Einschränkung, daß man „vielleicht über die eine oder andere Nuance abweichender Meinung sein konnte.“<sup>69</sup> Die latente Enttäuschung innerhalb der deutschen Delegation hatte folgende Gründe: Es widersprach der deutschen Mentalität, daß der Dreimächteausschuß berechnete juristische Einwände der Deutschen mit dem Hinweis auf die eigene Großzügigkeit vom Tisch wischte. Der Umfang der von den Besatzungsmächten gewährten Nachlässe wurde zwar als akzeptabel angesehen, von den USA war jedoch bezüglich der Marshallplan-Hilfe ein noch größeres Entgegenkommen erhofft worden. Im Vergleich zu den Rückzahlungsverpflichtungen anderer europäischer Länder waren die deutschen Konditionen nicht übermäßig günstig. Sie bewegten sich vielmehr im oberen Normalbereich.<sup>70</sup>

Hinzu kam, daß die angebotene Regelung nicht nur unter dem Vorbehalt eines tragfähigen Abkommens über die Vorkriegsschulden stand, sondern der Bundesregierung wurde außerdem abverlangt, auf Gegenforderungen für während der Besatzungszeit erlittene Schäden generell zu verzichten.

---

hat (Stand September 1951) vom 9. 11. 1951, PA/AA, Abt. II Nr. 1538 (LSA 30); Weiz (Auswärtiges Amt) an Diplomatische Vertretung der Bundesrepublik (Washington) vom 5. 1. 1952, PA/AA, Abt. II Nr. 1518 (LSA 13). Vgl. KURT MAGNUS, Eine Million Tonnen Kriegsmaterial für den Frieden. Die Geschichte der StEG, München 1954, S. 12 ff.

<sup>67</sup> Antwort von Abs auf die Erklärung der Chefdelegierten in der Sitzung vom 6. 12. 1951, PA/AA, Abt. II Nr. 1549 (LSA 41).

<sup>68</sup> Gifford (London) to Secretary of State, 6. 12. 1951, NA, RG 59–1515.

<sup>69</sup> Deutsche Delegation (Vogel) an Blücher vom 12. 12. 1951, BA, B 146–1181.

<sup>70</sup> Vogel an Ministerialrat Süßkind (Deutsche Vertretung OEEC, Paris) vom 23. 7. 1951, BA, B 146–1179; Vergleich der bilateralen Abkommen vom 14. Juli 1948 und vom 15. Dezember 1949 mit den ERP-Abkommen, die zwischen der US-Regierung, Großbritannien, Italien und Frankreich abgeschlossen wurden (Thiessen) vom 6. 9. 1951, BA, B 146–1213.

Diese Forderung war aber bereits Gegenstand der laufenden Verhandlungen über die Ablösung des Besatzungsstatuts.<sup>71</sup> Abs versprach dennoch, sich für die Annahme dieser Forderung innenpolitisch zu verwenden. Ungeachtet aller berechtigten Einwände beurteilte Abs die von den Besatzungsmächten vorgeschlagene Regelung der Nachkriegsschulden als insgesamt positiv, weil sie eine Basis für die baldige Aufnahme von Verhandlungen über die Vorkriegsschulden bot. Daß die für die Nachkriegsschulden angebotene Regelung noch etwas günstiger hätte ausfallen können, verhehlte Abs in einem späteren Gespräch mit Gunter nicht. Grundsätzlich war er aber optimistisch, daß es zu einer tragfähigen Gesamtlösung kommen würde.<sup>72</sup> Diese Meinung teilte auch der Bundeskanzler.<sup>73</sup>

Es gab aber auch kritische Stimmen. Die Bank deutscher Länder hielt eine Transferbelastung von etwa \$ 75 Millionen pro Jahr allein für die Nachkriegsschulden für viel zu hoch.<sup>74</sup> Präsident Vocke plädierte deshalb für eine Verschiebung der Hauptkonferenz, bis über die Verteidigungslasten und über die Finanzierung der in Deutschland stationierten US-Truppen Klarheit herrschte.<sup>75</sup> Genau dies wollte Abs unter allen Umständen vermeiden, weil er dann mit einer Verzögerung der Wiederherstellung der deutschen Kreditwürdigkeit auf unbestimmte Zeit rechnete.<sup>76</sup> Auch im Auswärtigen Ausschuß des Bundestags wurde die vereinbarte vorläufige Regelung der Nachkriegsschulden kritisch kommentiert. Abs versuchte, den berechtigten rechtlichen Einwänden der Abgeordneten mit Hinweisen auf die von der Kreditanstalt für Wiederaufbau verwalteten Gegenwertmittel zu begegnen.<sup>77</sup> Vizekanzler Blücher setzte sich jedoch gegen Überlegungen, das ERP-Sondervermögen statt für Investitionen zur Tilgung der Nachkriegsschulden zu verwenden, zur Wehr.<sup>78</sup> Blücher plädierte für den Erhalt der

<sup>71</sup> Auswärtiges Amt an Weiz (London) vom 27. 2. 1952, PA/AA, Abt. II Nr. 1549 (LSA 41).

<sup>72</sup> TCGD: Minute of the 64<sup>th</sup> meeting held on 12<sup>th</sup> February 1952 in Lancaster House, 8. 4. 1952, PRO, FO 371–100100.

<sup>73</sup> Vgl. KLAUS GOTTO et al. (Hrsg.), *Im Zentrum der Macht. Das Tagebuch von Staatssekretär Lenz 1951–1953*, Düsseldorf 1989, S. 192 (Eintragung vom 9. 12. 1951).

<sup>74</sup> Präsident Vocke an BFM Schäffer vom 23. 12. 1951, BA, B 126–48371.

<sup>75</sup> Präsident des Direktoriums der Bank deutscher Länder (Vocke) an Schäffer (Abschrift an andere Minister sowie an Abs) vom 23. 12. 1951, BA, B 126–48371.

<sup>76</sup> Aufzeichnung Weiz (geheim) vom 5. 1. 1952, PA/AA, Abt. II Nr. 1532 (LSA 27).

<sup>77</sup> Sitzung des Auswärtigen Ausschusses vom 21. 2. 1952, in: *Der Auswärtige Ausschuß des Deutschen Bundestages*, Bd. 1: Sitzungsprotokolle 1949–1953, S. 566 ff.; Vermerk Vogel vom 22. 2. 1952, BA, B 146–1230.

<sup>78</sup> Blücher an BFM und BWM vom 22. 1. 1952; ERP-Minister Blücher an BFM betr. Tilgung der deutschen Nachkriegsschulden vom 17. 3. 1951, BA, B 146–1213.

Gegenwertmittel als dem einzigen Instrument der Bundesregierung, „um direkt konjunkturpolitisch wirksam werden zu können.“<sup>79</sup>

Mit seiner pragmatischen, zweckorientierten Einstellung sollte Abs Recht behalten. Alle Versuche, die Amerikaner mit juristischen Argumenten zu weiteren Reduzierungen der Nachkriegsschulden zu bewegen, schlugen fehl. Funktionale Konzessionen, z. B. bei der Fixierung von Zahlungszielen, waren im Bedarfsfall aussichtsreicher.<sup>80</sup>

---

<sup>79</sup> Entwurf Schreiben Blücher an BFM vom 11. 2. 1952, BA, B 146–1213.

<sup>80</sup> Paul Leverkühn: Beobachtungen im Hinblick auf die Schuldenkonferenz während meines Besuchs in Washington und New York im Januar 1952 (streng vertraulich) vom 27. 1. 1952, BA, B 126–48378.



#### 4. DIE VORBEREITUNG DER HAUPTKONFERENZ

Bevor die internationalen Verhandlungen über die Vorkriegsschulden beginnen konnten, waren – außer der Regelung der Nachkriegsschulden als *conditio sine qua non* – noch eine Reihe von Fragen inhaltlicher und technischer Natur definitiv zu klären. Der Klärungsprozeß nahm mehrere Monate in Anspruch. Er begann unmittelbar im Anschluß an die Vorkonferenz vom Juli 1951 und zog sich bis zur Eröffnung der Hauptkonferenz Ende Februar 1952 hin. Die Vorbereitungen liefen auf drei Ebenen: Die drei Regierungen mußten unter Einbeziehung der nationalen Gläubigervertreter ihre eigenen Positionen bestimmen, bevor in einem zweiten Schritt die Abstimmung innerhalb der TCGD erfolgen konnte. In zeitlicher Nähe zur Hauptkonferenz konnten dann vorbereitende Gespräche mit der Deutschen Delegation aufgenommen werden, die ihre Verhandlungspositionen und strategischen Ziele bis dahin ebenfalls abgesteckt haben mußte.

Im Anschluß an die Vorkonferenz wurden in London und Washington erst einmal Bestandsanalysen gemacht. Die informellen Beratungen mit der deutschen Delegation und den Gläubigerorganisationen hatten nützliche Erkenntnisse geliefert, die ausgewertet und für die Hauptkonferenz in konkrete Leitlinien transformiert werden mußten. In einigen wichtigen Punkten existierten nach wie vor erhebliche Auffassungsunterschiede zwischen Briten und Amerikanern.<sup>1</sup> Ein aus amerikanischer Sicht zentraler Punkt war die Sicherstellung der Gleichbehandlung aller Schuldenkategorien. In diesem Zusammenhang spielte die seit Jahren diskutierte Frage des *DM-settlement* weiterhin eine wichtige Rolle. Die Amerikaner verfolgten eine sehr restriktive Linie in dieser Frage, und es gefiel ihnen nicht besonders, daß im Schlußbericht der Vorkonferenz ausdrücklich von der Möglichkeit zum *DM-settlement* für Investitionszwecke die Rede war. Ihre Bedenken richteten sich nicht gegen die innere Logik der Regelung, sondern gegen die damit verbundene Bevorzugung der kurzfristigen Schulden. Im Gesamtzusammenhang der Schuldenregelung war nicht nur die Solvenz der einzelnen Schuldner relevant, die im Bereich der Stillhalteschulden zu fast 100% gegeben war, sondern es mußten übergeordnete Kriterien berücksichtigt werden. Die amerikanische Regierung befürchtete, daß das *DM-settlement* nicht auf die Stillhalteschulden beschränkt blieb, sondern auf alle kurzfristigen Schulden ausgedehnt werden könnte. Die Anleiheschuldner waren

---

<sup>1</sup> Summary of present status of various issues before TCGD, 28. 7. 1951, NA, RG 43–195.

dann die Dummen und würden an nachgeordneter Stelle rangieren.<sup>2</sup> Dies war nicht im amerikanischen Interesse. Auch die Deutschen waren gegen umfangreiche DM-Zahlungen. Untersuchungen der Bank deutscher Länder hatten ergeben, daß bisher nur ein sehr geringer Investitionseffekt aus den Sperrmark-Konten nachweisbar war.<sup>3</sup>

In Großbritannien waren die Stillhaltegläubiger auf Grund des *Enemy Property Act 1949* in den Genuß von *ex-gratia*-Zahlungen aus dem liquidierten deutschen Auslandsvermögen gekommen, die den deutschen Schuldner nach englischem Recht jedoch nicht entlasteten.<sup>4</sup> Aus bekannten Gründen unterstützte die britische Regierung die Interessen der Stillhaltegläubiger sehr stark, die sich nicht nur für eine Beibehaltung der bestehenden, sondern für eine Ausweitung des DM-*settlement* einsetzten. Im Grunde handelte es sich um ein britisches Sonderinteresse.<sup>5</sup> Von britischer Seite wurde wiederholt das Argument angeführt, die Wiederherstellung der internationalen Kreditwürdigkeit deutscher Banken hänge unmittelbar von der Regelung der Stillhalteschulden ab. Die Amerikaner hielten dies für eine taktische Übertreibung, denn „certain new credits have been granted in the recent past.“<sup>6</sup> Tatsächlich waren die amerikanischen Banken wegen der positiven deutschen Wirtschaftsentwicklung zunehmend bereit, Kredite in die Bundesrepublik zu vergeben. Trotz aller Bedenken wollte die amerikanische Regierung aber wegen der Frage des DM-*settlement* keinen ernsthaften Konflikt mit den Briten herbeiführen. Kompromißlos hart blieb sie nur in einem Punkt: Sonderverhandlungen über die Stillhalteschulden außerhalb der Londoner Schuldenkonferenz kamen nicht in Frage! Die Amerikaner waren bereit, im begrenzten Umfang DM-Zahlungen hinzunehmen, falls die deutsche *capacity to pay* dadurch insgesamt nicht in Frage gestellt würde. Ihr eigentliches Ziel war aber die Rückzahlung der Stillhalteschul-

<sup>2</sup> Office Memorandum US-Government: From Fetter to Jones, 26. 7. 1951; Office Memorandum US-Government: From Jones to Fetter, 31. 7. 1951, NA, RG 59–1514.

<sup>3</sup> Notizen über Delegationsbesprechung unter Vorsitz von Herrn Präsident Abs am 9. 10. 1951 (Erbstößer) vom 11. 9. 1951, HADBB, B 330–2467.

<sup>4</sup> TCGD, US Delegation: Department of State, 26. 11. 1951, NA, RG 59–1515. Die USA hatten keine grundsätzlichen Einwände gegen die deutsche Rechtsauffassung, die eine Anrechnung der Zahlungen verlangte. Zur Konfliktvermeidung zogen sich die USA aber auf den Standpunkt zurück, daß der Umgang mit dem Auslandsvermögen Sache der Länder sei.

<sup>5</sup> Reid to Waley (Abschrift), 22. 8. 1951, NA, RG 59–1514; unter Rekommmerzialisierung wurde die Übertragung alter Kreditlinien auf neue Schuldner verstanden, d.h. rückbezahlte Kredite werden sofort neu ausgegeben. Keine Erhöhung der Gesamtschulden.

<sup>6</sup> TCGD, US Delegation: Standstill claims (US Delegation background papers), 28. 8. 1951, NA, RG 43–189.

den in Devisen, auch wenn dafür ein Zahlungsmoratorium in Kauf genommen werden mußte.<sup>7</sup>

Mit der Akzeptanz eines Transfermoratoriums taten sich die Briten grundsätzlich schwer, bei den Bankschulden besonders.<sup>8</sup> Nach britischer Auffassung machte ein Aufschub von Zahlungen nur für den Dollarraum Sinn, weil die Transferschwäche der Bundesrepublik vorrangig aus der schlechten Dollarbilanz resultierte. Die Transfersituation gegenüber dem EZU-Raum stellte sich dagegen wesentlich günstiger dar.<sup>9</sup> Die britische Regierung war aber mit Grund skeptisch, sich in diesem Punkt gegen die Amerikaner durchsetzen zu können, die auf ein allgemeines Transfermoratorium von drei bis fünf Jahren eingerichtet waren.<sup>10</sup> Die anhaltende Belastungen der US-Steuerzahler durch die Marshallplan-Hilfe diene als Begründung für eine solche Maßnahme. Um allen Diskussionen über die deutsche Leistungsfähigkeit gewachsen zu sein, hatte das *State Department* beim *International Monetary Fund* eine Studie über die internationale ökonomische Position der Bundesrepublik in Auftrag gegeben.<sup>11</sup> Außerdem behielt die US-Regierung die deutsche Haushaltslage ständig im Blick, da ihr mehr noch als die Auslandsschulden die Finanzierung des deutschen Verteidigungsbeitrags am Herzen lag.<sup>12</sup> Die Briten gaben aber die Hoffnung auf ein Entgegenkommen der Amerikaner bei den kurzfristigen Schulden nicht völlig auf. Die britischen Stillhaltegläubiger hielten das DM-*settlement* nach wie vor für ein probates Mittel zur Regelung dieser Schuldenkategorie. Sir Edward Reid vom *British Banking Committee* schätze die dafür nötigen Mittel auf DM 25 Millionen, eine seiner Meinung nach verkraftbare Größenordnung.<sup>13</sup> Allerdings erhob Sir Otto Niemeyer vom *committee of long- and medium-term creditors* für seine Gläubiger ebenfalls die Forderung, von dieser Möglichkeit profitieren zu können. Von den Anleihegläubigern wurde an die Bildung eines DM-Fonds gedacht, aus dem Investitio-

---

<sup>7</sup> Ebd.

<sup>8</sup> Copleston (Treasury) to Stevens (Foreign Office), 23. 8. 1951, PRO, FO 371-93911.

<sup>9</sup> Vgl. KAPLAN und SCHLEIMINGER, S. 97 ff.; vgl. BUCHHEIM, Die Bundesrepublik und die Überwindung der Dollar-Lücke, S. 92 ff.

<sup>10</sup> Office Memorandum US-Government: From Fetter to Jones, 26. 7. 1951, NA, RG 59-1514; Foreign Office: Patterns of settlement in the German debt settlement plan. Questions to be considered, 16. 8. 1951, PRO, FO 371-93857.

<sup>11</sup> Office Memorandum US-Government: From Jones to Fetter, 25. 7. 1951, NA, RG 59-1514.

<sup>12</sup> Fetter to Jones re German external debt and re German budget, 29. 8. 1951, NA, RG 59-1514.

<sup>13</sup> Note of a meeting on Friday 7<sup>th</sup> September, 1951. Treasury to discuss with the representatives of the United Kingdom creditors of Germany questions on which decisions will have to be taken at the Conference to be held in London in November on German debt settlement, PRO, FO 371-93857.

nen in die deutsche Wirtschaft finanziert werden sollten. Auch über diese Variante war auf der Londoner Vorkonferenz kurz geredet worden. Während das *Treasury* die Idee zumindest überlegenswert fand, war das *Foreign Office* mit Blick auf die USA von Beginn an zurückhaltend.<sup>14</sup> Rückenstärkung erhielten die Stillhaltegläubiger vom Finanzberater der britischen Besatzungsbehörde in Deutschland, der sein Unverständnis über die amerikanische Haltung zum Ausdruck brachte. Seiner Meinung nach behinderte die starre amerikanische Haltung in dieser Frage unnötigerweise eine greifbare Einigung zwischen den Bankschuldnern und ihren Gläubigern. Melville hielt das Pochen der Amerikaner auf dem Gleichheitsgrundsatz für ein vorgeschobenes Argument.<sup>15</sup> Ohne Zweifel wäre das Problem der Stillhalteschulden längst gelöst worden, wenn die prohibitive alliierte Gesetzgebung dem nicht entgegengestanden hätte.

Ein weiteres schwieriges Thema war die Gültigkeit der Goldklausel, mit der in den zwanziger Jahren viele Verträge ausgestattet worden waren, um sie gegen Währungsverluste zu schützen. Das wertbeständige Gold galt in Währungsangelegenheiten als Bollwerk gegen das Chaos der Zeit.<sup>16</sup> Nach amerikanischem Recht war die Anwendung dieser Klausel seit 1933 gesetzlich verboten, so daß sie in US-Tranchen deutscher Auslandsanleihen nicht mehr angewendet werden konnte. Einer Ungleichbehandlung der verschiedenen Tranchen einer Anleihe stimmten die USA aber aus prinzipiellen Erwägungen nicht zu, obwohl alle Tranchen, die nicht in Dollar oder Schweizer Franken notiert waren, erheblich an Wert eingebüßt hatten. Die legalistisch denkenden Briten betrachteten es als ein schwieriges juristisches Problem, ordnungsgemäß geschlossene Verträge *ex post* in Teilen für ungültig zu erklären. Gerade die Goldklausel war ein wichtiges Vertragsselement, das dem Gläubiger Sicherheit geben und vor den Unwägbarkeiten des Währungssystems schützen sollte.<sup>17</sup>

Beim Abschluß der Verträge war aber nicht absehbar gewesen, in welchem Umfang das internationale Währungsgefüge in den 30er und 40er Jahren aus den Fugen geraten sollte. Um dem Geist der Verträge dennoch Genüge zu tun und unbillige Ungleichheiten auszuschließen, wurde schon

<sup>14</sup> Copleston (Treasury) to Stevens (Foreign Office), 23. 8. 1951, PRO, FO 371-93911; Notes of a meeting to discuss pre-war and post-war claims against Germany held in Copleston's room on Friday 24<sup>th</sup> August 1951, PRO, FO 371-93857.

<sup>15</sup> Office of the Financial Adviser CCG/BE to Crawford (Foreign Office, German Finance Department), 3. 9. 1951, PRO, FO 371-93857.

<sup>16</sup> Vgl. BARRY EICHENGREEN und PETER TERMIN, *The Gold Standard and the Great Depression*, in: *Contemporary History* 9 (2000), S. 186 ff.

<sup>17</sup> Abbott (Treasury) to Crawford, 23. 10. 1951, PRO, FO 371-93872.

früh die Ersetzung der Gold- durch eine Währungsklausel erwogen. Ein kompromißloses Beharren auf der Goldklausel war wenig sinnvoll, weil es am Widerstand der USA scheitern würde.<sup>18</sup> Im übrigen war eine unterschiedliche Behandlung der verschiedenen Tranchen juristisch problematisch. Die Frage war nur, ob man die Goldklausel durch eine Dollar- oder eine Schweizer Franken Klausel ersetzen sollte. Über diese Frage gab es in der TCGD lange Diskussionen.<sup>19</sup> Schließlich einigte man sich intern auf die Ersetzung der Gold- durch eine Dollarklausel in stark vom Währungsverlust betroffenen Tranchen. Die Absprache wurde aber vertraulich behandelt, da die Lösung des Problems und dessen genaue Ausgestaltung offiziell erst auf der Hauptkonferenz – am Musterfall der Young-Anleihe – erfolgen sollte.<sup>20</sup> Für die Haltung der USA war letztlich entscheidend, daß am Ende eine „equitable and practical solution“ stand.<sup>21</sup>

Ein anderes Problem war die Konversionskasse, die im Juni 1933 zur Lenkung des deutschen Auslandszahlungsverkehrs gegründet worden war. Die deutschen Schuldner waren gesetzlich verpflichtet, sämtliche für Auslandsgläubiger bestimmte Zahlungen in Reichsmark an die Konversionskasse zu richten, die allein für Umfang und Zeitpunkt des Transfers ins Ausland verantwortlich war. Mit der Einzahlung in die Konversionskasse war der deutsche Schuldner nach deutschem Recht entlastet. Seit 1934 wurde der Transfer ins Ausland mit wenigen Ausnahmen nur reduziert fortgeführt oder gänzlich eingestellt. Ersatzweise wurden an die Gläubiger Schuld-scheine ausgegeben. Die seit Jahren diskutierte juristische Frage, ob eine Einrichtung wie die Konversionskasse rechtlich überhaupt zulässig war, wurde vom *General Counsel* des *State Department* grundsätzlich bejaht. Zur Begründung wurde darauf verwiesen, daß es seinerzeit weder von amerikanischen noch von britischen staatlichen Stellen Einwände gegen diese Regelung gegeben hatte. Zwischen Deutschland und Großbritannien waren sogar in den Jahren 1934 und 1938 spezielle Zahlungsabkommen geschlossen worden. Bilaterale Verträge dieser Art waren in den protektionistischen 30er Jahren an der Tagesordnung.<sup>22</sup> Die entscheidende Frage war nun die

---

<sup>18</sup> Note of a meeting on Friday 7<sup>th</sup> September 1951 (Treasury) to discuss with the representatives of the United Kingdom creditors of Germany questions on which decision will have to be taken at the Conference to be held in London on November on German debt settlement, PRO, FO 371-93857.

<sup>19</sup> TCGD: Minute of the 27<sup>th</sup> meeting at Lancaster House, 23. 7. 1951, PRO, FO 371-93953.

<sup>20</sup> Gifford (London) to Secretary of State, 20. 12. 1951, NA, RG 59-1515.

<sup>21</sup> Jones (Department of State) to US Embassy London, 21. 11. 1951, NA, RG 59-1515.

<sup>22</sup> Robert R. Bowie (General Counsel) to Department of State, 12. 5. 1951, PRO, FO 371-100117.

Haftung für Zahlungen, die den Gläubiger im Ausland nicht erreicht hatten, obwohl der Schuldner in die Konversionskasse eingezahlt hatte. Die Gläubiger wollten sich in jedem Fall an den Schuldner halten, auch wenn dieser nach deutschem Recht entlastet war.<sup>23</sup> Als anrühlich galten vor allem Zahlungen, die von deutschen Schuldnern noch kurz vor Kriegsende in stark entwerteter Reichsmark in die Konversionskasse eingezahlt worden waren. Von Gläubigerseite wurde – in vielen Fällen sicher zu Recht – gemutmaß, daß dafür nicht immer laudable Motive verantwortlich waren. Nach einer anfänglich eher diffusen Diskussion neigten die drei Regierungen dazu, die Verantwortung für die Schulden der Konversionskasse global der Bundesregierung aufzuerlegen. Eine rückwirkende, juristisch umstrittene Aufhebung der Konversionskassen-Gesetzgebung wurde damit vermieden. In der britischen Administration gab es aber nach wie vor Stimmen, die für eine rückwirkende Aufhebung votierten.<sup>24</sup> Der Dreimächteausschuß setzte eine Arbeitsgruppe ein, die praktikable Lösungsvorschläge ausarbeiten sollte. Juristisch oder gar moralisch war das diffizile Problem kaum zu lösen. Aus diesem Grund war sich der Dreimächteausschuß noch unsicher, ob die Schulden der Konversionskasse überhaupt auf der Hauptkonferenz verhandelt werden sollten.<sup>25</sup>

Die Frage, ob der Dawes- und der Young-Anleihe<sup>26</sup> im Rahmen einer Schuldenregelung Vorzugsrechte zugestanden werden sollten, mußte ebenfalls noch vor dem Beginn der Hauptkonferenz im Grundsatz geklärt werden. Die beiden Äußeren Reichsanleihen von 1924 und 1930 standen in einem mittelbaren Zusammenhang zur Reparationsregelung nach dem Ersten Weltkrieg, da sie als eine Art Anschubfinanzierung für Reparationszahlungen gedient hatten. Die Anleihen – besonders die Dawes-Anleihe – verfügten über eine gute rechtliche Position. Sie waren mit Prioritätsrechten (z.B. dem Zugriff auf bestimmte Steuereinnahmen) ausgestattet, die ihre vorrangige Bedienung auf jeden Fall sicherstellen sollten.<sup>27</sup> Seit Ende 1934 waren die Tranchen beider Anleihen schrittweise notleidend geworden.

<sup>23</sup> TCGD, US Delegation: Kearney (General Counsel) to Department of State (Washington), 31. 8. 1951, NA, RG 59–1514.

<sup>24</sup> Minute: Konversionskasse, 27. 8. 1951, PRO, FO 371–93929.

<sup>25</sup> TCGD: Minute of the 48<sup>th</sup> meeting held on Tuesday, 20<sup>th</sup> November 1951, PRO, FO 371–192333.

<sup>26</sup> Mit Sonderrechten war auch die Kreuger-Anleihe von 1930 ausgestattet.

<sup>27</sup> Vgl. die Beiträge von HUGO J. HAHN und WILFRIED BRAUN, Einleitung, in: PETER BEHRENS (Hrsg.), Die Wertsicherung der Young-Anleihe. Das Urteil des Schiedsgerichtshofs für das Abkommen über deutsche Auslandsschulden vom 16. Mai 1980. Text und Kommentare, Tübingen 1984, S. 1ff., und NORBERT HORN, Die Young-Anleihe als Parallelanleihe, in: ebd., S. 112 ff.

Auf Grund spezieller Zahlungsabkommen hatten die britischen Gläubiger bis zum Ausbruch des Krieges Zahlungen zu abgesenkten Konditionen erhalten. Die amerikanischen Gläubiger hatten bis zum Jahr 1941 spezielle Rückkaufangebote erhalten. Nur der neutrale Besitz wurde noch während des Krieges weiter bedient.<sup>28</sup> Schon bald nach dem Krieg hatten sich die Treuhänder beider Anleihen unter Berufung auf die besondere Ausstattung der Anleihen an die Regierungen der Ausgabeländer und später auch an die Bundesregierung<sup>29</sup> mit der Forderung gewandt, den vertragsgemäßen Zins- und Tilgungsdienst so bald wie möglich wiederaufzunehmen. Die amerikanische Regierung erklärte sich, anders als die britische,<sup>30</sup> gegenüber solchen Anfragen für unzuständig, weil sie die amerikanischen Wirtschafts- und Finanzinteressen zwar global, nicht aber die Spezialinteressen der Inhaber deutscher Reichsanleihen zu vertreten habe. Die US-Regierung betonte, daß sie an der Plazierung der Anleihen auf dem US-Markt nicht unmittelbar beteiligt gewesen war.

Von ihrer offiziellen Linie, sich nicht in private Wirtschaftsinteressen einzumischen, wollte die US-Regierung nicht abgehen.<sup>31</sup> Die Abgrenzung allgemeiner und privater amerikanischer Wirtschaftsinteressen war natürlich eine Frage der Definition, und es hatte primär politische Gründe, daß die US-Regierung sich hier so verhielt. Sie war an einem Wiederaufleben der „collateral securities“ dieser Anleihen nicht interessiert, die sie im Rückblick sogar als „chimerical“ bezeichnete.<sup>32</sup> Ein Wiederaufleben der Transferprioritätsrechte für diese Anleihen stand in einem mittelbaren Zusammenhang zur Frage der Reichsnachfolge, die nicht Thema der Schuldenkonferenz sein konnte.<sup>33</sup> Darüber hinaus sollten die Verhandlungen über die Ablösung des Besatzungsstatuts und über den deutschen Verteidigungsbeitrag atmosphärisch nicht weiter gestört werden.<sup>34</sup> Die Bundesregierung

---

<sup>28</sup> Bundesschuldenverwaltung (Dieben): Vorbereitung der Herbstkonferenz über deutsche Auslandsschulden: Dawes- und Young-Anleihe. Darstellung der Rechtsstellung unter Ein-schluß der Kreuger-Anleihe vom 12. 9. 1951, BA, B 146–1179.

<sup>29</sup> Maurice Frères (Vorsitzender des Verwaltungsrats der BIZ) an BFM vom 14. 2. 1950, BA, B 126–48399.

<sup>30</sup> Minute Cridland: Dawes and Young-Loan, 4. 9. 1951, PRO, FO 371–93957. Cridland hielt zumindest die Dawes-Anleihe für „tantamount to an international agreement“.

<sup>31</sup> Office Memorandum US-Government: Non-implication for Dawes and Young Loan bonds or German Standstill debts, 17. 8. 1951, NA, RG 43–224.

<sup>32</sup> U.S. Position Paper: Collateral security for the Young and Dawes Loan, 8. 11. 1951, NA, RG 43–224

<sup>33</sup> Department of State to US Embassy London, 27. 2. 1952, NA, RG 59–1516.

<sup>34</sup> Department of State: Problems for consideration in the tripartite discussions on German financial problems, 25. 9. 1951, NA, RG 43–279 (Reinstein files). Darin heißt es: „The new



reagierte auf jeden vermeintlichen Eingriff in ihre inneren Angelegenheiten äußerst empfindlich. Es sollte den Verhandlungen der Hauptkonferenz überlassen bleiben, inwieweit den Gläubigern der Reichsanleihen von den anderen Vorkriegsgläubigern Zugeständnisse gemacht würden.<sup>35</sup> Aus Gründen der Billigkeit waren sowohl die britische als auch die amerikanische Regierung mit einer gewissen Bevorzugung der Anleihen prinzipiell einverstanden.<sup>36</sup>

Die von den Treuhändern erhobene Forderung, der Bedienung der Reichsanleihen müsse vertragsgemäß auch Priorität vor den Nachkriegsschulden geräumt werden, lehnten die Regierungen aber einhellig ab. Sie verglichen das Deutschland von 1945 mit einem sinkenden Schiff. Die Weiterexistenz des Landes sei allein der Nachkriegswirtschaftshilfe zu verdanken, die damit als unabdingbare Basis für alle weiteren Geschäfte angesehen werden müsse.<sup>37</sup> In diesem Sinn sei der *priority status* der Nachkriegswirtschaftshilfe berechtigt. Vor allem die Treuhänder der Dawes-Anleihe gaben sich mit dieser Begründung nicht zufrieden und blieben weiter hartnäckig.<sup>38</sup> Ihre Forderung, direkt an der Hauptverhandlung beteiligt zu werden, wurde aber abgelehnt.<sup>39</sup>

Insgesamt verlief der Abstimmungsprozeß in der TCGD schleppend.<sup>40</sup> Zahlreiche Probleme blieben praktisch bis zum Beginn der Hauptkonferenz in der Schwebe.<sup>41</sup> Die Briten empfanden großes Unbehagen über die Dominanz der Amerikaner, die ihren eigenen Standpunkt bei Bedarf ohne große Umschweife gegenüber dem schwächeren Partner durchsetzten. Im Gegensatz zu den Amerikanern waren die Briten zum Beispiel nicht wirklich davon überzeugt, daß das Schuldenabkommen auf jeden Fall definitiv sein sollte. Strittig war auch noch die Frage, in welchem Umfang den Gläubigern auf der Hauptkonferenz Verhandlungsfreiheit zugestanden werden sollte.<sup>42</sup>

---

political relations with Germany are, to put it crudely, the price which the Allies are willing to pay for obtaining German military participation in Western Defence.“

<sup>35</sup> TCGD, US Delegation: Dawes and Young Loan (U.S. Delegation background papers), 27. 9. 1951, NA, RG 43–189.

<sup>36</sup> Abbott (Treasury) to Rootham (Bank of England), September 1951, PRO, FO 371–93957; Holmes (London) to Secretary of State, 21. 1. 1952, NA, RG 59–1515; Jones/H. Robinson: Special Position of Dawes and Young Loan, 5. 2. 1952, NA, RG 43–243.

<sup>37</sup> Minute: Priority of the Dawes Loan, 26. 11. 1951, PRO, FO 371–93957.

<sup>38</sup> The Trustees of German External Loan 1924 (Jay, Lord Kennet of Dene, Rist) to Rendel (TCGD), 2. 1. 1952, PRO, FO 371–100127.

<sup>39</sup> Record of a meeting held in Lancaster House on 6. 2. 1951, PRO, FO 371–100127.

<sup>40</sup> U.S. Short paper on issues on which agreement should be reached prior to the conference, 29. 10. 1951, PRO, FO 371–93955.

<sup>41</sup> Gifford (London) to Secretary of State, 30. 1. 1952, NA, RG 59–1515.

<sup>42</sup> Copleston (Treasury) to Stevens (Foreign Office), 23. 8. 1951, PRO, FO 371–93911.

Trotz aller noch bestehenden Unsicherheiten legte der Dreimächteauschuß im Dezember 1951 ein Dokument zur Vorbereitung der Hauptkonferenz vor, das den Teilnehmern eine Orientierungshilfe an die Hand geben sollte. Es war in drei Abschnitte untergliedert und dem Stand der internen Diskussion entsprechend teilweise vage gehalten.<sup>43</sup> Wichtig war der mit *Scope of the debt settlement* betitelte Abschnitt II des Dokuments.<sup>44</sup> Darin ging es um die zentrale Frage, welche *claims against Germany* bei der Hauptkonferenz verhandelt und welche dort ausgeklammert bleiben sollten. Letzteres war ein besonders schwieriges Thema, weil es viele auch moralisch gut begründete Forderungen gegenüber Deutschland gab, die in London außen vor bleiben sollten.<sup>45</sup> Per definitionem sollten neben den noch aus dem Ersten Weltkrieg herrührenden Ansprüchen alle „claims arising out of World War II by countries which were at war with or occupied by Germany“ und alle „claims arising during World War II by countries which were not at war or occupied by Germany“ ausgeklammert bleiben.<sup>46</sup> Letzteres war gegen die Ansprüche neutraler Staaten gerichtet, und es wurde in diesem Kontext eigens auf die Nichtberücksichtigung von *clearing*-Schulden hingewiesen.<sup>47</sup> Bei der Ausarbeitung der Definitionen war man sich durchaus bewußt gewesen, daß eine scharfe begriffliche Trennung zwischen den „claims arising *during* the war“ und denen „*out of war*“ sehr schwierig sein würde und daß Einzelfallentscheidungen nicht gänzlich vermeidbar sein würden.<sup>48</sup> Von der TCGD wurde ein sogenannter Definitionsausschuß eingesetzt, der sich speziell mit der Frage zu beschäftigen hatte, welche Gläubiger anspruchsberechtigt sein würden, wie der Begriff Auslandsschuld definiert und die Vorkriegsschulden von den kriegs-

<sup>43</sup> Conference on German External Debts: Memorandum prepared by the Tripartite Commission on German Debts, 10. 12. 1951, BA, B 146–1183: I. Introduction, II. Scope of the debt settlement, III. Problems of the debt settlement: a) Capacity to pay, b) general character of the debt settlement, c) debts payable in foreign exchange, d) debts payable in DM, e) other problems (Konversionskasse, Reichsanleihen, Körperschaften mit Reichshaftung, Preußische und österreichische Schulden); Konferenz über deutsche Auslandsschulden: Memorandum des Dreimächteausschusses für deutsche Schulden (Dezember 1951), PA/AA, Abt. II Nr. 1555 (LSA 51).

<sup>44</sup> Gifford (London) to Secretary of State, 24. 11. 1951, NA, RG 59–1515.

<sup>45</sup> Vgl. FISCH, Reparationen nach dem Zweiten Weltkrieg, S. 11 ff.

<sup>46</sup> Conference on German External Debts: Memorandum prepared by the Tripartite Commission on German Debts, 10. 12. 1951, BA, B 146–1183.

<sup>47</sup> Die Formulierung war allerdings so gestaltet worden, daß eine Regelung der Schweizer Ansprüche außerhalb der Schuldenkonferenz möglich blieb.

<sup>48</sup> U.S. Delegation TCGD: Kearney (General Counsel) London to Department of State, 17. 8. 1951, NA, RG 59–1514.

bedingten Schulden abgegrenzt werden könnten.<sup>49</sup> Mitglieder der Deutschen Delegation nahmen im Dezember an den Sitzungen des Definitionsausschusses zwar teil, Abs wies aber den Wunsch der TCGD zurück, offiziell in die Beratungen eingebunden zu werden. Er befürchtete negative Auswirkungen auf die Verhandlungen mit den Gläubigern, wenn der Eindruck entstünde, die Deutschen steckten mit dem Dreimächteausschuß unter einer Decke.<sup>50</sup>

Ein für den Erfolg der Hauptkonferenz ganz entscheidender Punkt war die Frage, wie die deutsche Zahlungsfähigkeit (*capacity to pay*) einzuschätzen war. Bei einer Diskussion im britischen *Treasury* waren sich alle Beteiligten einig, daß dies eine schwierige Aufgabe sein würde, denn die Veränderungen der deutschen Zahlungsbilanz vom Oktober 1950 bis zum Oktober 1951 hatten gezeigt, „how futile it is to think you are going to produce any kind of mathematical calculation. You cannot do it.“<sup>51</sup> Dieser Feststellung war zuzustimmen, denn aus der Rückschau markierte das Jahr 1951 für die Bundesrepublik tatsächlich den Wendepunkt vom Defizit- zum Überschußland. Im vorhinein sprach aber viel für die Annahme, daß es sich bei der positiven Entwicklung der deutschen Zahlungsbilanz lediglich um eine kurzfristige Erholungsphase handeln würde.<sup>52</sup> Die auf dem Datenmaterial vergangener Jahre basierenden aktuellen Prognosen lieferten eher pessimistische Szenarien für die finanzielle Zukunft der Bundesrepublik. Da alle Aussagen aber letztlich auf mehr oder minder begründeter Spekulation beruhten, war die Einschätzung der Entwicklung der deutschen *capacity to pay* wesentlich vom Standpunkt des jeweiligen Betrachters abhängig.

Die Gläubiger hatten bereits auf der Vorkonferenz die Meinung vertreten, daß die Bundesrepublik zur Zahlung der gesamten Vorkriegsschulden fähig sein würde, wenn man ihr dafür einen ausreichenden Zeitrahmen

<sup>49</sup> Dreimächteausschuß für Deutsche Schulden: Umfang der Schuldenregelung vom 21. 11. 1951 (scope document); Fragen zu scope document des Dreimächte-Ausschusses vom 21. 11. 1951 PA/AA, Abt. II Nr. 1548 (LSA 44).

<sup>50</sup> Niederschrift Weiz über erste Sitzung des Definitionsausschusses am 10. 12. 1951 vom 11. 12. 1951; Niederschrift Weiz über zweite Sitzung des Definitionsausschusses am 11. 12. 1951 vom 12. 12. 1951, PA/AA, Abt. II Nr. 1548 (LSA 44); Aufzeichnungen des Leiters der Delegation für Auslandsschulden, Abs (vertraulich), Abschnitt C. Konsultativbesprechungen vom 19. 12. 1951, in: AAPBD, 1951, S. 702ff.

<sup>51</sup> H. M. Treasury: Note taken by Treasury Reporter, 17. 9. 1951, PRO, T 236–3136.

<sup>52</sup> Vgl. OTMAR EMMINGER, Deutsche Geld- und Währungspolitik zwischen innerem und äußerem Gleichgewicht (1948–1975), in: Deutsche Bundesbank (Hrsg.), Währung und Wirtschaft in Deutschland 1876–1975, Frankfurt a.M. 1976, S. 485–554.

gewährte und Zurückhaltung bei den Nachkriegsschulden geübt wurde.<sup>53</sup> Als Repräsentant der britischen *long- and medium-term creditors* vertrat Sir Niemeyer gegenüber seiner Regierung den Standpunkt, daß es sich weniger um eine Frage der *capacity*, sondern mehr der *willingness to pay* handelte. Ein den Nachkriegsschulden auch nur annähernd vergleichbares *scaling down* bei den Vorkriegsschulden hielt er für völlig unnötig. Als einziges Zugeständnis bot Niemeyer eine zeitliche Streckung der Rückzahlung an. Die deutsche Forderung nach Abstrichen bei den Reichsanleihen wegen der Gebietsverluste im Osten wies Niemeyer mit der lapidaren Begründung zurück, der deutsche Osten sei in der Vergangenheit immer nur eine volkswirtschaftliche Belastung für das Reich gewesen.<sup>54</sup>

In Deutschland wurde das gänzlich anders gesehen. Das Bundesfinanzministerium hatte sich seit Jahren mit den Folgen der Gebietsverluste im Osten und der Abtrennung der sowjetischen Besatzungszone für die deutsche Zahlungsfähigkeit beschäftigt und dazu Gutachten eingeholt.<sup>55</sup> Die negativen Auswirkungen, welche die Gebietsverluste auf die Abwicklung der Auslandsschulden haben sollten, wurden von der Bundesregierung gegenüber den Besatzungsbehörden stets hervorgekehrt.<sup>56</sup> Im übrigen war der Bundesregierung im Notenwechsel vom März 1951 ein gewisses Entgegenkommen in dieser Frage zugestanden worden. In Bonn ging man fest davon aus, daß der sogenannte Territorialfaktor gebührend in Rechnung gestellt werden würde. Im Anhang des für die Teilnehmer der Hauptkonferenz erstellten Memorandums der TCGD war der Notenwechsel zwischen der Bundesregierung und den drei Regierungen zur Information für alle vollständig abgedruckt.<sup>57</sup>

Auch in der Bundesrepublik wurden die Vorbereitungen für die Verhandlungen über die Vorkriegsschulden gleich nach der Vorkonferenz aufgenommen. Die Deutsche Delegation hatte bei der Vorkonferenz die Bereit-

<sup>53</sup> Die amerikanischen Gläubiger vertraten grundsätzlich die gleiche Ansicht, insbesondere im privaten Bereich: National Foreign Trade Council (Michler) to Lewis (State Department, Bureau of German Affairs), 21. 9. 1951, NA, RG 59–1514.

<sup>54</sup> Record of a meeting on Monday 17<sup>th</sup> September, 1951, H.M. Treasury, to discuss problems relating to a German debts settlement, PRO, FO 371–93857.

<sup>55</sup> Granow (BFM) an Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung Berlin (Friedensburg) vom 15. 8. 1951; Granow an Ausschuß für zonenmäßig getrennte Betriebe vom 15. 8. 1951, BA, B 126–48392; Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung: Zur Frage der Belastung der westdeutschen Wirtschaft aus der Trennung der Ost-Westgebiete Deutschlands vom 5. 9. 1951, BA, B 126–48369.

<sup>56</sup> Bericht über die Sitzung auf dem Petersberg am 18. 9. 1951 betr. Einfluß der Ost-Westzonentrennung auf die Abwicklung der Auslandsschulden vom 20. 9. 1951, BA, B 126–48392.

<sup>57</sup> Conference on German External Debts: Memorandum prepared by the Tripartite Commission on German Debts, Appendix 1, BA, B 146–1183.

stellung weiterer Unterlagen und die Vorlage von Analysen zur deutschen Aufbringungs- und Transferfähigkeit zugesagt. Nur die Zusammenschau beider Teilbereiche ermöglichte eine Gesamteinschätzung der deutschen Zahlungsfähigkeit (*capacity to pay*). Das Bundesfinanzministerium und die Bank deutscher Länder legten im Juli weitere Tabellen und Statistiken vor, die nach Gläubigerländern, Schuldenarten, Schuldnergruppen, Währungen usw. aufgeschlüsselt waren. Zusammen mit anderen Unterlagen<sup>58</sup> dienten sie als Arbeitsgrundlage für die Erstellung von Memoranden über die deutsche Aufbringungs- und die Transferfähigkeit.<sup>59</sup> Anfang August wurden die Aufgaben auf Referentenebene verteilt.<sup>60</sup> Die Federführung übernahmen das Wirtschaftsministerium (Transfer) und das Finanzministerium (Aufbringung).<sup>61</sup> Die Bank deutscher Länder und andere Ministerien arbeiteten zu. In einer Delegationsbesprechung wurde vereinbart, die Entwürfe spätestens im September vorzulegen. Auf Wunsch von Abs wurden Arbeitskreise gebildet, die wichtige Themenfelder für die Verhandlungen argumentativ aufbereiten sollten. In dieser Besprechung, die am 9. August im Bonner Finanzministerium stattfand, wurden die Wiedergutmachungsansprüche des Staates Israel erstmals kurz thematisiert. Es wurde festgestellt, daß Forderungen in Milliardenhöhe eine potentielle Gefährdung des Schuldenabkommens darstellen würden. Zu diesem Zeitpunkt ging man aber noch von einer eher theoretischen als tatsächlichen Gefahr aus, da eine breite öffentliche Unterstützung Israels durch die Besatzungsmächte nicht sichtbar geworden war.<sup>62</sup> Über genaue Informationen verfügten aber weder Abs noch die Mitglieder seiner Delegation, und es erwies sich schon bald, daß diese Einschätzung voreilig gewesen war.

<sup>58</sup> Dazu zählten Statistiken betr. Volkseinkommen, Vermögenswerten, Steuerbelastung, Handelsbilanzen, volkswirtschaftliche Prognosen usw.: Vermerk Frau Dr. Herbst betr. Vorbereitung der Herbstkonferenz über deutsche Auslandsschulden – Vorschlag für die Vorarbeiten des Ausschusses für grundsätzliche Fragen vom 26. 7. 1951, BA, B 126–48419.

<sup>59</sup> Bank deutscher Länder: Zahlen zur Transferfrage vom 30. 7. 1951, HADBB, B 330–2466; Zusammenfassung der Auslandsverbindlichkeiten des Bundesgebietes und von Berlin auf Grund der Bank deutscher Länder-Tabellen und der Memoranden I-IV des Bundesfinanzministeriums vom 30. 7. 1951, BA, B 126–48367. Die Reichsschulden werden insgesamt auf DM 4058 Mio. beziffert (DM 3197 Mio. bei Ersetzung der Gold- durch eine Dollarklausel).

<sup>60</sup> Vermerk Herbst betr. Sitzung am 3. 8. 1951 über grundsätzliche Vorarbeiten für die Hauptkonferenz über deutsche Auslandsschulden vom 7. 8. 1951, BA, B 126–48367.

<sup>61</sup> Zuständig waren Stedtfeldt (BWM) und von Spindler (BFM): Hauptabteilung Volkswirtschaft und Statistik: Vermerk über die Besprechung im BWM am 15. 8. 1951 betr. Memorandum über die Fähigkeit Westdeutschlands zu einer Bedienung der Auslandsschulden vom 15. 8. 1951, HADBB, B 330–2466.

<sup>62</sup> Protokoll der Besprechung der dt. Delegation für Auslandsschulden im BFM am 9. 8. 1951, PA/AA, Abt. II Nr. 1528 (LSA 23).

Die israelische Regierung hatte sich im Januar und März 1951 in inhaltlich gleichlautenden Noten an die Besatzungsmächte gewandt und darin Reparationsforderungen in Höhe von \$ 1,5 Milliarden gegen Deutschland geltend gemacht. Begründet wurde der Anspruch mit den Kosten für die Eingliederung von 500 000 Immigranten in Israel.<sup>63</sup> Der Begriff Reparation war in diesem Zusammenhang allerdings problematisch, weil der Staat Israel erst nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs gegründet worden war. Ein Kriegszustand mit Deutschland hatte im völkerrechtlichen Sinne somit nicht bestanden. Er wurde deshalb durch den Begriff Wiedergutmachung (Shilumin) ersetzt.<sup>64</sup> Im übrigen wurde die Regelung von Reparationsansprüchen prinzipiell einem künftigen Friedensvertrag überlassen.

Andererseits wurde den Juden wegen des in der Nazizeit zugefügten schweren Unrechts nicht das Recht abgesprochen, materielle Wiedergutmachungsansprüche an Deutschland zu stellen.<sup>65</sup> Sie sollten sich aber nach Auffassung der Alliierten in einem der schwierigen wirtschaftlichen Situation der Bundesrepublik angemessenen Rahmen bewegen.<sup>66</sup> Soweit es sich nicht um die konkrete Rückgabe entzogener Güter,<sup>67</sup> sondern um finanzielle Entschädigungsansprüche handelte, standen die israelischen Forderungen in Konkurrenz zu anderen finanziellen Ansprüchen, die zur gleichen Zeit an die in ihren Aufbringungs- und Transfermöglichkeiten erheblich eingeschränkte Bundesrepublik gerichtet wurden. Die moralische Berechtigung israelischer Wiedergutmachungsansprüche stand zwar grundsätzlich außer Frage, der Zeitpunkt ihrer Geltendmachung war aber angesichts der bevorstehenden Schuldenkonferenz und der Verhandlungen über den deutschen Verteidigungsbeitrag recht ungünstig. Deshalb wurde nach eingehenden Diskussionen in der *Intergovernmental Study Group* beschlossen, die israelischen Noten in getrennten Schreiben der alliierten

---

<sup>63</sup> Note of Israeli Government to Secretary of State, 16. 1. 1951, PRO, FO 371-93514; Note of Israeli Government to Secretary of State, 12. 3. 1951, PRO, FO 371-93515.

<sup>64</sup> Reinstein to Trimble: Israeli Reparation Claims Against Germany, 17. 3. 1951, NA, RG 43-279; vgl. YESHAYAHU A. JELINEK, Israel und die Anfänge der Shilumin, in: LUDOLF HERBST und CONSTANTIN GOSCHLER (Hrsg.), Wiedergutmachung in der Bundesrepublik Deutschland, Berlin 1989, S. 119 ff.

<sup>65</sup> Minute Allen, 10. 3. 1951, PRO, FO 371-93515; United Kingdom Draft Reply to Israeli Note, 17. 3. 1951; PRO, FO 371-93514.

<sup>66</sup> Note Wilson, 18. 4. 1951, PRO, FO 371-93515.

<sup>67</sup> Vgl. WALTER SCHWARZ, Rückerstattung und Entschädigung. Eine Abgrenzung der Wiedergutmachungsformen, München-Berlin 1982, S. 1 ff.; vgl. DERS., Die Wiedergutmachung nationalsozialistischen Unrechts durch die Bundesrepublik Deutschland. Ein Überblick, in: LUDOLF HERBST und CONSTANTIN GOSCHLER (Hrsg.), Wiedergutmachung in der Bundesrepublik Deutschland, München 1989, S. 39 f.

Regierungen zwar verständnisvoll zu beantworten, die Sache aber faktisch hinauszuögern.<sup>68</sup>

Die verhaltene Aufnahme der israelischen Ansprüche durch die Besatzungsmächte wurde in Tel Aviv durchaus zur Kenntnis genommen. Deshalb wurden im Mai 1951 unter strengster Geheimhaltung erste Fühler zu Bundeskanzler Adenauer ausgestreckt. Adenauer gab dabei zu erkennen, daß er zu Entschädigungsleistungen an Israel bereit war.<sup>69</sup> Am 27. September 1951 gab Adenauer im Namen der Bundesregierung vor dem Bundestag eine offizielle Erklärung ab, in der er die Bereitschaft der Bundesrepublik zu Wiedergutmachungsleistungen an Israel erklärte. Von der großen moralischen Schuld der Deutschen und der Notwendigkeit von Sühneleistungen war Adenauer persönlich zutiefst überzeugt.<sup>70</sup> Seine Äußerungen trafen aber auf ein zwiespältiges Echo. Im Ausland wurde die moralische Geste des Kanzlers, der damit nicht zuletzt die amerikanischen Juden im Blick hatte, allseits begrüßt. Gleichzeitig wurden die damit verbundenen finanziellen Implikationen nicht verkannt.<sup>71</sup> Der Dreimächteausschuß hatte die Teilnahme israelischer Beobachter an der Londoner Vorkonferenz abgelehnt.<sup>72</sup> Wegen der gesteigerten öffentlichen Aufmerksamkeit konnte sich die israelische Regierung aber mit ihrem Wunsch durchsetzen, eine israelische Delegation zur Hauptkonferenz zu entsenden, die die Interessen ehemaliger jüdischer Reichsbürger vertreten sollte.<sup>73</sup> Der Sinneswandel der TCGD war auf amerikanischen Druck hin erfolgt.<sup>74</sup>

Da die finanzielle Leistungsfähigkeit der Bundesrepublik begrenzt war, gleichzeitig aber viele unterschiedliche Anforderungen an sie existierten,

<sup>68</sup> The United States Delegation at the Intergovernmental Study Group on Germany to the Secretary of State, London April 30<sup>th</sup> 1951, in: FRUS, 1951, Bd. III, S. 1409; London (Gifford) to Secretary of State, 13. 5. 1951, NA, RG 59–1513; Note to Israel Government, 5. 7. 1951, PRO, FO 371–93516.

<sup>69</sup> Vgl. JELINEK, Israel und die Anfänge der Shilumin, S. 129ff.

<sup>70</sup> Vgl. GÜNTHER GILLESSEN, Konrad Adenauer und der Israel-Vertrag, in: HANS MAYER et al. (Hrsg.), Politik, Philosophie, Praxis. Festschrift für Wilhelm Hennis zum 65. Geburtstag, Stuttgart 1988, S. 556–568, S. 558ff.

<sup>71</sup> Vgl. NORBERT FREI, Die deutsche Wiedergutmachungspolitik gegenüber Israel im Urteil der öffentlichen Meinung der USA, in: LUDOLF HERBST und CONSTANTIN GOSCHLER (Hrsg.), Wiedergutmachung in der Bundesrepublik Deutschland, München 1989, S. 230, vgl. auch NANA SAGI, Die Rolle der jüdischen Organisationen in den USA und die Claims Conference, in: ebd., S. 108ff.

<sup>72</sup> Legation of Israel to Principal Secretary of State for Foreign Office, 20. 6. 1951; Foreign Office to Legation of Israel, 27. 6. 1951, PRO, FO 371–93947.

<sup>73</sup> State Department (Jones) to US Embassy London, 7. 11. 1951; Acheson to US Embassy (London), 18. 12. 1951, NA, RG 59–1515.

<sup>74</sup> Memorandum of Conversation: Israel Ambassador Abba Eban, Ester Herlitz, Mr. Byroade, Mr. Baker, 30. 10. 1951, NA, RG 59–15114.



sprach viel für die These von Abs, daß die Vereinigten Staaten und Großbritannien die Festigung der finanziellen Basis der Bundesrepublik als wichtigstes Ziel betrachten würden. Wenn dem so war, konnten die israelischen Wiedergutmachungsansprüche erst nach einem erfolgreichen Abschluß der Londoner Schuldenkonferenz behandelt werden. Hier ging es auch ums Prinzip, denn die Niederlande versuchten beharrlich, ihre speziellen Forderungen in die Konferenz einzubringen, obwohl sie nach alliierter Auffassung eindeutig Reparationscharakter aufwiesen und damit in London nicht verhandelbar waren.<sup>75</sup> Forderungen dieser Art bildeten nach Art, Umfang und Höhe ein potentiellcs Störpotential für den Erfolg der Hauptkonferenz.<sup>76</sup>

Im Bereich der privaten Auslandsschulden gestalteten sich die Vorbereitungen für die Hauptkonferenz schwieriger als im öffentlichen Sektor. Zum einen war die Ermittlung und Auswertung konferenzrelevanter Daten für die weit gestreuten privaten Schulden nicht leicht zu bewerkstelligen.<sup>77</sup> Zum anderen war in Teilen der Wirtschaft eine generelle Reserve gegen die Schuldenverhandlungen spürbar, weil man sich unzureichend beteiligt fühlte.<sup>78</sup> Die Privatwirtschaft drängte mit Erfolg darauf, einige Interessenvertreter der Wirtschaft in die Deutsche Delegation aufzunehmen.<sup>79</sup> Die leidige Frage des deutschen Auslandsvermögens sorgte nach wie vor für eine gedämpfte Stimmung. Die Bereitschaft, den Verlust des Vermögens als Fakt zu akzeptieren und zukunftsorientiert damit umzugehen, war nur bei einer Minderheit der Vertreter von Industrie und Handel vorhanden. Die Studiengesellschaft berechnete den durch den Vermögensentzug bedingten jährlichen Devisenausfall auf DM 300–400 Millionen.<sup>80</sup> Trotz seiner persön-

---

<sup>75</sup> Gifford (London) to Secretary of State, 24. 6. 1952, NA, RG 59–1517; Allied High Commission, Finance and Foreign Interests Sub-Committee: Securities etc. bought in Netherlands by Germans for Reichsmarks during the war, 14. 8. 1951, and Annex B: Statement by the Netherlands Observer (Baron van Lynden). Regarding claims by the Netherlands preliminary consultations on German debts (London), PRO, FO 371–93953.

<sup>76</sup> Crawford to Serpell (Treasury): Countries which have substantial interests in the settlement of pre-war debts, 8. 1. 1951, PRO, FO 371–93857.

<sup>77</sup> Vermerk Herbst über die fernmündliche Rücksprache Schwede/Herbst vom 30. 8. 1951; BFM: II Volkswirtschaftliche Gruppe betr. Sechs Jahre Reparationspolitik vom 15. 10. 1951, BA, B 126–48369.

<sup>78</sup> Gemeinschaftsausschuß der deutschen gewerblichen Wirtschaft (Dr. Paul Beyer) an Bundeskanzler Adenauer vom 2.10.1951, BA, B 126–48367.

<sup>79</sup> Vermerk Schütte betr. Sitzung des Bundesverbandes der deutschen Industrie vom 28. 1. 1952 in Hamburg über die Londoner Schuldenkonferenz vom 1. 2. 1952, BA, B 184–449. Zur Zusammensetzung der deutschen Delegation vgl. ABS, Entscheidungen, S. 110ff.

<sup>80</sup> Studiengesellschaft für privatrechtliche Auslandsinteressen e.V. (Bremen), E. Schütte an Reichel (BWM) vom 7. 9. 1951, BA, B 126–48371.

lichen Nähe zur Studiengesellschaft reagierte Abs auf deren Wunsch, in der deutschen Delegation vertreten zu sein, ablehnend.<sup>81</sup> Abs befürchtete zu Recht, daß sich der dezidierte Lobbyismus der Studiengesellschaft negativ auf die Verhandlungen auswirken würde.<sup>82</sup> Als Drohpotential von außen konnte sie eher von Nutzen sein.<sup>83</sup>

Mitte Oktober fand eine Sitzung des interministeriellen Ausschusses zur Erörterung der im Entwurf fertiggestellten Memoranden über die deutsche Aufbringungs- und Transferfähigkeit statt. Im Zentrum der Diskussion stand die Frage, ob dem Transfermemorandum in seiner Endfassung eine eher pessimistische oder eher optimistische Tendenz verliehen werden sollte. Abs hielt es aus verhandlungsstrategischen Gründen für besser, die deutsche Transferfähigkeit nicht zu pessimistisch darzustellen und die Diskrepanz zwischen der Aufbringungs- und der Transferfähigkeit möglichst gering zu halten. Er befürchtete, daß eine zu negative Darstellung der deutschen Transferfähigkeit die Forderung nach DM-Zahlungen auf Sperrkonten anheizen würde. Dies lag nicht im deutschen Interesse. Abs schlug vor, in den Verhandlungen weniger auf Abstriche an den Forderungen als primär auf eine Streckung der Zahlungsziele hinzuarbeiten. Die anwesenden Ministerialbeamten hielten diese Strategie für fragwürdig, weil sie die für den Schuldendienst zur Verfügung stehenden Mittel langfristig pessimistisch einschätzten.

Die Diskrepanz zur Auffassung von Abs basiert im Grunde nicht auf einer unterschiedlichen Interpretation des Datenmaterials, sondern war die Folge einer anderen Akzentsetzung. Für Abs war das Zustandebringen einer Schuldenregelung das übergeordnete Ziel, das weder durch den Verteidigungsbeitrag noch durch die Forderungen Israels oder andere Ansprüche im Kern gefährdet werden durfte.<sup>84</sup> Er war felsenfest davon überzeugt, daß die weitere wirtschaftliche Entwicklung der Bundesrepublik entscheidend vom Erfolg der Londoner Schuldenkonferenz abhing. Wenn die finanzielle Basis gefestigt wurde, dann war auch Geld für andere Ausgaben vorhanden. Es mußte nur die zeitliche Reihenfolge eingehalten werden. Aus diesem Grund war er bestrebt, einen kontrollierenden Einfluß auf alle Ver-

<sup>81</sup> Vermerk Schütte (Studiengesellschaft) betr. Rücksprache mit Abs am 6. 9. 1951, BA, B 184–435.

<sup>82</sup> Vermerk Burchhard an Weiz vom 25. 1. 1952, PA/AA, Abt. II Nr. 1506 (LSA 3).

<sup>83</sup> Vermerk Schütte (Studiengesellschaft) vom 7. 1. 1952, BA, B 184–449. Schütte sah in Übereinstimmung mit Abs in der Studiengesellschaft in erster Linie einen „Trommler“(!).

<sup>84</sup> Sitzung des Interministeriellen Wirtschaftspolitischen Ausschusses am 18. 10. 1951 betr. Erörterung der Memoranden über die Aufbringung und den Transfer der Leistungen für die Tilgung der deutschen Auslandsschulden (Erbstößer) vom 19. 10. 1951, HADBB, B 330–2467.

handlungen zu gewinnen, die in einem interdependenten Verhältnis zu den Londoner Verhandlungen standen. In diesem Kontext müssen wohl auch die fehlgeschlagenen Bemühungen von Abs gesehen werden, von der Bundesregierung ein Mandat zu erhalten, um noch vor dem Beginn der Hauptkonferenz mit den Hohen Kommissaren die Höhe des deutschen Verteidigungsbeitrags auszuhandeln.<sup>85</sup> Der Bankier Abs verfügte ohne Zweifel über ein hohes Maß an politischem Verständnis, die Maximen seines Denkens und Handelns basierten aber auf seiner Verankerung in der privaten Wirtschaft und seinem Selbstverständnis als Bankier. Die daraus resultierende Fokussierung der Perspektive führte zu gelegentlichen Meinungsdivergenzen mit Bundeskanzler Adenauer, der im Gegensatz zu Abs durch und durch Politiker war.

Ende November wurde die Endfassung der beiden Memoranden zur Beurteilung der deutschen Zahlungsfähigkeit vorgelegt. Sie enthielten ausführliche Darlegungen von Kriterien zur Beurteilung der deutschen Aufbringungs- und Transferfähigkeit. Angefügt waren einige allgemeine Schlußfolgerungen. Eine ziffernmäßige Einschätzung der deutschen *capacity to pay*, die in London und Washington erwartet wurde, lieferten die Memoranden zur Enttäuschung der Gläubigerseite nicht.<sup>86</sup> Ein amerikanisches *background paper* brachte es auf den Punkt: „Neither of the memoranda gives effective *measures* of capacity. Rather, they offer analyses of the *factors bearing upon* the capacity to pay and the capacity to transfer.“<sup>87</sup> Die Memoranden wurden von den Amerikanern einer kritischen Analyse unterzogen. Sie ärgerten sich über die dabei extrahierte deutsche Taktik, die da lautete: Wir wollen zahlen, können es aber nicht auf Grund von Faktoren, die außerhalb unseres Einflußbereichs liegen! Die Amerikaner hielten die einseitig negative Beurteilung der deutschen *capacity to pay* auch deshalb für wenig überzeugend, weil die „shifts in international purchasing power“ in den Memoranden kaum Beachtung gefunden hatten.<sup>88</sup>

Die britische Kritik am Inhalt der Memoranden fiel ebenfalls sehr deutlich aus.<sup>89</sup> Den Verfassern wurde vorgeworfen, die Lage der Bundesrepu-

<sup>85</sup> Bundeskanzler Adenauer an Abs vom 10. 12. 1951, BA, B 102–7017.

<sup>86</sup> Memorandum über die deutsche Aufbringungsfähigkeit vom 20. 11. 1951; Memorandum über die deutsche Transferfähigkeit vom 20. 11. 1951, PA/AA, Abt. II Nr. 1530 (LSA 25).

<sup>87</sup> U.S. Delegation Background Paper: Memorandum on German capacity to pay in Deutschmarks and the Memorandum of the German capacity to transfer, 17. 1. 1952 (by William Breswick), NA, RG 43–189.

<sup>88</sup> Fetter (Professor of Economics) to Margolies (Director Office of German Economic Affairs), 4. 2. 1952, NA, RG 59–1516.

<sup>89</sup> Symons (Treasury) to Crawford (Foreign Office, German Section), 18. 1. 1952, PRO, FO 371–100077.

blik ungebührlich negativ darzustellen, Probleme zu übertreiben und Positives zu verschweigen. Von Beamten des *Treasury* wurden die Memoranden einer akribischen Detailanalyse unterzogen. Dabei kam das Aufbringungsmemorandum noch schlechter weg als das Transfermemorandum. Das Aufbringungsmemorandum sei ein völlig unbefriedigendes Dokument, das in weiten Teilen auf irrelevanten Faktoren der Vergangenheit basiere.<sup>90</sup> Dieses Urteil der britischen Beamten war etwas überzogen. De facto räumte das Memorandum aber der Darlegung negativer Faktoren wie den kriegsbedingten Gebietsverlusten und deren negativen Auswirkungen auf die deutsche Volkswirtschaft, den Kriegs- und Kriegsfolgeschäden (Demontagen, Auslandsvermögen, Patente u.a.), den außerordentlichen Aufwendungen für Flüchtlinge und Vertriebene, den Besatzungskosten und – last not least – den in ihrer Höhe noch ungewissen Verteidigungslasten sehr breiten Raum ein. Eine Besserung der Lage wurde nur sehr bedingt in Aussicht gestellt. Die Zahlungsfähigkeit der privaten Schuldner wurde unterschiedlich beurteilt, ausdrücklich wurde aber darauf hingewiesen, daß die Liquidität der Unternehmen durch die Währungsreform und durch andere Kriegsfolgenlasten erheblich eingeschränkt sei, vor allem in der Grundstoffindustrie.<sup>91</sup> Die pauschale Übertragung von leistungsmindernden Faktoren des öffentlichen auf den privaten Sektor wurde im *Treasury* mit großem Mißfallen registriert.<sup>92</sup> Nicht zu Unrecht, denn die Zahlungsfähigkeit der meisten privaten Schuldner war eigentlich gar nicht so schlecht.<sup>93</sup>

Bei der Analyse des Transfermemorandum unterzog sich das *Treasury* der Mühe, jedem Argument ein Gegenargument gegenüberzustellen.<sup>94</sup> Deren Überzeugungskraft war unterschiedlich. Die Auflistung der Contra-Argumente war auch nur für den internen Gebrauch bestimmt.<sup>95</sup>

Die britische Kritik am deutschen Transfermemorandum hatte aber eine Achillesferse: Sie stützte sich ganz wesentlich auf die Annahme einer positi-

<sup>90</sup> TCGD: German Memorandum on Germany's capacity to pay in DM, 6. 2. 1952, PRO, FO 371–100077.

<sup>91</sup> Memorandum über die deutsche Aufbringungsfähigkeit vom 20. 11. 1952, PA/AA, Abt. II Nr. 1530 (LSA 25).

<sup>92</sup> TCGD: German Memorandum on Germany's capacity to pay in DM, 6. 2. 1952, PRO, FO 371–100077.

<sup>93</sup> Allgemeine Bemerkungen zur Zahlungsfähigkeit der privaten deutschen Schuldner (Schwede) vom 5. 10. 1951, BA, B 126–48376. Laut Leverkühn war davon auszugehen, daß „die überwiegende Mehrheit der privaten Schuldner ihre Schulden bezahlen könne“; Aufzeichnung Veith betr. Deutsche private Auslandsschulden vom 29. 1. 1952, BA, B 126–48392.

<sup>94</sup> Symons (Treasury) to Crawford (Foreign Office); German Memorandum on capacity to transfer, 27. 2. 1952, PRO, FO 371–100077.

<sup>95</sup> Summary of arguments raised by the German memorandum on capacity to transfer and the U. K. comments, PRO, FO 371–100077.

ven Entwicklung der deutschen Handelsbilanz. In Europa bestanden aber trotz EZU und OEEC immer noch zahlreiche protektionistische Hindernisse, die einer Steigerung des deutschen Exports und der damit verbundenen Möglichkeit zur Verbesserung der deutschen Transferfähigkeit im Weg standen. Die Bundesregierung forderte seit langem den Abbau dieser Handelsbarrieren.<sup>96</sup> Die Forderung nach einer Liberalisierung des Warenverkehrs und einer Wiederherstellung der freien Konvertierbarkeit der Währungen war deshalb ein wichtiger Bestandteil des deutschen Transfermemorandums. Auf diesem Weg wurde der Schwarze Peter im Transferbereich zumindest teilweise an die europäischen Gläubigerländer weitergereicht.<sup>97</sup> Das *Board of Trade* gab in seiner Stellungnahme zu bedenken, daß eine Ausweitung des deutschen Exports und ein Wettbewerb um ausländische Absatzmärkte den britischen Wirtschaftsinteressen zuwider laufe. Ungeachtet aller Zahlungsansprüche an Deutschland sollte bei der Schuldenreglung unbedingt darauf geachtet werden, daß die Bundesrepublik nicht als Exportkonkurrent, sondern als Absatzmarkt für britische Waren gestärkt würde.<sup>98</sup>

Die negative Reaktion auf die deutschen Memoranden vom November 1951 schien die Auffassung von Abs zu stützen, daß eine weniger pessimistische Darlegung der deutschen Zahlungsfähigkeit besser gewesen wäre. Seine Vorwärtsstrategie stieß aber auf Gegenwind. In einem Schreiben an Bundesfinanzminister Schäffer bezeichnete Präsident Vocke von der Bank deutscher Länder die Devisenlage der Bundesrepublik als so besorgniserregend, daß unter gewissen Umständen „eine Transfermöglichkeit für die Vor- und Nachkriegsschulden illusorisch zu werden droht.“<sup>99</sup> Die negative Lagebeurteilung durch Vocke bezog sich schwerpunktmäßig auf den Dollarraum, denn die Entwicklung im EZU-Bereich hatte sich seit dem Frühjahr 1951 vergleichsweise günstig gestaltet. Es blieb aber abzuwarten, ob sich die positive Entwicklung dauerhaft stabilisieren ließe. Die Bank deutscher Länder neigte hier zu sehr verhaltenen Prognosen.<sup>100</sup> Wider-

<sup>96</sup> Vgl. REINHARD NEEBE, Technologietransfer und Außenhandel in den Anfangsjahren der Bundesrepublik Deutschland, in: Vierteljahrschrift für Sozial- und Wirtschaftsgeschichte 76 (1989), S. 53 ff.

<sup>97</sup> Memorandum über die deutsche Transferfähigkeit vom 20. 11. 1951, PA/AA, Abt. II Nr. 1530 (LSA 25).

<sup>98</sup> Board of Trade (Macmahon) to Crawford (Foreign Office), 27. 2. 1952, PRO, FO 371-100077.

<sup>99</sup> Präsident des Direktoriums der Bank deutscher Länder (Vocke) an BFM Schäffer vom 23. 12. 1951, BA, B 126-48371.

<sup>100</sup> Bank deutscher Länder (Hauptabteilung Volkswirtschaft und Statistik): Die deutsche Transferfähigkeit (vertraulich) vom 2. 2. 1952, HADBB, B 330-2467; streng vertraulicher Ver-

spruch erfuhr Vocke vom Bundesministerium für den Marshallplan. Ein zeitweises Absinken der Devisenbestände wurde dort nicht als Problem gesehen, sofern die wirtschaftliche Lage der Bundesrepublik insgesamt stabil blieb. Die Interpretation der deutschen Devisensituation durch Vocke wurde als zu einseitig eingestuft.<sup>101</sup> In einem Schreiben an den Bundeskanzler wies Marshallplanminister Blücher darauf hin, daß sich im Rahmen der „internationalen Verteidigungsanstrengungen gewisse Rückwirkungen auf unsere Zahlungsbilanz“ ergeben könnten, „die uns unter Umständen den Transfer erleichtern.“<sup>102</sup>

Die deutsche Zahlungsbilanzsituation wurde verschiedentlich in den dafür zuständigen Gremien diskutiert.<sup>103</sup> Dabei standen die Meinungen von Vocke und Abs gegeneinander. Während Vocke grundsätzliche Zweifel an der Möglichkeit einer Dollar-Annuität hegte und den Zeitpunkt der Schuldenverhandlungen für verfrüht erachtete, hielt Abs eine schlechte Dollarbilanz unter Umständen sogar für eine gute Verhandlungsposition. Nach wie vor trat Abs für eine Kleinschreibung der allseits bekannten deutschen Transferschwierigkeiten ein, um allen Zweifeln an der deutschen Kreditwürdigkeit vorzubeugen.<sup>104</sup> Abs war entschieden gegen ein Hinausschieben der Verhandlungen. Seiner Auffassung nach konnten sich die Bedingungen für die Bundesrepublik nur verschlechtern. Er schlug vor, die widerstreitenden Interessen der privaten Vorkriegsgläubiger und der politischen Nachkriegsgläubiger sowie die unterschiedlichen Handelsinteressen der beteilig-

---

merk Tüngeler (Frankfurt) betr. Schätzung der freien Dollar-Verfügbarkeiten für das Jahr 1952, HADBB, B 330–3773; vgl. MONIKA DICKHAUS, Die Bundesbank im westeuropäischen Wiederaufbau. Die internationale Währungspolitik der Bundesrepublik Deutschland, München 1996, S. 138 ff.

<sup>101</sup> Vermerk betr. Brief des Präsidenten des Direktoriums der Bank deutscher Länder vom 23. 12. 1951 über die Devisenlage und die Übernahme der Transferverpflichtungen im Rahmen der Schuldenregelung vom 2. 1. 1952; Persönlicher Referent des Ministers: Rohentwurf einer Stellungnahme des Herrn Ministers zu dem Schreiben des Herrn Präsidenten der Bank deutscher Länder vom 23. 12. 1951 vom 4. 1. 1952, BA, B 146–1225.

<sup>102</sup> Entwurf eines Schreibens Bundesminister für den Marshallplan an Bundeskanzler Adenauer vom Februar 1952, BA, B 146–1225.

<sup>103</sup> Niederschrift (von Spindler) über die Besprechung des Arbeitskreises für Grundsatzfragen der Deutschen Delegation für Auslandsschulden am Freitag, den 11. 1. 1952, im BFM vom 18. 1. 1952, BA, B 146–1183.

<sup>104</sup> Sitzung des Interministeriellen Wirtschaftspolitischen Ausschusses am 10. 1. 1952 in Bank deutscher Länder betr. Behandlung des Transferproblems in der Londoner Schuldenkonferenz (Erbstößer) vom 11. 1. 1952; Sitzung des Interministeriellen Wirtschaftspolitischen Ausschusses am 4. 2. 1952 in Bank deutscher Länder betr. Transferproblem vom 6. 2. 1952, HADBB, B 330–2467; Vertraulicher Vermerk Emminger betr. Sitzung am 4. Februar in der Bank deutscher Länder. Behandlung des Transferproblems in der Londoner Schuldenkonferenz vom 6. 2. 1952, HADBB, B 330–3773.

ten Staaten in den Verhandlungen zum Vorteil der deutschen Verhandlungsposition zu nutzen.<sup>105</sup>

Sorgen bereiteten vielmehr die wegen der positiven Entwicklung der deutschen Zahlungsbilanz im Jahr 1951 erheblich gesteigerten Erwartungen des Auslands.<sup>106</sup> Das für die britische Meinungsbildung sehr wichtige Magazin *Economist* schätzte die jährliche deutsche Transferfähigkeit auf mindestens \$ 200 Millionen.<sup>107</sup> Deutsche Offerten, die deutlich unter dieser Marge rangierten, wurden als pure Verhandlungstaktik abqualifiziert. Der *Economist* beurteilte die deutsche Zahlungsbilanzperspektive ausgesprochen günstig.<sup>108</sup> Andere britische Zeitungen wie die *Financial Times* schlossen sich dieser Einschätzung an und machten Stimmung für eine harte Haltung der Gläubiger in den kommenden Verhandlungen.<sup>109</sup> In der Bundesrepublik – aber auch von der TCGD – wurde diese Entwicklung mit großer Sorge betrachtet. Bekanntlich hielt Präsident Vocke die für die Nachkriegsschulden vorgesehene Transferrate von \$ 73–75 Millionen bereits für entschieden zu hoch, eine Transfer-Annuität von insgesamt \$ 150 Millionen für geradezu utopisch. Nach Berechnungen der Bank deutscher Länder war im Höchstfall eine jährliche Transferrate von \$ 100 Millionen verkraftbar. Da die vorgesehene Annuität für die Nachkriegsschulden davon bereits 75% in Anspruch nehmen würde, wurde eine Zurückstellung dieser Schuldenkategorie zugunsten der Vorkriegsschulden empfohlen.<sup>110</sup> Vocke riet zu einem Moratorium im Bereich der Nachkriegsschulden von mindestens 10 Jahren, weil die Regelung der Vorkriegsschulden aus wirtschaftlichen Gründen Priorität haben müßte. Abs stimmte dem zu, gab aber zu bedenken, daß sich der Dollar-Anteil der jährlichen Transferrate für die Nachkriegsschulden nur auf \$ 52 Millionen belief und der Rest in Sterling und Franc zu begleichen sein würde. Wegen der hohen Abstriche an den Nachkriegsschulden hielt Abs es für geboten, mit den Zinszahlungen für die Nachkriegsschulden auf jeden Fall sofort zu beginnen und nur die Tilgung nötigenfalls zurückzustellen.<sup>111</sup> Abs blickte grundsätzlich optimi-

<sup>105</sup> Vermerk betr. Sitzung bei Geheimrat Vocke über Transfermöglichkeiten im Rahmen der ausländischen Schuldenregelung vom 5. 2. 1952, BA, B 146–1225; vgl. OTMAR EMMINGER, D-Mark, Dollar, Währungskrisen, Stuttgart 1986, S. 59 ff.

<sup>106</sup> Vogel an Präsident Kriege (Landeszentralbank Düsseldorf) vom 3. 11. 1951, BA, B 146–1179.

<sup>107</sup> „German debt question“, in: THE ECONOMIST vom 19. 1. 1952, BA, B 126–48378.

<sup>108</sup> US Delegation (Gunter) to Department of State, 14. 2. 1952, NA, RG 59–1516.

<sup>109</sup> „Plea for concessions in coming talks“, in: FINANCIAL TIMES vom 12. 2. 1952, PRO, FO 371–100083; Gifford (London) to Secretary of State, 13. 2. 1951, NA, RG 59–1516.

<sup>110</sup> BFM von Spindler (Abt. V) an Minister (streng vertraulich) vom 13. 2. 1952, BA, B 126–48378.

<sup>111</sup> Der einflußreiche Senator Gilette protestierte bei der US-Regierung gegen das wegen der



stisch in die Zukunft. Diese Haltung gefiel vor allem den Amerikanern, die über die innenpolitischen Schwierigkeiten orientiert waren, die Abs bei der Durchsetzung seiner Zielvorstellungen für London entgegenstanden.<sup>112</sup>

Im Bundestag gab es wegen der harten alliierten Haltung in der Vermögensfrage immer noch Widerstände gegen eine deutsche Teilnahme an der Londoner Schuldenkonferenz.<sup>113</sup> Im Unterschied zu Abs waren Vocke und viele andere mit der Schuldenfrage befaßte Personen eher pessimistisch eingestellt. Sie hielten die Abzahlung der Auslandsschulden für eine Aufgabe von Jahrzehnten. Mit der Überwindung oder Minderung der Dollarlücke rechneten sie in absehbarer Zeit nicht.<sup>114</sup> Abs war sich sicher, daß die Einschätzung der deutschen Zahlungsfähigkeit mit der besonderen Berücksichtigung der Transferfähigkeit das zentrale Thema der Hauptverhandlungen sein würde.<sup>115</sup>

Zu den übrigen Punkten,<sup>116</sup> die Gegenstand der Verhandlungen sein würden, gab es folgende deutsche Positionen: Bei der Goldklausel war auch die deutsche Seite der Meinung, daß eine juristische Behandlung des Problems unbedingt vermieden werden sollte.<sup>117</sup> Ein von einem führenden deutschen Rechtsgelehrten erstelltes Gutachten über die Gültigkeit der Goldklausel kam zu dem Urteil, daß die Goldklausel „überwiegend als rechtsungültig“ angesehen werden mußte. Eine Ungleichbehandlung der verschiedenen Tranchen der Young-Anleihe stehe aber im Widerspruch zum *General Bond* dieser Anleihe.<sup>118</sup> Bereits auf der Vorkonferenz war die Ersetzung der

---

Belastung der amerikanischen Steuerzahler zu hohe *scaling down*: Department of State to US Embassy London, NA, RG 59–1516.

<sup>112</sup> Holmes (London) to Secretary of State, 25. 1. 1952, NA, RG 59–1515; McCloy (Bonn) to Secretary of State, 4. 2. 1951, NA, RG 59–1516.

<sup>113</sup> Sitzung des Auswärtigen Ausschusses vom 16. 1. 1952, in: Der Auswärtige Ausschuß des Deutschen Bundestags, Bd. 1: Sitzungsprotokolle 1949–1953, S. 541 ff.; Kabinettsitzung vom 5. 2. 1952, in: Die Kabinettsprotokolle der Bundesregierung, Bd. 5 (1952), S. 97. Die US-Administration war für eine Diskussion der Auslandsschuldenfrage bei der Hauptkonferenz gut präpariert; Byroade (Bureau of German Affairs) to Harold L. Bynton (Office of Alien Property, Department of Justice), 5. 2. 1952, NA, RG 59–1516.

<sup>114</sup> Vermerk Hauptabteilungsleiter Albrecht betr. Vorbereitung der Londoner Schuldenkonferenz (streng vertraulich) vom 19. 2. 1952, BA, B 146–1225; vgl. BUCHHEIM, Die Bundesrepublik und die Überwindung der Dollar-Lücke, S. 92 ff.

<sup>115</sup> McCloy (Bonn) to Secretary of State, 6. 2. 1952, NA, RG 59–1516.

<sup>116</sup> Vermerk betr. Londoner Schuldenkonferenz. Technischer Ausschuß: Zusammenstellung der Probleme vom 20. 1. 1952, BA, B 126–48395.

<sup>117</sup> Bank deutscher Länder (Vocke/Könneker) an Herman J. Abs vom 31. 12. 1951, BA, B 126–48393.

<sup>118</sup> Vermerk betr. Londoner Schuldenverhandlungen, hier: Frage der Behandlung der Goldklausel in Anleiheverträgen vom 23. 1. 1952, BA, B 141–88580.

Gold- durch eine Dollarklausel diskutiert worden.<sup>119</sup> Die Gläubiger forderten eine gerechte und billige Lösung des Problems, wobei unklar blieb, was darunter genau zu verstehen war. Auf jeden Fall mußte ein einheitlicher Umstellungsschlüssel gefunden werden.<sup>120</sup>

Die deutsche Strategie zielte darauf ab, die Goldklausel – unter Vermeidung einer juristischen Diskussion über deren andauernde Gültigkeit – durch die Dollarklausel zu ersetzen.<sup>121</sup> Alle Seiten waren sich einig, daß eine vernünftige Lösung gefunden werden mußte. Bezüglich der Behandlung von Goldmarkverbindlichkeiten strebten die Deutschen eine Gleichstellung von In- und Ausländern an.<sup>122</sup> Gleiches galt für die Umstellung von Reichsmarkverbindlichkeiten in ausländischer Hand.<sup>123</sup> Washington unterstützte diese Position.<sup>124</sup> Eine staatliche Haftung für juristisch selbständige Körperschaften, an denen das Reich ganz oder teilweise beteiligt war, wurde abgelehnt.<sup>125</sup>

Die deutsche Position zum vieldiskutierten DM-*settlement* stand der amerikanischen näher als der britischen. Das Verfahren sollte aus deutscher Sicht nur in einem sehr begrenzten Umfang angewendet werden, um eine starke Vermehrung von Sperrmark-Guthaben, die potentiell eine Gefährdung der DM-Stabilität darstellten, zu vermeiden. DM-Wartezimmer kamen auf keinen Fall in Frage, weil sie als Bedrohung der deutschen Investitions- und Geldmarktpolitik und indirekt sogar als Gefährdung der deutschen Souveränität (!) angesehen wurden.<sup>126</sup>

Etwas komplizierter lagen die Dinge bei der Konversionskasse, die auf der Vorkonferenz als „Schlag gegen die Grundlagen des internationalen Kredit-systems“ schwer kritisiert worden war. Die Gläubiger hatten die rückwirkende Aufhebung dieser ihrer Ansicht nach anrühigen Einrichtung gefordert und die schuldbefreiende Wirkung von Zahlungen in dieselbe bestritten. Der Vorwurf, die deutsche Devisengesetzgebung der 30er Jahre habe

<sup>119</sup> Theoretisch möglich war auch die Anwendung einer Schweizer Franken-Klausel.

<sup>120</sup> Aufzeichnung Granow über den deutschen Standpunkt zur Frage der Goldklausel und der Goldmarkklausel vom 2. 1. 1952, BA, B 126–48393.

<sup>121</sup> Deutsche Delegation für Auslandsschulden: Aufzeichnung über Währungsprobleme: A. Goldklausel bei Fremdwährungsschulden vom 31. 2. 1952, BA, B 126–48393.

<sup>122</sup> Deutsche Delegation für Auslandsschulden: Aufzeichnung über Währungsprobleme: B. Goldmarkklausel vom 31. 2. 1952, BA, B 126–48393.

<sup>123</sup> Deutsche Delegation für Auslandsschulden: Aufzeichnung über Währungsprobleme: C. Umstellung von Reichsmarkverpflichtungen vom 31. 2. 1952, BA, B 126–48393.

<sup>124</sup> Department of State to US Embassy London, 21. 2. 1952, NA, RG 59–1516.

<sup>125</sup> Deutsche Delegation für Auslandsschulden: Aufzeichnung über Körperschaften mit Reichshaftung (streng vertraulich) vom 31. 2. 1952, BA, B 126–48394.

<sup>126</sup> Deutsche Delegation für Auslandsschulden: I. Erfüllung von Valuta-Verbindlichkeiten durch DM-Zahlungen, II. Das DM-Wartezimmer vom 10. 2. 1952, PA/AA, Abt. II Nr. 1555 (LSA 48).

gegen die guten Sitten verstoßen, wurde mit Verweis auf die damals übliche Praxis energisch zurückgewiesen.<sup>127</sup> Juristisch war das Problem vielschichtig. Die Gläubiger kümmerte das wenig. Sie waren interessiert, die Verantwortlichkeit der deutschen Schuldner und deren Haftungsverpflichtung aufrechtzuerhalten.<sup>128</sup> Die Schuldner wehrten sich ihrerseits gegen Doppelzahlungen. Da es sich um zahllose Einzelschuldverhältnisse handelte, bot sich eine länderspezifische Globalregelung nicht an.<sup>129</sup> Eigentlich war klar, daß die Bundesrepublik letztlich die Gesamthaftung übernehmen mußte, wenn sie einem erbitterten Konflikt mit den Gläubigern und negative Auswirkungen auf den Erfolg der gesamten Konferenz vermeiden wollte. Allerdings bestand nach deutscher Rechtsauffassung eine unbestrittene Haftung der Bundesrepublik nur für die von der Konversionskasse ausgegebenen Schuldverschreibungen und Schuldscheine.<sup>130</sup> Die deutschen Juristen hielten Zahlungen in die Konversionskasse, die während des Krieges geleistet worden waren, nach wie vor für schuldbefreiend. Diese Rechtsposition war aber in London kaum durchsetzbar. Aller Voraussicht nach waren Doppelzahlungen nicht zu vermeiden. Es oblag dann dem Staat, die betroffenen Schuldner zu entschädigen. Allerdings ging man davon aus, daß es auch bei den Verbindlichkeiten der Konversionskasse Abstriche geben würde.<sup>131</sup>

Mitte Januar 1952 kam die offizielle Einladung zur Hauptkonferenz, die am 28. Februar in London beginnen sollte.<sup>132</sup> Beigefügt war die überarbeitete Endfassung des Memorandums der TCGD, das die Rahmenbedingungen für die Hauptkonferenz enthielt.<sup>133</sup> Die Bundesregierung wurde aufgefordert, ihre Delegation für die Hauptverhandlungen zu benennen. Neben den Sachverständigen und den Vertretern der privaten Wirtschaft bestand die Delegation aus Beamten des Bundesfinanzministeriums, der Bundes-

<sup>127</sup> Bank deutscher Länder (von Schelling) an das Auswärtige Amt vom 2. 1. 1952 nebst Vermerk der Rechts- und Währungsabteilung (Bank deutscher Länder) vom 21. 12. 1951, PA/AA, Abt. II Nr. 1532 (LSA 27).

<sup>128</sup> Aufzeichnung Granow (BFM) über den deutschen Standpunkt in der Frage der befreienden Wirkung der während des Krieges an die Konversionskasse für deutsche Auslandsschulden geleisteten Zahlungen vom 2. 1. 1952, BA, B 126–4839.

<sup>129</sup> Vermerk BMJ (Weitnauer) vom 30. 1. 1952, BA, B 141–8580.

<sup>130</sup> Die Auslandsverbindlichkeiten der Konversionskasse, Stand 21. 4. 1945: 1. Verzinssliche Fundierungsbonds (Schuldverschreibungen) DM bzw. Fremdwährung 2174,3 Mio. und RM 56,3 Mio., 2. unverzinssliche Scrips (Schuldscheine) RM 5,7 Mio., 3. Sonstige Verbindlichkeiten: RM 433,8 Mio.

<sup>131</sup> Deutsche Delegation für Auslandsschulden: Aufzeichnung über die Konversionskasse für deutsche Auslandsschulden (streng vertraulich) vom 31. 1. 1952, BA, B 126–48395.

<sup>132</sup> AHK (Generalsekretär Neate) an Blankenhorn (BKA) vom 12. 1. 1952, PA/AA, Abt. II Nr. 1506 (LSA 3).

<sup>133</sup> Vermerk Bank deutscher Länder (von Schelling) vom 22. 1. 1952, HADBB, B 330–2467.

schuldenverwaltung, des Marshallplanministeriums, des Wirtschaftsministeriums, des Auswärtigen Amts und der Bank deutscher Länder.<sup>134</sup> Der private Sektor war dieses Mal zwar deutlich stärker vertreten als zuvor, die überwiegende Mehrheit der Delegationsmitglieder kam aber aus der Ministerialbürokratie. Die Leitung der Delegation für die Hauptkonferenz oblag wieder dem Bankier Hermann J. Abs.

Die Organisation der Konferenzarbeit sollte sich am bisher praktizierten Verfahren orientieren. Wie schon bei der Vorkonferenz waren drei Verhandlungsebenen vorgesehen: Das *plenary meeting* als Gesamtorgan, das zahlenmäßig überschaubare *steering committee* zur Vorbereitung wichtiger Entscheidungen und darunter spezielle Fachgruppen für die einzelnen Schuldenkategorien. Daneben das *creditors committee* als Gesamtvertretung aller Gläubiger, die TCGD als oberstes Lenkungsorgan, die Deutsche Delegation für die Schuldnerseite und die Vertreter der an der Konferenz teilnehmenden sonstigen Gläubigerstaaten.<sup>135</sup> Offizieller Gastgeber war die britische Regierung, die auf Grund der leeren Staatskasse alle Mühe hatte, der Konferenz einen stilvollen Rahmen zu verleihen.<sup>136</sup> Bis zum Schluß gab es in der TCGD interne Abstimmungsprobleme. Die amerikanische Delegation wurde vom *State Department* an der kurzen Leine geführt. Washington nahm für sich in Anspruch, bei Bedarf auch neben der TCGD einen direkten Einfluß auf die Londoner Verhandlungen auszuüben.<sup>137</sup> Über zwei Punkte war das *State Department* beunruhigt: Zum einen fühlte sich Washington über die deutschen Verhandlungsziele und Strategien nur unzureichend informiert.<sup>138</sup> Die amerikanischen Stellen in der Bundesrepublik wurden angewiesen, alle verfügbaren Informationen über Aktivitäten und Verlautbarungen der Bundesregierung, des Bundestags, der privaten Wirtschaft und der Studiengesellschaft nach Washington zu übermitteln, die Aufschluß darüber vermitteln konnten.<sup>139</sup> Zum zweiten erwiesen sich alle Gerüchte als falsch, daß die deutsche Seite im Begriff sei, ein konkretes Zahlungsangebot auszuarbeiten.<sup>140</sup> Vergeblich hatten die drei Regierungen gehofft, daß die vorläufige Regelung der Nachkriegsschulden den Deutschen genug Pla-

<sup>134</sup> List of Delegates, 25. 5. 1952, PA/AA, Abt. II Nr. 1510 (LSA 7).

<sup>135</sup> TCGD: Organization of work at the Debt Conference, 15. 1. 1952, PRO, FO 371-100080.

<sup>136</sup> Cridland to Crawford, 13. 2. 1952, PRO, FO 371-100109.

<sup>137</sup> Acheson (Department of State) to US Embassy London, 26. 1. 1952, NA, RG 59-1515.

<sup>138</sup> Department of State: Memorandum of Conversation (Gunter/Reinstein), 16. 1. 1952, NA, RG 43-222.

<sup>139</sup> Acheson to HICOG (Bonn), 24. 1. 1952, NA, RG 59-1515; McCloy (Bonn) to Secretary, 4. 2. 1952, NA, RG 43-243.

<sup>140</sup> McCloy (Bonn) to Secretary of State, 30. 1. 1952, NA, RG 59-1515.

nungssicherheit bieten würde, um gleich zu Beginn der Hauptverhandlungen ein konkretes Angebot vorzulegen, das als Diskussionsbasis für die Verhandlungen mit den internationalen Gläubigern dienen konnte.<sup>141</sup>

Die deutsche Strategie zielte aber genau auf das Gegenteil. Die Deutschen wollten sich nicht vorzeitig auf Zahlen festlegen, sondern sich erst einmal vorsichtig an die Beurteilung der deutschen Zahlungsfähigkeit herantasten. Die beiden Memoranden zur Aufbringungs- und Transferfähigkeit hatten diese Richtung bereits erkennen lassen. Sir Niemeyer, der prominente Vertreter der britischen Anleiheschuldner, hielt es schon vor dem Beginn der Hauptverhandlungen für einen taktischen Fehler, den Deutschen dazu Gelegenheit zu geben.<sup>142</sup>

Ungeachtet aller Strategien und taktischen Erwägungen war Abs zutiefst davon überzeugt, daß die Bundesrepublik für die Wiederherstellung der deutschen Kreditfähigkeit erkennbare Opfer bringen mußte. Harte Verhandlungen für ein gutes Ergebnis standen dazu nicht im Widerspruch.<sup>143</sup> Er war der Meinung, daß zuerst die öffentlichen Schulden von Reich, Ländern und Kommunen und dann die privaten Schulden verhandelt werden sollten.<sup>144</sup> Für seine Zielsetzungen mußte Abs immer wieder werben. Kurz vor seiner Abreise nach London stand er noch einmal dem Auswärtigen Ausschuß des Bundestags ausführlich Rede und Antwort. Auch Bundeskanzler Adenauer und Staatssekretär Hallstein nahmen an der Sitzung teil.<sup>145</sup> Die Vorbehalte gegen die Schuldenverhandlungen waren in diesem Gremium aus den bekannten Gründen nach wie vor groß. Trotz aller Kritik hatte das Bundeskabinett am 12. Februar 1952 die Entsendung einer deutschen Delegation nach London zur Teilnahme an den Verhandlungen über die Vorkriegsschulden beschlossen.<sup>146</sup>

<sup>141</sup> Matters to be discussed with Herr Abs, 5. 2. 1952, NA, RG 43–241; Gifford (London) to Department of State, 14. 2. 1952, NA, RG 59–1516.

<sup>142</sup> Record of an informal meeting held in Foreign Office, 18. 1. 1952, PRO, FO 371–100080. Abs hatte sich im Dezember 1951 zu Gesprächen mit Niemeyer in Basel getroffen; Abs an Vocke vom 29. 11. 1951, HADBB, B 330–2011.

<sup>143</sup> Vortrag Abs vom 28. Januar 1952 in der Universität Bonn, PA/AA, Abt. II Nr. 1555 (LSA 48).

<sup>144</sup> Notizen über die Sitzung der Delegation für deutsche Auslandsschulden am 19. 2. 1952 (Erbstößer) vom 22. 2. 1952, HADBB, B 330–2467; Vermerk Herbst betr. Vertretung der privaten Auslandsschuldner bei der Londoner Schuldenkonferenz vom 20. 2. 1952, BA, B 126–48378.

<sup>145</sup> Sitzung des Auswärtige Ausschusses vom 21. 2. 1952, in: Der Auswärtige Ausschuß des Deutschen Bundestages, S. 566 ff.

<sup>146</sup> Kabinettsvorlage der Bundesregierung betr. Beginn der internationalen Konferenz über deutsche Auslandsschulden am 28. 2. 1952 vom 4. 2. 1952, PA/AA, Abt. II Nr. 1506 (LSA 3); Kabinettsitzung vom 12. 2. 1952, in: Die Kabinettsprotokolle der Bundesregierung, Bd. 5 (1952), S. 101.