

## IV. DIE HAUPTVERHANDLUNGEN

### 1. DIE ERSTE PHASE

Die Eröffnungssitzung der Londoner Schuldenkonferenz fand 28. Februar 1952 mit über 300 Teilnehmern im Lancaster House statt. In diesem Gebäude war bereits die Vorkonferenz abgehalten worden, da es eines der wenigen Gebäude in London war, das für eine Konferenz dieser Größenordnung genug Raum bot. Beobachter und Delegierte aus annähernd 30 Staaten nahmen an der Hauptkonferenz teil, darunter Exoten wie Kuba oder die Dominikanische Republik.<sup>1</sup> Neben den USA, Großbritannien und Frankreich waren die Schweiz, Belgien, die Niederlande und Schweden die wichtigsten Gläubigerländer. Von politischer Relevanz waren daneben noch Israel, Österreich und Dänemark. Die bedeutendsten und den Verlauf der Konferenz entscheidend mitbestimmenden Repräsentanten der Gläubiger waren der Brite Sir Otto Niemeyer und der Amerikaner James Grafton Rogers. Sie vertraten die Interessen der britischen und amerikanischen Gläubiger der großen Reichsanleihen.<sup>2</sup> In dieser wichtigen Kategorie hielten die in den USA lebenden Gläubiger den mit Abstand größte Anteil.<sup>3</sup>

Die programmatische Eröffnungsansprache hielt Sir George Rendel als amtierender Vorsitzender der TCGD. Rendel führte den anwesenden Gläubigervertretern noch einmal deutlich vor Augen, daß die Bundesrepublik allein aufgrund der alliierten Nachkriegswirtschaftshilfe nun wieder in der Lage sei, die Regelung der Vorkriegsschulden in Angriff nehmen zu können. Er hob noch einmal hervor, daß die Rückzahlung der aus dieser Hilfe resultierenden Nachkriegsschulden absolute Priorität habe, fügte aber an, daß die drei Regierungen zu Modifikationen der Zahlungsmodalitäten bereit sein würden, falls eine „befriedigende und gerechte Regelung der Vorkriegsschulden erzielt wird.“<sup>4</sup> Rendel nannte an dieser Stelle die im Dezember 1951 mit der Bundesrepublik getroffenen vorläufigen Vereinbarungen über die Nachkriegsschulden, deren Realisierung entscheidend vom Ausgang der Hauptverhandlungen abhängen würde. Als entscheidendes Krite-

---

<sup>1</sup> Conference on German External Debts. List of Delegates, Lancaster House (London), 25<sup>th</sup> June 1952, PA/AA, Abt. II Nr. 1557 (LSA 50).

<sup>2</sup> Palliser: Conference on German external debts, 17. 3. 1952, PRO, FO 371-100083.

<sup>3</sup> Aufschlüsselung der German Pre-war External Debt nach Länderanteilen (Stand 30. Juni 1950), NA, RG 43-244.

<sup>4</sup> Anlage I zum Protokoll der ersten Plenarsitzung: Eröffnungsansprache von Sir George Rendel vom 28. 2. 1952, PA/AA, Abt. II Nr. 1560 (LSA 53).

rium für einen Erfolg der beginnenden Konferenz nannte Rendel die gleichrangige und gerechte Behandlung aller Schuldenkategorien. Er verwies in diesem Zusammenhang auf die von der Vorkonferenz geleisteten Vorarbeiten und auf das als Leitfaden dienende Memorandum der TCGD. Am Ende seiner Ausführungen gab Rendel einen Ausblick auf das weitere *Procedere*. Die von der Hauptkonferenz vereinbarten Regelungsbedingungen sollten in einer „Schlußakte“ zusammengefaßt werden, die dann im Anschluß an die Konferenz in ein Regierungsabkommen eingehen würde. Rendel stellte abschließend fest, daß Zahlungen an die Gläubiger ausschließlich im Rahmen dieses Abkommens getätigt werden würden.<sup>5</sup> Damit waren die Rahmenrichtlinien noch einmal unmißverständlich dargelegt worden.

Es folgte die nicht minder programmatische und sorgfältig vorbereitete Eröffnungsansprache des Leiters der Deutschen Delegation Hermann J. Abs.<sup>6</sup> Sie begann mit der Erklärung, daß die Bundesrepublik die Londoner Schuldenkonferenz als einen wichtigen Schritt auf dem Weg zur Wiederaufnahme in die Gemeinschaft der freien Welt betrachten würde. Allerdings mußten die Gläubiger dabei zur Kenntnis nehmen, daß neben den Vorkriegsschulden „auch die Gesamtheit aller übrigen gegen Deutschland erhobenen Forderungen“ in die Verhandlungen einbezogen werden mußten. Alle Ansprüche zusammen stellten eine erhebliche Beanspruchung der deutschen Transferfähigkeit dar. Abs fügte an, daß die Bundesrepublik zwar alle Anstrengungen zur Steigerung ihrer Transferfähigkeit unternehmen wolle, dabei aber auf die Mithilfe der Gläubigerländer angewiesen sei. Diese mußten die Bereitschaft zeigen, günstige Voraussetzungen dafür zu schaffen. Im Klartext hieß das, daß die Gläubigerländer durch eine Liberalisierung ihrer Handelspolitik mit dazu beitragen sollten, die Voraussetzungen für einen ausreichenden Transfer zu schaffen. Dieser sollte nur aus echten Handelsüberschüssen erfolgen können. Eine weitere Konditionierung der deutschen Zahlungsbereitschaft folgte, indem Abs auf die territoriale Begrenzung der Bundesrepublik, die von ihr zu tragenden großen Lasten für Kriegsfolgen, die Unterstützung Berlins, für künftige Verteidigungsleistungen und auf die erheblichen Verluste an wirtschaftlicher Substanz hinwies. Alle diese Faktoren mußten in den Verhandlungen angemessen in Rechnung gestellt werden.<sup>7</sup>

---

<sup>5</sup> Ebd.

<sup>6</sup> Niederschrift über Delegationsbesprechung am 26. 2. 1952 vom Tage, BA, B 146–1194.

<sup>7</sup> Anlage II zum Protokoll der ersten Plenarsitzung: Eröffnungsansprache des Leiters der Deutschen Delegation vom 28. 2. 1952, PA/AA, Abt. II Nr. 1560 (LSA 53).

Zu einer längeren Aussprache über die beiden Statements kam es in dieser Plenarsitzung nicht mehr, obwohl die Ausführungen von Abs bei den Gläubigern einigen Widerspruch erregten. Für eine konstruktive Diskussionsarbeit war das Gremium wegen seiner Größe ungeeignet. Deshalb wurde für zentrale Organisations- und Arbeitsaufgaben wieder ein *Steering Committee* eingerichtet. Zur internen Abstimmung unter den Gläubigern wurde ein *Creditors Committee* eingerichtet.<sup>8</sup> Zum Vorsitzenden dieses Gremiums wurde der Amerikaner Rogers gewählt.<sup>9</sup> Das Plenum selbst trat in der Folgezeit nur selten zusammen.

Nach eingehender Diskussion wurden in der ersten Sitzung des *Steering Committee* vier Fachausschüsse für die eigentlichen Verhandlungen zwischen Schuldner und Gläubigern eingesetzt, die aus Effizienzgründen auf fünf bis sieben Mitglieder beschränkt bleiben sollten. Der Ausschuß „A“ war für „Reichsschulden und Schulden anderer öffentlich-rechtlicher Körperschaften“ zuständig, der Ausschuß „B“ für „Industrieanleihen“, der Ausschuß „C“ für „Stillhalteschulden“ und der Ausschuß „D“ für „Handelsschulden und sonstige Verbindlichkeiten“. Daneben gab es wie bei der Vorkonferenz einen Statistischen Ausschuß.<sup>10</sup>

Während die Konferenz noch mit ihrer Konstituierung beschäftigt war, drohte bereits die Gefahr einer ersten Krise.<sup>11</sup> Auslöser dafür war eine Erklärung des israelischen Delegationsleiters Keren in der zweiten Plenumsitzung. Sie diente dem Zweck, die Aufmerksamkeit der internationalen Gläubiger auf die Wiedergutmachungsansprüche Israels an die Bundesrepublik zu richten. Dies geschah, obwohl oder gerade weil sie, wie Keren ausdrücklich betonte, nicht(!) Teil der Londoner Verhandlungen waren. Bemühungen Israels oder jüdischer Organisationen, israelische Ansprüche in London auf die Tagesordnung zu setzen, waren bereits im Vorfeld abschlägig beschieden worden. Nachdem Keren Art und Umfang der israelischen Forderungen dargelegt hatte, verwies er auf die Erklärung, die Bundeskanzler Adenauer am 29. September 1951 vor dem Deutschen Bundestag abgegeben hatte. In dieser Erklärung hatte der Bundeskanzler die moralische Pflicht der Deutschen zur materiellen Entschädigung Israels anerkannt. Keren fügte an, daß Adenauer den Inhalt seiner Erklärung bei einem Treffen mit dem Präsidenten des Jüdischen Weltkongresses Goldmann am 6. Dezember

<sup>8</sup> Protokoll der ersten Plenarsitzung am Donnerstag, den 28. 2. 1952, im Lancaster House, PA/AA, Abt. II Nr. 1560 (LSA 53).

<sup>9</sup> Gifford (London) to Secretary of State, 3. 3. 1952, NA, RG 59–1516.

<sup>10</sup> Protokoll der ersten Sitzung des Arbeits- und Organisations-Ausschusses am 29. 2. 1952, PA/AA, Abt. II Nr. 1565 (LSA 57).

<sup>11</sup> Vogel (London) an Vizekanzler Blücher (streng vertraulich) vom 1. 3. 1952, BA, B 146–1200.

1951 noch einmal schriftlich bestätigt und dabei festgestellt habe, daß „die Bundesregierung als Verhandlungsbasis die von der israelischen Regierung in ihrer Note vom 12. März 1951 geltend gemachten Forderungen annehme.“<sup>12</sup> Zusammen mit den separat erhobenen Forderungen der *Jewish Claims Conference* handelte es sich um eine Summe von \$ 1,5 Milliarden. Keren kündigte die unmittelbar bevorstehende Aufnahme von Verhandlungen über diese Forderung an, die von Großbritannien und den USA mit „wohlwollendem Interesse“ verfolgt würden.<sup>13</sup> Er bat die Konferenz zur Kenntnis zu nehmen, daß „keine Gesamtregelung der deutschen Auslandsverpflichtungen gerecht oder realistisch wäre, die diese Ansprüche nicht berücksichtigen würde.“<sup>14</sup>

Die Erklärung von Keren verursachte in der Deutschen Delegation einigen Wirbel, denn die schriftliche Zusage des Kanzlers, die israelische Note vom März 1951 zur „Grundlage von Verhandlungen“ zu machen, war in London bis dato unbekannt.<sup>15</sup> Anfänglich bestanden sogar ernste Zweifel am Wahrheitsgehalt der Ausführungen Kerens.<sup>16</sup> Abs hatte nie einen Hehl daraus gemacht, daß er die immensen israelischen Wiedergutmachungsforderungen als eine ernsthafte Gefährdung der Londoner Schuldenkonferenz ansah.<sup>17</sup> Wenige Tage vor dem Beginn der Schuldenkonferenz hatte Abs den Bundeskanzler in einem bewegenden Schreiben noch einmal eindringlich davor gewarnt, die Verhandlungen mit Israel zum jetzigen Zeitpunkt aufzunehmen, weil eine Übernahme von Ansprüchen dieser Größenordnung angesichts der deutschen Devisenlage den möglichen Erfolg der Schuldenkonferenz a priori in Frage stellen würde. Abs, der pikiert war, wichtige Informationen der Presse entnehmen zu müssen, erklärte klipp und klar, unter solchen Bedingungen zur Erfüllung seiner Mission außerstande zu sein.<sup>18</sup>

Die berechtigten Einwände von Abs vermochten den Kanzler jedoch nicht umzustimmen. Er stand bei Nahum Goldmann im Wort.<sup>19</sup> Trotz mas-

<sup>12</sup> Ausführungen des Leiters der israelischen Delegation (M. Keren) auf der Londoner Schuldenkonferenz in der zweiten Plenumsitzung vom 29. 2. 1952, PA/AA, Abt. II Nr. 1559 (LSA 52).

<sup>13</sup> Bei einem Besuch des israelischen Ministers im Foreign Office war von „Sympathie“ für die Verhandlungen gesprochen worden: Minute Frank Roberts, 10. 1. 1952, PRO, FO 371-97946.

<sup>14</sup> Ebd.

<sup>15</sup> BK Adenauer an Goldmann (Conference on Jewish Claims against Germany) vom 6. 12. 1951, BKAH, NL Adenauer Nr. 10.06.

<sup>16</sup> Vogel an Blücher vom 1. 3. 1952, BA, B 146-1200.

<sup>17</sup> Aufzeichnung betr. Besprechung im Bundeswirtschaftsministerium über Wiedergutmachung und Brüsseler Verhandlungen am 21. 2. 1952, BA, NL Blankenhorn Nr. 17.

<sup>18</sup> Abs (Frankfurt) an BK Adenauer vom 22. 2. 1952, HADBB, B 330-2011.

<sup>19</sup> Vgl. GOLDMANN, S. 317ff.

siver Widerstände selbst in seiner eigenen Regierung – Finanzminister Schäffer sprach sich entschieden gegen die Aufnahme von Verhandlungen mit dem Staat Israel aus<sup>20</sup> – setzte Adenauer durch, daß das Bundeskabinett in seiner Sitzung vom 26. Februar 1952 die Aufnahme von Verhandlungen mit Israel für den Monat März beschloß. Auf Vorschlag von Staatssekretär Hallstein wurde der Frankfurter Jurist Professor Franz Böhm mit der Leitung der Verhandlungsdelegation beauftragt.<sup>21</sup> Gegen die Berufung Professor Böhms gab es im Bundesfinanzministerium erhebliche Bedenken. Auch Abs teilte diese Bedenken weitgehend, weil Professor Böhm seiner Ansicht nach nicht über die nötigen finanztechnischen Kenntnisse verfügte, um die Interdependenz zwischen den Haager und den Londoner Verhandlungen hinsichtlich der Aufbringungs- und Transferproblematik richtig einzuschätzen.<sup>22</sup>

In richtiger Einschätzung der Schwierigkeiten, die sich aus der Parallelität multilateraler Schuldenverhandlungen in London und bilateraler Wiedergutmachungsverhandlungen in Brüssel bzw. Den Haag ergeben würden, bemühte sich Abs, die baldige Aufnahme deutsch-israelischer Verhandlungen zu torpedieren. Dabei ging es ihm nicht um die Verhandlungen als solche, Abs hat die prinzipielle Berechtigung von Entschädigungsleistungen an Israel in seinen Äußerungen nie bestritten, sondern um die Wahl des geeigneten Zeitpunkts.<sup>23</sup> In einer Unterredung unterbreitete Abs dem amerikanischen Chefdelegierten Pierson den Vorschlag, die Verhandlungen mit Israel entweder bis nach dem Ende der Schuldenkonferenz zu verschieben oder sie parallel in London durchzuführen. Pierson hielt sich jedoch gegenüber Abs völlig bedeckt.<sup>24</sup> Dieses Verhalten wurde vom *State Department* ausdrücklich gelobt, weil Washington für den Fall einer Verschiebung der Verhandlungen wegen der vorhersehbaren Reaktion in Israel unliebsame politische Konsequenzen befürchtete. Ebenso wenig kam eine mittelbare Einbeziehung der Wiedergutmachungsverhandlungen in die Schuldenkonferenz in Frage. Pierson wurde angewiesen, Abs informell den Rat zu ge-

<sup>20</sup> Vgl. MICHAEL WOLFSOHN, Globalentschädigung für Israel und die Juden? Adenauer und die Opposition in der Bundesregierung, in: LUDOLF HERBST und CONSTANTIN GOSCHLER (Hrsg.), Wiedergutmachung in der Bundesrepublik Deutschland, München 1989, S. 163 ff.; vgl. DEUTSCHKRON, S. 50 ff.

<sup>21</sup> 204. Kabinettsitzung am 26. 2. 1952, in: Die Kabinettsprotokolle der Bundesregierung, Bd. 5 (1952), S. 132 f.; vgl. BÖHM, S. 448 ff.

<sup>22</sup> Vgl. ABS, Entscheidungen, S. 129 f.

<sup>23</sup> Vgl. ebd., S. 197 ff.; ABS, Der Weg zum Londoner Schuldenabkommen, S. 85 ff.; siehe dagegen LIORA KATZENSTEIN, From Reparation to Rehabilitation, Thèse No. 368 Université de Genève, Genf 1983, S. 233 ff.

<sup>24</sup> Gifford (London) to Secretary of State, 3. 3. 1952, NA, RG 59–1516.

ben, in den Verhandlung mit Israel den Spielraum zwischen Verhandlungsbeginn und konkreter Einigung zu nutzen.<sup>25</sup> Im Klartext sollte das wohl heißen: Verhandlungen wie geplant beginnen und dann unverbindlich in der Schwebe halten, bis man in London zu Ergebnissen gelangt war. Abs schwenkte auf diese Linie ein, weil er zur Kenntnis nehmen mußte, daß eine Absage oder Verschiebung der deutsch-israelischen Verhandlungen unrealistisch war.

Am 8. März fand im Palais Schaumburg in Bonn eine Ressortbesprechung zur Vorbereitung der Wiedergutmachungsverhandlungen mit Israel statt. Abs vertrat dabei den Standpunkt, man müsse sich in den Verhandlungen mit Israel darauf beschränken, die israelischen Forderungen entgegenzunehmen. Bevor diese, in welcher Form auch immer, von der Bundesregierung anerkannt werden könnten, mußten sie mit der TCGD in London abgestimmt werden. Professor Böhm teilte die Meinung von Abs insoweit, als auch er eine Anerkennung von Forderungen Israels zum jetzigen Zeitpunkt für verfrüht erachtete. Er verlangte aber, den israelischen Ansprüchen grundsätzlich eine gewisse Priorität zuzubilligen. Mit diesem Ansinnen stieß Böhm jedoch auf die entschiedene Ablehnung von Abs, der jede Art von Festlegung für eine Gefährdung der Schuldenverhandlungen hielt. Die anwesenden Vertreter des Bundesfinanzministeriums unterstützten diese Haltung und fügten hinzu, daß für Wiedergutmachungszwecke momentan ohnehin keinerlei Mittel zur Verfügung stünden. In diesem Zusammenhang wies Abs ausdrücklich darauf hin, daß auch die Lieferung von Waren eine echte Transferleistung darstellte und als Problemlösung nicht in Frage kommen könne. Abs konnte sich in dieser Sitzung mit seiner Meinung weitgehend durchsetzen. Als Strategie für Den Haag wurde beschlossen: 1. die israelischen Forderungen nur entgegenzunehmen und jedwede Stellungnahme oder Zusage zu vermeiden, 2. Sofortlieferungen von Waren abzulehnen.<sup>26</sup> Besonders glücklich war Professor Böhm mit diesen Beschlüssen nicht. Er befürchtete, daß seine Verhandlungspartner mehr erwarteten und auf Grund der bisherigen Äußerungen des Bundeskanzlers auch mehr erwarten durften. Adenauer selbst neigte wie so oft erst einmal zum Lavieren und wartete ab, wie sich die Dinge in London und Den Haag entwickelten. In den nächsten Wochen stützte er mal mehr die Position von Abs, mal mehr die von Böhm.<sup>27</sup> Böhm gab Staatssekretär Hallstein den Rat, in Den

<sup>25</sup> Acheson (Department) to US Embassy (London), 7. 3. 1952, NA, RG 59–1516.

<sup>26</sup> Aufzeichnung Frowein über die Ressortbesprechung im Haus Schaumburg unter Vorsitz von Staatssekretär Hallstein am 8. 3. 1952, BA, B 146–1244; vgl. HANSEN, S. 164 ff.

<sup>27</sup> Böhm an Hallstein vom 8. 3. 1952, BA, NL Blankenhorn Nr. 17.

Haag mit offenen Karten zu spielen und die Israelis vorab über den „modifizierten Standpunkt“ zu informieren.<sup>28</sup>

Nachhaltigen Erfolg hatte er mit seinem Vorschlag aber nicht. Solange die deutsch-israelischen Gespräche ohne gravierende Probleme liefen, war die von Abs befürwortete Linie maßgeblich, die im Prinzip die Verhandlungen mit Israel vorläufig zu einer Art Vorkonferenz zwecks Meinungsaustausch herabstufen wollte. Dies war aber nur kurzzeitig möglich, weil schon die Eröffnungserklärung von Professor Böhm in Den Haag mit Enttäuschung aufgenommen wurde.<sup>29</sup>

Abs ließ auch in den nächsten Wochen nichts unversucht, um die Verhandlungen mit Israel in seinem Sinne zu beeinflussen.<sup>30</sup> Er traute dem Frieden nicht, obwohl der Bundeskanzler ihn mehrfach zu beschwichtigen versuchte. Adenauer verleugnete aber nicht, daß ihm die Wiedergutmachungsverhandlungen sehr am Herzen lagen.<sup>31</sup> Abs wiederholte ständig seine Warnung, daß jede voreilige Zusage an Israel ein Scheitern der Londoner Schuldenkonferenz bedeuten könnte.<sup>32</sup> Er unternahm sogar persönlich den Versuch, den Israelis seine Sicht der Dinge verständlich zu machen. Zu diesem Zweck führte er in London ein Gespräch mit Nahum Goldmann, dessen Ergebnis allerdings mager war, weil seinen sachlichen und pragmatischen Argumenten der „unique character of the Jewish claim“ entgegengehalten wurde.<sup>33</sup>

Als Leiter der deutschen Schuldendelegation machte sich Abs ernstliche Sorgen über den Fortgang der Verhandlungen. Pierson erstattete er laufend über deren Entwicklung Bericht.<sup>34</sup> Den Berichten aus Den Haag war zu entnehmen, daß die dortigen Verhandlungen schon nach wenigen Wochen in ein deutlich konkreteres Stadium einzutreten drohten, als es Abs für vertretbar hielt. Eine Summe von DM 3 Milliarden stand im Raum, und Professor Böhm drängte den Kanzler, diese als gerechtfertigt anzuerken-

---

<sup>28</sup> Ebd.

<sup>29</sup> Aufzeichnung Böhm vom 7. 4. 1952, ebd.

<sup>30</sup> Nach langem Hin und Her wurde für Böhm eine Eröffnungserklärung konzipiert, die der Gleichzeitigkeit der Londoner und Haager Verhandlungen Rechnung trug; Vogel (London) an Vizekanzler Blücher vom 15. 3. 1952, PA/AA, Abt. II Nr. 1557 (LSA 50).

<sup>31</sup> Telegramm Adenauer an Abs vom 11. 3. 1952, PA/AA, Abt. II Nr. 1540 (LSA 34).

<sup>32</sup> Telegramm Abs an Auswärtiges Amt für BK Adenauer vom 13. 3. 1952, BA, NL Blakenhorn Nr. 17.

<sup>33</sup> Report of a conversation with H. Abs on Sunday, 16<sup>th</sup> March, 1952, BA, NL Blankenhorn Nr. 16; Abs an BK Adenauer vom 16. 3. 1952, ebd., Nr. 17.

<sup>34</sup> Gifford (London) to Secretary of State, 13. 3. 1952, NA, RG 43–244; From London (Gifford) to Secretary of State, 26. 3. 1952 und Gifford (London) to Secretary of State, 1. 4. 1952, NA, RG 59–1516.



nen.<sup>35</sup> In einem Telegramm aus London warnte Abs den Bundeskanzler eindringlich vor Zusagen an die Israelis, weil damit wahrscheinlich ein Abbruch der Schuldenverhandlungen verbunden sein würde. Statt dessen sollte die Osterpause genutzt werden, um koordinierte Entscheidungen sowohl für London als auch für Den Haag zu treffen.<sup>36</sup> Abs hielt es grundsätzlich für falsch, in Den Haag mit konkreten Ziffern zu hantieren, weil mit jeder Zahl, die genannt würde, immer eine Vorfestlegung verbunden sei. Vizekanzler Blücher stimmte diesem Standpunkt ausdrücklich zu.<sup>37</sup> Auch Hochkommissar McCloy, ein Freund Israels, hielt es für grundsätzlich falsch, Erwartungen zu wecken, die später vielleicht nicht eingehalten werden konnten.<sup>38</sup>

Abs fühlte sich in seiner Haltung bestärkt, weil er inzwischen Kenntnis vom Inhalt der alliierten Antwortnote auf die Note Israels vom 12. März 1951 erlangt hatte. Ein französisches Mitglied der TCGD hatte dem deutschen Delegationsmitglied Wolff<sup>39</sup> vertraulich Einblick in die Antwortnote seiner Regierung gewährt. Damit war ohne Zweifel die Absicht verbunden, Abs innenpolitisch den Rücken zu stärken, denn entgegen den bisherigen Bonner Erwartungen und entgegen dem Eindruck, den die Israelis nach außen zu erwecken versuchten, standen die Alliierten trotz aller Sympathiebekundungen keineswegs vorbehaltlos hinter den israelischen Forderungen.<sup>40</sup> Auch hielten die Alliierten zumindest den Zeitpunkt für falsch, wagten aber nicht, ihre reservierte Haltung offen zu erkennen zu geben. Das Telegramm von Abs verfehlte zusammen mit den neuen Informationen seine Wirkung nicht. Eine Festlegung in Den Haag konnte mit Rücksicht auf die Schuldenverhandlungen vorläufig verhindert werden.<sup>41</sup> Die Folgen für London wären in der Tat schwierig gewesen, denn auch dort drohten die Verhandlungen in eine Sackgasse zu geraten.

<sup>35</sup> Bericht der deutschen Delegation im Haag (Böhm/Küster) vom 27. 3. 1952, BA, B 102–7019.

<sup>36</sup> Telegramm Abs an BK Adenauer vom 31. 3. 1952, PA/AA, Abt. II Nr. 1540 (LSA34).

<sup>37</sup> Aufzeichnung Minister Blücher (streng vertraulich) vom 2. 4. 1952, BA, B 146–1244.

<sup>38</sup> ABS, Konrad Adenauer und die Wirtschaftspolitik der fünfziger Jahre, S. 241 f.

<sup>39</sup> Aufzeichnung (Wolff) über den bisherigen Verlauf der zwischen der Bundesrepublik Deutschland einerseits und dem Staat Israel sowie der Conference on Jewish Material Claims against Germany andererseits im Haag geführten Verhandlungen vom 29. 3. 1952, BA, B 146–1200; Ministerialdirektor Wolff (BFM) fungierte als Verbindungsmann zu den Verhandlungen in Den Haag.

<sup>40</sup> Vermerk Wolff (streng vertraulich) vom 28. 3. 1952, BA, B 146–1200; vgl. ROLF VOGEL (Hrsg.), Wiedergutmachung und Londoner Schuldenkonferenz, in: DERS., Deutschlands Weg nach Israel. Dokumentation, 2., erg. Aufl., Stuttgart 1967, S. 43; PEASE, S. 456ff; JELINEK, Die Krise der Shilumin, S. 116ff.; HANSEN, S. 172 ff.

<sup>41</sup> Vermerk Vogel vom 2. 4. 1952, BA, B 146–1200.



Diese Gefahr zeichnete sich schon kurz nach dem Ende der Organisationsphase ab, die Mitte März abgeschlossen war. Die anfänglichen Hoffnungen der Gläubiger auf verhandelbare deutsche Offerten schwanden dahin. Rogers äußerte schon am 13. März gegenüber Pierson, mit dem er eng kooperierte, erhebliche Zweifel am Willen der Deutschen, in absehbarer Zeit mit präzisen Vorschlägen aufwarten.<sup>42</sup> Die ständige Bezugnahme der deutschen Delegierten auf die Totalität aller gegen die Bundesrepublik gerichteten Zahlungsansprüche wertete er dafür als Indiz.<sup>43</sup> Mit dieser Einschätzung lag Rogers richtig, denn die Deutsche Delegation hatte nicht die Absicht, schon im Anfangsstadium der Verhandlungen konkrete Zahlen auf den Tisch zu legen. Diese waren nicht einmal vorhanden, weil sich die internen deutschen Vorbereitungen bisher ganz überwiegend auf die Definition der allgemeinen deutschen Aufbringungs- und Transferfähigkeit konzentriert hatten. Wegen der divergierenden Erwartungshaltungen kamen die Verhandlungen nur schleppend in Gang.<sup>44</sup>

Schon in den ersten Verhandlungstagen wurde deutlich, daß die Gläubiger nicht bereit waren, von vornherein Abstriche an ihren Forderungen zu akzeptieren. Die von Ministerialrat von Spindler in der Eröffnungssitzung des Ausschusses „A“ abgegebene Erklärung, daß die Bundesregierung nur für etwa 50% der Reichskapitalschulden die Haftung übernehmen könne, wurde von den Gläubigern energisch zurückgewiesen. Der Amerikaner Rogers zweifelte an, ob unter diesen Umständen eine Reintegration der Bundesrepublik in den internationalen Kapitalmarkt überhaupt möglich wäre. Auch Niemeyer sah keinen Grund für einen Verzicht, nicht einmal bei den Zinsen. Der deutschen These, daß für die Kriegszeit keine Zinsen gezahlt werden mußten, wurde heftig widersprochen.<sup>45</sup> Niemeyer verlangte sogar die vertraglich vereinbarte Anwendung der Goldklausel, zumindest für alle nicht-amerikanischen Tranchen der Reichsanleihen. Gegen diese Forderung wandte sich wiederum Rogers, der eine Diskriminierung der amerikanischen Gläubiger befürchtete und aus diesem Grund eine „Gleich-

---

<sup>42</sup> Die amerikanischen Mitglieder der TCGD sowie die amerikanischen Gläubigervertreter waren mit insgesamt gutem Erfolg um die Herstellung einer „united U.S. front“ bemüht; Memorandum for the files: Meeting of Warren Lee Pierson with representatives of U.S. creditors in New York on February 14<sup>th</sup>, 18. 2. 1952, NA, RG 59–1516.

<sup>43</sup> Gifford (London) to Secretary of State, 13. 3. 1952, NA, RG 43–243.

<sup>44</sup> Ministerialrat Sachs an von Mangoldt (Vertreter der Bundesrepublik bei OEEC) vom 12. 3. 1952, BA, B 146–1225.

<sup>45</sup> Gifford (London) to Secretary of State, 14. 3. 1952, NA, RG 43–243. Nach einem US-Gutachten waren Zinsen bei Vorkriegsfälligkeit auf jedem Fall zu zahlen. Dies galt z. B. für Anleihen. Die Rechtssituation in den USA war aber nicht eindeutig; Memorandum from Sherman to Kearney, 8. 4. 1952, NA, RG 43–241.

behandlung aller Tranchen“ forderte. Niemeyer sprach dagegen von einer „gleichmäßigen Behandlung der Gläubiger.“<sup>46</sup> Hier wurden Verhandlungspositionen aufgebaut, denn von einer unangepaßten Anwendung der Goldklausel konnte niemand ernsthaft ausgehen. Die sprachlichen Nuancen deuteten aber auf ein Konfliktpotential zwischen Briten und Amerikanern.<sup>47</sup> Rogers gab in der dritten Plenarsitzung der Konferenz eine offizielle Erklärung ab, in der er die vertragliche Gleichberechtigung aller Tranchen der Dawes- und der Young-Anleihe ausdrücklich hervorhob.<sup>48</sup> Die Treuhänder beider Anleihen, die beobachtend vertreten waren, gaben in der gleichen Sitzung ebenfalls Erklärungen zu den besonderen Prioritätsrechten der beiden Reichsanleihen ab.<sup>49</sup> In diesem Punkt hielten sich die Deutschen taktisch klug zurück. Die Gläubiger sollten das unter sich ausmachen.<sup>50</sup> Ansonsten liefen die deutschen Bemühungen, die harte Haltung der Gläubiger in den nächsten Sitzungen etwas aufzuweichen, ins Leere. Weder die Berufung auf den Inhalt der Schuldenerklärung noch die Erläuterungen zur verminderten Leistungsfähigkeit der Bundesrepublik zeigten Wirkung.<sup>51</sup>

Im Ausschuß „B“ liefen die Dinge keineswegs besser. Die Gläubiger der deutschen Industrianleihen machten schon in der ersten Sitzung klar, daß sich ihre Forderungen streng an den damals vereinbarten Kontrakten orientierten.<sup>52</sup> Verlangt wurde die Anerkennung der vollen Schuld aus Kapital und Zinsen unter Anwendung der Goldklausel, soweit sie Bestandteil der Verträge war. Deutsche Vorbehalte gegen den Weiterbestand der Goldklausel wurden vom Briten Leggett mit dem massiven Vorwurf beantwortet, die

<sup>46</sup> Niederschrift (Baur) über die Eröffnungssitzung des Verhandlungsausschusses für Reichsschulden und andere Schulden der öffentlichen Hand (Ausschuß „A“) vom 11. 3. 1952, PA/AA Abt. II Nr. 1568 (LSA 60).

<sup>47</sup> Gifford (London) to Secretary of State, 31. 3. 1952, NA, RG 59–1516.

<sup>48</sup> Erklärung Rogers zur Dawes- und Young-Anleihe vom 14. 3. 1952, PA/AA, Abt. II Nr. 1559 (LSA 52).

<sup>49</sup> International Conference on German External Debts: Verbatim Report of the 3<sup>rd</sup> Plenary Meeting on Friday, 14<sup>th</sup> March, 1952, PRO, FO 371–100136; Erklärung H. Guisan, Rechtsberater der BIZ Basel für die Young-Anleihe, vom 14. 3. 1952 (Dritte Plenarsitzung), PA/AA, Abt. II Nr. 1558 (LSA 52); dazu Memorandum der Treuhänder (Kennet/Rist) der deutschen Auslands-Anleihe vom Jahr 1924 (Dawes-Anleihe) vom 12. 3. 1952 und Memorandum der Bank für Internationalen Zahlungsausgleich: Die Internationale 5½% Anleihe des Deutschen Reichs 1930 (Young-Anleihe) vom 13. 3. 1952, PA/AA, Abt. II Nr. 1559 (LSA 52).

<sup>50</sup> Ausführungen Kriege vom 27. 3. 1952, PA/AA, Abt. II Nr. 1557 (LSA 50).

<sup>51</sup> Ausführungen Dieben betr. Feststellung des Umfangs der deutschen Staatsschulden im Ausschuß „A“ vom 12. 3. 1952; Ausführungen Ministerialrat von Spindler im Verhandlungsausschuß „A“ am 13. 3. 1952, PA/AA, Abt. II Nr. 1568 (LSA 60).

<sup>52</sup> Mündliche Erklärung Boynton (USA) im Ausschuß „B“ vom 17. 3. 1952, PA/AA, Abt. II Nr. 1570 (LSA 62).

Deutschen wollten sich nicht mehr an die vor zwanzig Jahren geschlossenen Verträge halten.<sup>53</sup> Die Stimmung war sehr aufgeladen, weil die Gläubigerseite kompromißlos auf ihren Standpunkten beharrte und praktisch alle deutschen Argumente negierte. Diskutabel war für sie allenfalls eine zeitliche Streckung der Fälligkeiten, und nur in Einzelfällen sollten wirkliche Zugeständnisse in Betracht kommen. Um die Gefahr einer Eskalation zu verringern, nahm Abs persönlich an der nächsten Sitzung vom Ausschuß „B“ teil. Es gelang ihm, die Atmosphäre wieder zu versachlichen, obwohl er weder gegenüber den Gläubigern direkt noch gegenüber der TCGD einen Hehl daraus machte, daß eine Konzessionsbereitschaft auch der Gläubiger von Industrieanleihen unabdingbar sein würde.<sup>54</sup> Mit einer Verlängerung der Rückzahlungsfristen allein sei es nicht getan, weil Laufzeiten von mehr als 30 Jahren wegen der negativen Erfahrungen der Vorkriegszeit nicht mehr in Frage kommen könnten.

Natürlich wurden die Industrieschulden von Abs grundsätzlich anerkannt, aus rechtlichen und praktischen Gründen allerdings unter Vorbehalt. Abs versuchte dem Eindruck entgegenzuwirken, es gehe der deutschen Wirtschaft wieder blendend. Für die Grundstoffindustrien, auf die der überwiegende Teil der Anleihen entfiel, galt das nicht, und auch die übrige Wirtschaft war laut Abs durch den Kapitalschnitt der Währungsreform und durch die hohe Abgaben u. a. für das Investitionshilfegesetz stark beansprucht. Im übrigen wandte er sich entschieden gegen die Taktik der Gläubiger, die Aufbringung der Gelder von der Transferproblematik zu trennen. Zahlungen auf Sperrmarkkonten, die von den Gläubigern wiederholt verlangt wurden, kamen für Abs nicht in Frage. Um die weiteren Verhandlungen zu erleichtern, schlug er vor, das schwierige Problem der Goldklausel im Ausschuß „B“ zurückzustellen, bis es am Beispiel der Young-Anleihe im Ausschuß „A“ grundsätzlich geklärt worden war. Ähnlich sollte mit dem Problem der Konversionskasse verfahren werden. Auch dieses Thema betraf den Ausschuß „A“.<sup>55</sup> Lediglich im Ausschuß „C“ machten die Verhandlungen gute Fortschritte. Bei den Stillhalteschulden konnte praktisch

---

<sup>53</sup> Erwiderung auf das deutsche Memorandum über deutsche Industrie-Anleiheschulden (Ausschuß B) vom 18. 3. 1952; Protokoll (Baur) über die Verhandlungen im Komitee „B“ am 18. 3. 1952, PA/AA, Abt. II Nr. 1570 (LSA 62).

<sup>54</sup> Aufzeichnung Weiz vom 25. 3. 1952, PA/AA, Abt. II Nr. 1557 (LSA 50).

<sup>55</sup> Vermerk: Unterlage für Sitzung vom 25. 3. 1952 Verhandlungsausschuß „B“ – Private Anleiheschulden (von Herrn Abs verwendet), BA, B 146–1196; Niederschrift über die Sitzung des Ausschusses „B“ am 25. 3. 1952, PA/AA, Abt. II. Nr. 1570 (LSA 62); London (Gifford) to Secretary of State, 26. 3. 1952, NA, RG 43–224.

sofort mit der Ausarbeitung von Vertragsentwürfen begonnen werden.<sup>56</sup> Die Verhandlungen im Ausschuß „D“ wurden wegen der Heterogenität der kommerziellen Schuldverhältnisse auf einen späteren Zeitpunkt verschoben.

Von Tag zu Tag wurde aber deutlicher, daß es in den Ausschüssen „A“ und „B“ ohne konkrete deutsche Offerten keine echten Fortschritte geben würde. Die deutsche Strategie, erst einmal alle Forderungen zu bündeln, um dann *in cumulo* darüber zu verhandeln, stieß an ihre Grenze. Rogers äußerte sich in einer Unterredung mit Pierson besorgt über den bisherigen Konferenzverlauf. Als eine wichtige Ursache für die unbefriedigende Situation beklagte Rogers die „weak personal position“ von Abs, der seiner Auffassung nach die notwendige Konkretisierung der Verhandlungen im eigenen Lager einfach nicht durchsetzen konnte.<sup>57</sup> Aus der Luft gegriffen war diese Einschätzung nicht, denn über die richtige Verhandlungsführung gab es in der Delegation durchaus unterschiedliche Auffassungen. Abgesehen von den aus der Wirtschaft stammenden Sachverständigen waren fast alle Mitglieder der Deutschen Delegation Ministerialbeamte unterschiedlicher Provenienz, die über einen völlig anderen Erfahrungshorizont verfügten als der international erfahrene Bankier Abs. Der als Sachverständiger der Delegation angehörende Paul Leverkühn empfahl Abs, seinen engen Vertrauten Paul Krebs zum „Oberkoordinator“ zu ernennen, um die Delegation besser führen zu können: „Sie ist wie eine umfangreiche Behörde und kann einer gewissen behördenmäßigen Organisation nicht entbehren.“<sup>58</sup> Leverkühn war mit den Verhältnissen vor Ort unzufrieden, insbesondere mit der Vertretung der Interessen der Privatschuldner. Er wollte deshalb sein Mandat in der Osterpause niederlegen.<sup>59</sup> Von anderer Seite wurde kritisiert, daß Abs „grundsätzlich alle Fäden in der Hand zu behalten versuche“ und die Delegationsmitglieder zumeist „nicht genau im Bilde“ waren.<sup>60</sup> Abs verstand sich uneingeschränkt als Chef und Verhandlungsführer, der seine Auffassung durchzusetzen pflegt, wenn auch manchmal mit Mühen und unnötigen Reibungsverlusten. Abs war sich sehr darüber im klaren, daß man die Abgabe eines deutschen Angebots nicht mehr lange hinausschieben konnte. Die bevorstehende Osterpause bot dazu eine letzte Frist. In einer Besprechung der deutschen Delegationsleitung mit den führenden Mitgliedern der

<sup>56</sup> London (Gifford) to Secretary of State, 21. 3. 1952, NA, RG 59–1516.

<sup>57</sup> Pierson (London) to Secretary of State, 20. 3. 1952, ebd.

<sup>58</sup> Leverkühn an Abs vom 9. 4. 1952, HADB, Bestand Krebs: Auslandsschulden – Allgemeine Korrespondenz.

<sup>59</sup> Vermerk (Schütte) betr. Schuldenkonferenz vom 24. 4. 1952, BA, B 184–449.

<sup>60</sup> Besprechung Schütte, Veith u. a. vom 1. 4. 1952, ebd.

TCGD kündigte Abs daher an, nach der Osterpause ein deutsches Angebot vorlegen zu wollen, das zuerst der TCGD zur Stellungnahme vorgelegt und erst danach den Gläubigern präsentiert werden sollte. Konkrete deutsche Vorschläge noch vor Ostern schloß er gleichzeitig aus. Bis zum Zeitpunkt des deutschen Angebots sollte sich die Konferenz nach Meinung von Abs auf der Basis der in Kürze vorliegenden deutschen Memoranden mit der Diskussion von Grundsatzproblemen beschäftigen. Die TCGD nahm die Erklärung von Abs zur Kenntnis, vermied aber eine eigene Stellungnahme.<sup>61</sup> In dieser ersten Phase der Schuldenkonferenz hielt sich die TCGD mit direkten Eingriffen in die Verhandlungen zwischen Schuldner und Gläubigern sehr zurück<sup>62</sup>

Bevor sich die Konferenz Anfang April 1951 in die Osterpause verabschiedete, fanden noch zwei Sitzungen des *Steering Committee* statt, um das weitere Vorgehen zu besprechen. Im Namen aller Gläubiger forderte Rogers die Deutsche Delegation mit aller Entschiedenheit auf, endlich konkrete Verhandlungsvorschläge auf den Tisch zu legen, weil es zum normalen Geschäftsgebaren gehöre, daß sich der Schuldner am Beginn von Verhandlungen äußert, zu welchen Leistungen er willens und fähig ist. Die bisherige Diskussion von Einzelfaktoren habe ihren Grenznutzen erreicht, und es sei an der Zeit für etwas Handfestes. Abs konterte mit dem Argument, daß vernünftigerweise erst einmal die Grundlage für Verhandlungen gelegt werden müsse. Dazu verwies er auf die deutschen Ergänzungsmemoranden zur Aufbringungs- und Transferfähigkeit, zum Sperrmarkproblem und zu anderen wichtigen Themen, die als Grundlage für sachliche Diskussionen sehr bald zur Verfügung stehen würden.<sup>63</sup> Er beklagte die anhaltende Unsicherheit durch immer neue ausländische Forderungen, versprach aber, die Osterpause zur Entwicklung konkreter Vorschläge zu nutzen<sup>64</sup>

Der Hinweis von Abs auf die Ausdehnung der gegen die Bundesrepublik gerichteten finanziellen Ansprüche war berechtigt. Seit der Vorkonferenz

---

<sup>61</sup> London (Gifford) to Secretary of State, 26. 3. 1952, NA, RG 59–1516.

<sup>62</sup> Bericht der Deutschen Delegation für Auslandsschulden (Abs) über den Verlauf des ersten Teils der Internationalen Konferenz für deutsche Auslandsschulden in der Zeit vom 28. Februar bis 4. April 1952 vom 5. 4. 1952, PA/AA, Abt. II Nr. 1577 (LSA 65).

<sup>63</sup> Ergänzungsmemorandum über die deutsche Aufbringungsfähigkeit vom 1. 4. 1952; Ergänzungsmemorandum über die deutsche Transferfähigkeit vom 1. 4. 1952; Memorandum der Deutschen Delegation: Bemerkungen zur Sperrmarkfrage vom 1. 4. 1952, PA/AA, Abt. II Nr. 1560 (LSA 53).

<sup>64</sup> Verbatim Report of the 4<sup>th</sup> meeting of the Steering Committee, 31<sup>st</sup> March 1952, PA/AA, Abt. II Nr. 1560 (LSA 53); Verbatim Transcript of the 4<sup>th</sup> meeting of the Steering Committee 31<sup>st</sup> March 1952, NA, RG 43–186; Niederschrift (Vogel) über die Sitzung des Steering Committee am 31. 3. 1952 (Vorsitz Pierson); BA, B 146–1194.

und den Novemberverhandlungen waren eine Reihe von Forderungen auf die Bundesrepublik zugekommen, die parallel zur Londoner Schuldenkonferenz verhandelt wurden. Neben den im Haag laufenden Wiedergutmachungsverhandlungen gab es noch Forderungen von Dänemark und der Schweiz. Das Königreich Dänemark hatte im Januar 1952 Forderungen für die Unterbringung deutscher Flüchtlinge in Dänemark am Ende des Krieges und in der frühen Nachkriegszeit in Höhe von 429 Millionen Dänekronen in London geltend gemacht.<sup>65</sup> Obwohl Forderungen dieser Art nicht zu den in London zu behandelnden Schulden gehörten, ließ die TCGD bilaterale Verhandlungen zwischen der Bundesrepublik und Dänemark zu, weil die dänische Forderung eine große strukturelle Ähnlichkeit zu den britischen Nachkriegsforderungen aufwies.<sup>66</sup> Der Einspruch von Abs, daß diese Forderungen nicht Teil der Novemberkonferenz gewesen waren und im Fall ihrer Zulassung möglicherweise auch andere Ländern ähnliche Ansprüche stellen könnten, wurde abgewiesen.<sup>67</sup> Die deutsch-dänischen Verhandlungen wurden in London geführt. Sie begannen am 4. März und konnten bereits am 31. März durch einen Briefaustausch beendet werden. Man einigte sich auf eine Gesamtzahlung von 160 Millionen Dänekronen zahlbar in 20 Annuitäten à 8 Millionen Kronen ohne Zinsen.<sup>68</sup> Die TCGD hatte während der Verhandlungen Druck auf die dänischen Unterhändler ausgeübt, um ohne Feilscherei zu einem „reasonable settlement“ zu gelangen. Die Dänen erwiesen sich als sehr kompromißfähige Verhandlungspartner, und so konnte die deutsche Seite einige Abzüge und die Anerkennung einer Teilerstattung durch das Pariser Reparationsabkommen zur Minderung der ursprünglichen Forderung durchsetzen.<sup>69</sup> Die Verhandlungen mit Dänemark verliefen kurz und schmerzlos und führten zu einem allseits akzeptablen Ergebnis.<sup>70</sup>

Ganz anders lag der Fall Schweiz. Nachdem man sich nach monatelangen deutsch-schweizerischen Verhandlungen im Februar 1952 mit Billigung der

<sup>65</sup> Minute Crawford, 7. 1. 1952; Royal Danish Embassy to Sir Anthony Eden (Secretary of State of Foreign Affairs), 15. 1. 1952, PRO, FO 371–100107.

<sup>66</sup> Telegram from Foreign Office to Wahnerheide, 18. 2. 1952, ebd.

<sup>67</sup> German Foreign Debt Delegation (Abs) to the Chairman of Tripartite Commission on German Debts, 11. 1. 1952. ebd.

<sup>68</sup> Palliser: The Danish claims against Germany in respect of expenditure incurred on the maintenance in Denmark of German refugees, 8. 4. 1952, PRO, FO 371–100108.

<sup>69</sup> Palliser: The Danish claims against Germany in respect of expenditure incurred on the maintenance in Denmark of German refugees to Mr. Roberts, 13. 3. 1952, ebd.

<sup>70</sup> Bericht der Deutschen Delegation für Auslandsschulden über die in London im März 1952 geführten Besprechungen zur Regelung der dänischen Forderungen auf Ersatz von Aufwendungen für deutsche Flüchtlinge vom 9. 4. 1952, PA/AA, Abt. II Nr. 1574 (LSA 65).

Alliierten Hohen Kommission auf ein Abkommen zur Freigabe der nicht liquidierten deutschen Vermögenswerte in der Schweiz hatte einigen könne, konnte der schweizerische Delegationsleiter Stucki in London auch die damit in einem gewissen Kontext stehende Aufnahme von Verhandlungen über das Guthaben der Schweiz gegenüber der Deutschen Verrechnungskasse in Höhe von Sfr. 1 Milliarde durchsetzen, obwohl die Behandlung von *Clearing*-Schulden, die während des Krieges entstanden waren, in London eigentlich ausgeschlossen war. Die TCGD sah sich zum Nachgeben in dieser Frage praktisch gezwungen, weil die Schweiz anderenfalls mit dem Verlassen der Konferenz drohte. Auf die Teilnahme der Schweiz als einem der Hauptgläubigerländer konnte aber nicht verzichtet werden, wenn man dem erklärten Anspruch eines „overall settlement“ gerecht werden wollte.<sup>71</sup> Jedenfalls wurde die Ausnahme, die für die neutrale Schweiz gemacht wurde, so begründet. Für andere Länder wurde bekanntlich keine Ausnahme gemacht. Die Verhandlungen mit der Schweiz wurden von Mitte April an bilateral in Bern geführt. Bereits im Mai 1952 konnten sich die deutschen und schweizerischen Unterhändler auf eine Gesamtzahlung der Bundesrepublik von Sfr. 650 Millionen einigen. Zu einer offiziellen Unterzeichnung des paraphierten Abkommens kam es aber wegen einer unerwarteten Intervention der USA vorerst nicht. Diese erfolgte erst nach dem Ende der Londoner Schuldenkonferenz im August 1952.<sup>72</sup>

Im Gegensatz zur Schweiz, Dänemark und dem Sonderfall Israel erlitten die Niederlande mit ihren seit langem geltend gemachten Forderungen in London Schiffbruch. Im Februar hatten die Niederlande der TCGD ein offizielles Memorandum zu ihren Forderungen vorgelegt. Es handelte sich im wesentlichen um bereits bekannte Entschädigungsansprüche für niederländische Vorkriegsschulden, die während der deutschen Besatzungszeit in entwerteter Reichsmark getilgt worden waren.<sup>73</sup> In der TCGD war man sich einig, daß die niederländischen Forderungen als Reparationsanspruch zu behandeln waren.<sup>74</sup> An dieser Haltung konnten auch die ausführlichen Explikationen des niederländischen Professors Bregstein vor der TCGD nichts ändern. Eher im Gegenteil, weil Bregsteins dahin argumentierte, daß

---

<sup>71</sup> Bericht der Deutschen Delegation für Auslandsschulden (Abs) über den Verlauf des ersten Teils der Internationalen Konferenz für deutsche Auslandsschulden in der Zeit vom 28. Februar bis 4. April 1952 vom 5. 4. 1952, PA/AA, Abt. II Nr. 1577 (LSA 65).

<sup>72</sup> Zu den deutsch-schweizerischen Verhandlungen über die Clearing-Milliarde vgl. ABS, Entscheidungen; S. 224ff.

<sup>73</sup> J.A. Deknatel to TCGD, 5. 2. 1952, PRO, FO 371-100120.

<sup>74</sup> Department of State (Acheson) to US Embassy (London), 26. 3. 1952, NA, RG 59-1516; Minute Palliser (German General Department), 27. 3. 1952, PRO, FO 371-100120.



nicht den individuellen Gläubigern, sondern der gesamten niederländischen Volkswirtschaft ein Globalschaden entstanden war.<sup>75</sup> Damit stützte es unfreiwillig die Argumentation der Gegenseite. Anfang Juni wurde den Niederlanden die Ablehnung ihrer Forderungen offiziell mitgeteilt, weil es sich eindeutig um „a reparation claim arising out of the war“ handele, die unter den Artikel 2 des Pariser Reparationsabkommens falle und im Rahmen eines künftigen Friedensvertrags zu behandeln sein würde.<sup>76</sup> Die niederländische Regierung wies diese Entscheidung ausdrücklich zurück und hielt an ihrem Standpunkt fest.<sup>77</sup> Die finanziellen Ansprüche der Niederlande wurden zu einem späteren Zeitpunkt zwischen der Bundesrepublik und der Niederlande ebenfalls bilateral geregelt.<sup>78</sup>

Angesichts des massiven Drucks der Gläubiger entschloß sich Abs, in der letzten Sitzung des *Steering Committee* vor der Osterpause im Namen seiner Delegation ein offizielles Statement abzugeben. Eingangs verwahrte er sich gegen den mehr oder minder offen ausgesprochenen Vorwurf der Gläubiger, die deutsche Seite habe das Nichtzustandekommen greifbarer Ergebnisse zu verantworten. Die Standpunkte von Schuldern und Gläubigern lagen sicher noch weit auseinander, Abs kritisierte aber zu Recht, daß jede Gläubigergruppe ohne Blick auf andere ihre eigene Interessenpolitik betreiben würde. Hier lag in Zukunft eine wichtige Aufgabe für das *Creditors Committee*. Das sah man auch in der TCGD so, die sich mit Interventionen bis dahin bewußt zurückgehalten hatte, weil man sie in diesem Stadium als zwecklos ansah.<sup>79</sup> Abs betonte den festen Willen der Bundesrepublik, mit den Gläubigern zu einem Abkommen zu gelangen. Gleichzeitig verlangte er aber von den Gläubigern, Rücksicht auf die wirtschaftliche Lage und die eingeschränkte Zahlungsfähigkeit der Bundesrepublik zu nehmen. Dazu wies er auf die einschlägigen deutschen Memoranden hin.

Im übrigen gelte folgende Regel: Je mehr das deutsche Außenhandelsvolumen anwachse, desto besser sei die deutsche Zahlungsfähigkeit. Mit dieser Bemerkung richtete Abs einen Appell an die Gläubigerländer, mit ihrer Wirtschaftspolitik zu einem Erfolg der Londoner Konferenz beizutragen.

<sup>75</sup> TCGD: Note of a meeting held on 2<sup>nd</sup> of April 1952 between TCGD and Mr. Deknatel and Professor Bregstein of the Netherlands Delegation to the Conference on German External Debts, 7. 4. 1952; Crawford to Sir Neville Butler, The Hague, 18. 4. 1952, ebd.

<sup>76</sup> TCGD (Rendel) to Netherlands Government, 6. 6. 1952, NA, RG 59–1517.

<sup>77</sup> Deknatel to Chairman of TCGD, 1. 8. 1952, PRO, FO 371–100120.

<sup>78</sup> Vgl. URSULA ROMBECK-JASCHINSKI, Schuld oder Schulden? Die niederländischen Entschädigungsansprüche an die Bundesrepublik Deutschland 1950–1960, in: VOLKER ACKERMANN et al. (Hrsg.), Anknüpfungen. Gedenkschrift für Peter Hüttenberger, Essen 1995, S. 347–362.

<sup>79</sup> Rendel (TCGD) to Roberts (Foreign Office), 9. 4. 1952, 9. 4. 1952, PRO, FO 371–100083.

gen. DM-Zahlungen als Alternative für Devisenzahlungen lehnte Abs entschieden ab. Am Ende seiner Ausführungen stand die wichtigste Aussage: Abs versprach, nach der Osterpause als Basis für die weiteren Verhandlungen konkrete Vorschläge im Gepäck zu haben:

Das Ausmaß der erforderlichen Reduktionen könne indessen mit Nutzen nur erörtert werden, wenn bekannt sei, was Deutschland glaube leisten zu können. Die deutsche Delegation werde diese Frage mit der Bundesregierung in der Osterpause erörtern und das Ergebnis bei Wiederbeginn mitteilen. Es werde alsdann möglich sein, zu einer Einigung über die Ausschaltung gewisser Gruppen von Forderungen zu gelangen und im übrigen gewisse Reduktionen vorzusehen.<sup>80</sup>

Etwas verklausuliert aber von allen verstanden, kündigte Abs die baldige Vorlage eines deutschen Angebots an. Zur Dämpfung der Erwartungen der Gläubiger hatte Abs noch einmal alle Register gezogen.<sup>81</sup> Rogers und Niemeyer fühlten sich aus verhandlungstaktischen Gründen sogleich veranlaßt, die wirtschaftliche Lage der Bundesrepublik in helleren Farben zu zeichnen, als Abs es zuvor getan hatte. Man gehe nach wie vor davon aus, hieß es, daß Deutschland auf lange Sicht alle Schulden begleichen könne. Eine eingehende Diskussion der Erklärung des deutschen Delegationsleiters erfolgte nicht. Die Stimmung war verhalten optimistisch, denn die Gläubiger gingen nun davon aus, direkt nach der Osterpause auf der Basis eines konkreten deutschen Vorschlags, den auch Pierson und Rendel zum Ende der Sitzung noch einmal explizit einforderten, die Verhandlungen fortführen zu können.<sup>82</sup>

Zum Abschluß der ersten Konferenzphase fand am 4. April 1952 eine Plenumsitzung statt. Rogers referierte für alle Teilnehmer der Konferenz die wichtigen Ergebnisse der letzten Sitzung des *Steering Committee*. Rendel berichtet über den Abschluß eines Abkommens mit Dänemark. Abs wiederholte vor dem Plenum seine Ankündigung, daß „the German delegation will endeavour to establish with the competent German authorities what the Federal Republic believes it is able to pay in settlement of its foreign obligations.“ Damit hoffe er, eine Grundlage zu schaffen für „a universal satisfactory settlement for various kinds of debts and thus of the debt

<sup>80</sup> Erklärung Hermann J. Abs, Leiter der Deutschen Delegation vor dem Arbeits- und Organisationsausschuß am 2. 4. 1952, PA/AA, Abt. II Nr. 1560 (LSA 53).

<sup>81</sup> Vogel (London) an Vizekanzler Blücher vom 4. 4. 1952, PA/AA, Abt. II Nr. 1557 (LSA 50); Interne Niederschrift über die Sitzung des *Steering Committee* am 2. 4. 1952, BA, B 146–1194.

<sup>82</sup> Verbatim Report of the 5<sup>th</sup> meeting of the *Steering Committee*, 2<sup>nd</sup> April 1952, PA/AA, Abt. II Nr. 1560 (LSA 53).

problem as a whole.“<sup>83</sup> Auch in diesem Gremium wurde mit vorsichtigem Optimismus in die Zukunft geschaut. Pierson dankte Abs für seine Zusage, beim Wiederbeginn der Konferenz am 19. Mai 1952 einen deutschen Vorschlag vorzulegen und schloß beinahe beschwörend: „We have the opportunity here ... to make a real contribution towards greater stability in international commerce and finance.“<sup>84</sup>

Im Anschluß an die Sitzung verfertigte Sir Rendel einen ausführlichen Bericht über den Verlauf der ersten Phase der Schuldenkonferenz.<sup>85</sup> Unter Strich bewertete er sie als Vorbereitungszeit, denn es lagen weder konkrete Vorschläge noch Verhandlungsergebnisse vor. Die einzige Ausnahme bildeten die Verhandlungen über die Stillhalteschulden im Ausschuß „C“, die bereits sehr weit fortgeschritten waren. Da die deutschen Stillhalteschuldner zahlungswillig und -fähig waren, verlangten ihre Gläubiger ein schnelles Inkrafttreten der schon in Kürze unterschriftsreifen Regelung. Zahlungen sollten möglichst sofort entweder in Devisen oder in DM erfolgen. Diese Forderung lag ganz auf der bisherigen Linie der Stillhaltegläubiger, die immer eine Sonderbehandlung für ihre Schulden gefordert hatten, damit aber immer am Widerstand der USA gescheitert waren. Von den übrigen Ausschüssen gab es nicht viel Positives zu berichten. Die Gläubiger zeigten noch keine Bereitschaft zum Kompromiß.

Das Kalkül der drei Regierungen, das *scaling down* der Nachkriegsschulden könnte als wirksames Druckmittel eingesetzt werden, um die Verzichtsbereitschaft der Gläubiger zu stärken, war bisher nicht aufgegangen. Offenbar hatten die Gläubiger keine ernsthaften Zweifel, daß es zu der im November ausgehandelten Reduzierung der Nachkriegsschulden auf jeden Fall kommen würde. Von der TCGD wurde es durchaus kritisch gesehen, daß die Deutschen es bis dahin verstanden hatten, „to avoid any concrete or constructive proposals.“<sup>86</sup> Statt dessen hatten die Deutschen wieder *Statements* und *Papers* zur deutschen Aufbringungs- und Transferfähigkeit verteilt, deren Inhalt nach Meinung der TCGD zum größten Teil als „irrelevant and illusory“ zu bewerten war. Eine positive Entwicklung der deutschen Leistungsfähigkeit war nach Auffassung der TCGD überhaupt nicht auszuschließen, und deshalb mußte die Frage erlaubt sein: Sind die Deut-

<sup>83</sup> Statement Abs in International Conference on German External Debts: Verbatim Report of the 3<sup>rd</sup> Plenary Meeting on Friday, 4<sup>th</sup> April, 1952, PRO, FO 371-100136.

<sup>84</sup> Statement Pierson, ebd.

<sup>85</sup> Rendel (TCGD) to Roberts (Foreign Office), 9. 4. 1952, PRO, FO 371-100083.

<sup>86</sup> Ebd.

schen zu wirklichen Opfern für die Wiederherstellung ihrer internationalen Kreditfähigkeit bereit?

Rendel gestand aber zu, daß die Vielzahl der an die Bundesrepublik gerichteten finanziellen Forderungen, u. a. für Verteidigungszwecke, die Sache erheblich verkomplizierten. Die im Haag geführten Verhandlungen mit Israel bedeuteten nach Meinung von Rendel eine große Verunsicherung der Deutschen Delegation, auch wenn dies nicht offen gesagt wurde. Rendel hielt es für richtig, die sehr hohen israelischen Forderungen mit den in London verhandelten Schuldforderungen abzustimmen.

In Londoner Regierungskreisen machte man sich erhebliche Sorgen, daß sich die Wiedergutmachungsverhandlungen mit Israel negativ auf die Interessen der Gläubiger auswirken könnten. Die zunehmenden Schwierigkeiten von Abs, seine Position in Bonn durchzusetzen, blieben der TCGD nicht verborgen. Auf der anderen Seite war man sich in London unsicher, ob die USA bereit sein würden, die jüdischen Interessen zu Lasten der Gläubigerinteressen zu unterstützen.<sup>87</sup> Rendel zeigte sich insgesamt erleichtert, daß die Dinge sich zwischenzeitlich so weit zugespitzt hatten, daß die deutsche Delegation nach der Osterpause mit Vorschlägen aufwarten mußte. Wie konkret diese sein würden, blieb nach den kunstvollen Formulierungen von Abs abzuwarten. Den Mitgliedern der TCGD war klar, daß Abs in den nächsten Wochen in Bonn eine schwere Aufgabe bevorstand. Sorgen machte sich Rendel aber nicht nur über das weitere Verhalten der Deutschen, sondern auch über die Strategie der von Rogers vertretenen amerikanischen Anleihegläubiger. Wegen der künftigen Handhabung der Goldklausel sah Rendel erhebliche Schwierigkeiten auf die Schuldenkonferenz zukommen. Den Gläubigern war nicht bekannt, daß man sich innerhalb der TCGD bereits auf deren Ersetzung durch eine Dollarklausel verständigt hatte. Es blieb abzuwarten, inwieweit diese Übereinkunft unter massivem äußeren Druck Bestand haben würde.<sup>88</sup>

Die Deutsche Delegation legte Anfang Mai ebenfalls einen Bericht über den Stand der Verhandlungen aus ihrer Sicht vor. Detailliert wurde darin über den Inhalt der Gespräche in den Verhandlungsausschüssen und über den allgemeinen Verlauf der Verhandlungen berichtet.<sup>89</sup> Viel Positives gab es aus deutscher Perspektive nicht zu berichten. Die Gläubiger beharrten

<sup>87</sup> Rootham (Bank of England) to Symons (Treasury), 3. 4. 1952; Symons to Rootham, 10. 4. 1952, PRO, FO 371–100142.

<sup>88</sup> Rendel to Roberts, 9. 4. 1952, PRO, FO 371–100083.

<sup>89</sup> Bericht der Deutschen Delegation für Auslandsschulden über den Verlauf des ersten Teils der Internationalen Konferenz für deutsche Auslandsschulden in der Zeit vom 28. Februar bis 4. April 1952 vom 2. 5. 1952, PA/AA, Abt. II Nr. 1577 (LSA 5).

weitgehend auf ihren Maximalforderungen. Der Sachverständige Direktor Schwede legte ergänzend einen Kurzbericht über die Verhandlungen im Ausschuß „B“ vor. Die Gläubiger der deutschen Industrieanleihen hatten sich als besonders unnachgiebig erwiesen.<sup>90</sup> Sämtliche Berichte, die von Mitgliedern der Deutschen Delegation über den bisherigen Konferenzverlauf verfaßt wurden, gipfelten in der dringlichen Forderung an die Bundesregierung, umgehend die Vorbereitungen für ein deutsches Angebot in Angriff zu nehmen. Die Hoffnungen auf frühe Zugeständnisse der Gläubiger hatten sich zerschlagen, und das ständige Armutsgerede der deutschen Delegationsmitglieder drohte kontraproduktiv zu wirken. Auch die den Gläubigern vorgelegten Ergänzungsmemoranden enthielten im Kern nichts Neues. In einem Situationsbericht für Vizekanzler Blücher war zu lesen, daß in London der Eindruck Raum greife, daß die deutsche Seite „nur in sehr eingeschränktem Grade bereit sei, sich zu ihren Schulden zu bekennen und einen wirklichen Zahlungswillen zu bekunden.“ Selbst in prodeutschen Gläubigerkreisen seien „gelegentlich Zweifel an der Ernsthaftigkeit des deutschen Zahlungswillens aufgekommen.“<sup>91</sup> Abs war sich mit sämtlichen Mitgliedern der Deutschen Delegation darüber einig, daß diesem für Deutschland schädlichen Trend nur entgegengewirkt werden konnte, wenn 1. nach der Osterunterbrechung ein ernsthaftes, ziffernmäßig belegtes deutsches Angebot vorgelegt wurde und wenn 2. „jede einen allgemeinen Schuldenregelungsplan sprengende Sonderregelung mit einem einzigen Gläubigerland oder einer einzigen Gläubigervertretung unter allen Umständen vermieden“ wurde.<sup>92</sup> Im Klartext hieß das: bis auf weiteres keine Wiedergutmachungsleistungen für Israel oder die *Jewish Claims Conference*.

<sup>90</sup> Kurzbericht (Schwede) über die privaten Anleiheschuldenverhandlungen in der Londoner Schuldenkonferenz vom 28.2. bis 4. 4. 1952 vom 15. 4. 1952, PA/AA, Abt. II Nr. 1507 (LSA 4).

<sup>91</sup> Bericht Vogel (London) an Vizekanzler Blücher vom 8. 4. 1952, PA/AA, Abt. II Nr. 1574 (LSA 65).

<sup>92</sup> Vogel (London) an Vizekanzler Blücher vom 4. 4. 1952, BA, B 146–1194.

## 2. DIE AUSARBEITUNG DES DEUTSCHEN ANGEBOTS UND DIE VERHANDLUNGEN MIT ISRAEL

Unter Leitung von Bundeskanzler Adenauer fand am 5. April 1952 im Palais Schaumburg eine Sitzung zur Koordination der Londoner und Haager Verhandlungen statt. An der streng vertraulichen Zusammenkunft nahmen die Bundesminister Blücher und Erhard, die Staatssekretäre Hallstein und Hartmann, die Ministerialdirektoren Blankenhorn und Wolff, die Verhandlungsführer Böhm, Küster und Abs teil. Adenauer leitete die Sitzung mit der Bemerkung ein, Hochkommissar McCloy habe ihm von Außenminister Acheson ausgerichtet, daß die Verhandlungen in Den Haag nicht scheitern dürften. Abs erkannte sofort, daß für die Verhandlungen in London Gefahr im Verzug war und reagierte abwehrend. Wer Adenauer kannte wußte, daß ihn ein Appell der amerikanischen Regierung nicht unbeeindruckt ließ. Vor allem dann nicht, wenn dessen Inhalt mit seiner inneren Überzeugung korrespondierte. Aus rationalen und pragmatischen Gründen hatte sich der Kanzler bisher um eine Äquidistanz zu beiden Verhandlungen bemüht. Er hatte aber nie einen Hehl daraus gemacht, daß ihm die Aussöhnung mit dem Judentum am Herzen lag. Entschädigungszahlungen an Israel hielt er für einen wichtigen Schritt auf dem Weg dorthin.<sup>1</sup> Dabei überschätze er allerdings den Einfluß der in Amerika lebenden Juden auf die Politik der amerikanischen Regierung, die keineswegs uneingeschränkt hinter den israelischen Wiedergutmachungsansprüchen stand. Grundsätzlich war die amerikanische Politik zwar proisraelisch, in diesem konkreten Fall sollte aber unbedingt auf die deutsche Zahlungsfähigkeit Rücksicht genommen werden.<sup>2</sup>

Die Schuldenverhandlungen in London durften durch die Verhandlungen mit Israel und der *Jewish Claims Conference* ebenso wenig gefährdet werden wie die Fähigkeit der Bundesrepublik, einen substantiellen Beitrag zu den Verteidigungsanstrengungen des Westens zu leisten. Im Grunde unterstützten die USA die Taktik von Abs, die Verhandlungen in Den Haag solange hinauszuzögern, bis man in London zu handfesten Ergebnissen gelangt war. Entsprechende Hinweise waren Abs auch informell übermittelt worden. Dies galt aber nur solange, wie die Verhandlungen in Den Haag einen kontinuierlichen Verlauf nahmen. Ein Scheitern der deutsch-israelischen Verhandlungen wollten die Amerikaner aus politischen Gründen

---

<sup>1</sup> Zur Haltung Adenauers vgl. GILLESSEN, S. 556 ff.; vgl. KÖHLER, S. 702 ff.

<sup>2</sup> Vgl. JELLINEK, Israel und die Anfänge der Shilumin, S. 129 ff.

unbedingt vermeiden.<sup>3</sup> Obwohl sie von den Israelis mehrfach darum gebeten wurden, lehnten die Vereinigten Staaten ein direktes Eingreifen in die Verhandlungen jedoch ab.<sup>4</sup>

Gegen den Vorstoß von Adenauer verteidigte Abs entschieden seine Position, in Den Haag vorläufig keine Zugeständnisse zu machen, sondern weiter auf Zeit zu spielen. Professor Böhm wandte sich strikt gegen eine solche Verfahrensweise, weil sie seiner Meinung nach zu einem Abbruch der Verhandlungen führen würde. Böhm forderte, eine eindeutige Haltung einzunehmen. Ein klares Nein zu Entschädigungszahlungen an Israel bei gleichzeitiger Beschränkung auf individuelle Entschädigungsformen war nach Meinung von Böhm besser als jede Hinhaltenaktik. Die deutsche Taktik, die Haager Verhandlungen möglichst in die Länge zu ziehen, war den israelischen Delegierten nicht verborgen geblieben. Sie bemühten sich nach Kräften, diese zu unterlaufen, indem sie immer wieder auf die exzeptionelle moralische Berechtigung ihrer Forderungen hinwiesen. Damit zielten sie darauf ab, die Wiedergutmachungsleistungen jeder Vergleichbarkeit mit anderen Schuldenkategorien zu entziehen. Abs hielt die israelische Forderung von \$ 1 Milliarde zahlbar innerhalb von fünf Jahren für völlig indiskutabel. Dies entspräche einer Annuität von \$ 200 Millionen, ohne die zusätzliche Forderung der *Claims Conference* dabei zu berücksichtigen. Äußerstenfalls kam für Abs eine Annuität von \$ 10 bis \$ 15 Millionen in Betracht. Er machte die Anwesenden darauf aufmerksam, daß die Deutsche Delegation bei den Schuldenverhandlungen selbst verbriefte Forderungen der Gläubiger zurückweisen mußte. In einer solchen Situation habe allein die Aufnahme von Verhandlungen mit Israel der deutschen Position in London genug Schaden zugefügt. Wenn zum jetzigen Zeitpunkt auch noch Zugeständnisse an die Israelis gemacht werden sollten, würde es fast unmöglich, die Gläubiger in London zu Abstrichen an ihren Forderungen zu bewegen. Abs forderte die Anwesenden auf, doch erst mal den Inhalt der alliierten Antwortnoten an Israel zur Kenntnis zu nehmen, bevor man sich zu irgend etwas verpflichtete. In Kenntnis ihres ambivalenten Inhalts fühlte er sich in seiner kompromißlosen Position bestärkt. Abs lehnte auch den Vorschlag von Wirtschaftsminister Erhard ab, Israel als Geste des guten Willens eine Sofortlieferungen von Waren im Wert von DM 100 Millionen zukommen zu lassen. Auch Warenlieferungen würden den Verhandlungen mit den Gläubigern enorm abträglich sein. Erhard sah das nicht so.

---

<sup>3</sup> Vgl. MICHAEL WOLFSOHN, Das deutsch-israelische Wiedergutmachungsabkommen von 1952 im internationalen Zusammenhang, in: VfZ 36 (1988), S. 700ff.

<sup>4</sup> Acheson to Embassy London, 18. 5. 1952, NA, RG 59–1516.



Wie Abs schon zu Anfang der Sitzung befürchtet hatte, geriet er im weiteren Verlauf der Beratungen mit seiner kompromißlosen Strategie zunehmend an den Rand. Fast alle Anwesenden waren schließlich der Meinung, daß man den Israelis ein wenig entgegen kommen müßte. Auch Bundeskanzler Adenauer schlug sich – wie immer vorsichtig lavierend – auf die Seite von Professor Böhm.<sup>5</sup> Gegen den erbitterten Widerstand von Abs gab er am Ende der Sitzung seine Zustimmung, noch vor Ostern in Den Haag eine vorsichtig formulierte Erklärung über mögliche Wiedergutmachungszahlungen abzugeben. Er rechtfertigte diesen Schritt mit seiner Hoffnung auf die Hilfe der Amerikaner, die er in die Pflicht zu nehmen gedachte. Wenn sie, wie er glaubte, ein starkes Interesse an einem Abkommen mit Israel hatten, dann mußten sie der Bundesrepublik helfen, die dazu nötigen finanziellen Mittel aufzubringen. Abs übernahm die Aufgabe, mit Hochkommissar McCloy über potentielle Finanzierungsmodalitäten zu beraten.<sup>6</sup>

Bereits am nächsten Tag traf Abs mit McCloy zusammen. Er unterbreitete ihm drei alternative Vorschläge, wie dem finanziellen Dilemma begegnet werden könnte. Abs schlug vor: 1. das in den USA noch vorhandene deutsche Auslandsvermögen für Israel zu verwenden oder 2. ein Moratorium für die deutschen Nachkriegsschulden gegenüber den USA zu erlassen oder 3. in den USA eine deutsche Anleihe zugunsten Israels aufzulegen. Entgegen der Hoffnung von Abs erhielt keiner der drei Vorschläge eine positive Resonanz aus Washington.<sup>7</sup> Damit blieben alle denkbaren externen Finanzierungsmöglichkeiten für die Wiedergutmachung an Israel versperrt.

Unterdessen gerieten die Wiedergutmachungsverhandlungen in Den Haag in eine schwere Krise. Wie in Bonn vereinbart, hatte Verhandlungsführer Böhm den Israelis am 7. April 1952 unverbindlich in Aussicht gestellt, eine Summe von DM 3 Milliarden als Grundlage zu akzeptieren, allerdings unter dem Vorbehalt einer Abstimmung mit der Londoner Konferenz und ohne jede Nennung von Fristen und Zahlungsmodalitäten. Die israelische Ausgangsforderungen belief sich auf DM 4,2 Milliarden DM (\$ 1 Mrd.). Hinzu kam noch die Forderung der *Jewish Claims Conference* in Höhe von \$ 500 Millionen. Die israelische Seite reagierte empört, weil das Angebot wenig konkret und an für sie inakzeptable Bedingungen geknüpft

<sup>5</sup> Zur Haltung Adenauers vgl. THEIS, Wiedergutmachung zwischen Moral und Interesse, S. 165 ff.; HANSEN, S. 178 ff.

<sup>6</sup> Protokoll (Frowein) über die Sitzung im Palais Schaumburg am 5. April 1952 (streng geheim) vom 6. 4. 1952, BA, NL Blankenhorn Nr. 17; vgl. HANSEN, S. 182 f.

<sup>7</sup> Abs an BK Adenauer vom 7. 4. 1952; Adenauer an Abs vom 8. 4. 1952, BKAH, NL Adenauer Nr. 10.20/1; U.K. Commission in Germany, Office of the Economic Adviser (Parker) to Palliser (Foreign Office), 9. 4. 1952, PRO, FO 371-100083.

war. Es wurde als schwere Beleidigung angesehen, daß die Aufwendungen für die Eingliederung von Opfern des Holocausts hinter kommerziellen Forderungen zurückstehen sollten. Das Junktim mit London wurde sogar als Hebel gedeutet, um unter Umständen Zahlungen an Israel überhaupt abzublocken. Falls nicht in Kürze verbindliche Zusagen von deutscher Seite vorliegen sollten, wurde mit einem endgültigen Abbruch der deutsch-israelischen Verhandlungen gedroht.

Dabei gingen die Israelis offenbar davon aus, daß die internationalen Gläubiger in London ein konkretes deutsches Angebot an Israel schon schlucken und die Schuldenkonferenz entgegen der deutschen Darstellung daran nicht scheitern würde.<sup>8</sup> Davon war aber nicht auszugehen, weil die Gläubiger nicht zum Verzicht auf eigene Ansprüche zugunsten Israels bereit waren. Nicht nur in Bonn, sondern auch in London wurde die krisenhafte Entwicklung in Den Haag mit Sorge beobachtet.<sup>9</sup> Aus politischen Gründen war ein Scheitern der Haager Verhandlungen unerwünscht. Trotzdem wurde dem israelischen Vertreter in London auf Nachfrage mitgeteilt, daß Israel in der gegenwärtigen Situation keinen Druck auf die Bundesrepublik erwarten dürfte, „to give priority to the Israel Claim.“<sup>10</sup> Alle Regierungen standen vor dem Dilemma, die Interessen ihrer Gläubiger gegen die speziellen Interessen Israels abzuwägen. Auch die TCGD lehnte jede Form von Zahlungen an Israel oder jüdische Organisationen auf Kosten der Vorkriegsgläubiger ab.<sup>11</sup> In Washington gab der einflußreiche Gläubigervertreter Rogers im *State Department* deutlich zu verstehen, daß er eine Verquickung von London und Den Haag ablehnte.<sup>12</sup> Unter den gegebenen Umständen schien ein paralleler Erfolg der Verhandlungen von London und Den Haag einer Quadratur des Kreises nahe zu kommen. Beide Delegationsleiter standen erheblich unter Druck.

Am 18. April 1952 fand im Privathaus von Bundeskanzler Adenauer in Rhöndorf eine weitere Gesprächsrunde statt, die Möglichkeiten zur Vereinbarkeit beider Verhandlungskomplexe diskutieren sollte. Abs berichtete den Teilnehmern ausführlich über den Stand der Londoner Schuldenverhandlungen, die nach einer mehrwöchigen Unterbrechung am 19. Mai 1952

<sup>8</sup> Vertraulicher Bericht vom 16. 4. 1952, BA, NL Blankenhorn Nr. 16; vgl. HANSEN, S. 185 ff.

<sup>9</sup> Commercial Department (British Embassy) The Hague to Foreign Office (Central Department), 17. 4. 1952, PRO, FO 371-100142.

<sup>10</sup> German General Department (Roberts) to Minister of Trade (Lord Reading), 7. 5. 1952, PRO, FO 371-100120.

<sup>11</sup> Waley: Israel Claims against Germany, 19. 5. 1952, PRO, FO 371-100142.

<sup>12</sup> State Department: Memorandum of Conversation re German Debt Settlement, 25. 4. 1952, NA, RG 43-222.

fortgesetzt werden sollen. Er wies darauf hin, daß sowohl die Gläubiger als auch die TCGD nach der Osterpause fest mit der Vorlage einer konkreten deutschen Offerte rechneten. Wenn man dieser Erwartung nicht nachkomme, sei die Schuldenkonferenz praktisch am Ende. Abs warb um Verständnis, daß Zugeständnisse an Israel zum gegenwärtigen Zeitpunkt völlig ausgeschlossen seien.<sup>13</sup> Als Leiter der deutschen Schuldendelegation hatte Abs praktisch keine andere Wahl, als strikt auf dieser Linie zu beharren, denn nach dem bisherigen Verlauf der Konferenz schien es zwecklos, die Gläubiger unter Berufung auf die Wiedergutmachungsforderungen zu Zugeständnissen bewegen zu wollen. Die Erfüllung der von vielen Gläubigern als moralisch berechtigt anerkannten Ansprüche Israels und der *Jewish Claims Conference* betrachteten sie als eine rein deutsche Angelegenheit. Abstriche an ihren eigenen Ansprüchen wollten sie dafür nicht hinnehmen.

Bei aller Kompromißlosigkeit kann man Abs nicht unterstellen, er habe grundsätzliche Vorbehalte gegen Wiedergutmachungsleistungen an Israel gehabt.<sup>14</sup> Im Gegensatz zu Bundesfinanzminister Schäffer, den Abs in der Rückschau als „hardliner“ bezeichnete, hat er sich zumindest öffentlich nie in diesem Sinn geäußert.<sup>15</sup> Darüber zu urteilen, betrachtete er auch sicher nicht als seine Angelegenheit. Seine Aufgabe bestand darin, einen Erfolg der Londoner Schuldenkonferenz herbeizuführen, und aus dieser Perspektive betrachtet war sein Handeln praktisch alternativlos. Abs war zutiefst überzeugt, daß ein Schuldenabkommen die unabdingbare Voraussetzung war, um die erheblichen Mittel für Wiedergutmachungszwecke aufbringen zu können. Es ging ihm primär um die zeitliche Reihenfolge. Für seine These, daß die israelischen Forderungen erst nach dem Abschluß eines Schuldenabkommens erfüllbar sein würden, ließen sich durchaus gute Argumente anführen. So war z. B. die Emission einer Auslandsanleihe zugunsten von Israel, die Abs McCloy ohne Erfolg vorgeschlagen hatte, nach einem erfolgreichen Abschluß der Schuldenkonferenz wesentlich leichter zu realisieren.

Die Hoffnung von Abs, mit seinen rationalen Argumenten auch seine Opponenten überzeugen zu können, erwies sich als Fehlkalkulation, weil die Argumentationsketten beider Seiten auf völlig unterschiedlichen Fundamenten ruhten. Deshalb blieb auch eine Unterredung, die Abs am 19. April mit Goldmann und anderen Repräsentanten des Weltjudentums führte, ohne Ergebnis. Seine jüdischen Gesprächspartner beharrten kompromißlos

<sup>13</sup> Aufzeichnung über Aussprache über den gesamten Schuldenkomplex in Rhöndorf am 18. 4. 1952, BA, NL Blankenhorn Nr. 11.

<sup>14</sup> Vgl. dagegen das kritische Urteil von THEIS, S. 165 ff.

<sup>15</sup> Vgl. ABS, Entscheidungen, S. 130.

auf der Meinung, ihre Forderungen seien einzigartig und moralisch unanfechtbar, und sie mußten deshalb in jedem Fall vor den kommerziellen Londoner Ansprüchen rangieren.<sup>16</sup> Goldmann hatte zuvor ein Gespräch mit dem Bundeskanzler geführt, den er mit einem diskreten Hinweis auf die Rolle der Juden in Amerika wirkungsvoll unter Druck zu setzen verstand.<sup>17</sup> Für die innerdeutschen Auseinandersetzungen über die weitere Verhandlungsstrategie in Den Haag standen die Karten von Abs nicht sonderlich gut. Professor Böhm richtete nach dem Gespräch zwischen Abs und Goldmann ein Schreiben an den Bundeskanzler, in dem er noch einmal entschieden für ein Entgegenkommen gegenüber Israel warb. Böhm begründete dies mit dem Holocaust, der ein so ungeheuer schwerer Schlag für das deutsche Ansehen gewesen sei. Der auf einem „selbständigen, rein deutschen Willensakt“ basierenden Wiedergutmachung kam deshalb nach Einschätzung von Professor Böhm ein erhebliches politisches und moralisches Gewicht zu:

Wenn es nicht gelingt, in Den Haag zu Abschlüssen zu gelangen, die von den Verhandlungspartnern und von der seriösen Weltmeinung als Beweis gewertet werden, daß Deutschland bis an die Grenzen seiner Leistungsfähigkeit gegangen ist und außerdem alle ihm zu Gebote stehenden Verhandlungsmöglichkeiten in London ausgeschöpft hat, um die übrigen Gläubiger von der Notwendigkeit und Berechtigung der Wiedergutmachungsforderungen zu überzeugen, dann wird der politische, moralische und wirtschaftliche Wert dieser Abschlüsse fragwürdig sein.<sup>18</sup>

Böhm beharrte darauf, daß es sich zuvörderst um eine „politische Entscheidung“ handle und daß die deutsche Leistungsfähigkeit keine exakt fixierbare Größe darstelle. Böhm machte sich zumindest implizit die auch von den Israelis vertretene These zu eigen, daß ein Abkommen mit Israel in Den Haag den Gläubigern in London schon irgendwie vermittelbar sein würde.

Wirtschaftsminister Erhard kam in einem Schreiben an den Bundeskanzler auch noch einmal auf seinen Vorschlag zurück, dem Staat Israel statt finanzieller Hilfe doch Warenlieferungen zukommen zu lassen. Er vertrat die Auffassung, daß eine Größenordnung von DM 100 bis 200 Millionen p.a. selbst dann verkraftbar sein würde, wenn Israel einen Teil der Waren weiter veräußerte. Erhard plädierte aus moralischen Gründen dafür, den Verpflichtungen gegenüber Israel und den Juden auch unter erschwerten Bedingungen nachzukommen. Gleichzeitig setzte er aber sein volles Ver-

<sup>16</sup> Vermerk (Abs) über eine Besprechung in Bonn zwischen Abs, Böhm, Goldmann, Shinnar, Barou und Krebs am 19. 4. 1952, HADBB, B 330–2011.

<sup>17</sup> Besprechung betr. Wiedergutmachung zwischen Bundeskanzler und Goldmann vom 19. 4. 1952, BA, NL Blankenhorn Nr. 11.

<sup>18</sup> Böhm an BK Adenauer vom 23. 4. 1952, BA, NL Blankenhorn Nr. 16.

trauen in eine weiterhin günstige Entwicklung der deutschen Wirtschaft im allgemeinen und des deutschen Außenhandels im besonderen. Die Einwände von Abs und Finanzminister Schäffer voraussehend bekannte er seine persönliche Bereitschaft, „die Verantwortung auch für eine etwas mutigere Lösung mit zu tragen.“<sup>19</sup> Im übrigen hoffte er, die internationalen Gläubiger, vor allem die amerikanischen, doch noch zu größerer Zurückhaltung veranlassen zu können. Er glaubte ernsthaft, daß es ihnen mehr um eine grundsätzlich Anerkennung ihrer Forderungen als um deren tatsächliche Erfüllung gehe. Erhard empfahl, in London lieber auf einen Kapitalschnitt als auf eine Streichung der Zinsen hinzuarbeiten, weil dies eine längerfristige Perspektive böte.<sup>20</sup>

Adenauer leitete das Schreiben des Wirtschaftsministers an Abs zur Stellungnahme weiter, der erwartungsgemäß in fast allen Punkten eine Gegenposition vertrat. Er zieh Erhard der Blauäugigkeit, weil dessen Einschätzung des Gläubigerverhaltens „völlig an den Tatsachen und an der bisherigen Entwicklung“ vorbeigehe. Erhards Auffassung, daß sich ein Kapitalschnitt für die Bundesrepublik günstiger auswirken würde als ein Zinsverzicht, hielt Abs für schlichtweg falsch, zumal es dafür im privaten Sektor keinerlei Realisierungschancen gab. Im übrigen bewertete Abs Erhards Prognosen zur Entwicklung des deutschen Außenhandels als allzu optimistisch, denn die wirtschaftlichen Daten der letzten Jahre boten wenig Anlaß für großen Optimismus. Abs bekräftigte seine mehrfach geäußerte Meinung, daß es unmöglich sein würde, den Komplex Israel gesondert zu behandeln. Auch Warenlieferungen berührten nach seiner Überzeugung die deutsche Transferfähigkeit, zumal von Israel vor allem die Lieferung von Industriegütern gewünscht wurde. Bei einer Ausfuhr sogenannter weicher Güter, die zum direkten Verbrauch bestimmt waren wie Lebensmittel oder sonstige Konsumgüter, stellte sich die Situation etwas günstiger dar. Abs warnte aber eindringlich vor der irrigen Auffassung, daß gewisse Leistungen an Israel ohne „besondere Schwierigkeiten“ erfolgen könnten. Leistungen an Israel – auch Warenlieferungen jeder Art – präjudizierten nach Meinung von Abs in jedem Fall die Behandlung ausländischer Sperrmarkgut haben.<sup>21</sup>

Ein wichtiges Thema in London, denn gerade die in den Ausschüssen „B“ und „D“ vertretenen privaten Gläubiger forderten vehement, im Fall unge-

<sup>19</sup> Erhard an Adenauer betr. Schuldenkonferenz und Wiedergutmachungsleistungen gegenüber Israel vom 16. 4. 1952, BA, NL Blankenhorn Nr. 18.

<sup>20</sup> Ebd.

<sup>21</sup> Abs (Frankfurt) an BK Adenauer vom 23. 4. 1952, HABB: B 330–2011.

nügender Transferkapazitäten ersatzweise DM-Zahlungen auf Sperrkonten zuzulassen und damit die Aufbringungs- von der Transferfähigkeit zu trennen. Genau das wollte Abs überhaupt nicht. Die Deutsche Delegation hatte der Schuldenkonferenz vor der Osterpause eigens ein Memorandum vorgelegt, das sich gegen die alternative Möglichkeit von DM-Zahlungen aussprach. Entschieden wehrte sich Abs gegen ein Exposé des Wirtschaftsministeriums über die Vereinbarkeit von Warenlieferungen und Transfer. Er berief sich dabei auf volkswirtschaftliche Erfahrungen der jüngsten Geschichte, denn schon im Dawes-Plan sei festgestellt worden, daß „in their financial effects, deliveries in kind are not really distinguishable from cash payment.“ Seit der Konferenz von Lausanne im Jahr 1932 habe man sich von Sachlieferungen völlig abgekehrt, weil sie im Fall der Wiederausfuhr der gelieferten Waren zu Niedrigpreisen negative Auswirkungen auf die Devisensituation des Geberlandes haben würden.<sup>22</sup>

Die Argumentation war stimmig, wenn man den Reexport der Waren voraussetzte. Verblieben die Waren aber tatsächlich im Empfängerland, stimmte sie nur zum Teil. Vor dem Auswärtigen Ausschuß des Bundestags gestand Abs denn auch zu, daß es über die Frage, ob Sachlieferungen mit Devisenleistungen gleichzusetzen seien, unter Experten unterschiedliche Auffassungen gebe.<sup>23</sup> Schützenhilfe für seine Position erhielt Abs vom Präsidenten der Bank deutscher Länder, der in einem Schreiben an Professor Erhard dessen positive Einstellung zu Sachlieferungen an Israel als „gefährliche Selbsttäuschung und Illusion“ bezeichnete.<sup>24</sup> Vocke vertrat wie Abs die Meinung, daß es sich dabei sehr wohl um echte Transferleistungen handeln würde.

Die Transferfrage stand auch bei den Vorarbeiten für ein deutsches Angebot in London im Mittelpunkt. Von ihrer Beantwortung hing entscheidend ab, welche konkreten Leistungen den Gläubigern offeriert werden konnten. Bonn stand wegen der von Abs in London abgegebenen Erklärung unter Zugzwang. Am 17. April fand im Bonner Wirtschaftsministerium ein Treffen von Experten der in London vertretenen Ministerien und der Bank deutscher Länder zur Transferfrage statt. Das Bundeswirtschaftsministerium war in der Transferfrage federführend. Während man sich bisher weitgehend auf die Darstellung allgemeiner Faktoren beschränkt hatte, die für

<sup>22</sup> Abs an Stedtfeld (BWM) vom 30. 4. 1952, BA, B 102–6996; Abs an Blücher vom 30.4. 1952, BA, B 146–1200.

<sup>23</sup> Sitzung des Auswärtigen Ausschusses vom 9. 5. 1952, in: Der Auswärtige Ausschuß des Deutschen Bundestages, S. 708.

<sup>24</sup> Vocke an Erhard vom 28. 4. 1952, HADBB, B 330–2021.

die Ermittlung der Transferfähigkeit relevant waren, ging es nun um die Entwicklung von Vorschlägen auf der Basis konkreter Zahlen. Alle Anwesenden waren sich einig, daß die künftige deutsche Transferfähigkeit nicht exakt zu definieren sein würde, sondern an Hand bestimmter Parameter lediglich mehr oder weniger verläßlich prognostiziert werden konnte. Als Berechnungsgrundlage einigte man sich auf das Jahr 1951, ein wirtschaftlich insgesamt schwieriges Jahr. Die Entwicklung der deutschen Transferfähigkeit hing nicht nur von inneren, sondern auch von einigen äußeren Faktoren ab. Die Liberalisierung der Importpolitik der Gläubigerländer stand hierbei an erster Stelle. Nur wenn sich der deutsche Export weiter positiv entwickelte, konnten ausreichende Handelsüberschüsse als Grundlage für deutsche Transferleistungen erzielt werden. Dem Wirtschaftsministerium und der Bank deutscher Länder lag dieser Punkt sehr am Herzen. Wichtig war, daß der Transfer für die Bedienung der Auslandsschulden die Einfuhr wichtiger Güter auf keinen Fall gefährden durfte.<sup>25</sup> Eine Drosselung der Einfuhr konnte der gesamten Wirtschaftsentwicklung der Bundesrepublik enorm schaden.

Nach welchem Schlüssel die zur Verfügung stehenden Devisen dann auf die diversen Forderungskomplexe aufgeteilt werden sollten, war eine politische Frage, die nur von der Bundesregierung in Abstimmung mit dem Parlament entschieden werden konnte. Die Experten setzten in dieser Sitzung für die Bedienung der Auslandsschulden eine Annuität von \$ 125 Millionen an. Die vorgeschlagenen Summe basierte auf Daten, die das Wirtschaftsministerium und die Bank deutscher Länder als der deutschen Leistungsfähigkeit in etwa entsprechend ermittelt hatten. Wenn man \$ 125 Millionen als Gesamtsumme zugrunde legte, standen etwas mehr als \$ 50 Millionen pro Jahr für die Vorkriegsschulden zur Verfügung. Der Rest (\$ 73,6 Mio.) war auf der Basis der im November 1951 geschlossenen vorläufigen Vereinbarungen mit den drei Besatzungsmächten bereits als Annuität für die Nachkriegsschulden verplant. Angesichts der Milliardenhöhe der Vorkriegsschulden waren \$ 50 Millionen p.a. eine äußerst bescheidene Summe.<sup>26</sup> In der Expertenrunde war deshalb auch nur von einem Minimalangebot die Rede.

Neben der Angebotshöhe mußte darüber entschieden werden, in welcher Form das Angebot in London vorgelegt werden sollte. Die anwesenden Experten sprachen sich mehrheitlich dafür aus, nicht nach dem Prinzip der

<sup>25</sup> Vermerk Emminger betr. Besprechung im Bundeswirtschaftsministerium am 29. April 1952 über Transferfragen der Londoner Schuldenregelung vom 30. 4. 1952, HADBB, B 330–3773.

<sup>26</sup> Der eigentliche Dollaranteil bei den Nachkriegsschulden belief sich auf \$ 52 Mio.



„Konkursmasse“ zu verfahren und kein globales Transferangebot vorzulegen.<sup>27</sup> Mit dieser Verfahrensweise sollte endlosen Verteilungskämpfen und der Strategie einiger Gläubigergruppen, die Aufbringung der Gelder vom Transfer zu trennen, wirksam begegnet werden. Für die deutsche Seite waren die Transfermöglichkeiten das Maß aller Dinge, und die Gesamtleistung für die Regelung aller Auslandsschulden sollte ausschließlich danach bemessen werden und darauf beschränkt bleiben.<sup>28</sup> Alternative DM-Zahlungen auf Sperrkonten sollte es über die bereits bestehenden Möglichkeiten des seit Jahren diskutierten DM-*settlement* hinaus nicht geben. Aus taktischen Gründen sollte auf eine Trennung nach Währungsräumen im Transferangebot verzichtet werden, obwohl für die nächsten Jahre mit erheblichen Unterschieden zwischen dem EZU- und dem Dollar-Raum gerechnet wurde. Angesichts der fehlenden Konvertierbarkeit der meisten Währungen war die Möglichkeit zur Erwirtschaftung von Dollarüberschüssen zu Transferzwecken sehr begrenzt. Die wichtigste Einnahmequelle war immer noch die Marshallplan-Hilfe.<sup>29</sup> Bei einer Aufschlüsselung nach Währungsräumen wurde befürchtet, daß sich die Haltung der amerikanischen Gläubiger unter dem Eindruck weiter verhärten könnte, ihre Aussichten auf Dollar-Zahlungen würden gegen Null tendierten. Das Wirtschaftsministerium empfahl angesichts der ungewissen Zukunftsperspektiven dringlich, für den Fall einer festen Transferzusage auf einer *Escape*-Klausel für Notfälle zu bestehen.<sup>30</sup> Die Ergebnisse der Sitzung gingen in ein Paper ein, das der nächsten Delegationssitzung als Arbeitsgrundlage diente.<sup>31</sup>

Diese fand unter Leitung von Hermann J. Abs wenige Tage später in Bonn statt. Bis zur Wiederaufnahme der Schuldenverhandlungen in London verblieben nur noch vier Wochen. Abs sprach sich in der Delegations-sitzung ebenfalls für ein spezifiziertes Angebot aus, das realistische Offer-ten für die einzelnen Schuldenkategorien enthielt. Es wurde der Beschluß

<sup>27</sup> Vermerk Baur betr. Ergebnis der Beratung eines Transferangebots am 17. 4. 1952 im BWM vom 18. 4. 1952, BA, B 146–1226.

<sup>28</sup> Gemeinsame Sitzung des Auswärtigen Ausschusses und des Ausschusses für Finanz- und Steuerfragen vom 8. 5. 1952, in: Der Auswärtige Ausschuß des Deutschen Bundestages, Bd. 1: Sitzungsprotokolle 1949–1953, S. 702f.; Notiz Weiz betr. Referat von Abs vor Bundestagsausschüssen vom 8. 5. 1952, PA/AA, Abt. II Nr. 1556 (LSA 49).

<sup>29</sup> Vgl. EMMINGER, Deutsche Geld- und Währungspolitik, S. 487 ff.

<sup>30</sup> Vermerk Emminger betr. Besprechung beim Bundeswirtschaftsministerium über Transferfragen des Auslandsschuldendienstes vom 17. 4. 1952, HADBB, B 330–3773; BMW: Arbeitsentwurf (Stedtfeldt) betr. Sicherungs-Klauseln des Schulden-Abkommens vom 22. 4. 1952, BA, B 146–1194.

<sup>31</sup> Arbeitsentwurf: Beurteilung der deutschen Transferfähigkeit (streng vertraulich) vom 21. 4. 1952, PA/AA, Abt. II Nr. 1507 (LSA 4).

gefaßt, die Zahlenangaben im deutschen Angebot durchgehend in DM auszudrücken, um eine einheitliche Rechnungsbasis zu haben. Nach Berechnungen der Bank deutscher Länder und des Bundeswirtschaftsministeriums standen für den gesamten Auslandsschuldendienst pro Jahr rund DM 500 Millionen (ca. \$ 125 Mio.) zur Verfügung.<sup>32</sup> Legte man die vertragsgemäßen Forderungen der Gläubiger ohne Abstriche zugrunde, deckten die DM 500 Millionen nicht einmal ein Viertel der Ansprüche ab. Die schwierige Aufgabe bestand nun darin, die angenommene Zahlungsfähigkeit der Bundesrepublik mit den Forderungen der Gläubiger kompatibel zu machen. Zu diesem Zweck sollten Berechnungen durchgeführt werden, die diverse Reduktionsfaktoren, wie z. B. die Ersetzung der Gold- durch eine Dollarklausel, Abzüge bei den Reichsschulden wegen der Gebietsverluste im Osten u.ä., einbezogen. Auf dieser Basis konnten dann Zahlungsmodelle entwickelt werden, die neben den Zahlungsfristen auch die rückständigen und die laufenden Zinsen in verschiedenen Varianten berücksichtigten.<sup>33</sup> Auf der Grundlage dieser Modellrechnungen konnte dann ein konkretes Angebot ausgearbeitet werden.

Nach Auffassung von Abs sollten die rückständigen Zinsen, soweit sie nicht gestrichen wurden, dem Kapital zugeschlagen werden. Die insgesamt für den Transfer zur Verfügung stehenden Mittel sollten dann proportional auf die einzelnen Schuldenkategorien aufgeteilt werden. Auf diese Weise glaubte man ein Angebot darstellen zu können, das von den Gläubigern wenigstens als diskutabel angesehen wurde.<sup>34</sup> Eine feste Transferzusage wollte man mit dem Angebot nicht verbinden. Es sollten aber Bedingungen benannt werden, unter denen eine Transferzusage zu einem späteren Zeitpunkt gegeben werden könnte. Dazu zählten: Die Erwirtschaftung ausreichender Handelsüberschüsse, der weitere Abbau von Handelsbarrieren, ein definitiver Verzicht auf Reparationen und die Aufnahme einer *Escape*-Klausel in das Schuldenabkommen.<sup>35</sup> Es gab Anzeichen dafür, daß die

<sup>32</sup> Transfervorlage Stedtfeldt vom 21. 4. 1952, BA, B 146–1200.

<sup>33</sup> Vermerk (Herbst) betr. Besprechung bei der Landeszentralbank Nordrhein-Westfalen am 26. 4. vom 29. 4. 1952, BA, B 126–48388; Erbstöcker: Bericht über die Sitzung des Statistischen Ausschusses vom 29. 4. und 2. 5. 1952, BA, B 126–483387.

<sup>34</sup> Vermerk (Erbstöcker) betr. Sitzung der Deutschen Delegation für Auslandsschulden am 21. 4. 1952 in Bonn unter Vorsitz von Herrn Abs, HADBB, B 330–2468.

<sup>35</sup> Bericht über die Sitzung der Deutschen Delegation für Auslandsschulden am 21. 4. 1952 (Erbstöcker) vom 22. 4. 1952, HABB: B 330–2468; Wichtige Punkte aus der Delegationsbesprechung am 21. 4. 1952 in Bonn (Bauer) vom 22. 4. 1952, BA, B 146–1225; Hans Möller (Vertreter Bundesrepublik bei OEEC Paris) an Bank deutscher Länder (von Schelling) vom 26. 5. 1952, BA, B 102–6974.

Amerikaner zu einem Reparationsverzicht bereit sein würden.<sup>36</sup> Da die für die Bedienung der Auslandsschulden insgesamt zur Verfügung stehenden Devisen recht überschaubar waren, sollte der Versuch gemacht werden, die amerikanische Regierung zu Nachverhandlungen über ihre Nachkriegsschulden zu bewegen. Ziel war dabei, die im Rahmen der bisherigen Regelung notwendige Transferannuität von \$ 52 Millionen zu senken.

Daß sich das deutsche Angebot an die Vorkriegsgläubiger am Rande des Zumutbaren bewegen würde, war Delegationsleiter Abs völlig klar. Deshalb wies er in der Sitzung noch einmal deutlich darauf hin, daß die Wiedergutmachungsverhandlungen ein erhebliches Störpotential für London darstellten. Er verlangte kategorisch, daß jedes Angebot an Israel mit der TCGD und der gesamten Schuldenkonferenz abgestimmt werden müßte.<sup>37</sup> Daß es ein solches geben würde, war gegen seinen erklärten Willen inzwischen beschlossene Sache. Offen war aber noch dessen Art und Umfang. Abs drängte darauf, daß vom Kabinett endlich definitiv entschieden wurde, welche Angebote denn nun in London und Den Haag konkret gemacht werden sollten. Die Vorbereitung der Kabinettsvorlage für London oblag dem Bundesfinanzministerium in Abstimmung mit dem Auswärtigen Amt.<sup>38</sup>

Zur Vorbereitung der entscheidenden Kabinettsitzung fand am 14. Mai 1952 im Bonner Palais Schaumburg unter Leitung von Bundeskanzler Adenauer eine Sitzung statt, an der die Minister Schäffer, Erhard, Dehler und Blücher, die Staatssekretäre Hallstein, Lenz und Westrick, Präsident Vocke, wichtige Beamte der beteiligten Ministerien, die Delegationsleiter Böhm und Küster, Abs und Kriege sowie wichtige Repräsentanten der Wirtschaft wie Pferdenges, Merton u. a. teilnahmen. Es sollte ein erneuter Versuch unternommen werden, die Komplexe London und Israel zu harmonisieren. Der gut gemeinte Versuch schlug vollständig fehl. Die Gegensätze traten noch deutlicher hervor als in der Sitzung zuvor. Nachdem Abs die Anwesenden in einem kurzen Statement darauf aufmerksam gemacht hatte, daß die Deutsche Schuldendelegation in fünf Tagen in London ein Angebot vorzulegen habe, das in einem direkten Zusammenhang zu potentiellen Zugeständnissen an Israel gesehen werden müßte, gab Bundesfinanzminister Schäffer eine Erklärung zur aktuellen Haushaltlage ab. Er bezeichnete die

<sup>36</sup> Acheson to US Embassy, 21. 5. 1952, NA, RG 43–243.

<sup>37</sup> Niederschrift über die Delegationsbesprechung vom 21. 4. 1952; Kurzprotokoll über die Sitzung der Deutschen Delegation für Auslandsschulden in Bonn, Baumschulallee 19 am 21. 4. 1952, PA/AA, Abt. II Nr. 1507 (LSA 4).

<sup>38</sup> Vermerk Staatssekretär Westrick vom 5. 5. 1952, BA, B 102–6997 H. 1; Vermerk Bohlen betr. Wiedergutmachungsforderungen Israels vom 8. 5. 1952, BA, B 102–7019 H. 1.

Lage als kritisch, weil für 1952 mit einem Haushaltsdefizit von DM 1232 Millionen zu rechnen sein würde. Da der Bundeskanzler wegen der kommenden Bundestagswahlen als Ausweg Steuererhöhungen strikt ausschloß, standen laut Schäffer höchstens DM 400 Millionen aus Haushaltsmitteln für den Schuldendienst zur Verfügung. Eine Aufstockung war nach Meinung von Schäffer nur durch eine Einbeziehung von Gegenwertmitteln aus der Marshallplanhilfe möglich. Diese von Schäffer schon früher einmal lancierte Idee rief wie damals sofort den Widerspruch von Marshallplanminister Blücher hervor, der in den Gegenwertmitteln ein dauerhaftes Instrument zur Globalsteuerung der Wirtschaft sah, das seiner Ansicht nach keinesfalls aufgezehrt werden durfte. Schäffer äußerte unmißverständlich, daß er das für London vorgesehene Angebot einer Annuität für die Anlaufphase von DM 500 Millionen, davon DM 400 Millionen aus öffentlich und DM 100 Millionen aus privaten Mitteln, als gerade noch im Rahmen dessen liegend ansehe, was man als anständiger Schuldner anbieten könne. Landeszentralbankpräsident Kriege stimmte dieser Einschätzung ausdrücklich zu.

Für Den Haag waren nach Meinung von Minister Schäffer im Grunde überhaupt keine Mittel mehr vorhanden. Selbst die Finanzierung der in Aussicht genommenen Warenlieferungen in Höhe von DM 100 Millionen war aus seiner Sicht noch völlig ungeklärt. Die pessimistische Lagebeurteilung durch Schäffer wurde vom Präsidenten der Bank deutscher Länder Vocke durch eine nicht minder pessimistische Beurteilung der Transfersituation bestätigt. Vocke kam wieder auf seinen Lieblingsvorschlag zurück, die Schuldenkonferenz auf bessere Zeiten zu vertagen. Ein Vorschlag, der vom Bundeskanzler mit dem Hinweis auf eine mögliche Verbesserung des politischen Situation nach einem Wahlsieg Eisenhowers begierig aufgenommen wurde. Mit Blick auf die strategischen Überlegungen Großbritanniens, ein Schuldenabkommen unter den Vorbehalt einer späteren Revision zu stellen, legte Abs sein Veto gegen eine mögliche Verschiebung der Londoner Konferenz ein.

Danach erhielt Professor Böhm das Wort. Wie Abs stand auch er erheblich unter Druck, in Den Haag ein Angebot vorlegen zu müssen, das seiner Auffassung nach keinesfalls unterhalb von DM 3 Milliarden liegen dürfte. Im Fall eines geringeren Angebots würde den Deutschen von den Israelis der Wille zur Wiedergutmachung abgesprochen werden. Aus Sicht von Böhm war eine Annuität von DM 200 Millionen gerade noch akzeptabel, so daß die DM 3 Milliarden über einem Zeitraum von 12 bis 15 Jahren gezahlt werden konnten. Böhm erklärte, den Israelis keine Zusage für Zahlungen in US-Dollar gegeben zu haben. Nachdem Böhm seine Ausführungen beendet hatte, fügte Adenauer die Bemerkung an, daß die moralische Berechtigung von Wiedergutmachungsleistungen an Israel außer Frage stehe.

In seiner Replik auf Böhm wandte sich Abs entschieden gegen ein Angebot an Israel in Höhe von DM 3 Milliarden zum gegenwärtigen Zeitpunkt. Im Verhältnis zu den ursprünglichen Forderungen Israels seien die Abstriche weitaus geringer als die in London von deutscher Seite geforderten Abstriche an den Auslandsschulden. Abs betonte, daß er immer dagegen war, in Den Haag konkrete Summen zu nennen, bevor die Verhandlungen in London in trockenen Tüchern waren. Für Abs war London die Voraussetzung für Den Haag und nicht umgekehrt. Der Kanzler hegte dagegen die Hoffnung, daß Zugeständnisse in Den Haag einen guten Eindruck auf die jüdischen Bankkreise in den USA machen würden und daß sich daraus positive Auswirkungen für London ergeben könnten. Die These des Kanzlers ging an der Realität vorbei. Auch die jüdischen Gläubiger in Amerika wußten bei aller Sympathie für Israel sehr wohl zwischen Moral und Geschäft zu trennen.<sup>39</sup> Abs wiederholte seine Empfehlung aus der letzten Sitzung, die Antwortnoten der Alliierten auf die israelische Note vom 12. März 1951 doch bitte genau zu studieren, bevor man sich zu etwas verpflichtete. Er sah keinen Grund, sich von Israel dermaßen unter Druck setzen zu lassen, weil die Bundesrepublik nur Leistungen erbringen konnte, zu denen sie wirklich imstande war. Aus Sicht von Abs gab es keinen anderen Weg, als für die Wiedergutmachung neue Finanzquellen zu erschließen. Er dachte immer noch an die Emission einer Auslandsanleihe oder an die Nutzbarmachung der deutschen Vermögen in den USA. Die von Erhard vorgeschlagenen Warenlieferungen in Höhe von DM 100 Millionen waren nach Meinung von Abs das Äußerste, was die Bundesrepublik *vor* einem positiven Abschluß der Schuldenverhandlungen Israel anbieten konnte. Schäffer stimmte den Ausführungen von Abs vollinhaltlich zu und fügte noch einmal an, daß die Aufbringung von DM 100 Millionen für Warenlieferungen an Israel eine noch offene Frage war.

Wirtschaftsminister Erhard ergriff daraufhin das Wort zugunsten von Böhm. Ungeachtet der negativen Erfahrungen der 20er Jahre erklärte er jährliche Warenlieferungen an Israel in Höhe von DM 150 Millionen für vertretbar, so daß innerhalb von 15 Jahren insgesamt DM 2,5 Milliarden an Israel gezahlt werden könnten. Böhm wies den gut gemeinten Vorschlag von Erhard entschieden als unzureichend zurück.

Die kompromißlose Haltung von Professor Böhm ärgerte wiederum den Kanzler. Im Gegensatz zu Böhm hatte sich Abs in der Sache zumindest be-

---

<sup>39</sup> Vgl. dagegen GÜNTER KÖNKE, Wiedergutmachung und Modernisierung. Der Beitrag des Luxemburger Abkommens von 1952 zur wirtschaftlichen Entwicklung Israels, in: Vierteljahrsschrift für Sozial- und Wirtschaftsgeschichte 75 (1988), S. 504 ff.

weglich gezeigt, und außerdem schätzte Adenauer den Sachverstand von Abs außerordentlich. Abs hatte Kompromißbereitschaft erkennen lassen, indem er wider seine innere Überzeugung bereit war, Warenlieferungen an Israel in Höhe von DM 100 Millionen hinzunehmen. Der erfahrene Verhandlungstaktiker Adenauer vertrat die Meinung, daß man das Lamentieren der israelischen Unterhändler nicht zum Nennwert nehmen sollte. Der Staat Israel stehe finanziell mit dem Rücken zur Wand und brauche dringend finanzielle Hilfe. Fachkundige und verständige israelische Politiker würden schon einsehen, daß die Schuldenverhandlungen im Interesse der deutschen Kreditfähigkeit unbedingt erfolgreich zu Ende gebracht werden müßten. Abs wurde beauftragt, mit den israelischen Repräsentanten in London über Warenlieferungen in Höhe von DM 100 Millionen zu reden. Diesmal neigte sich die Waage zugunsten der Position Abs. Professor Böhm zeigte sich frustriert und lehnte es ab, unter diesen Bedingungen nach Den Haag zurückzukehren.<sup>40</sup>

Am 16. Mai beriet das Bundeskabinett über die Wiedergutmachungsverhandlungen mit Israel und den Jüdischen Organisationen. Professor Böhm und Hermann J. Abs nahmen an der Sitzung teil, die sich inhaltlich in etwa dem gleichen Rahmen bewegte wie die Besprechung im größeren Kreis zwei Tage zuvor. Professor Böhm erklärte im Kabinett, daß eine Offerte von DM 100 Millionen p.a. von Israel mit Sicherheit sofort als unannehmbar zurückgewiesen würde und ein definitiver Abbruch der Verhandlungen die Folge sei. Am Tag zuvor hatte Böhm in einer schriftlichen Aufzeichnung noch einmal seine Sicht der Dinge dargelegt und dabei eine Annuität von DM 200–300 Millionen für unabdingbar erklärt.<sup>41</sup> Wie in der vorhergehenden Sitzung vertrat auch Wirtschaftsminister Erhard die Meinung, daß DM 100 Millionen p.a. nicht ausreichten. DM 100 Millionen, die laut Finanzminister Schäffer nur aus Gegenwertmitteln zu finanzieren sein würden, waren nicht besonders viel. Das anerkannte sogar Abs. Eine Erhöhung auf DM 150 Millionen, wie von Erhard vorgeschlagen, kam für ihn aber dennoch nicht in Frage, weil diese Summe in keinem angemessenen Verhältnis zu dem Angebot stand, das den Gläubigern in London in Kürze vorgelegt werden sollte. Dieses mutete den Gläubigern für die Anlaufphase eine Globalannuität von DM 500 Millionen zu.<sup>42</sup> Wenn man Israel mehr als

<sup>40</sup> Niederschrift Vogel (streng vertraulich) vom 15. 5. 1952, BA, B 102–6997 H. 1.

<sup>41</sup> Aufzeichnung Böhm betr. Fortführung der Verhandlungen mit Israel vom 15. 5. 1952, BA, NL Blankenhorn Nr. 12.

<sup>42</sup> BFM Schäffer an Staatssekretär im BKA betr. Kabinettsache (geheim): Deutscher Vorschlag zur Regelung der Auslandsschulden für die Schuldenkonferenz in London unter Berücksichtigung der Ansprüche des Staates Israel vom 15. 5. 1952, BA, B 146–1194.

Sachlieferungen im Wert von DM 100 Millionen anbieten wollte, mußten nach Meinung von Abs eben zusätzliche Quellen – Anleihen, Auslandsvermögen in USA – erschlossen werden.

Im Gegensatz zu Böhm hegte Abs noch die Hoffnung, daß die Israelis wegen der unbedingten Notwendigkeit schneller Hilfe doch noch auf ein Sofortangebot von DM 100 Millionen eingehen könnten. Er lud Böhm ein, an einer Unterredung teilzunehmen, die er mit Vertretern Israels am 19. Mai in London führen würde. Böhm lehnte dies trotz Bitten von Bundeskanzler Adenauer ab, weil er ein Gespräch auf dieser Basis für aussichtslos hielt.<sup>43</sup> Zu Recht, denn wie von Böhm vorausgesehen, wiesen die israelischen Vertreter Shinnar und Keren den Vorschlag von DM 100 Millionen als „völlig unannehmbar“ zurück. Desgleichen die von Abs schon mehrfach in Vorschlag gebrachten Alternativen. Eine Freigabe des deutschen Auslandsvermögens in den USA wurde für aussichtslos gehalten und die Chancen auf eine Auslandsanleihe für äußerst vage. Die Unterredung gipfelte in der Frage: Steht die Bundesrepublik zur Erklärung des Kanzlers vom 6. Dezember 1951 oder nicht? Wenn ja, dann wären in den nächsten drei Jahren mindestens DM 600 Millionen p.a. fällig – ein Teil davon in Devisen, zwei Teile in Waren! Abs versuchte die Situation mit der Beteuerung zu retten, er habe kein Angebot gemacht, sondern nur sondieren wollen. Sein Wunsch, mit Goldmann direkt sprechen zu dürfen, wurde abschlägig beschieden.<sup>44</sup>

Trotz des negativen Gesprächsausgangs war Abs keineswegs bereit, die Verhandlungen mit Israel als gescheitert zu betrachten. Er hielt es nun für das beste, die Delegationen für die Verhandlungen in London und Den Haag zusammenzulegen.<sup>45</sup> In diesem Fall hätte er selbst die gesamte Verhandlungsführung übernommen. Die Möglichkeit dazu wäre durchaus vorhanden gewesen, nachdem der Posten des deutschen Delegationschefs in Den Haag kurzzeitig frei geworden war. Am 18. Mai hatten Böhm und sein Stellvertreter Küster ihr Mandat als Leiter der Verhandlungsdelegation überraschend zurückgegeben. Böhm war frustriert, daß in der Kabinettsitzung vom 15. Mai zwar über das Londoner, nicht aber über ein in Den Haag vorzulegendes Angebot entschieden worden war. Er hatte es nicht vermocht, mit seiner Argumentation im Kabinett durchzudringen. Selbst der

<sup>43</sup> Kabinettsitzung am 16. 5. 1952, in: Die Kabinettsprotokolle der Bundesregierung, Bd. 5 (1952), S. 327 ff.

<sup>44</sup> Notiz über die Unterhaltung der unterzeichneten Herren Abs und Ministerialdirektor Wolff mit Mr. Shinnar und Mr. Keren am 19. 5. 1952 vom 20. 5. 1952, BA, NL Blankenhorn Nr. 16.

<sup>45</sup> Eintrag vom Donnerstag, 22. 5. 1952 (1), in: KLAUS GOTTO et al. (Hrsg.), Im Zentrum der Macht. Das Tagebuch von Staatssekretär Lenz 1951–1953, Düsseldorf 1989, S. 342.



Bundeskanzler, der ein Scheitern der Wiedergutmachungsverhandlungen unbedingt vermeiden wollte, schätze die Lage offenbar nicht ganz so dramatisch ein. Das sollte sich in den nächsten Tagen ändern.

Am 20. Mai erreichte Adenauer ein Schreiben von Goldmann, in dem dieser seine tiefe Enttäuschung über den deutschen Delegationsleiter Abs zum Ausdruck brachte. Dieser habe in seiner Unterredung mit Shinnar und Keren keinerlei Bereitschaft erkennen lassen, zu wirklichen Opfern für die Wiedergutmachung bereit zu sein. „Man kann ein Problem von der moralischen Bedeutung der jüdischen Wiedergutmachung nicht mit den üblichen Methoden kommerzieller Verhandlungen – und Abhandelns – lösen“, urteilte Goldmann in aller Deutlichkeit. Wenn die von Abs in den Raum gestellte Größenordnung offiziell bekannt werden sollte, gebe es für Israel keine Möglichkeit zu weiteren Verhandlungen mehr.<sup>46</sup>

Das ernste Schreiben von Nahum Goldmann war der zweite schwere Schlag, den Adenauer in dieser Sache innerhalb weniger Tage einstecken mußte. Der erste war der Rücktritt von Böhm und Küster, der im In- und Ausland hohe Wellen schlug. Nicht zuletzt deshalb, weil Böhm und Küster der Presse freimütig über die Gründe für ihre Entscheidung Auskunft erteilt hatten. In einem Interview mit der Frankfurter Rundschau machte Böhm seinem Ärger über Abs Luft, indem er ihm indirekt vorwarf, die Situation in London falsch zu beurteilen. Auf die Frage, ob die Gläubiger in London zu einem Entgegenkommen gegenüber Israel bereit sein würden, antwortete Böhm:

Ich halte es für selbstverständlich, daß jedermann in der Welt dafür Verständnis hat, wenn sich die Bundesrepublik verpflichtet fühlt, das Möglichste zu tun, um die Verbrechen des Hitlerstaates wiedergutzumachen. Es handelt sich hier nach den Worten des Bundeskanzlers um eine Ehrenpflicht des deutschen Volkes, deren Vorhandensein die deutsche Leistungsfähigkeit für andere Zwecke begrenzt. Ich kann mir nicht denken, daß die übrigen Gläubiger der Bundesrepublik hierüber anders denken. [...] Wenn wir an Israel wenig zahlen oder wenn die Verhandlungen mit Israel scheitern, kann an die übrigen Gläubiger mehr geleistet werden. Gleichzeitig aber werden diese Gläubiger ihre Schlüsse daraus ziehen, wenn sie sehen, daß die Bundesrepublik feierlichen Erklärungen keine Taten folgen läßt. Das ist meines Erachtens nicht der richtige Weg, unsere Kreditwürdigkeit wiederherzustellen.<sup>47</sup>

Im Bonner Generalanzeiger wurde von Böhm die Behauptung aufgestellt, „daß die deutschen Finanzexperten das Gewicht der moralischen Wieder-

<sup>46</sup> Goldmann an BK Adenauer vom 19. 5. 1952, BA, NL Blankenhorn Nr. 16; vgl. SHINNAR, S. 39 ff.; GROSSMANN, S. 33 ff.; HANSEN, S. 211 ff.

<sup>47</sup> „Leiter der deutschen Israel-Delegation bietet Rücktritt an.“ Interview mit Professor Böhm, in: FRANKFURTER RUNDSCHAU vom 21. 5. 1952.

gutmachungspflicht nicht genügend würdigten.“<sup>48</sup> In der Frankfurter Allgemeinen Zeitung war vom unüberwindbaren „Widerstand der verantwortlichen Stellen gegen eine ausreichende Wiedergutmachung“ im Sinne der Ankündigung von Bundeskanzler Adenauer die Rede.<sup>49</sup> Dies war starker Tobak an der Grenze zum Rufmord. In einem Brief an Abs bezeichnete Adenauer das Verhalten von Böhm und Küster denn auch als „sehr tadelnswert“, fuhr aber fort, daß trotzdem ein für die Interessen der Bundesrepublik sehr verhängnisvoller Abbruch der Verhandlungen mit Israel unbedingt vermieden werden mußte.<sup>50</sup>

Das Erscheinen deutschlandfeindlicher Artikel in der ausländischen Presse bereitete Adenauer große Sorgen.<sup>51</sup> Die drohende Eskalation der Ereignisse bewogen zudem die USA, nun doch Druck auf die Bundesregierung auszuüben. Ein wirksames Mittel, um Druck auszuüben, war der Deutschlandvertrag, dessen Unterzeichnung unmittelbar bevorstand.<sup>52</sup> Adenauer setzte nun alles daran, die deutsch-israelischen Verhandlungen wieder in Gang zu bringen. Obwohl er den wirtschaftlichen Sachverstand und das Verhandlungsgeschick von Abs überaus schätzte, war dieser in der gegebenen Situation nicht der richtige Mann für diese Aufgabe. Es ging ausschließlich um die moralische Integrität und die Glaubwürdigkeit des deutschen Unterhändlers in den Augen der Juden. Darüber verfügte im Gegensatz zu Abs Professor Böhm. Deshalb bemühte sich Adenauer ungeachtet der vorangegangenen Vorfälle in einem persönlichen Gespräch, Böhm von der Notwendigkeit zu überzeugen, sein Rücktrittsgesuch zurückzuziehen. Nachdem Böhm sich zur Weiterarbeit bereit erklärt hatte, reiste er unverzüglich zu einer Unterredung mit Goldmann nach Paris. Er hatte im Auftrag des Bundeskanzlers zu sondieren, ob ein Angebot von DM 3 Milliarden bei sofortigen Annuitäten von DM 200 bis 250 Millionen für Israel diskutabel war.<sup>53</sup> Adenauer war damit voll auf die Linie eingeschwenkt, die Böhm bereits in den Wochen zuvor vertreten hatte.

<sup>48</sup> „Küster: Vertrauensgrundlage fehlt“, in: BONNER GENERALANZEIGER vom 20. 5. 1952.

<sup>49</sup> „Auch Böhm gibt seinen Auftrag zurück“, in: FRANKFURTER ALLGEMEINE ZEITUNG vom 21. 5. 1952.

<sup>50</sup> Adenauer an Abs vom 21. 5. 1952, BKAH, NL Adenauer Nr. 10.05.

<sup>51</sup> Sondersitzung des Kabinetts am 20. 5. 1952, in: Kabinettsprotokolle der Bundesregierung, Bd. 5 (1952), S. 348 f.

<sup>52</sup> Vgl. RUDOLF HUHN, Die Wiedergutmachungsverhandlungen in Wassenaar, in: LUDOLF HERBST und CONSTANTIN GOSCHLER (Hrsg.), Wiedergutmachung in der Bundesrepublik Deutschland, München 1989, S. 152 ff.

<sup>53</sup> Aufzeichnung Frowein betr. Stand der Verhandlungen mit Israel seit dem 17. Mai 1952 vom 23. 5. 1952, BA, NL Blankenhorn Nr. 16.

In seiner Funktion als Leiter der deutschen Schuldendelegation hatte Abs allen Grund, sich über die plötzliche Wendung Sorgen zu machen. Auch in London drohten sich die Dinge krisenhaft zuzuspitzen, weil das deutsche Verhandlungsangebot in ersten Reaktionen als nicht diskussionsfähig abgelehnt wurde. Großzügigkeit gegenüber Israel – Moral hin oder her – konnte in London fatale Konsequenzen haben. Die aus Londoner Perspektive durchaus berechtigten Einwände des Leiters der deutschen Schuldendelegation änderten aber nichts daran, daß sich die Bundesrepublik auf der oben skizzierten Basis auf ein Abkommen mit Israel einigte. Am 10. Juni fand eine Unterredung mit Goldmann statt, an der neben dem Bundeskanzler und Staatssekretär Hallstein auch Böhm und Abs teilnahmen. Dabei wurde eine Gesamtsumme von DM 3,4–3,5 Milliarden zur Regelung der Wiedergutmachung vereinbart. Die über den bisher genannten Betrag von DM 3 Milliarden hinausgehenden DM 400–500 Millionen sollten zur Abdeckung der Ansprüche der *Jewish Claims Conference* verwandt werden. Die Zahlungen sollten mit zwei Jahresraten à DM 200 Millionen beginnen und mit zehn Jahresraten à 250 DM Millionen fortgesetzt werden. Die nichtgedeckte Restsumme von DM 500–600 Millionen sollte später durch eine Anleihe abgedeckt werden. Die Gestaltung der Warenlieferungen blieb gesonderten Verhandlungen vorbehalten.<sup>54</sup>

Mit dem Ergebnis der Unterredung war Abs nicht besonders zufrieden, er sah aber keine Chance mehr, den Lauf der Dinge in seinem Sinn zu beeinflussen. Er hatte seine Einwände gegen die Vereinbarung mit Israel aber noch einmal in einem Memorandum dargelegt. Möglicherweise verband er damit die Hoffnung, im Kabinett doch noch Modifikationen durchsetzen zu können. Abs warnte davor, die Jahresleistung an Israel über die Summe von DM 200 Millionen hinaus, die er für das Alleräußerste hielt, zu erhöhen. Er kritisierte, daß in der Unterredung mit Goldmann nicht nachdrücklich genug auf die beschränkte deutsche Leistungsfähigkeit hingewiesen worden war, während er sich in London fast verzweifelt darum bemühte, die Gläubiger von diesem Umstand zu überzeugen. Noch einmal wies Abs darauf hin, daß sich die Haltung der Gläubiger wegen der Parallelverhandlungen in Den Haag erheblich versteift habe und die Perspektiven für die weiteren Verhandlungen eher kritisch einzuschätzen seien. Ausdrücklich

<sup>54</sup> Niederschrift über die Besprechung zwischen dem Bundeskanzler, den Herren Goldmann, Hallstein, Böhm, Frowein und Abs am 10. 6. 1952, PA/AA, Abt. II Nr. 1541 (LSA 35); vgl. HANSEN, S. 231 ff.

machte Abs noch einmal darauf aufmerksam, daß Warenlieferungen seiner Überzeugung nach Transferleistungen darstellten.<sup>55</sup>

Am 17. Juni 1952 standen die Wiedergutmachungsverhandlungen mit Israel im Kabinett zur Beratung an. Staatssekretär Hallstein berichtete ausführlich über den bisherigen Verlauf der Verhandlungen und unterbreitete den anwesenden Kabinettsmitgliedern einen Vorschlag auf der Basis der Unterredung vom 10. Juni. Demnach sollten insgesamt DM 3 Milliarden in zwei Jahresraten à DM 200 Millionen (bis März 1954) und zehn weiteren Jahresraten à DM 250 Millionen an den Staat Israel gezahlt werden. Die zusätzlichen Ansprüche der *Jewish Claims Conference* von ursprünglich \$ 500 Millionen sollten zunächst weiter geprüft werden. Es war dann in Aussicht genommen, weitere 400–500 Millionen DM an Israel zu zahlen, das die Weiterleitung an die *Claims Conference* intern besorgen wollte. Bundesfinanzminister Schäffer äußerte gegen diese Verfahrensweise erhebliche Bedenken, die so weit gingen, die Berechtigung der israelischen Forderungen grundsätzlich in Zweifel zu ziehen. Schäffer erklärte, daß er dem Vorschlag von Hallstein seine Zustimmung verweigern werde. Vizekanzler Blücher, der bisher zumeist der Position von Abs zugeneigt hatte, bezeichnete es dagegen als politisch notwendig, den Israelis „unter weitgehender Zurückstellung finanzieller und sonstiger Bedenken“ dieses Angebot zu machen. Dem stimmte auch Wirtschaftsminister Erhard zu. Am Ende der Aussprache hob der Bundeskanzler noch einmal die „überragende Bedeutung der Angelegenheit im Verhältnis zur gesamten westlichen Welt und insbesondere zu den USA“ hervor. Daraufhin stimmte das Kabinett dem Vorschlag mit Mehrheit zu.<sup>56</sup>

Es war wesentlich dem persönlichen Einsatz des Bundeskanzlers zu verdanken, daß es zu dieser Entscheidung kam. Nicht nur im Kabinett, sondern auch im Parlament gab es erhebliche Widerstände. Dort erwiesen sich die Sozialdemokraten als die größte Stütze des Bundeskanzlers. Nur die sozialdemokratische Fraktion war nahezu geschlossen bereit, den Wiedergutmachungsverhandlungen im Zweifel Vorrang vor den Schuldenverhandlungen einzuräumen.<sup>57</sup> Die Weichen waren damit gestellt. Im Verlauf der

<sup>55</sup> Memorandum (Abs) zu den Fragen der Leistungen der Bundesrepublik an den Staat Israel vom 7. 6. 1952, PA/AA, Abt. II Nr. 1541 (LSA 35).

<sup>56</sup> Kabinettsitzung vom 17. 6. 1952, in: Die Kabinettsprotokolle der Bundesregierung, Bd. 5 (1952), S. 394 ff.

<sup>57</sup> Niederschrift (Vogel) über eine Sitzung des Auswärtigen Ausschusses des Bundestages am 16. 5. 1952 vom 19. 5. 1952, BA, B 146–1200; vgl. SCHLOMO SHAFIR, Die SPD und die Wiedergutmachung gegenüber Israel, in: LUDOLF HERBST und CONSTANTIN GOSCHLER (Hrsg.), Wiedergutmachung in der Bundesrepublik Deutschland, München 1989, S. 190–203.

weiteren Verhandlungen mit Israel bemühte sich Abs, soweit es ihm möglich war, Einfluß auf die Aufstellung der Warenlisten zu nehmen. Um weiteren Schaden von der Schuldenkonferenz abzuwenden, versuchte er, die Lieferung besonders transferrelevanter Waren zu minimieren.<sup>58</sup> Die Verhandlungen zogen sich auf Grund einiger neu auftretender Probleme noch mehrere Monate hin. Schließlich konnte das Luxemburger Abkommen zwischen der Bundesrepublik und Israel im September unterzeichnet werden, also erst nach dem Ende der Hauptkonferenz.<sup>59</sup>

Die Vereinbarungen mit Israel waren zweifellos ein wichtiger politischer Erfolg für den Bundeskanzler. Die Aufgaben des Leiters der Deutschen Schuldendelegation erleichterten sie sicher nicht.

---

<sup>58</sup> Telegramm Abs an Hallstein vom 22. 6. 1952, BA, B 146–1200.

<sup>59</sup> Vgl. HUHNS, S. 156 ff. Zur finanziellen Beanspruchung der Bundesrepublik vgl. ERNST FÉAUX DE LA CROIX, Finanzpolitische Aspekte der Wiedergutmachungsgesetzgebung, in: Finanzpolitische Mitteilungen des Bundesministeriums der Finanzen 1963, Nr. 21, S. 1872–1876.

### 3. DIE AUFNAHME DES DEUTSCHEN ANGEBOTS IN LONDON

In London wurde das deutsche Angebot mit Spannung erwartet. In Gläubigerkreisen hatte es wegen der angespannten deutschen Finanzlage zeitweilig Befürchtungen gegeben, daß die Deutsche Delegation nach ihrer Rückkehr zum Verhandlungsort vielleicht doch kein Angebot vorlegen würde. Nicht ohne Sorge richteten sich die Blicke der Gläubiger nach Den Haag. Rogers zeigte sich in einer Unterredung im *State Department* über die von den Deutschen betriebene enge Verzahnung der Londoner und der Haager Verhandlungen sehr besorgt. Nicht zu Unrecht befürchtete er davon negative Auswirkungen auf die Verhandlungsposition der Gläubiger, insbesondere der öffentlichen Anleihegläubiger. Den privaten Gläubigern würde es weit aus leichter fallen, ihre Ansprüche auch unter ungünstigen Umständen durchsetzen zu können, zumindest in den Fällen, wo damit kommerzielle Interessen verbunden waren.<sup>1</sup>

Zur allgemeinen Beruhigung hatte der amerikanische Delegationsleiter Pierson aber Ende April aus sicherer Quelle in Erfahrung gebracht, daß die Deutsche Delegation nach der Osterpause ein Angebot vorlegen würde. In welcher Höhe war aber noch fraglich. Die zuständigen Stellen in Bonn konnten sich lange Zeit nicht endgültig einigen. Pierson wußte von Meinungsunterschieden zwischen der Bank deutscher Länder, dem Wirtschafts- und dem Finanzministerium zu berichten, wobei das Finanzministerium den Gläubigern angeblich mehr anbieten wollte als die anderen. Das Finanzministerium war allerdings nur für die Aufbringung der Mittel, nicht aber für deren Transfer zuständig. Dieser lag im Zuständigkeitsbereich des Wirtschaftsministeriums und der Bank deutscher Länder. Nach Information von Pierson weigerte sich Abs, den Gläubigern ein Angebot vorzulegen, das in seinen Augen „not adequate or tolerable“ war. In jedem Fall rechneten die Deutschen aber damit, daß die Gläubiger mehr fordern würden, als man ihnen wegen der begrenzten deutschen Zahlungsfähigkeit offerieren konnte. Der TCGD war mittlerweile bekannt, daß die Deutschen auf zusätzliche Konzessionen der USA im Bereich der Nachkriegsschulden hofften, um mehr Luft für die Vorkriegsschulden zu haben.<sup>2</sup> Die über Pierson nach Washington gelangten Informationen über die innere Lage in Deutschland waren sehr zuverlässig. Von deutscher Seite war es strategisch nicht ungeschickt, die amerikanische Administration schon im voraus

---

<sup>1</sup> State Department: Memorandum of Conversation re German Debt Settlement (Rogers, Spang, Gunter, Margolies), 25. 4. 1952, NA, RG 43–222.

<sup>2</sup> London (Gifford) to Secretary of State, 1. 5. 1952, NA, RG 59–1516.

mit Informationen zu füttern. Die Hilfe der Vereinigten Staaten war unverzichtbar, wenn die Konferenz trotz der schwierigen Lage zum Erfolg geführt werden sollte. Auffälligerweise verfügten die Briten über weitaus weniger genaue Informationen. Von den Amerikanern wurden sie nur selektiv in Kenntnis gesetzt.

Das britische *Treasury* und die *Bank of England* nutzen die Osterpause, um sich eingehend mit den kurz vor der Konferenzpause offiziell vorgelegten deutschen Ergänzungsmemoranden zur Aufbringungs- und Transferfähigkeit auseinanderzusetzen. Daß diese Memoranden der Abfederung eines nicht allzu üppigen deutschen Angebots dienen sollten, lag auf der Hand. Was die Darstellung der deutschen Aufbringungsfähigkeit anbelangt, kamen die britischen Analysten auch diesmal zu dem Schluß, daß sie weitaus schlechter war, als es – ihrer Meinung nach – den Realitäten entsprach. Diese Feststellung gelte für den öffentlichen und ganz besonders für den privaten Sektor. Von Insolvenz oder Investitionsunfähigkeit könne in der deutschen Wirtschaft kaum die Rede sein. Auch die öffentliche Hand war nach Auffassung der britischen Analysten durchaus in der Lage, die notwendigen Jahresraten zur Abdeckung der Reichsschulden aufzubringen. Wieder einmal, so die *conclusio*, hätten die Deutschen sämtliche Negativfaktoren in die Zukunft prolongiert und zur Basis von Prognosen gemacht, alle Positiva aber wohlweislich vernachlässigt. An der prinzipiellen *capacity to pay* der öffentlichen und privaten deutschen Schuldner gegenüber allen ausländischen Gläubigern wurde kein Zweifel gelassen.<sup>3</sup> Was den Transfer anbelangt, wurde die Situation differenzierter gesehen. Daß die Lage gegenüber dem Dollarraum unbestreitbar schwierig war, wurde anerkannt. Eine Verbesserung der deutschen Dollarposition wurde aber im Zuge der Verteidigungsanstrengungen erwartet. Die Stationierung amerikanischer Truppen würde für Dollarzuflüsse sorgen. Mit den Auswirkungen der Verteidigungskosten auf die Gesamtleistungsfähigkeit der Bundesrepublik beschäftigten sich im übrigen auch die Amerikaner.<sup>4</sup> Für den EZU-Raum wurden die Aussichten dagegen recht rosig gesehen, weil sich hier die deutsche Zahlungsbilanzsituation vom Januar 1951 bis zum März 1952 günstig entwickelt hatte. Das deutsche Argument, die positive Entwicklung der vergangenen Monate dürfe nicht als repräsentativ angesehen werden und sei vermutlich eine außergewöhnlich positive Sonderentwicklung, wurde als taktisches Lamentieren verworfen. Die Briten stimmten aber der deutschen

<sup>3</sup> Supplementary Memorandum on German capacity to pay; Document: German capacity to pay (o. Datum), PRO, FO 371–100078.

<sup>4</sup> Department of State (Acheson) to US Embassy (London), 9. 5. 1952, NA, RG 59–1516.



Auffassung prinzipiell zu, daß die zur Verfügung stehende Transferrate, die letztlich vor allem von der Dollarposition der Bundesrepublik abhängig war, in den Schuldenverhandlungen das Maß der Dinge sein würde. Es sei denn – und damit war ernsthaft nicht zu rechnen – die USA würden sich auf eine generelle Schlechterstellung der Dollargläubiger einlassen.<sup>5</sup>

Alles in allem schätzten die maßgeblichen britischen Stellen die deutsche Zahlungsfähigkeit deutlich besser ein als die Deutschen selbst – zumindest langfristig. Eine gewisse Härte in den Verhandlungen gegenüber den deutschen Schuldnern wurde deshalb für vertretbar gehalten. Diese Meinung vertrat mittlerweile auch das *Board of Trade*, das in früheren Stellungnahmen noch für ein „light settlement“ eingetreten war, um den Exporthunger der Deutschen zwecks Devisenbeschaffung nicht weiter anzukurbeln. Inzwischen war man dort aber zu der Erkenntnis gelangt, daß die Deutschen sowieso „put all they have into export competition“ und daß sie dabei bereits „spectacular progress“ gemacht hätten. Schlimmer könne es also kaum noch werden, und deshalb wurde nun die umgekehrte Strategie verfolgt, die Expansionsmöglichkeiten der deutschen Industrie durch Auferlegung möglichst großer Lasten zu unterminieren. Deshalb lautete jetzt die Devise: „... our best interest lies in a strong agreement for the fullest settlement possible of German debts.“<sup>6</sup> Eine erstaunliche Kursänderung! Trotz allem wurde von den Briten nicht verkannt, daß die gesamten Anforderungen an die Leistungsfähigkeit der Bundesrepublik erheblich sein würden. Wie hoch diese genau einzuschätzen waren, entzog sich allerdings der britischen Kenntnis. Abs würde aber mit gutem Grund auf die enormen Schwierigkeiten der Bundesrepublik hinweisen können, allen finanziellen Anforderungen gleichzeitig gerecht zu werden. Eine besondere Rolle spielten hierbei natürlich die Wiedergutmachungsansprüche. Die während der Osterunterbrechung an alle drei Besatzungsmächte gerichtete erneute Bitte des Staates Israels, ihn bei der Durchsetzung seiner Ansprüche gegen die Bundesrepublik zu unterstützen, wurden vom *Foreign Office* nicht sonderlich enthusiastisch aufgenommen. Dies wollte man gern den Amerikanern überlassen.<sup>7</sup>

In London wurden unterdessen Vermutungen angestellt, in welcher Form die Deutsche Delegation ihr Angebot vorlegen würde. Man rechnete damit, daß Abs der Konferenz einen „global amount“ anbieten und den Gläubigern dessen Aufteilung überlassen würde „in the hope that the Trip-

<sup>5</sup> Bank of England: German capacity to transfer, 28. 4. 1952, PRO, FO 371–100078.

<sup>6</sup> Board of Trade to Strang (F.O.), 12. 5. 1952, PRO, FO 371–100084.

<sup>7</sup> Minute by Palliser on a meeting of Wednesday, May 7<sup>th</sup>, 9. 5. 1952, PRO, FO 371–100083.

artite Commission would assume responsibility for ‚cutting the cake‘.<sup>8</sup> Mit dieser Vorgehensweise waren aber weder die britischen Gläubiger noch die britischen Regierungsstellen einverstanden. Beide verlangten spezifizierte Offerten für die einzelnen Verhandlungsausschüsse.<sup>9</sup> Rendel sagte zu, darüber in der nächsten Sitzung der TCGD zu sprechen.<sup>10</sup> In Washington beschäftigte man sich weniger mit formalen Fragen. Dort stand die Festlegung von Strategien und Positionen für die nächste Verhandlungsrunde im Zentrum. Bei einer Unterredung im *State Department* erhielten Pierson und Gunter folgende Leitlinien: 1. Taktische Zurückhaltung der US-Delegation in der Goldklauselfrage. Hier zeichnete sich bereits deutlich ein Konflikt zwischen den Dollar-Gläubigern und den übrigen Gläubigern ab. 2. Prinzipielle Ablehnung des DM-*settlement* mit wenigen Ausnahmen, weil damit nur eine Verschiebung des Transferproblems verbunden war. 3. Keine zeitliche Bevorzugung der Stillhalteschulden. 4. Umrechnung von Goldmark- und Reichsmarkschulden analog zur innerdeutschen Regelung. 5. Pragmatische Lösung der Konversionskassenproblematik.<sup>11</sup> Die amerikanischen Vorstellungen korrespondierten in vieler Hinsicht mit denen der Deutschen. Abweichungen gab es dagegen in einigen Punkten zu den Konzepten der Briten.

Einige Tage vor der offiziellen Wiederaufnahme der Schuldenverhandlungen reiste Abs nach London. Im seinem Gepäck befand sich ein vom Bundeskabinett abgesegneter Vorschlag zur Regelung der Auslandsschulden, der von Bundesfinanzminister Schäffer vorgelegt worden war. Der Vorschlag trug im wesentlichen die Handschrift des Finanzministeriums.<sup>12</sup> Das Auswärtige Amt war an der Ausarbeitung der Kabinettsvorlage zwar beteiligt gewesen, hatte aber kaum Einfluß auf die Gestaltung der Vorlage ausüben können.<sup>13</sup> Abs hielt den Vorschlag für problematisch, da anzunehmen war, daß er den Erwartungen der Gläubiger nicht gerecht werden würde. Dies galt nicht nur für die absolute Höhe des Angebots, sondern

---

<sup>8</sup> Ebd.

<sup>9</sup> Record of an informal meeting held at Lancaster House on Friday May 9<sup>th</sup> 1952 between Sir Rendel, Sir Waley and Sir Niemeyer, PRO, FO 371-100084.

<sup>10</sup> TCGD: Minute of the 79<sup>th</sup> meeting held on 12<sup>th</sup> May at Lancaster House, 12. 5. 1952, PRO, FO 371-100101.

<sup>11</sup> Department of State (Acheson) to US Embassy (London), 8. 5. 1952, NA, RG 43-244.

<sup>12</sup> BFM Schäffer an Staatssekretär im BKA betr. Kabinettsache (geheim): Deutscher Vorschlag zur Regelung der Auslandsschulden für die Schuldenkonferenz in London unter Berücksichtigung der Ansprüche des Staates Israel vom 15. 5. 1952, BA, B 146-1194.

<sup>13</sup> Auswärtiges Amt (Hallstein) an Staatssekretär im BKA betr. Kabinettsache: Entwurf Deutscher Vorschlag zur Regelung der Auslandsschulden für die internationale Schuldenkonferenz vom 10. 5. 1952, BA, B 126-49380.

auch für den Umstand, daß das Transferangebot mit einer Reihe von Bedingungen und Konditionen verquickt war. Außerdem wurden keine spezifischen Angebote für die einzelnen Schuldenkategorien gemacht. Der Vorschlag hätte in vielen Punkten sicher anders ausgesehen, wenn Abs allein darüber zu entscheiden gehabt hätte. Wie das Ergebnis der Bonner Beratungen über das Angebot für London zeigt, waren seine Einflußmöglichkeiten begrenzt, obwohl Abs als Leiter der Schuldendelegation den Vorschlag gegenüber den Gläubigern zu vertreten hatte. Abs hatte sich auch deshalb mit Kritik am deutschen Angebot bisher zurückgehalten, weil er aus taktischen Gründen Rücksicht auf Bundesfinanzminister Schäffer nehmen wollte, der ihm in den Auseinandersetzungen um die Wiedergutmachung eine wichtige Stütze gewesen war. Ohne die Standfestigkeit von Schäffer wären die Zugeständnisse an Israel vermutlich noch umfangreicher ausgefallen.

Am 20. Mai 1952 stellte Abs den Mitgliedern der TCGD den deutschen Vorschlag zur Regelung der Auslandsschulden, der nur bedingt die Bezeichnung Angebot verdiente,<sup>14</sup> ausführlich vor. Der Vorschlag enthielt unter Punkt 1 und 2 eine detaillierte Auflistung aller an die Bundesrepublik gerichteten ausländischen Ansprüche beginnend mit allen Forderungen, die im weiteren Sinn Gegenstand der Londoner Schuldenkonferenz waren. Dazu zählten a) die von den Vorkriegsgläubigern erhobenen Forderungen in Höhe von DM 15,7 Milliarden, b) die Schweizer *Clearing*-Forderung von DM 0,972 Milliarden und c) die Nachkriegsforderungen Großbritanniens, Frankreichs, der Vereinigten Staaten und zusätzlich Dänemarks in Höhe von insgesamt DM 6,9 Milliarden, wobei es sich um eine gemäß den Vereinbarungen vom Dezember 1951 reduzierte Zahl handelte. Insgesamt ergab sich daraus eine Summe von DM 23,572 Milliarden. Unter Punkt 2 folgten in einem weiteren Abschnitt die Wiedergutmachungsansprüche Israels, die mit DM 4,2 Milliarden beziffert wurden, Kollektivansprüche jüdischer Verbände in Höhe von DM 2,1 Milliarden und jüdische Individualansprüche von ca. DM 4–6 Milliarden. Hinzu kamen eine Reihe weiterer Ansprüche von zusammen etwa DM 9 Milliarden. Grob geschätzt kamen zu den knapp DM 23,6 Milliarden unter Punkt 1 noch mal DM 20 Milliarden hinzu, von denen mehr als die Hälfte für Wiedergutmachungszwecke an den Staat Israel, Zahlungen an jüdische Organisationen und Individuen vorgesehen waren. Bemerkenswerter Weise war von den Ausgaben für Verteidigungsmaßnahmen nicht die Rede.

---

<sup>14</sup> Verbatim Transcript of the sixth meeting of the Steering Committee, 19. 5. 1952, NA, RG 43–188.

Nachdem die immensen gegen die Bundesrepublik gerichteten Ansprüche gleichsam als Folie ausgebreitet worden waren, folgte die eigentliche Offerte. Diese umfaßte für den gesamten (!) Londoner Schuldenkomplex eine maximale Jahresleistung von DM 500 Millionen für die sogenannte Anlaufphase und von DM 580 Millionen für die Zeit danach. Punkt 4 enthielt dann einen Vorschlag der Bundesregierung, wie die Forderungen der Vorkriegsgläubiger in Höhe von DM 15,7 Milliarden mit dem obigen Angebot kompatibel gemacht werden könnten. Dazu wurden folgende Maßnahmen vorgeschlagen:

1. Bei allen vom Bund übernommenen Schulden des Reiches und des Landes Preußen sollte ein Kapitalschnitt vorgenommen werden in Höhe von a) 40% wegen der territorialen Beschränkung des deutschen Hoheitsgebiets und b) von weiteren 10% wegen der allgemeinen Verarmung durch Kriegs- und Kriegsfolgelasten. Zur Rechtfertigung dieser einschneidenden Maßnahme berief sich die Bundesregierung auf den Briefwechsel zur Schuldenerklärung zwischen der Alliierten Hohen Kommission und der Bundesregierung. Im Schreiben von Hochkommissar Kirkpatrick an den Bundeskanzler vom 23. Oktober 1950 war ausdrücklich anerkannt worden, „daß bei der Festlegung der Art und Weise, in welcher die Bundesregierung die aus dieser Übernahme entstehenden Verpflichtungen zu erfüllen hat, sowie bei der Festlegung des Ausmaßes, in welchem dies geschehen muß, die allgemeine Lage der Bundesrepublik, und zwar unter besonderer Berücksichtigung der Wirkung der Beschränkung ihrer territorialen Regierungsgewalt in Rechnung gezogen werden muß.“<sup>15</sup>

2. Die Goldklausel sollte durch die Dollarklausel ersetzt werden
3. Bei RM- und GM-Forderungen sollte den ausländischen Gläubigern die gleiche Behandlung zukommen wie Inländern.
4. Alle rückständigen Zinsen sollten gestrichen werden und
5. die laufenden Zinsen auf ca. 3% ermäßigt werden.
6. Nach einem mehrjährigen Tilgungsmoratorium sollte das Kapital mit 2% amortisiert werden über eine Tilgungsdauer von 35–37(!) Jahren.

Für die Nachkriegsschulden und die Schweizer *Clearing*-Forderung verwies Abs auf die bereits ausgehandelten vorläufigen Übereinkommen. Es folgte unter Punkt 5 eine summarische Aufteilung der vorgeschlagenen Annuitäten von DM 500 bzw. 580 Millionen auf die Bereiche Nachkriegswirtschaftshilfe, Flüchtlingshilfe Dänemark, Schweizer *Clearing*-Forderung und Vorkriegsschulden. Unter Berücksichtigung der unter Punkt 4 aufgelisteten Reduktionsfaktoren verblieb eine Gesamtschuld von DM 4,6 Milli-

---

<sup>15</sup> AHK (Kirkpatrick) an BK Adenauer vom 23. 10. 1950, in: Deutsche Auslandsschulden. Dokumente zu den internationalen Verhandlungen Oktober 1950 bis Juli 1951, S. 7ff.

arden für die während der Anlaufphase eine Annuität von DM 168 Millionen und danach von DM 249 Millionen vorgesehen wurde. Von der Gesamtannuität von DM 500 bzw. 580 Millionen würden DM 400 bzw. 440 Millionen auf die öffentliche Hand und DM 100 Millionen bzw. 140 Millionen auf die privaten Schuldner entfallen. Insgesamt würden von den DM 23,5 Milliarden ca. DM 12 Milliarden als Gesamtschuldenbetrag übrig bleiben.

Ein Ausweichen auf DM-Zahlungen wurde unter Punkt 6 abgelehnt, weil der Transferbetrag von DM 500/580 Millionen der deutschen Aufbringungsfähigkeit entspreche. Zur Lösung des Problems der „Dollarlücke“ wurden separate Gespräche vorgeschlagen. Außerdem wurde die Aufnahme einer speziellen Sicherungsklausel (*Escape*-Klausel) in das Schuldenabkommen verlangt (Punkt 7). Unter Punkt 8 wurde zudem der Einbau „angemessener handelspolitischer Sicherungsklauseln“ für den Fall verlangt, daß die Empfängerländer die zur Erfüllung des Vorschlags notwendigen „handelspolitischen Voraussetzungen“ nicht schaffen würden. Von der Bundesrepublik war ja wiederholt die Forderung vertreten worden, daß ein Transfer nur aus echten Handelsüberschüssen erfolgen könne und die Gläubigerländer durch eine Liberalisierung ihrer Importpolitik mit dazu beitragen müßten. Unter Punkt 9 wurde festgestellt, daß eine Erfüllung der Gläubigeransprüche nur unter der Voraussetzung möglich sein würde, daß die Bundesrepublik vor weiteren Reparationsansprüchen aus beiden Weltkriegen sicher sei.<sup>16</sup>

Die Punkte 7 bis 9 enthielten Bedingungen, die weniger die in London verhandelnden Gläubiger betrafen, sondern primär an die Regierungen der Gläubigerländer gerichtet waren. Sie sollten in das spätere Regierungsabkommen aufgenommen werden. Der im letzten Punkt geforderte Reparationsverzicht richtete sich direkt an die Adresse der drei Besatzungsmächte.

Die Mitglieder der TCGD nahmen die langen Ausführungen von Abschockiert zur Kenntnis. In einer ersten Stellungnahme sah Rendel „stürmische Tage“ auf die Konferenz zukommen, weil die Gläubiger mit Sicherheit über den deutschen Vorschlag tief enttäuscht sein würden. Die TCGD machte Abs aber direkt klar, daß sie nicht als Puffer zwischen Gläubigern und Schuldern fungieren wollte. Zwei Punkte der Ausführungen von Abs beurteilten die führenden Mitglieder der TCGD besonders kritisch: erstens den Vorschlag eines generellen Kapitalschnitts bei den Reichsschulden und zweitens die Forderung, die rückständigen Zinsen vollständig zu streichen.

<sup>16</sup> Stichworte und Daten der mündlichen Erläuterung des deutschen Schuldenangebots vor Vertretern der Dreimächte-Kommission vom 20. 5. 1952, PA/AA, Abt. II Nr. 1557 (LSA 50).

Der Franzose Gregh warnte davor, die vorläufige Vereinbarung über die Nachkriegsschulden als Modell anzusehen. Die beabsichtigte prozentuale Reduzierung der Nachkriegsschulden diene ausschließlich dem Zustandekommen einer zufriedenstellenden (!) Regelung der Vorkriegsschulden. Rendel wies darauf hin, daß die Reduktion der Nachkriegsforderungen in Großbritannien gegen erhebliche innere Widerstände durchgesetzt werden mußte. Vergleichbare Opfer der Vorkriegsgläubiger seien völlig ausgeschlossen. Im übrigen würden die Gläubiger die Reichsanleihen als „test case“ für den Gesamterfolg der Schuldenkonferenz betrachten. Der Amerikaner Pierson sah in einem Kapitalschnitt bei den Reichsschulden einen Verstoß gegen den Grundsatz der Gleichbehandlung aller Gläubiger. Die von deutscher Seite vorgeschlagene komplette Streichung der aufgelaufenen Zinsen hielt er für total unrealistisch.

Nachdem Abs die Vorwürfe des Dreimächteausschusses ruhig angehört hatte, äußerte er sein Unverständnis darüber, daß der aus der beschränkten territorialen Zuständigkeit der Bundesrepublik resultierende Vorschlag eines Kapitalschnitts bei den Reichsanleihen auf so heftige Kritik stieß. Es dürfte doch jedem klar sein, daß die Bundesrepublik nicht zu einer vollständigen Rückzahlung der Schulden fähig war. Abs verlangte Auskunft darüber zu erhalten, wie denn die im Zuge der Schuldenerklärung von alliierter Seite abgegebenen einschlägigen Erklärungen zu verstehen seien. Eine berechnete Frage, die von den anwesenden Mitgliedern der TCGD nur ausweichend beantwortet wurde. Während Pierson davon sprach, daß weder an einen Kapitalschnitt noch an eine Streichung der rückständigen Zinsen, „sondern an irgendeine dazwischen liegende Regelung“ gedacht worden sei, formulierte Rendel wolkig, daß mit der alliierten Zusage „nicht notwendigerweise ein in Prozenten auszudrückender Kapitalschnitt gemeint gewesen“ sei, und der Gesichtspunkt der beschränkten territorialen Zuständigkeit in den Verhandlungen auf andere Weise zur Geltung gebracht werden müsse.<sup>17</sup> Pierson, Rendel und Gregh stimmten überein, daß der deutsche Vorschlag einiger Modifikationen (*adjustments*) bedurfte, wenn die Verhandlungen fortgesetzt werden sollten.<sup>18</sup> Dieser Einschätzung stimmte im Grunde auch Abs zu, der sich in der Sitzung tapfer geschlagen hatte, obwohl er sich in seiner Haut sichtlich unwohl fühlte.

<sup>17</sup> Aufzeichnung Baur über die Besprechung mit dem Dreimächte-Ausschuß am 20. 5. 1952, BA, B 146–1194.

<sup>18</sup> Summary minute of an informal meeting between the Tripartite Commission on German Debts and the German Delegation (R. J. Painter) held at Lancaster House on Tuesday, 20<sup>th</sup> May 1952, PRO, FO 371–100084; London (Gifford) to Secretary of State, 20. 5. 1952, NA, RG 59–1516.

Bevor Abs den deutschen Vorschlag am 23. Mai offiziell im *Steering Committee* vorstellte, wurden die wichtigsten Gläubigervertreter von den Mitgliedern der TCGD in getrennten Sitzungen vorab über den Inhalt des deutschen Angebots informiert. Damit sollte einem Abbruch der Verhandlungen vorgebeugt werden. Dieser lag durchaus im Bereich des Möglichen, weil die Gläubiger das Angebot durch die Bank als „totally inadequate“ ablehnten. Auf britischer Seite zeigte sich nur Sir Edward Reid, der Vertreter der britischen Stillhaltegläubiger, relativ zufrieden. Sir Otto Niemeyer und der Vertreter der kommerziellen Gläubiger, Cavendish-Bentinck, plädierten für eine Aussetzung der Verhandlungen bis zum Herbst. Sie verbanden mit ihrem Vorschlag die Hoffnung, daß sich die Lage bis dahin verbessern würde. Mit einer Verschiebung oder gar einem Abbruch der Konferenz war das *Foreign Office* jedoch überhaupt nicht einverstanden. Außenminister Eden, Strang und Roberts vom *Foreign Office* ließen Rendel wissen, daß ein Abbruch der Verhandlungen vor der anstehenden Unterzeichnung des Generalvertrags und anderer wichtiger Verträge mit der Bundesrepublik denkbar schlecht sei. Zumindest bis Pfingsten sollte durchgehalten werden.

Die hochkarätigen Repräsentanten der britischen Außenpolitik widersprachen der These Niemeyers, daß eine zeitweilige Unterbrechung der Konferenz deren Aussichten verbessern würde. Unter Umständen müsse sogar mit einer Verschlechterung der deutschen Zahlungsbereitschaft gerechnet werden, wenn die Bundesregierung Klarheit über das Ausmaß der auf sie zukommenden Verteidigungslasten gewonnen habe. Es könne auch nicht völlig ausgeschlossen werden, daß sich andere Gläubignationen zwischenzeitlich unter der Hand mit den Deutschen verständigten. Dies alles würde zu einer Verschlechterung der Position der britischen Gläubiger beitragen. Grundsätzlich stimmte das *Foreign Office* der Auffassung der Gläubiger zu, daß die Wiedergutmachungszahlungen an Israel keine Priorität vor der Rückzahlung der Schulden beanspruchen dürften. Dem Wunsch der Gläubiger, die Verhandlungen mit Israel einfach zu verschieben, könne jedoch aus politischen Gründen nicht nachgegeben werden.<sup>19</sup> Auf Zeit spielen und die Dinge am Laufen halten hieß die Devise. Diese Marschroute wurde auch vom *Treasury* unterstützt, aber nicht um jeden Preis! Bei allem Verständnis für die politische Notwendigkeit, einen potentiellen Zusammenbruch der Schuldenkonferenz bis auf weiteres zu vermeiden, lehnte es das *Treasury* ausdrücklich ab, die Gläubiger mit Druck zu disziplinieren. Damit würde nicht nur das Vertrauen der Gläubiger in die britische Regie-

---

<sup>19</sup> Minute Crawford to Roberts (German General Department), 22. 5. 1952, PRO, FO 371-100084.



rung erschüttert, sondern auch die Position von Abs in der innerdeutschen Auseinandersetzung untergraben.<sup>20</sup> Das *Foreign Office* beeilte sich, dem *Treasury* zu versichern, daß Rendel keineswegs aufgefordert worden sei, die Gläubiger unter Druck zu setzen. Aus den bekannten Gründen gehe es lediglich darum, einen sofortigen Abbruch der Konferenz zu vermeiden. Das *Foreign Office* ging im übrigen davon aus, daß das vorliegende deutsche Angebot nicht das letzte Wort sein würde. Deshalb sollten die Verhandlungen auf jeden Fall weiter in Gang gehalten werden, und es sollte nicht aus einem spontanen Gefühl der Enttäuschung heraus voreilig alles in Scherben gehauen werden.<sup>21</sup>

Auch mit den amerikanischen Gläubigern gab es heftige Diskussionen. Rogers und Boynton, letzterer vertrat die amerikanischen Industrieanleihe-Gläubiger, erklärten in einer ersten Reaktion das Angebot unisono für indiskutabel und weitere Verhandlungen für zwecklos. Im Verlauf der Diskussion gelang es allerdings Pierson, bei Rogers und Boynton einen Prozeß des Nachdenkens darüber in Gang zu setzen, ob das vorliegende deutsche Angebot nicht doch als diskussionsfähig betrachtet werden könnte. Pierson warb mit dem Argument, daß der deutsche Vorschlag durchaus Chancen bieten würde, wenn man sich zuerst einmal nicht an den genannten Zahlen festklammerte, sondern mit konkreten Verhandlungen über die Young- und die Dawes-Anleihe beginnen würde. Dies machte Sinn, weil die beiden Reichsanleihen erstens einen sehr großen Anteil der öffentlichen deutschen Schulden abdeckten und zweitens die hier ausgehandelte Regelung auch für einige private Schuldenkategorien Modellcharakter haben konnte. Ein entscheidender Punkt war beispielsweise der Umgang mit der Goldklausel. Ein Problem, das Rogers sehr am Herzen lag. Pierson setzte seine Hoffnungen darauf, mit Hilfe von Rogers und Boynton auch die übrigen amerikanischen Gläubigervertreter von der Sinnhaftigkeit einer solchen *step by step*-Strategie zu überzeugen. Daß dies ein schweres Stück Arbeit sein würde, darüber gab sich Pierson keinerlei Illusionen hin. Er machte keinen Hehl daraus, daß es auch aus politischen Gründen opportun war, die Verhandlungen fortzuführen. Diese Auffassung vertraten inzwischen alle Mitglieder der TCGD. Im Gegensatz zu Pierson und Grehg war Rendel in seiner Haltung zeitweilig etwas schwankend. Offenbar hatten ihm die Argumente der britischen Gläubiger zugesetzt.<sup>22</sup>

<sup>20</sup> Copleston (Treasury) to Roberts (F.O.), 22. 5. 1952, ebd.

<sup>21</sup> Crawford to Copleston, 23. 5. 1952, ebd.

<sup>22</sup> London (Gifford) to Secretary of State, 22. 5. 1952, NA, RG 43–222.

Am 23. Mai trug Abs das deutsche Angebot offiziell vor dem *Steering Committee* vor. Zwei Punkte waren wegen der bisherigen Reaktionen auf den deutschen Vorschlag bereits modifiziert worden. Erstens war die nach der Anlaufphase zu leistende Annuität von DM 580 auf DM 600 Millionen aufgestockt worden. Eine Erhöhung um DM 20 Millionen reichte in den Augen der Gläubiger sicher nicht aus, es wurde aber auf eine positive psychologische Wirkung gesetzt, wenn die Schallmauer von DM 600 Millionen erreicht wurde. Zweitens vermied es Abs, offen die Ersetzung der Gold durch eine Dollarklausel zu verlangen. Statt dessen sprach er verklausuliert von einer Veränderung der Kalkulationsbasis, die implizit auf den Dollar zu beziehen war. Er kam damit einem Wunsch von Rogers nach, den Abs stets pfleglich behandelte. Die Formulierungen, die Abs bei der Vorstellung des deutschen Angebots vor dem *Steering Committee* wählte, waren von großer Vorsicht geprägt. Abs betonte mehrfach, daß es sich bei dem deutschen Angebot nicht um feste Vorschläge, sondern um eine Grundlage für weitere Verhandlungen handeln würde. Trotz aller Bemühungen von Abs, seinen Darlegungen die Schärfe zu nehmen, war die Rezeption seiner Ausführungen frostig. Vor allem die britischen Gläubiger zeigten sich mehrheitlich sehr unwillig, auf dieser Basis in weitere Verhandlungen einzutreten.

Eine offizielle Stellungnahme gaben die Gläubiger in dieser Sitzung aber noch nicht ab. Zuvor sollte die Angelegenheit in einem weiteren Gespräch zwischen dem *Creditors Committee* und der TCGD beraten werden.<sup>23</sup> Das Treffen fand am 28. Mai statt. Die Gläubiger erklärten den Mitgliedern der TCGD, daß sie das deutsche Angebot als Verhandlungsbasis ablehnten, gleichzeitig aber einen definitiven Abbruch der Verhandlungen vermeiden wollten. Sie baten die TCGD, Druck auf die Deutschen auszuüben, um eine deutliche Nachbesserung des Angebots zu erzwingen. Niemeyer machte geltend, daß die Bundesrepublik seit einiger Zeit in der EZU über eine Gläubigerposition verfügte. Abs war sich seit geraumer Zeit der Tatsache bewußt, daß das rasche Anwachsen der deutschen Devisenreserven und die damit verbundene Stabilisierung der deutschen Transfersituation für die deutsche Verhandlungsposition abträglich war. Er hatte sich deshalb Mühe gegeben, die positive Entwicklung herunterzuspielen. Das Argument von Niemeyer barg aber dennoch einige Sprengkraft.<sup>24</sup>

<sup>23</sup> Verbatim Transcript of the seventh meeting of the Steering Committee, 23<sup>rd</sup> May 1952, NA, RG 43–186; London (Gifford) to Secretary of State, 23. 5. 1952, NA, RG 59–1516.

<sup>24</sup> Abs hatte sich vergeblich gegen eine Erhöhung des Liberalisierungssatzes für Einfuhren aus den OEEC-Ländern von 70% auf 75% gewandt; Telegram Abs an BK Adenauer vom 13. 3. 1952; Antwort von Trützschler an Abs vom 15. 4. 1952, PA/AA, Abt. II Nr. 1507 (LSA 4).

Im einzelnen richtete sich die Kritik der Gläubiger gegen folgende Punkte: 1. den im Bereich der Reichsschulden verlangten generellen Nachlaß, 2. die als Vorbedingung verlangte Gewährung von Handelserleichterungen durch die Gläubigerländer, 3. die den Gläubigern aufgebürdete Spezifizierung der globalen Transfersumme, 4. Eingriffe in bestehende Vertragskonditionen, 5. den Ausschluß von DM-Zahlungen, und *last not least* wurde die von der Bundesrepublik angebotene jährliche Transfersumme für lächerlich gering gehalten. Die Gläubiger stellten dem zwei grundsätzliche Forderungen entgegen: Erstens sollte sich das deutsche Angebot an der deutschen Aufbringungsfähigkeit, d. h. der tatsächlichen Zahlungsfähigkeit in DM, ausrichten, und zweitens sollten spezielle Offerten für jede einzelne Schuldenkategorie unterbreitet werden. Allgemein wurde die Auffassung vertreten, daß eine entschieden ablehnende Antwort die innerdeutsche Autorität von Abs nur stärken könnte. An einer starken Position von Abs hatten sowohl die Gläubiger als auch die Mitglieder der TCGD übereinstimmend ein großes Interesse. Die Unzufriedenheit über das deutsche Angebot wurde Abs nicht persönlich angelastet, der von den meisten Teilnehmern der Konferenz als kompetenter Unterhändler geschätzt wurde. Abs hatte stets davor gewarnt, die deutsche Zahlungsfähigkeit allzu schwarz zu malen, weil das nicht zur Erhöhung der deutschen Glaubwürdigkeit beitragen würde.

Das französische Mitglied der TCGD Gregh vertrat die Auffassung, daß die Ersetzung der Gold- durch eine Dollarklausel praktisch eine Einlösung des sogenannten Territorialfaktors darstelle. Auf dieses sensible Thema wollte sich Pierson mit Blick auf Rogers jedoch nicht näher einlassen. Statt dessen tat er alles, um die anwesenden Gläubigervertreter zu überreden, doch erst einmal die Chancen des deutschen Angebots ernsthaft auszuloten. Gregh und Rendel folgten dieser Strategie nur bedingt, denn im Grunde sympathisierten beide mit der Forderung der Gläubiger, eine Erhöhung des Angebots zur Vorbedingung weiterer Verhandlungen zu machen. Sie beharrten aber nicht auf dieser Sichtweise, um den Fortgang der Konferenz nicht zu gefährden.<sup>25</sup> Trotzdem gab es vor allem auf britischer Seite nach wie vor starke Tendenzen, einen Abbruch oder eine Verschiebung der Konferenz in der Hoffnung auf bessere Zeiten zu betreiben, falls nicht doch eine umgehende Aufbesserung des deutschen Angebots durchzusetzen war.

In der britischen Presse wurde leidenschaftlich gegen das deutsche Angebot agitiert. Da der deutsche Vorschlag nicht offiziell veröffentlicht worden

---

<sup>25</sup> London (Holmes) to Secretary of State, 28. 5. 1952, NA, RG 59–1516.

war, hatte die Presse ihre Informationen höchst wahrscheinlich von den britischen Gläubigern erhalten, obwohl diese das abstritten. Die Amerikaner hielten die durch die einseitigen Presseartikel bewirkte emotionale Aufladung der britischen Öffentlichkeit für eine erhebliche Gefährdung der Schuldenkonferenz als Ganzes.<sup>26</sup> In den Presseartikeln wurde kein Hehl daraus gemacht, daß die Wiedergutmachungsforderungen Israels als eine schwere Belastung anzusehen seien, die nicht auf dem Rücken der Gläubiger ausgetragen werden durfte. Auch mit direkter Kritik an den USA wurde nicht gespart. Die einer deutschfreundlichen Haltung verdächtigten Amerikaner wurden beschuldigt, unter der Hand den Job der Deutschen zu erledigen.<sup>27</sup> Pierson und Gunter bemühten sich unermüdlich, das Schlimmste zu verhindern. Natürlich hielten auch sie das deutsche Angebot nicht für berauschend, aber wenigstens für eine „basis for serious negotiations.“<sup>28</sup> Zumindest behaupteten sie das. In Washington wurde das Angebot allgemein als absolutes Minimum betrachtet. In manchen Köpfen hatte sich auf Grund von Presseveröffentlichungen eine jährlich Transfersumme von \$ 200 Millionen festgesetzt. In amerikanischen Regierungskreisen gab man sich aber offenbar keinen Illusionen darüber hin, daß die Bundesrepublik Hilfe von außen erhalten mußte, um London und Den Haag gleichzeitig schultern zu können. Beobachter der Szene wagten die Prognose, daß das *State Department* im Bereich der Nachkriegsschulden zu einem weiteren Entgegenkommen bereit sein würde.<sup>29</sup> Allerdings mußte ein solcher Schritt innenpolitisch durchgesetzt werden, und das war nicht so leicht. Der einflußreiche Senator Gilette hatte sich bereits im Februar bei Außenminister Acheson beschwert, daß das *scaling down* bei den Nachkriegsschulden dem amerikanischen Steuerzahler eine Last von \$ 2 Milliarden zugunsten privater Gläubiger aufbürde, die in den 20er Jahren auf eigenes Risiko deutsche Anleihen erworben oder sonstwie Geschäfte mit Deutschland gemacht hätten. Die Attacke konnte mit Hinweisen auf die internationale Interessenlage der USA nach dem zweiten Weltkrieg vorläufig abgewehrt werden, mit einem Wiederaufflammen der Diskussion war aber bei geeigneten Anlässen zu rechnen.<sup>30</sup>

Am 30. Mai erfolgte die offizielle Erwiderung der Gläubiger auf den deutschen Vorschlag. Im Namen aller Gläubiger brachte der Amerikaner

<sup>26</sup> London (Holmes) to Secretary of State, 27. 5. 1952, ebd.

<sup>27</sup> London (Gifford) to Secretary of State, 3. 6. 1952, und TCGD, US Delegation (London) to Department of State, 12. 6. 1952, NA, RG 59–1517.

<sup>28</sup> London (Gifford) to Secretary of State, 28. 5. 1952, NA, RG 59–1516.

<sup>29</sup> Ginsburg (Washington) to Leverkühn (London), 28. 5. und 3. 6. 1952, BA, B 126–48380.

<sup>30</sup> Department of State (Acheson) to US Embassy (London), 5. 3. 1952, NA, RG 59–1516.

Rogers die tiefe Enttäuschung über das deutsche Angebot zum Ausdruck, das weit von einem „fair and equitable settlement“ entfernt sei.<sup>31</sup> Eine Wiederherstellung der deutschen Kreditfähigkeit könne auf diese Weise nicht erreicht werden. Konkret erhob Rogers vier Forderungen: 1. Die deutsche Aufbringungs- und nicht die momentane deutsche Transferfähigkeit zur Grundlage von Verhandlungen zu machen, 2. das ziffernmäßige Angebot deutlich aufzustocken, 3. getrennte Offerten für die verschiedenen Schuldenkategorien anzubieten und 4. keine Bedingungen zur Handelspolitik und zur Reparationsregelung zu stellen.<sup>32</sup> Der Punkt vier wurde von der TCGD ausdrücklich unterstützt, weil die Handels- und Reparationspolitik kein Thema war, das im Rahmen der Schuldenkonferenz zur Beratung anstand. Es lag eindeutig außerhalb des sogenannten „scope of settlement“. Im übrigen machte der Dreimächteausschuß kein Hehl daraus, daß er die Kritik der Gläubiger teilte und ihren Vorschlägen insgesamt sympathisch gegenüberstand. Mit einer Ausnahme: Eine Ausweitung von DM-Zahlungen kam nicht in Frage.<sup>33</sup>

Nachdem die Kritiker zu Wort gekommen waren, folgte ein für den gesamten Erfolg oder Mißerfolg des Unternehmens entscheidender Moment. Aus dem Stegreif hielt Abs eine Rede, die rational und emotional zugleich war und ihren tiefen Eindruck auf die Anwesenden nicht verfehlte. Abs eröffnete mit der rhetorischen Frage, ob denn den Gläubigern die tatsächliche Lage der Bundesrepublik wirklich präsent sei. Dann zählte er auf: die Aufteilung des früheren deutschen Reichs, von dem die Bundesrepublik nur ein Teil sei, die wirtschaftlichen und sozialen Folgen der Niederlage, Millionen von Flüchtlingen, die Vernichtung von Vermögenswerten, die Reduzierung der Sparguthaben durch die Währungsreform um mehr als 90%. Vor diesem Hintergrund könne man doch der Bundesrepublik schwerlich vorwerfen, daß sie Vorbedingungen für eine ausreichende Stärkung ihrer Transferfähigkeit benennt und auf den Verlust des deutschen Auslandsvermögens hinweist. Auch die EZU-Position der Bundesrepublik sei noch unsicher. Von einer echten Währungsreserve der Notenbank sei nichts zu sehen. Trotzdem zeigte sich Abs zuversichtlich, daß in den Gesprächen der nächsten Wochen eine Lösung gefunden werden könnte, „die Sie gerade *noch* als befriedigend und die wir *noch* als vereinbar mit dem Mut betrachten, der

<sup>31</sup> London (Gifford) to Secretary of State, 30. 5. 1952, ebd.

<sup>32</sup> Erwiderung der Gläubiger auf das deutsche Angebot (Rogers) vom 30. 5. 1952, PA/AA, Abt. II Nr. 1562 (LSA 55).

<sup>33</sup> Erklärung des Vorsitzenden des Arbeits- und Organisationsausschusses im Namen des Dreimächteausschusses für deutsche Schulden vom 30. 5. 1952, ebd.

notwendig ist, das Transferproblem zu lösen.“<sup>34</sup> Abs dankte der TCGD für deren ablehnende Haltung bezüglich einer Ausweitung von DM-Zahlungen. Er erinnerte noch einmal an die zahlreichen ausländischen Forderungen, die von der Bundesrepublik zu bewältigen sein würden und appellierte an den Realitätssinn der Gläubiger.<sup>35</sup>

Von der Art und Weise der Gläubigerkritik fühlte sich Abs persönlich tief betroffen. Zwar hatte er den deutschen Vorschlag mit einigem Bauchgrimmen vorgetragen, und er hielt eine Reihe von Einwänden der Gläubiger für berechtigt, eine Ablehnung in Bausch und Bogen galt ihm aber als ungerrecht. Seiner Meinung nach enthielt der Vorschlag zumindest einige diskutabile Ansätze, die erst einmal ausgelotet werden sollten. Bei einem Mittagessen mit einem hohen Beamten des *Foreign Office* bezeichnete Abs das deutsche Angebot in vielen Punkten als „inadequate“, monierte aber gleichzeitig, daß „the original offer had been unduly harshly criticised as it had in fact left a good many openings for improvement.“<sup>36</sup> Abs hielt aber strikt daran fest, daß das Schuldenproblem nur von der Transferseite angegangen werden konnte. Offen zeigte er sich gegenüber der Kritik der Gläubiger, daß das deutsche Angebot im Hinblick auf die Reichsanleihen unangemessen war.<sup>37</sup> Nach der Sitzung des *Steering Committee* reiste Abs zu Konsultationsgesprächen zurück nach Bonn. Dort mußte er die zuständigen Stellen davon überzeugen, daß weitere Zugeständnisse an die Gläubiger unumgänglich sein würden. Abs sagte zu, nach seiner Rückkehr mit den führenden Gläubigervertretern die Eckpunkte für die weiteren Verhandlungen abzustimmen. Ein Zusammenbruch der Schuldenkonferenz war damit fürs erste abgewendet. Die Gläubiger hatten das deutsche Angebot in der vorliegenden Form zwar abgelehnt, die Brücken für weitere Gespräche aber nicht abgebrochen. Rogers hatte viel Überzeugungsarbeit geleistet, um die Gläubiger auf diesen Weg zu bringen und von unüberlegten Spontanreaktionen abzuhalten. Auch unter den amerikanischen Gläubigern gab es nicht wenige, die mit einer Verschiebung der Konferenz liebäugelten. Das *State Department* nutzte eigene Kontakte, um die Gläubiger von dieser Idee abzubringen.<sup>38</sup> Es herrschte beträchtliche Unruhe unter den Gläubigern aller Nationen. Der schwedische Delegierte Wistrand wurde persönlich im *Foreign*

<sup>34</sup> Erklärung des Leiters der deutschen Delegation Herrn Hermann J. Abs vom 30. Mai 1952 auf die Erwiderung der Gläubiger auf das deutsche Angebot, ebd.

<sup>35</sup> Verbatim Transcript of the eighth meeting of the Steering Committee, 30<sup>th</sup> May 1952, NA, RG 43-186.

<sup>36</sup> Roberts to Strang, 11. 6. 1952, PRO, FO 371-100086.

<sup>37</sup> London (Gifford) to Secretary of State, 30. 5. 1952, NA, RG 43-222.

<sup>38</sup> Roberts to Strang, 4. 6. 1952, PRO, FO 371-100085.

*Office* vorstellig und erkundigte sich nach den Chancen für einen Abbruch der Konferenz. Er verlangte eine Gleichbehandlung der Kreuger-Anleihe und der beiden großen Reichsanleihen.<sup>39</sup> Wegweisend für die Konferenz blieb aber das Verhalten der amerikanischen und britischen Gläubiger.

Für den Fortgang der Konferenz erwies es sich als sehr hilfreich, daß der britische Außenminister Eden einen Besuch von Bundeskanzler Adenauer nutzte, um mit ihm direkt über die Schwierigkeiten der Londoner Schuldenkonferenz zu sprechen. Eden schilderte dem erschrockenen Kanzler die harsche Reaktion der Gläubiger und bat um eine Nachbesserung des deutschen Angebots. Der Kanzler beeilte sich daraufhin zu versichern, daß es sich bisher nur um ein deutsches Verhandlungsangebot gehandelt habe, das im Zuge der weiteren Verhandlungen „considerably improved“ werden könnte.<sup>40</sup> Abs konnte nun darauf hoffen, vom Kanzler wieder mehr Rückendeckung für seine Gespräche in Bonn zu bekommen. Dies war auch nötig, weil die Bereitschaft des Bundesfinanzministeriums, der Bank deutscher Länder und anderer beteiligter Stellen gering war, das deutsche Angebot deutlich nachzubessern. Auf großes Unverständnis stieß z.B. die Weigerung der Gläubiger, wegen der territorialen Beschränkung der Bundesrepublik bei den Reichsschulden einen Kapitalschnitt zu akzeptieren. Darin wurde ein Verstoß gegen den Geist des Notenwechsels vom März 1951 gesehen.<sup>41</sup> Im übrigen wurden die Konjunkturaussichten vom Finanzministerium weiterhin pessimistisch beurteilt. Sowohl für den Transfer als auch für die Aufbringung der Schuldzahlungen wurden Schwierigkeiten prognostiziert.<sup>42</sup> Das Gespräch Edens mit dem Bundeskanzler war aber auch deshalb wichtig, weil es indirekt zu einer Festigung der Stellung der TCGD nach innen und außen beitrug. Nach innen festigte es die gemeinsame Front aller Mitglieder der TCGD, die hinsichtlich der Bewertung des deutschen Angebots zuvor nicht immer gleicher Meinung gewesen waren, nun aber übereinstimmend die Überzeugung vertraten, daß ein Abbruch der Verhandlungen den Gläubigern schaden würde.<sup>43</sup> Nach außen konnte den lauter werdenden Vorwürfen der Gläubiger besser begegnet werden, die TCGD gehe zu nachsichtig mit den Deutschen um.<sup>44</sup>

<sup>39</sup> Minute Crawford, 12. 6. 1952, PRO, FO 371–100086.

<sup>40</sup> London (Gifford) to Secretary of State, 30. 5. 1952, NA, RG 59–1516.

<sup>41</sup> Vermerk betr. Londoner Schuldenkonferenz: Haftung des Bundes für Schulden des Reiches vom 17. 6. 1952, HABB: B 330–3116.

<sup>42</sup> Vermerk zur Konjunktursituation vom 16. 6. 1952, BA, B 126–48369.

<sup>43</sup> Rendel (TCGD) to Roberts, 6. 6. 1952, PRO, FO 371–100086.

<sup>44</sup> Rendel (personal & confidential) to Roberts (Foreign Office), 30. 5. 1952, PRO, FO 371–100085.



Nach den bisher wenig positiven Erfahrungen mit dem Konferenzverlauf wurde nun die Verhandlungsstrategie verändert. Statt offizieller Verhandlungen im größeren Kreis wurden direkt nach Pfingsten informelle Gespräche zwischen Vertretern der Deutschen Delegation und den wichtigsten Gläubigervertretern aufgenommen. Ziel dieser vertraulichen Gespräche war es, die Bedingungen und Größenordnungen auszuloten, die in den einzelnen Schuldenkategorien die Chance auf eine Einigung eröffneten.<sup>45</sup> Von der bisher praktizierten deduktiven wurde damit auf eine induktive Verfahrensweise umgestellt.<sup>46</sup> Abs wies aber darauf hin, daß jede potentielle Einzelregelung unter einem Gesamtvorbehalt stand. Damit war von vornherein klargestellt, daß man sich auch im Lager der Gläubiger wechselseitig aufeinander zu bewegen mußte. Offiziell sollten die Verhandlungen erst dann wieder aufgenommen werden, wenn auf der Basis der informellen Gespräche realistische Einigungschancen gegeben waren. Bis zu diesem Zeitpunkt firmierten alle Gespräche und Beratungen innerhalb und außerhalb der Verhandlungsausschüsse als informell. Die großen Reichsanleihen standen erst einmal im Vordergrund. Insbesondere die Young-Anleihe von 1930, weil mit ihr die schwierige Goldklauselfrage verbunden war. Eine Lösung dieses wichtigen Komplexes galt als „touchstone“ für das gesamte Schuldenabkommen.<sup>47</sup>

Doch kaum war die Krise um das deutsche Angebot überwunden, die informellen Gespräche zwischen Schuldern und Gläubigern mit guten Aussichten wieder in Gang gebracht, da geriet die Schuldenkonferenz erneut in so schweres Fahrwasser, daß ein Abbruch in greifbare Nähe rückte. Dieses Mal war aber nicht die Deutschen Delegation für das mögliche Scheitern der Schuldenverhandlungen verantwortlich, sondern die Gläubiger selbst sorgten für Turbulenzen.

---

<sup>45</sup> Baur an Vizekanzler Blücher vom 5. 6. 1962, BA, B 146–1194.

<sup>46</sup> Aufzeichnung über die interne Besprechung betr. die Transferfrage am 10. Juni 1952 (Baur) vom 11. 6. 1952, BA, B 146–1225.

<sup>47</sup> Note by Sir George Rendel of Conversation with Herr Abs at June 4<sup>th</sup> 1952, PRO, FO 371–100085.

#### 4. DIE ROGERS-KRISE UND DER ERFOLG DER VERHANDLUNGEN

Anfang Juni wurden die informellen Gespräche zwischen der Deutschen Delegation und den Gläubigern aufgenommen. Beide Seiten schienen nun bereit, sich in dem von Abs in seiner Rede vor dem *Steering Committee* geforderten Geist an ihre jeweilige Grenze heranzutasten. Dabei zeichneten sich erstaunlich schnell Lösungsansätze für eine Reihe wichtiger Probleme ab. Unmittelbar nach seiner Rückkehr aus Bonn traf Abs mit Rogers und Niemeyer zu vertraulichen Gesprächen zusammen, die sich im wesentlichen auf die Regelung der großen Reichsanleihen konzentrierten. Damit zu beginnen, war aus zwei Gründen sinnvoll: Zum einen machten die Dawes- und die Young Anleihe zusammen einen wesentlichen Teil der deutschen Auslandsverschuldung aus, zum anderen würde sich eine Regelung dieser öffentlichen Schuldenkategorie auch positiv in anderen, privaten Kategorien niederschlagen. Modellcharakter hatte hier vor allem die Regelung der Goldklauselfrage, weil zahlreiche Anleihen der Industrie und sonstiger Emittenten ebenfalls mit einer Goldklausel ausgestattet waren.

Niemeyer und Rogers präsentierten einen Vorschlag, der im Kern darauf zielte, das Kapital unangetastet zu lassen und die nötige Reduzierung der Gesamtsumme allein über die Zinsseite vorzunehmen. Diese umfaßte wiederum zwei getrennte Bereiche: die künftig zu zahlenden Zinsen auf der einen und die seit dem Ausbruch des Krieges aufgelaufenen rückständigen Zinsen der notleidend gewordenen Reichsanleihen auf der anderen Seite. Die Gläubiger schlugen vor, den künftig für die beiden Anleihen zu zahlenden Zinssatz auf das Niveau des deutsch-britischen Zahlungsabkommens von 1938 abzusenken. Für die Dawes-Anleihe bedeutete dies eine Senkung des Zinsniveaus von 7% des ursprünglichen Kontraktsatzes auf 5% und für die Young-Anleihe von ehemals 5½% auf 4½%. Die rückständigen Zinsen sollten fundiert, zu einem noch festzulegenden Zinssatz neu kapitalisiert und nach einigen Jahren mit 1% amortisiert werden. Die Zahlungen für einen Teil der rückständigen Zinsen – im Gespräch war ein Drittel – sollten bis zum Zeitpunkt der Wiedervereinigung zurückgestellt werden.<sup>1</sup>

Abs sagte zu, den Vorschlag gründlich zu prüfen, obwohl er deutlich teurer kam und in keinem Punkt dem alten deutschen Vorschlag entsprach. Dieser hatte einen Kapitalschnitt von 40%–50%, eine Reduktion des künftigen Zinssatzes auf durchschnittlich 3% und eine vollständige Streichung

---

<sup>1</sup> London (Gifford) to Secretary of State, 4. und 5. 6. 1952, NA, RG 59–1517.

der rückständigen Zinsen vorgesehen. Abs akzeptierte, daß eine Reduzierung des Kapitals für die Gläubiger prinzipiell nicht in Frage kam, sah aber hinsichtlich der Behandlung der aufgelaufenen Zinsen noch erheblichen Diskussionsbedarf. Wenn es keinen Kapitalschnitt geben sollte, dann mußte dem Territorialfaktor eben auf andere Weise Rechnung getragen werden. Auch über den Satz der künftig für die Dawes- und die Young-Anleihe zu zahlenden Zinsen war laut Abs das letzte Wort noch nicht gesprochen.<sup>2</sup> Er hielt es aber für eine tragfähige Lösung, die rückständigen Zinsen der Reichsanleihen ganz oder teilweise in eine sogenannte Schattenquote einzubringen und ihre Bedienung von der deutschen Wiedervereinigung abhängig zu machen.

Für Abs war nicht der Titel bedeutend, unter dem etwas geschah, relevant war für ihn eigentlich nur, daß ein erheblicher Teil der Schuldensumme langfristig zurückgestellt werden konnte. Als Bankier war sich Abs der segensreichen Wirkung, den der Faktor Zeit auf Schuldverhältnisse ausüben konnte, sehr bewußt. Für die „politischen Bedenken“, die vom Delegationsmitglied Ministerialrat Vogel gegen die Einrichtung einer Schattenquote vorgebracht wurden, hatte Abs kein Verständnis. Er hielt sie im wesentlichen für Juristerei.

In einer Aufzeichnung hatte Vogel Bedenken gegen die Verquickung von Verpflichtungen der Bundesrepublik mit einem wiedervereinigten Deutschland geltend gemacht. Ein solcher „Automatismus“ griff nach Vogels Auffassung in die Entscheidungsfreiheit eines wiedervereinigten Deutschlands ein und bildete möglicherweise einen Verstoß gegen Artikel 7 Absatz 3 des Generalvertrags.<sup>3</sup> Vogel sah es auch deshalb als inakzeptabel an, den in der Schuldenerklärung zugesagten Ausgleich für die beschränkte territoriale Jurisdiktion der Bundesrepublik durch Zugeständnisse im Zinsbereich abzudecken, weil im ursprünglichen deutschen Angebot bei den Reichsschulden ein Kapitalschnitt *und* eine Streichung der rückständigen Zinsen verlangt worden war. Die nun von den Gläubigern angebotene Rückstellung eines Teils der aufgelaufenen Zinsen als Konzession zu verkaufen, hielt Vogel für geradezu unverschämt, weil es sich bei diesen Zinsen um den „am meisten odiose[n] Teil der Gläubiger-Forderung“ handeln würde. Vogel erhob die Forderung, das Abkommen mit einer Revisionsklausel für den Fall der Wiedervereinigung zu versehen. Dies lehnte Abs seinerseits kategorisch ab. Er hielt eine Revisionsklausel für höchst gefährlich, weil damit zu einem späteren Zeitpunkt rückwirkend viele Regelungen in Frage gestellt werden

<sup>2</sup> Roberts to Strang, 11. 6. 1952, PRO, FO 371–100086.

<sup>3</sup> Aufzeichnung Vogel betr. Schattenquote vom 13. 6. 1952, BA, B 146–1194.

konnten, die in London vereinbart worden waren, und es war mehr als fraglich, ob damit eine Wende zum Besseren verbunden sein würde.<sup>4</sup>

Auch damals gab es bereits Stimmen, die vor einer falschen Symbiose von Wiedervereinigung, wirtschaftlicher Prosperität und finanzieller Leistungsfähigkeit warnten. Für seine Agitation gegen die Schattenquote erhielt Vogel Rückendeckung von seinem Minister.<sup>5</sup> Vizekanzler Blücher äußerte in einem Schreiben an Abs politische Bedenken gegen die „Konstruktion der Schattenquote“. Er könne sich des Eindrucks nicht erwehren, „daß wir bei einer Zustimmung zu einer derartigen Lösung ein unerwünschtes Präjudiz in der Frage der Wiedervereinigung schaffen würden.“<sup>6</sup> Blücher plädierte mit Verve für eine vollständige Streichung der zwischen 1945 und 1949 aufgelaufenen Zinsen. Er begründete dies mit der von den Alliierten in dieser Zeit aufgehobenen deutschen Zentralinstanz und der daraus resultierenden Handlungsunfähigkeit Deutschlands bis zur Gründung der Bundesrepublik. Vor diesem Hintergrund stehe es den Alliierten schlecht an, „die volle Erfüllung vertraglich gegen das ehemalige Deutsche Reich aufgelaufener Zinsen zu fordern.“<sup>7</sup> Blücher äußerte im übrigen Zweifel, ob der Bundestag einer Schattenquote zustimmen würde. Er selbst würde es bedauern, „wenn bei der bisherigen Einmütigkeit, die bei den großen Parteien über die Schuldenregelung bestand, durch unnötiges Hineintragen politischer Gesichtspunkte ein neuer Streit in der Frage der Wiedervereinigung hervorgerufen würde.“<sup>8</sup>

Eine erneute Debatte im Bundestag war das letzte, was Abs gebrauchen konnte, nachdem er sich persönlich viel Mühe gegeben hatte, die parlamentarische Aufregung um die Ratifizierung der Schuldenerklärung und um die Einbeziehung des Auslandsvermögens in die Londoner Verhandlungen zu kalmieren.<sup>9</sup> Zu diesem Zweck hatte er eine Reihe von Gesprächen mit wichtigen Abgeordneten des Deutschen Bundestags geführt.<sup>10</sup> Abs fühlte sich durch das Schreiben von Minister Blücher alarmiert und bat ihn um eine persönliche Unterredung.<sup>11</sup> Dabei machte er den Minister eindringlich auf die negativen Auswirkungen aufmerksam, die die öffentliche Diskussion gewisser Themen in der Heimat auf die Verhandlungen in London haben

---

<sup>4</sup> Vermerk Vogel vom 23. 6. 1952, ebd.

<sup>5</sup> Vogel an Baur (London) vom 17. 6. 1952, ebd.

<sup>6</sup> Minister Blücher an Abs (London) vom 19. 6. 1952, ebd.

<sup>7</sup> Ebd.

<sup>8</sup> Ebd.

<sup>9</sup> Telegram Abs an Auswärtiges Amt vom 6. 6. 1952, PA/AA, Abt. II Nr. 1556 (LSA 49).

<sup>10</sup> Vogel (London) an Witschel vom 5. 6. 1952, BA, B 146–1194.

<sup>11</sup> Vermerk Vogel vom 21. 6. 1952, ebd.

würden. Für dieses Argument zeigte Blücher durchaus Verständnis, er hielt aber an seinen grundsätzlichen Bedenken gegen die Einrichtung einer sogenannten Schattenquote und gegen die Geltendmachung rückständiger Zinsen der Reichsanleihen aus den Jahren 1945–1949 fest.<sup>12</sup>

Abs zeigte sich trotzdem verhalten optimistisch, daß bei den Reichsschulden eine Einigung zu erzielen sein würde.<sup>13</sup> Voraussetzung dafür war aber, daß in der Goldklauselfrage eine Lösung gefunden werden konnte. Dies hing nicht von den Deutschen ab, die hier nur mittelbar betroffen waren, sondern von den Gläubigern selbst. Primär handelte es sich um einen Streitpunkt zwischen den amerikanischen Gläubigern auf der einen und den britischen und europäischen Gläubigern – mit Ausnahme der Schweizer – auf der anderen Seite. Es ging um die Frage, inwieweit die Goldklausel, mit der zahlreiche deutsche Anleihen der zwanziger und frühen dreißiger Jahre ausgestattet worden waren, noch angewendet werden durfte. Die Anwendung von Goldklauseln war in den USA seit 1933 gesetzlich verboten. Das Verbot galt für alle rein amerikanischen und für alle internationalen Verträge, an denen die USA beteiligt war.

Die wichtigste internationale deutsche Anleihe, die eine Goldklausel zum Schutz gegen Währungsverluste enthielt, war die Young-Anleihe. Bei dieser Anleihe handelte es sich um eine Parallelanleihe, die in neun Tranchen auf den Kapitalmärkten verschiedener Länder in der jeweiligen Landeswährung emittiert worden war.<sup>14</sup> Die Ländertranchen unterlagen alle den gleichen Bedingungen, die in einem *General Bond* festgelegt worden waren. Für alle Tranchen der Young-Anleihe war garantiert worden, daß „the principal and interest of each bond shall be payable...in the currency of the country in which it is issued, the unit of such currency being defined for the purpose of these presents in all circumstances by the weight of fine gold determined by law as at present in force.“<sup>15</sup> Daneben galt, daß Zinsen und Tilgung „will be paid in time of war as of peace.“<sup>16</sup> Eine Aufhebung der Goldklausel der Young-Anleihe und anderer goldklauselgesicherter Verträge kam den Interessen der Bundesrepublik sehr entgegen, weil sich bei einer Zugrundelegung des Nennwerts die Schuldenlast erheblich verminderte. Fast alle Währungen hatten in den dreißiger und vierziger Jahren erheblich an Wert eingebüßt. Lediglich der US-Dollar und der Schweizer Franken waren ins-

<sup>12</sup> Besprechungsnotiz Vogel vom 30. 6. 1952, ebd.

<sup>13</sup> Niederschrift Baur über den Stand der Schuldenkonferenz am 12. 6. 1952, ebd.

<sup>14</sup> Vgl. HORN, S. 112ff.

<sup>15</sup> German Government International 5½ per cent Loan 1930: General Bond (gez. Paul Moldenhauer), BA, B 146–1184.

<sup>16</sup> Ebd.

gesamt stabil geblieben. Die Deutschen hatten sich den amerikanischen Standpunkt einer internationalen Ungültigkeit der Goldklausel zu eigen gemacht und bereits während der Vorverhandlungen die Möglichkeit in Betracht gezogen, die Goldklausel in den betroffenen Anleihen durch eine Dollarklausel zu ersetzen. Damit sollten zwei wichtige Ziele erreicht werden: erstens die Verpflichtung zur Gleichbehandlung aller Tranchen, und zweitens sollte verhindert werden, daß einige besonders schwer vom Währungsverfall betroffene Tranchen, wie z. B. die französische, ins Bodenlose fielen.

Aus europäischer Perspektive hätte die Beibehaltung der Goldklausel natürlich die beste aller Lösungen dargestellt. Sie war aber gegen den dezidierten Willen der USA kaum durchsetzbar, obwohl es juristisch fragwürdig war, ob die inneramerikanische Rechtsposition quasi durch die Hintertür international verbindlich gemacht werden konnte. Die Gläubiger wußten jedoch nicht, daß sich die TCGD intern bereits im November 1951 auf die Ersetzung der Goldklausel durch eine Hartwährungsklausel geeinigt hatte. Auch vor den Deutschen war der Beschluß geheim gehalten worden, denen aber nicht gänzlich verborgen geblieben war, daß es in diesem Punkt eine gewisse Interessenkoinzidenz mit der TCGD gab.<sup>17</sup> Neben dem US-Dollar hatte anfänglich auch der wertstabile Schweizer Franken als Goldersatz zur Diskussion gestanden. Die TCGD bevorzugte letztlich aber den Dollar. Ob es klug war, die Entscheidung gegen die Goldklausel vor den Gläubigern geheim zu halten, steht auf einem anderen Blatt. Offenbar wollte man Diskussionen zur Unzeit vermeiden, denn es war damit zu rechnen, daß die europäischen Gläubiger der Young-Anleihe auf Grund ihrer guten Rechtsposition einen Verzicht auf die Anwendung der Goldklausel nicht einfach hinnehmen würden. Theoretisch denkbar war ja auch, daß die Goldklausel in allen Tranchen beibehalten wurde, die nicht auf Dollar lauteten. An der erdrückenden Machtposition des Hauptgläubigers USA führte aber kein Weg vorbei. Deshalb schien die Dollarklausel, die den Gläubigern 30%–40% weniger bescherte als ihnen bei einer Einlösung der Goldklausel zugestanden hätte, die zweitbeste Lösung zu sein. Frankreich und Großbritannien bestanden darauf, die vertraglich zugesicherte Goldklausel nicht einfach ersatzlos zu streichen und sämtliche Tranchen nur zum Nennwert zu bedienen, denn nur die Dollar- und die Schweizer Franken-Tranchen hatten ihren Wert vergleichsweise gut gehalten. Besonders schlecht sah es für die französischen und italienischen Gläubiger aus, deren Anleihen nur

---

<sup>17</sup> Gold Clause: Note of April 3<sup>rd</sup>, 1952, by Rendel, PRO, FO 371–100103.

noch einen Bruchteil ihres früheren Werts besaßen. Viele Gläubiger sahen in einer Umstellung von der Gold- auf die Dollarklausel bereits eine so drastische Reduzierung ihrer Forderungen, daß weitere Zugeständnisse für sie per se nicht mehr in Frage kamen. Die von deutscher Seite immer wieder erhobene Forderung nach einer Berücksichtigung der territorialen Beschränkung der Bundesrepublik betrachteten sie damit als erledigt. Jedenfalls wurde dieses Argument in den Diskussionen von den Gläubigern gelegentlich vorgebracht.

Die Entscheidung zur Ersetzung der Gold- durch die Dollarklausel vom November 1951 war innerhalb der TCGD zwar einstimmig erfolgt, Pierson hatte seine Kollegen allerdings darauf aufmerksam gemacht, daß damit eine gewisse Benachteiligung der amerikanischen Anleihegläubiger verbunden war, weil nur sie zum Nennwert bedient werden würden. Alle anderen Tranchen – mit Ausnahme der schweizerischen – würden aufgewertet. Dem Besitzer eines \$ 1000 Anteilsscheins hätten bei Anwendung der Goldklausel etwa \$ 1700 zugestanden, für die er bei der vorgesehenen Regelung keinerlei Ausgleich erhielt. Pierson hatte dem Beschluß der TCGD aber trotz gewisser Bedenken zugestimmt. Er hoffte wohl, daß die amerikanischen Gläubiger die Regelung entweder akzeptierten oder sich anderweitig ein Kompromiß finden lassen würde.<sup>18</sup> Ein frommer Wunsch, denn der einflußreiche amerikanische Gläubigervertreter Rogers hatte schon in früheren Diskussionen über den Umgang mit der Goldklausel zu verstehen gegeben, daß er mit einer Schlechterstellung seiner Klientel keinesfalls einverstanden sein würde.

Noch während der Osterpause machte Rogers diesen Standpunkt offiziell. Er lehnte es ausdrücklich ab, daß die britischen Gläubiger mehr als den Nennwert in Pfund Sterling erhalten sollten, wollte sich aber andererseits mit einer gewissen Besserstellung der drastisch im Wert gefallenen französischen und italienischen Tranchen einverstanden erklären. Die Briten lehnten diesen Vorschlag als inkonsistent ab. Trotzdem lancierte Rogers bei Pierson die Idee, die Goldklausel in den europäischen Tranchen durch eine Sterlingklausel zu ersetzen. Damit wäre für die stark wertgeminderten Tranchen eine Art Härtefallregelung getroffen worden, die Briten hätten den Wertverlust ihrer Währung jedoch voll zu tragen gehabt. Auf diesen Vorschlag wollten sich aber weder Gregh noch Rendel einlassen. Ihnen bereitete das weitere Verhalten von Pierson erhebliche Sorgen. Offiziell stand

---

<sup>18</sup> TCGD: Minutes of the 46<sup>th</sup> meeting on 13<sup>th</sup> November in Lancaster House: Treatment on gold clause in foreign exchange obligations (Memorandum by French Delegation), 10. 12. 1951, ebd.



Pierson zwar nach wie vor zum November-Beschluß der TCGD, seine Be-teuerungen klangen in den Ohren seiner britischen und französischen Kol-legen aber pflaumenweich.<sup>19</sup> Die entscheidende Frage war, ob Pierson auch dann standfest bleiben würde, wenn Rogers seinen Druck erhöhte.

Die Haltung der amerikanischen Regierung in dieser Frage war ambiva-lent. Einerseits wollte man den sich abzeichnenden Erfolg der Schulden-konferenz wegen der Goldklauselfrage nicht aufs Spiel setzten. Die deut-sche Seite hatte sich nach der Osterpause sichtbar bewegt und war den Wünschen der Gläubiger näher gekommen.<sup>20</sup> Andererseits drohte der auch in den Staaten nicht einflußlose Rogers, die Konferenz zu verlassen, wenn man seinen Forderungen nicht nachkam.<sup>21</sup> Pierson wurde angewiesen, sich erst einmal taub zu stellen und Rogers gewähren zu lassen.<sup>22</sup> Dieser zeigte sich Anfang Juni noch optimistisch, seinen Standpunkt in London aus eige-ner Kraft durchsetzen zu können. Die amerikanischen Mitglieder der TCGD waren da weitaus skeptischer, hofften aber dennoch auf einen Kom-promiß.<sup>23</sup> Es erleichterte die Situation nicht, daß Sir Otto Niemeyer seiner-seits im Namen der britischen Anleihegläubiger auf der vertragsgemäßen Anwendung der Goldklausel beharrte. Sowohl Rogers als auch Niemeyer wandten sich direkt an Abs und versuchten, ihn in getrennten Unterredun-gen von ihrem jeweiligen Standpunkt in der Goldklauselfrage zu überzeu-gen. Abs lehnte es jedoch strikt ab, in dieser schwierigen Frage den Schieds-richter zu spielen. Er hatte genug eigene Probleme zu lösen und war froh, hier einmal die komfortable Rolle des interessierten Beobachters einneh-men zu können.<sup>24</sup> Abs machte allerdings kein Geheimnis daraus, daß ihm die Meinung von Rogers sehr viel bedeutete, und zwar nicht nur deshalb, weil die amerikanische Position in der Goldklauselfrage für die Bundesre-publik günstiger kam als die britische, sondern weil ein „overall debt settle-ment“ ohne Mitwirkung der amerikanischen Anleihegläubiger ein Wider-spruch in sich selbst war.

Alle Hoffnungen, daß die Gläubiger untereinander doch noch zu einer Einigung in der Goldklauselfrage gelangen könnten, zerstoben aber rasch. Pierson hatte Rogers in einem persönlichen Gespräch vergeblich zu über-zeugen versucht, mit den europäischen Gläubigern einen Ausgleich zu su-chen. Rogers lehnte dies ab und kündigte erneut seinen Rückzug von der

<sup>19</sup> Gold Clause: Note of April 3<sup>rd</sup>, 1952, by Rendel, ebd.

<sup>20</sup> Symons to Rendel: Progress Report of 11<sup>th</sup> June, 12. 6. 1952, PRO, FO 371-100086.

<sup>21</sup> Gold Clause in Young-Loan (o. Datum), PRO, FO 371-100104.

<sup>22</sup> Department of State (Acheson) to US Embassy London, 5. 6. 1952, NA, RG 59-1517.

<sup>23</sup> Gifford (London) to Secretary of State, 6. 6. 1952, ebd.

<sup>24</sup> Waley to Rendel, 5. 6. 1952, PRO, FO 371-100103.

Konferenz an, falls sein Standpunkt nicht akzeptiert würde. Er beharrte auf seiner Meinung, daß die Anwendung der Dollarklausel eine Diskriminierung der amerikanischen Gläubiger und einen Verstoß gegen den Gleichheitsgrundsatz der Young-Anleihe darstelle. Denn während der amerikanischen Gläubiger nur den auf dem Anteilsschein aufgedruckten Nennwert erhielt, würden dem britischen Gläubiger für 1 £ entweder \$ 4,86 oder \$ 2,80 zustehen, je nachdem ob der Dollarkurs von 1930 oder der aktuelle Kurs den Berechnungen zugrunde gelegt wurde. Französische Gläubiger würden durch die Dollarklausel sogar den vierzehnfachen Nennwert erhalten. Rendel und Grehg drängten Pierson immer entschiedener, sich eindeutig und offen zum Beschluß vom November 1951 zu bekennen. Pierson scheute aber eine definitive Stellungnahme und suchte statt dessen intensiv nach einem alternativen Ausweg aus der Sackgasse. Seine Anregung, vielleicht doch auf Rogers' Vorschlag einzugehen, die Goldklausel durch eine Sterling-Klausel zu ersetzen und dafür die britischen Gläubiger mit *ex-gratia*-Zahlungen aus dem liquidierten deutschen Auslandsvermögen zu entschädigen, wurde von den Kollegen als nicht praktikabel zurückgewiesen.<sup>25</sup>

Die Gefahr eines möglichen Scheiterns der Konferenz nahm immer deutlichere Konturen an. Peinlicherweise war dafür nicht die im Vorfeld der Konferenz gelegentlich befürchtete deutsche Halsstarrigkeit verantwortlich, sondern die Unfähigkeit der Gläubiger, in diesem einen Punkt zu einem Kompromiß zu finden. Im *Foreign Office* war man zutiefst enttäuscht, daß Pierson nicht in der Lage oder auch nicht willens gewesen war, Rogers zur Vernunft bringen.<sup>26</sup> Die Fronten in der Goldklauselfrage waren total verhärtet. Niemeyer forderte mit französischer und niederländischer Unterstützung entweder die vertragsgemäße Beibehaltung der Goldklausel in den europäischen Tranchen oder – falls das unmöglich sein würde – deren Ersetzung durch die Dollarklausel. Eine andere Lösung kam nicht in Frage. Rogers verlangte dagegen mit Unterstützung der Schweizer die Bedienung aller Tranchen zum Nennwert. Nur so könnte die Gleichbehandlung aller Tranchen gewährleistet werden. Da eine Annäherung der Standpunkte nicht in Sicht war, wiederholte Rogers seine Drohung, zu Konsultationen mit dem *Foreign Bondholders Protective Council* über das weitere Vorgehen nach New York zurückzukehren. Er behauptete vollmundig, daß nicht nur

<sup>25</sup> Note of an informal meeting of members of the Tripartite Commission on German Debts on 13<sup>th</sup> June, 1952, at Lancaster House in Sir George Rendel's room, ebd.

<sup>26</sup> German Debt Conference: Difference with U.S. Bondholders on treatment of Gold Clause (Crawford), 14. 6. 1952, ebd.

seine eigene Organisation, sondern die gesamte New Yorker Finanzwelt mit Ausnahme einiger kommerzieller Banken voll hinter ihm und seiner Position stünde.<sup>27</sup>

Der generelle Wahrheitsgehalt dieser Aussage wurde von der TCGD zwar bezweifelt, Kenner der New Yorker Szene hielten es aber für durchaus möglich, daß Rogers bei weniger gut informierten Mitgliedern seines *Foreign Bondholders Protective Council* Unterstützung für seine kompromißlose Strategie finden könnte.<sup>28</sup> An der Entschlossenheit von Rogers, seinen Standpunkt mit aller Härte durchzufechten und notfalls auch die Konferenz an dieser Frage scheitern zu lassen, bestanden in London kaum Zweifel. Ein hoher Beamter des *Foreign Office* faßte die Lage verbittert in einem einzigen Satz zusammen: „As usual, the Americans want everybody else to march their way.“<sup>29</sup> Die Bemerkung zielte nicht nur auf James Grafton Rogers, sondern auch auf Pierson und die hinter ihm stehende amerikanische Regierung. Die Briten hatten nach dem Ende des Krieges schon mehrfach die schmerzliche Erfahrung machen müssen, daß die Amerikaner im Zweifel ihre Interessen ohne besondere Rücksicht auf andere durchzusetzen trachteten, und man war sich in London nicht wirklich sicher, wie die Amerikaner ihre Interessen in der Goldklauselfrage genau definierten. Das latente Gefühl von Unsicherheit und die Ohnmacht, den Knoten nicht mit einem kräftigen Hieb durchschlagen zu können, nagte kräftig am Selbstwertgefühl der Briten.

Am 17. Juni machte Rogers seine Drohung wahr und reiste zurück nach New York. Rogers hatte den Mitgliedern der TCGD kurz vor seiner Abreise signalisiert, daß er möglicherweise zu einer Modifizierung seines rigiden Standpunkts bereit wäre, falls auf anderem Wege eine Besserstellung der US-Tranche bewerkstelligt werden könnte. Die Tür blieb damit zumindest einen Spalt breit offen. Die Lage war also nicht hoffnungslos. Klar war allerdings auch, daß eine Lösung nicht zum Nulltarif zu haben sein würde. Man mußte den amerikanischen Gläubigern ein Stück weit entgegenkommen. Konkrete Vorstellungen, wie eine Lösung des Problems denn aussehen könnte, gab es zu diesem Zeitpunkt aber noch nicht. Es fehlte ein logischer Schlüssel, der eine gewisse Besserstellung der Dollartranche rational begründbar und damit für alle Seiten akzeptabel machte.<sup>30</sup>

<sup>27</sup> Gifford to Secretary of State, 16. 6. 1952, NA, RG 59–1517.

<sup>28</sup> Brussels (Cowen) to Secretary of State, 19. 6. 1952, ebd.

<sup>29</sup> Handschriftliche Notiz Strang, 14. 6. 1952, PRO, FO 371–100103.

<sup>30</sup> Gifford to Secretary of State, 14. 6. 1952, NA, RG 59–1517; Foreign Office to Sir Christopher Steel (Embassy Washington), 18. 6. 1952, PRO, FO 371–100103.

Nach eingehenden Diskussionen der Lage wurde im *Foreign Office* beschlossen, sich direkt mit dem *State Department* in Verbindung zu setzen.<sup>31</sup> Außenminister Eden richtete in einem Gespräch mit US-Botschafter Gifford die Bitte an die amerikanische Regierung, auf Rogers und den *Foreign Bondholders Protective Council* Druck ausüben. Gifford wurde von Eden ein Memorandum mit Vorschlägen zur Regelung der Young-Anleihe übergeben. Angeführt waren darin die wichtigsten Gründe für die ersatzweise Anwendung der Dollarklausel in den europäischen Tranchen goldklauselgesicherter Anleihen. Nur die Dollarklausel biete einen für die europäischen Gläubiger akzeptablen Kompromiß zum Verzicht auf die Goldklausel, deren generelle Ungültigkeit als juristisch fragwürdig eingestuft wurde.<sup>32</sup> In der britischen Presse erschienen kritische Berichte über den Rückzug des amerikanischen Gläubigervertreeters Rogers, die mit der Forderung verbunden waren, das Problem Goldklausel oder Dollarklausel notfalls auf Regierungsebene zu regeln.<sup>33</sup> Auch die Franzosen entschlossen sich zu direkten Kontakten mit der amerikanischen Regierung.<sup>34</sup> Pierson bat das *State Department* ebenfalls, auf Rogers und den *Council* einzuwirken, um den Erfolg der Konferenz nicht generell zu gefährden. Abgesehen von der Goldklauselproblematik waren die Verhandlungen über die Reichsanleihen auf einem guten Weg, und eine Regelung dort war ein wichtiger Schritt zu einem Schuldenabkommen.<sup>35</sup>

Angesichts der schwierigen Lage erklärte sich das *State Department* bereit, dem *council* deutlich zu machen, daß ein dauerhafter Rückzug aus London und das damit zwangsläufig verbundene Scheitern der Schuldenverhandlungen nicht im Interesse der USA lägen. Es sollte ein Kompromiß angestrebt werden, der allerdings mit den berechtigten Interessen der amerikanischen Anleihegläubiger vereinbar sein mußte.<sup>36</sup> Damit gab die amerikanische Regierung zu erkennen, daß sie einen gewissen Ausgleich für die amerikanischen Gläubiger für notwendig erachtete. Eine schlichte Ersetzung der Gold- durch die Dollarklausel ohne jede Rücksichtnahme auf die speziellen Interessen der amerikanischen Anleihegläubiger kam offensichtlich nicht mehr in Frage. Die amerikanische Regierung befand sich in einer schwierigen Situation, weil sie von mehreren Seiten erheblich unter Druck stand. Einerseits wurde sie von der britischen und der französischen Regie-

<sup>31</sup> Minute Crawford to Roberts, 18. 6. 1952, ebd.

<sup>32</sup> Record of meeting held in the Foreign Office on May 20<sup>th</sup>, 1952, PRO, FO 371-100104.

<sup>33</sup> Gifford to Secretary, 19. 6. 1952, NA, RG 59-1517.

<sup>34</sup> Crawford: Gold Clause (confidential), 19. 6. 1952, PRO, FO 371-100103.

<sup>35</sup> Gifford (London) to Secretary of State, 12. 6. 1952, NA, RG 59-1517.

<sup>36</sup> Department (Acheson) to US Embassy London, 18. 6. 1952, ebd.

rung massiv bedrängt, Rogers und den *Council* zu einer Billigung der Dollarklausel zu drängen.<sup>37</sup> Andererseits drohte die Gefahr, daß Rogers den *Congress* wegen der Diskriminierung der amerikanischen Gläubiger zu mobilisieren versuchte. Daraus konnte sich ein zusätzliches Störpotential für die Schuldenkonferenz in London entwickeln. Es hatte bereits Proteste gegen die geplante Reduzierung der amerikanischen Nachkriegsforderungen gegeben, weil diese zu Lasten des amerikanischen Steuerzahlers erfolge.<sup>38</sup> Rogers scheute sich nicht, dem *State Department* offen mit der Instrumentalisierung der Legislative für seine Zwecke zu drohen.

Eine erste Unterredung, die am 20. Juni zwischen hochrangigen Beamten des *State Department*, Rogers und anderen Vertretern des *Foreign Bondholders Protective Council* stattfand, endete in „complete disagreement.“<sup>39</sup> Rogers gab sich unnachgiebig und beharrte darauf, daß ein Kompromiß bisher nicht an ihm, sondern an der inflexiblen Haltung der britischen und europäischen Gläubiger gescheitert sei. Den Einwand, die amerikanische Regierung könnte unter Umständen gezwungen sein, die Dollarklausel auch ohne sein Plazet zu akzeptieren, konterte Rogers ungerührt mit der Drohung, seinen Feldzug gegen die diskriminierende Behandlung der amerikanischen Gläubigerinteressen öffentlich zu führen. Damit wäre weder der Wiederherstellung der deutschen Kreditwürdigkeit noch der Wahrung des inneramerikanischen Friedens gedient. Rogers und sein Begleiter Bundy ließen keinen Zweifel daran, daß es ihnen nicht, wie verschiedentlich gemutmaßt, um bloße Gesichtswahrung ging, sondern tatsächlich um handfeste Konzessionen für die amerikanischen Gläubiger. Rogers wiederholte sein Angebot, das er vor seiner Abreise der TCGD gemacht hatte: Akzeptanz der Dollarklausel, wenn für die amerikanischen Gläubiger ein finanzieller Ausgleich geschaffen wurde. Zur Diskussion standen eine Verkürzung der Laufzeit der US-Tranche, höhere Zinssätze o.ä.<sup>40</sup> Damit wurde erstmals offen angesprochen, in welcher Richtung ein Ausweg aus dem Dilemma gefunden werden konnte.<sup>41</sup> Pierson sprach darüber vertraulich mit Abs, der grundsätzlich offen reagierte, dem aber noch nicht klar war, wie eine solche

<sup>37</sup> Brief: Discussion with Mr. Acheson and Mr. Schuman on the Gold Clause Question in the German Debt Conference on June 27<sup>th</sup>, 26. 6. 1952, PRO, FO 371-100104.

<sup>38</sup> Department to US Embassy (London), 23. 6. 1952, NA, RG 59-1517; Gifford (London) to Secretary of State, 23. 6. 1952, NA, RG 43-183.

<sup>39</sup> Department (Acheson) to London, 21. 6. 1952, NA, RG 59-1517.

<sup>40</sup> Department of State: Memorandum of conversation re Gold Clause Problem in German debt negotiations, 20. 6. 1952; Department (Acheson) to London, 21. 6. 1952, ebd.

<sup>41</sup> Rendel: United States' Attitude to Young-Loan, 25. 6. 1952, PRO, FO 371-100104.

Besserstellung logisch begründet und damit für alle Seiten akzeptabel gemacht werden konnte.<sup>42</sup>

Niemeyer verfocht mit breiter Unterstützung der europäischen Anleihegläubiger nach wie vor den Standpunkt, daß Rogers isoliert dastehen würde und Zugeständnisse nicht in Frage kämen. Sein demonstrativer Optimismus, die USA würden früher oder später schon einschwenken, wurde von Rendel nicht geteilt, der den Amerikanern allerdings eine gewisse Unberechenbarkeit attestierte: „... the right hand of the American Administration often did not know what its left hand was doing and the Administration could accordingly not be relied upon invariably to realise America's best interest until too late.“<sup>43</sup> Niemeyers Bemühungen, Abs zu weiteren Verhandlungen über die Young-Anleihe auch ohne amerikanische Beteiligung zu bewegen, schlugen fehl, weil Abs dies für wertlos erachtete. Die Amerikaner nahmen diese Reaktion befriedigt zur Kenntnis, weil sich damit ihre Befürchtung als grundlos erwies, die Deutschen könnten sich unter der Hand mit den europäischen Anleihegläubigern verständigen wollen.<sup>44</sup> Diese Gefahr bestand nie wirklich, weil Abs sich der überragenden Bedeutung der Amerikaner stets bewußt war. Gegen deren Interessen war ein Erfolg der Schuldenkonferenz aus seiner Sicht nicht machbar.

Obwohl Abs von vielen Seiten ins Vertrauen gezogen wurde, stellte er sich nach wie vor auf den Standpunkt, daß der Streit um die Goldklausel primär eine britisch-amerikanische Auseinandersetzung war, in die er nicht hineingezogen werden wollte.<sup>45</sup> Trotzdem versuchte er mit taktischem Geschick, die Situation zur Stärkung der deutschen Verhandlungsposition zu nutzen. So ließ er die TCGD wissen, daß die Deutsche Delegation unter Umständen genötigt sein könnte, auf die für Deutschland finanziell wesentlich günstigere Linie von Rogers einzuschwenken. Abs verwies in diesem Zusammenhang auf die immensen finanziellen Zugeständnisse, die ihm von den Gläubigern in den letzten Wochen abgenötigt worden waren. Die Transfersumme war dadurch auf eine Höhe geschraubt worden, die nach Auffassung von Abs ein zusätzliches Entgegenkommen im Bereich der Nachkriegsschulden unvermeidlich machte. Der deutsche Vorschlag vom 23. Mai ging von einer jährlichen Transfersumme von DM 500 Millionen

<sup>42</sup> Gifford to Secretary, 24. 6. 1952, NA, RG 59–1517.

<sup>43</sup> Summary of points made at the weekly meeting between the U.K. Delegation to the Tripartite Commission on German Debts and the principal U.K. Creditors representatives held at Lancaster House on June 25<sup>th</sup>, 26. 6. 1952, PRO, FO 371–100086.

<sup>44</sup> Gifford to Secretary, 19.6. und 25. 6. 1952, NA, RG 59–1517.

<sup>45</sup> Vogel (London) an Vizekanzler Blücher vom 25. 6. 1952, PA/AA, Abt. II, Nr. 1557 (LSA 50).

aus, die sich nach etwa fünf Jahren auf DM 600 Millionen steigern sollte. Nach dem gegenwärtigen Stand der Verhandlungen erhöhte sich die Transferannuität auf DM 660 Millionen bzw. DM 720 Millionen nach fünf Jahren.<sup>46</sup> Abs schlug deshalb vor, bei den amerikanischen Nachkriegsschulden die Tilgung oder die Zinsen für etwa fünf Jahre auszusetzen, um dadurch Raum für die Regelung der Vorkriegsschulden zu schaffen. Nach Darlegung von Abs reduzierte sich dann die deutsche Transferannuität in den Anfangsjahren auf aus Sicht von Abs akzeptable DM 570 Millionen. Die nach den fünf Jahren zu zahlende Annuität würde sich wegen der Rückstellungen allerdings auf etwa DM 750 Millionen erhöhen. Abs setzte also auf den Faktor Zeit.<sup>47</sup>

Der Vorschlag war nicht unproblematisch, denn es war fraglich, ob das *State Department* aus innenpolitischen Gründen darauf eingehen konnte. Trotzdem unterstützte Pierson den Vorschlag von Abs in einem Schreiben an seine Regierung, weil die Transferbelastungen für Deutschland nach dem gegenwärtigen Stand der Verhandlungen ein Maß erreicht hatte, das auch nach Meinung von Pierson weitere Konzessionen notwendig machte.<sup>48</sup> Die Briten schätzten die deutsche Transferfähigkeit – auch für den Dollar-Raum – auf Grund der positiven Entwicklung der deutschen Zahlungsbilanz im ersten Halbjahr des Jahres 1952 dagegen weitaus günstiger ein als Abs und Pierson. Eine zwingende Notwendigkeit zu weiteren Reduktionen im Bereich der Nachkriegsschulden sahen die Briten eigentlich nicht, insbesondere weil die wahlkampf-taktischen Erklärungen der Bundesregierung über die fabelhafte Entwicklung der deutschen Wirtschaft sie in ihrer Haltung bestärkten.

Hilfreich waren diese Erfolgsmeldungen für die deutschen Unterhändler in London bei Gott nicht.<sup>49</sup> Glücklicherweise wurde die Marschrichtung von den USA bestimmt.<sup>50</sup> Pierson stellte seiner Regierung anheim, den Briten und Franzosen bei den Nachkriegsschulden gleichfalls weitere Zugeständnisse abzuverlangen. Denkbar war eine Verlängerung der Laufzeit von

<sup>46</sup> Bericht (Stedtfeld) über die Londoner Schuldenkonferenz insbesondere Höhe der Transferleistungen (streng vertraulich) vom 12. 7. 1952, BA, B 102–6996 H.1.

<sup>47</sup> TCGD: Note of an informal meeting with Herr Abs and other representatives of the German Delegation on 2<sup>nd</sup> July in Lancaster House, 3. 7. 1952, PRO, T 236–3404; Vogel an Vizekanzler Blücher vom 2. 7. 1952, PA/AA, Abt. II Nr. 1557 (LSA 50).

<sup>48</sup> Gifford to Secretary of State, 2. 7. 1952, NA, RG 59–1517.

<sup>49</sup> Vgl. HERMANN J. ABS, *Zeitfragen der Geld- und Wirtschaftspolitik*. Aus Vorträgen und Aufsätzen (Schriftenreihe zur Geld- und Finanzpolitik, Bd. 3), Frankfurt a.M. 1959, S. 20.

<sup>50</sup> *Observations on the Economic and Financial Position of the Federal German Republic*. From Wahnerheide to Foreign Office (J.G. Ward). 16. 6. 1952, PRO, T 236–3404; Symons to Crawford (German Section), 9. 7. 1952, PRO, FO 371–100086.



20 auf 25 Jahre. Realistischerweise ging Pierson davon aus, daß sich vor allem die Briten heftig dagegen zur Wehr setzen würden.<sup>51</sup> Die Briten befürchteten in der Tat, daß ihnen die Amerikaner zwecks Gleichbehandlung Zugeständnisse abverlangen könnten. Sie sahen sich dazu aber finanziell außerstande.<sup>52</sup> Auf der anderen Seite war ihnen ein potentieller Schulteranschlag von deutschen Schuldnern und amerikanischen Anleihegläubigern – womöglich mit dem Segen der US-Regierung – eine alptraumhafte Vorstellung. Ohne konkret zu werden, war es Abs gelungen, die Dinge in Bewegung zu setzen. Rendel zeigte sich in einer Notiz über die möglichen Absichten von Abs sehr besorgt:

He [*Abs*] nevertheless gave me the impression of deriving some satisfaction from the division which has now developed in the ranks of his adversaries. I am much afraid that, unless we can bring the American bondholders into line in the near future, Herr Abs may well try to reopen a number of questions on which a provisional agreement has already been reached between him and the creditors.<sup>53</sup>

Soweit kam es aber nicht, weil sich die amerikanische Regierung ungeachtet möglicher Proteste von Senat oder Congress dazu entschloß, die Tilgung der Nachkriegsschulden auf fünf Jahre auszusetzen, um damit den Weg für eine Lösung des Goldklauselproblems und für den Erfolg der Schuldenkonferenz als Ganzes freizumachen. Die Laufzeit wurde auf 30 Jahre festgesetzt. Einen zusätzlichen Zinsaufschub lehnte Washington jedoch ab. Pierson wurde angewiesen, Abs in diesem Sinn zu informieren und ihn zu bitten, von weiteren, zwecklosen Forderungen Abstand zu nehmen. Des weiteren sollte Pierson Großbritannien und Frankreich ersuchen, einer Verlängerung der Zahlungsfrist ihrer Nachkriegsschulden von 20 auf 25 Jahre zuzustimmen. Daraus wurde jedoch nichts.<sup>54</sup> Die Vereinbarung wurde den Gläubigern noch vorenthalten, um die Verhandlungen nicht zu präjudizieren. Erst am Schluß der Konferenz wurden die Vereinbarungen zur Regelung der *post-war debts* den Gläubigern offiziell bekannt gegeben.<sup>55</sup>

<sup>51</sup> London (Gifford) to Secretary of State, 25. 6. 1952, NA, RG 43–222; Minute: German Debt conference from Abbott to Symons, July 1952, PRO, T 236–3404.

<sup>52</sup> Crawford (German Finance Department) to Symons (Treasury), 1. 7. 1952, ebd.

<sup>53</sup> Note by Sir George Rendel of an Interview with Herr Abs on June 26<sup>th</sup>, 1952, PRO, FO 371–100104.

<sup>54</sup> Acheson to US Embassy (London), 11. 7. 1952, NA, RG 59–1517.

<sup>55</sup> Bericht der Konferenz über Deutsche Auslandsschulden London, Februar-August 1952, vom 8. 8. 1952, Anhang 2: Beträge und Zahlungsbedingungen, welche die Regierungen Frankreichs, des Vereinigten Königreichs und der Vereinigten Staaten von Amerika zur vollen Befriedigung ihrer Ansprüche gegen Deutschland aus der Nachkriegs-Wirtschaftshilfe anzunehmen bereit sind, sofern eine befriedigende und billige Regelung der deutschen Vorkriegsschulden erreicht wird, S. 10.

Inzwischen gestalteten sich die Dinge in der Goldklauselfrage weitaus hoffnungsvoller, nachdem die Krise im Juni durch die Abreise von Rogers ihren Höhepunkt erreicht hatte. Auch unter den *creditors* hatte sich die Einsicht durchgesetzt, daß mit einem Abbruch der Konferenz letztlich niemandem gedient sein würde. Anstelle von Rogers, der nicht mehr aus den USA nach London zurückkehrte, führte nun sein Vize Kenneth Spang die Verhandlungen für den *Foreign Bondholders Protective Council*.<sup>56</sup> Spang und sein Berater Bonsal trafen sich Anfang Juli mit Vertretern der europäischen *creditors* zu einem Meinungsaustausch über mögliche Wege aus der Goldklausel-Krise. Dabei unterbreitete Bonsal den Vorschlag, die Dollartranchen der Reichsanleihen mit einem um ½% erhöhten Zinssatz und einer um 1% höheren Tilgungsrate auszustatten. Dieser relativ moderate Vorschlag wurde auch von den amerikanischen Mitgliedern der TCGD unterstützt. Er fand bei den europäischen Gläubigern eine insgesamt positive Aufnahme.<sup>57</sup> Die Zeichen standen damit gut, daß das Problem bald gelöst sein würde. Wenige Tage später wurde Abs von Spang und Bonsal darüber informiert, daß sich die Gläubiger im Grundsatz geeinigt hatten.

Abs zeigte sich mit dem Ergebnis zufrieden, beklagte aber die zusätzliche Belastung für Deutschland, die nur unter der Voraussetzung tragbar sein würde, daß die von Pierson angekündigte Konzession bei den Nachkriegsschulden absolut sicher war. Erst wenn dies der Fall war, wollte Abs offiziell sein Plazet erteilen.<sup>58</sup> Bei einem vertraulichen Treffen deutscher Delegationsvertreter mit Spang und Bonsal sagte Abs den amerikanischen Anleihegläubigern seine Unterstützung zu und bat sie im Gegenzug, sich bei den europäischen Gläubigern für einen vollständigen Verzicht auf die sogenannte Schattenquote einzusetzen, um damit den territorialen Verlusten Deutschlands in angemessener Weise Rechnung zu tragen. Abs stand in dieser Frage unter erheblichem Druck aus der Heimat. Vizekanzler Blücher äußerte in einem Schreiben an Abs zwar noch einmal Verständnis für dessen schwierige Lage, er blieb aber „nach wie vor aus politischen Gründen der Ansicht, daß nur eine völlige Streichung der rückständigen Zinsen seit 1945 geeignet wäre, die Londoner Kompromißlösung bei den öffentlichen Vorkriegsschulden für die deutsche Öffentlichkeit einigermaßen annehmbar zu machen.“<sup>59</sup> Diese Ansicht vertrat auch Bundesbankdirektor von Schelling, der es keinesfalls für ausreichend hielt, die rückständigen Zinsen nur zu-

<sup>56</sup> Gifford to Secretary of State, 27. 6. 1952, NA, RG 59–1517.

<sup>57</sup> Gifford to Secretary of State, 9. 7. 1952, ebd.

<sup>58</sup> Gifford to Secretary of State, 14. 7. 1952, ebd.

<sup>59</sup> Brief Blücher (Paris) an Abs vom 18. 7. 1952, BA, B 146–1194.

rückzustellen. Er giftete aus Frankfurt gegen Abs und andere Delegationsmitglieder, die „eine Geneigtheit erkennen lassen, diesem Vorschlag von Sir Otto Niemeyer zuzustimmen. [...] Die deutschen Unterhändler neigen der Auffassung zu, daß damit der territorialen Beschränkung der Herrschaftsgewalt der Bundesregierung Rechnung getragen sei.“ Von Schelling erhob dagegen „allerschwerste Bedenken“, und er hielt es nicht einmal für vertretbar, daß der „gesamte Kapitalbetrag von der Bundesrepublik zurückgezahlt“ wird.<sup>60</sup> Ein Kapitalschnitt war jedoch völlig utopisch und auch die Aussichten, die Forderung nach einem vollständigen Verzicht auf die seit 1945 aufgelaufenen Zinsen durchsetzen zu können, war äußerst ungewiß, obwohl die Amerikaner versprochen, sich dafür bei den europäischen Gläubigern zu verwenden. Über diese Zusage wurde strengstes Stillschweigen vereinbart.<sup>61</sup> Abs stimmte daraufhin auch offiziell der vereinbarten Besserstellung der Dollar-Tranchen der Dawes- und der Young-Anleihe zu und nutzte die Gelegenheit, noch einmal mit Nachdruck die ausstehende Kompensation für die deutschen Territorialverluste einzufordern.<sup>62</sup>

Wer geglaubt hatte, das Problem Goldklausel sei nunmehr vom Tisch, sah sich aber getäuscht. Am 23. Juli fand eine gemeinsame Sitzung der TCGD mit den Ausschüssen „A“ und „B“ statt, bei der das Thema Goldklausel auf der Tagesordnung stand. Der Ausschuß „B“ war ebenfalls vertreten, weil die Goldklausel als Schutz gegen währungsbedingte Wertverluste nicht nur in öffentlichen, sondern auch in privaten Schuldverträgen verwandt worden war. Nachdem sich die Gläubiger im Fall der Young-Anleihe, die die größte mit einer Goldklausel ausgestattete Anleihe war und wegen ihrer besonderen Relevanz Modellcharakter für andere Anleihen aufwies, auf die Ersetzung der Goldklausel durch die Dollarklausel geeinigt hatten, ging es nun um deren Funktion als Wertsicherungsinstrument für die Zukunft. Die britischen und europäischen Gläubiger vertraten den Standpunkt, daß sie sich einzig wegen der eingeschränkten deutschen *capacity to pay* bereit erklärt hätten, im Rahmen einer Regelung der deutschen Auslandsschulden auf die volle Anwendung der Goldklausel zu verzichten, ein grundsätzlicher Verzicht auf die Goldklausel als solche sei damit aber nicht automatisch verbunden gewesen. Deren wertsichernde Funktion sollte für die Zukunft auf jeden Fall unangetastet bleiben. Eine prinzipielle Übertragung der wertsicher-

<sup>60</sup> Vermerk betr. Londoner Schuldenkonferenz. Haftung des Bundes für Schulden des Reiches vom 17. 6. 1952, HADBB, B 330–3116.

<sup>61</sup> Aufzeichnung Granow über eine Besprechung mit den amerikanischen Gläubigervertretern betr. Regelung der deutschen Verbindlichkeiten aus der Dawesanleihe und der Younganleihe vom 15. 7. 1952, BA, B 126–48385.

<sup>62</sup> Gifford to Secretary of State, 17. 7. 1952, NA, RH 59–1517.

chernden Funktion auf den Dollar kam für die europäischen Gläubiger – vor allem für die Briten – nicht in Betracht. Sie schlugen deshalb vor, bei der Formulierung des Schuldenabkommens nicht von einer Ersetzung der Goldklausel durch die Dollarklausel zu reden, sondern von einer um 40% reduzierten Goldklausel, was wertmäßig auf das Gleiche herauskam. Mit diesem Vorschlag wollten sich aber weder die amerikanischen Gläubiger noch die amerikanischen Mitglieder der TCGD einverstanden erklären, da jede Art von Goldklausel gegen US-Recht verstieß.

Die Amerikaner hatten auch deshalb die besseren Karten, weil sich die TCGD in ihrem Beschluß vom November 1951 bereits grundsätzlich gegen die Beibehaltung der Goldklausel ausgesprochen hatte. Im Verlauf der Sitzung kam es zu äußerst heftigen Diskussionen, die von den amerikanischen Mitgliedern der TCGD als „first-class row“ charakterisiert wurden.<sup>63</sup> Die Lage verkomplizierte sich zusätzlich, weil Risse innerhalb der TCGD sichtbar wurden. Der Franzose Gregh ließ durchblicken, daß er nicht mehr vorbehaltlos zum Beschluß der TCGD vom November 1951 stehen könne. Sein Sinneswandel lag darin begründet, daß die französische Regierung gerade eine Anleihe auf den Markt gebracht hatte, die mit einer Art Goldklausel ausgestattet war.<sup>64</sup> Die Sitzung wurde kurz unterbrochen, um den Mitgliedern der TCGD und den Gläubigern getrennte Beratungen zu ermöglichen. Gunter forderte seine Kollegen Rendel und Gregh nachdrücklich dazu auf, ihre Gläubiger auf Kurs zu bringen, wie die Amerikaner es im Fall der Rogers-Krise bereits zuvor mit ihren Gläubigern getan hatten. Das war leichter gesagt als getan. Nach der Pause sprach sich Rendel im Namen der TCGD zwar entschieden gegen die künftige Anwendung der Goldklausel aus, Niemeyer blieb aber fest bei seiner Auffassung, die Goldklausel auch in Zukunft nicht aufgeben zu wollen. Eine ersatzweise generelle Akzeptanz der Dollarklausel als Instrument zur Wertsicherung kam für ihn nicht in Frage. Die kategorische Ablehnung des Dollars basierte sicher auch auf antiamerikanischen Ressentiments.<sup>65</sup> Der Vertreter der französischen

---

<sup>63</sup> State Department: Memorandum of Conversation: London debt Conference, 24. 7. 1952, ebd.

<sup>64</sup> Vgl. ABS, Entscheidungen, S. 174.

<sup>65</sup> Allerdings schien sich die Dollar-Aversion Sir Niemeyers immer dann zu verflüchtigen, wenn dies für die Interessen der britischen Anleihegläubiger vorteilhaft war. So hatte er während der Verhandlungen einen Versuch gestartet, für die Gläubiger von nicht auf US-Dollar lautenden Tranchen der Young-Anleihe die sogenannte Dollar-Option durchzusetzen, d. h. die Möglichkeit, wahlweise auch in Dollar ausbezahlt zu werden. Abs hatte diesen Vorschlag mit amerikanischer Hilfe im Keim ersticken können, weil dadurch die deutsche Transferverpflichtungen im Dollarbereich möglicherweise noch zugenommen hätten: Gif-

Anleihegläubiger Martin pflichtete Niemeyer ausdrücklich bei. Im Gegenzug erklärte Bonsal im Namen der amerikanischen Gläubiger, in Zukunft weder eine Goldklausel noch eine Dollarklausel akzeptieren zu wollen. Die Lage spitzte sich immer mehr zu, und es drohte sogar eine Frontbildung der europäischen Gläubiger gegen die TCGD, die Rendel nach Kräften zu unterbinden versuchte. Die Stimmung der meisten europäischen Gläubigervertreter war sehr gereizt, weil ihnen erst im zweiten Teil der Sitzung der genaue Inhalt der Vereinbarung der TCGD vom November 1951 zum künftigen Umgang mit der Goldklausel mitgeteilt worden war. Dem Beschluß war eindeutig die amerikanische Rechtsposition zugrunde gelegt worden, wonach die Goldklausel generell nicht mehr angewendet werden sollte oder durfte. Sir Niemeyer, der stets einen intensiven Kontakt zu seiner Regierung gepflegt hatte, fühlte sich hintergangen und zutiefst beleidigt.<sup>66</sup> Seine bisher ohnehin nur schwach ausgeprägte Kompromißbereitschaft tendierte nunmehr gegen Null. Die amerikanische Delegation sah den Erfolg der Londoner Schuldenkonferenz erneut in großer Gefahr und bat die britische und die französische Regierung, spürbaren Druck auf die Gläubiger auszuüben, wenn man ein Scheitern vermeiden wollte.<sup>67</sup>

Tatsächlich drohte die Konferenz kurz vor Schluß noch einmal in eine existentielle Krise zu geraten. Dies lag nicht zuletzt an der harten Haltung der amerikanischen Regierung, die sich trotz gegenteiliger Ratschläge des stellvertretenden amerikanischen Delegationsleiters Gunter weigerte, den Europäern in der Goldklauselfrage ein Stück weit entgegenzukommen.<sup>68</sup> Vor allem das amerikanische *Treasury* lehnte jeden Kompromiß in der Frage der künftigen Behandlung der Goldklausel kategorisch ab, obwohl Gunter vor der Gefahr eines Scheiterns der Konferenz noch kurz vor ihrem Ende eindringlich warnte.<sup>69</sup> Die Warnungen des vor Ort in London agierenden Gunter wurden aber offenbar in Washington nicht für bare Münze genommen, weil Pierson gegenüber dem *Treasury* und dem etwas stärker verunsicherten *State Department* die These vertrat, die europäischen Gläubiger würden lediglich hoch Pokern.<sup>70</sup> Obwohl seine Ferndiagnose nicht den tat-

---

ford to Secretary of State, 18. 7. 1952; Acheson to Embassy London, 25. 7. 1952. NA, RG 59-1517.

<sup>66</sup> Crawford to Roberts, 25. 7. 1952, PRO, FO 371-100104.

<sup>67</sup> London (Holmes) to Secretary of State, 23. 7. 1952, NA, RG 59-1517; Gold Clause in German Loans: Crawford to Roberts, 23. 7. 1952, PRO, FO 371-100104.

<sup>68</sup> Department of State: Memorandum of conversation re German debt settlement program, 30. 7. 1952, NA, RG 43-222.

<sup>69</sup> Department of State: Memorandum of Conversation, 1. 8. 1952; Holmes (London) to Secretary of State, 1. 8. 1952, NA, RG 59-1517.

<sup>70</sup> Department of State: Memorandum of Conversation, 3. 8. 1952, ebd.

sächlichen Gegebenheiten vor Ort entsprach, lehnte Washington weiter jeden Kompromiß in der Goldklauselfrage ab.<sup>71</sup> Dabei sprachen sich mittlerweile selbst Spang und Bonsal für ein Einlenken aus, um eine weitere Verzögerung der unmittelbar vor dem Abschluß stehenden Verhandlungen zu vermeiden.<sup>72</sup> Buchstäblich in letzter Minute konnte das Problem dann doch noch gelöst werden, nicht zuletzt durch das Engagement von Gunter, der für den in den USA weilenden Pierson die abschließenden Verhandlungen führte.<sup>73</sup>

Schlußendlich wurde vereinbart, wegen der eingeschränkten deutschen *capacity to pay* die Goldklausel in allen auf Dollar oder Schweizer Franken lautenden Obligationen zu ignorieren<sup>74</sup> und sie in den übrigen Tranchen durch die Dollarklausel zu ersetzen.<sup>75</sup> Als Grundlage für die Berechnung des zu zahlenden Betrages sollte der Dollarbetrag dienen, „dem die in der Währung des Emissionslandes fällige Zahlung entsprochen haben würde, umgerechnet zu dem im Zeitpunkt der Emission der Anleihe maßgebenden Wechselkurs. Der auf diese Weise ermittelte Nominalbetrag in US-Dollar wird dann zum Wechselkurs vom 1. August 1952 wieder in die betreffenden Währungen umgerechnet.“<sup>76</sup> Ein etwas kompliziertes Berechnungsverfahren, das den stark vom Währungsverfall betroffenen Tranchen jedoch ein akzeptables Resultat bescherte. Angefügt wurde eine Wertsicherungsklausel, auf die man sich anstelle der ursprünglichen Goldklausel im Kompromißweg hatte einigen können. Diese sollte die Gläubiger auch in Zukunft vor Währungsverlusten schützen. Falls sich der Wechselkurs einer Emissionswährung nach dem 1. August 1952 um mehr als 5% änderte, sollten die Raten auf der „Grundlage der Währung mit der geringsten Abwertung (im Verhältnis zu dem Wechselkurs vom 1. August 1952)“ neu berechnet werden und „zu dem im Zeitpunkt der Fälligkeit der betreffenden Zahlung maßgebenden Wechselkurs wieder in die Emissionswährung“ umgerechnet werden.<sup>77</sup> Vor dem Erfahrungshintergrund der letzten Jahrzehnte ging es den Gläubigern um einen zuverlässigen Schutz vor Wertverlusten durch

<sup>71</sup> Department to Embassy London, 4.8. 1952, ebd.

<sup>72</sup> London to Secretary of State, 2. 8. 1952, ebd.

<sup>73</sup> London to Secretary of State, 7. 8. 1952, ebd.

<sup>74</sup> Bei der Dollar-Tranche der Young-Anleihe und der Dawes-Anleihe wurde wie vereinbart zum Ausgleich ein leicht erhöhter Zins- und Tilgungssatz zugrunde gelegt.

<sup>75</sup> Vgl. SCHAFFNER, S. 17ff. und 58f.

<sup>76</sup> Bericht der Konferenz über Deutsche Auslandsschulden London, Februar-August 1952, vom 8. 8. 1952, Anhang 3: Vereinbarte Empfehlungen über die Regelung von Reichsschulden und Schulden anderer öffentlich-rechtlicher Körperschaften, Nr. 2: Die 5½% Internationale (Young-)Anleihe, S. 11.

<sup>77</sup> Ebd.

Abwertung oder Währungsverfall. An den umgekehrten Fall der Aufwertung einer Währung dachte man wohl nicht.<sup>78</sup> Gerade dieser Fall trat aber durch die Aufwertungen der DM nach 1961 ein. Es kam dadurch zu jahrelangen Auseinandersetzung über die Frage, ob die Wertsicherungsklausel der Young-Anleihe auch in diesem Fall oder nur bei Abwertungen anzuwenden war. Daß es dazu kommen konnte, lag an sprachlichen Differenzen zwischen dem deutschen und dem englischen bzw. französischen Text des Schuldenabkommens. Ein langwieriges Schiedsverfahren schloß sich an, das erst 1980 abgeschlossen wurde. Der Schiedsgerichtshof kam auf Grund von Dokumenten und Zeugenaussagen mit 4:3 Stimmen zu dem Urteil, daß an den Fall der Währungsaufwertung damals nicht gedacht wurde und die Wertsicherungsklausel als Schutz vor Abwertungen zu verstehen sei. Das Schiedsgericht folgte damit, wenn auch nur knapp, weitgehend der von der Bundesrepublik vertretenen Rechtsposition.<sup>79</sup>

Während die Goldklauselfrage schwerpunktmäßig den Ausschuß „A“ beschäftigte, wurde in den Ausschüssen „B“ und „D“ über die thematisch benachbarte Frage der Umstellung von Goldmarkverbindlichkeiten gerungen. Während die deutsche Seite den Standpunkt vertrat, daß Inländer und Ausländer gleich behandelt werden sollten, pochten die ausländischen Gläubiger mit dem Argument auf eine Besserstellung, daß sie auf die Wertbeständigkeit goldgesicherter Schuldverhältnisse vertraut hätten. Nach deutschem Recht entsprach der Wert einer Goldmark dem Wert einer Reichsmark, die nach dem Währungsumstellungsgesetz von 1948 im Verhältnis 10:1 in DM umzuwandeln war.<sup>80</sup> Für eine Goldmark würde der ausländische Gläubiger also lediglich 10 deutsche Pfennige erhalten. Dies war eine enorme Diskrepanz zu der ursprünglichen Forderung der Gläubiger, auf Goldmark lautende Schuldverhältnisse im Verhältnis 1 GM:1,76 DM umzustellen. Im Zuge der Diskussionen um die Goldklausel im Ausschuß „A“ rückten die Gläubiger von ihrer Maximalposition ab und plädierten für ein Umtauschverhältnis von 1 GM zu 1 DM. Die schweizerischen Gläubiger verlangten einen etwas höheren Satz von DM 1,20 für eine Goldmark.<sup>81</sup>

<sup>78</sup> Vgl. KURT EBERT, Young-Anleihe und DM-Aufwertung, in: Wertpapier-Mitteilungen (Teil IV: Wertpapier- und Bankfragen) 16 (1962), S. 440 ff.

<sup>79</sup> Vgl. HAHN und BRAUN, Einleitung, in: BEHRENS (Hrsg.), Die Wertsicherung der Young-Anleihe, S. 6 ff.; HUGO J. HAHN, Abschluß des Young-Anleihe-Schiedsgerichtsverfahrens, in: Zeitschrift für das gesamte Kreditwesen 33 (1980), S. 670–676.

<sup>80</sup> Niederschrift (Baur) über die inoffizielle Sitzung der Ausschüsse „B“ und „D“ am 2. 7. 1952 unter Vorsitz von Mr. Leggett, BA, B 146–1194.

<sup>81</sup> Vierter Bericht (Kroog) betr. Schuldenkonferenz vom 16. 7. 1952, ebd.



Für die Haltung der ausländischen Gläubiger zeigte Abs zwar ein gewisses Verständnis, er hatte aber Rücksicht auf die innerdeutschen Verhältnisse zu nehmen. Hier gehe es um Ausnahmen von „einigen besonders grausamen Maßnahmen der Währungsreform, und die deutsche Öffentlichkeit sei in kaum einem anderen Punkt so empfindlich wie in diesem.“<sup>82</sup> Abs betonte, daß er sich keinesfalls hinter der Währungsreform verstecken wolle, er hielt es aber für „undenkbar, daß beispielsweise auf Goldmark lautende Inhaberpapiere eine unterschiedliche Behandlung erfahren, je nach dem Zufall, ob sie sich in in- oder ausländischer Hand befinden.“<sup>83</sup> Die Gläubiger beharrten aber auf einer gewissen Besserstellung, insbesondere die besonders betroffenen schweizerischen. In der TCGD gab es unterschiedliche Meinungen darüber, ob die volle Anwendung der deutschen Gesetzgebung auf ausländische Schuldverhältnisse wirklich gerechtfertigt und in jedem Fall durchzusetzen war. Die amerikanischen Mitglieder der TCGD vertraten ohne weiteres diese Meinung. Eine Konversion im Verhältnis 10 GM:1 DM und damit eine Gleichbehandlung von Inländern und Ausländern hielten sie in diesem Fall für gerechtfertigt. Für die Amerikaner war es um so leichter, diese Haltung einzunehmen, weil nur wenige amerikanische Gläubiger von dieser Frage betroffen waren. Dies war mehr ein Problem der europäischen Gläubiger, die erheblichen Druck ausübten. Zum Mißfallen der Amerikaner zeigte sich die deutsche Seite dann doch bereit, auf die Forderung der Gläubiger einzugehen.<sup>84</sup> Trotz ihrer grundsätzlich abweichenden Meinung waren die Amerikaner dazu bereit, dies zu tolerieren, um den in Reichweite befindlichen Gesamterfolg der Londoner Schuldenkonferenz nicht unnötig zu gefährden.<sup>85</sup> Schließlich einigte man sich auf eine Sonderregelung für alle Goldmarkschulden und für alle Reichsmarkschulden mit Goldklausel mit „spezifisch ausländischem Charakter“. Für rein kommerzielle Schuldverhältnisse galt die Regelung aber nicht.<sup>86</sup> Alle Schuldverhältnisse nach deutschem Recht waren ausnahmslos im Verhältnis 10:1 umzustellen. Die daraus resultierende Ungleichbehandlung in- und ausländischer Schuldverhältnisse

<sup>82</sup> Niederschrift über die inoffizielle Besprechung der Ausschüsse „B“ und „D“ am 4. 7. 1952, ebd.

<sup>83</sup> Ebd.

<sup>84</sup> Vorschlag Granow für eine Regelung der Goldmarkklauselfrage auf der Londoner Schuldenkonferenz vom 14. 7. 1952, ebd.

<sup>85</sup> Gifford to Secretary of State, 14. 7. 1952, NA, RG 59–1517.

<sup>86</sup> Vgl. ERNST J. COHN, Spezifisch ausländischer Charakter einer Forderung nach dem Londoner Schuldenabkommen, in: Neue Juristische Wochenschrift 10 (1957), S. 329–330; Vermerk Granow vom 18. 7. 1952 betr. Regelung der ausländischen Reichsmarkansprüche mit Goldklausel., BA, B 164–1194; Aufzeichnung Granow über eine Besprechung zur Frage der Umstellung von Goldmarkforderungen am 21. Juli 1952 vom 21. 7. 1952, BA, B 126–48393.

wurde im Interesse einer Gesamtlösung letztlich doch billigend in Kauf genommen.

Neben der Goldklauselfrage war die Behandlung der Zinsen das am schwierigsten zu lösende Problem im Ausschuß „A“. Der ursprüngliche deutsche Vorschlag, der für die Reichsanleihen einen Kapitalschnitt von 40%–50%, die vollständige Streichung der rückständigen Zinsen und die Absenkung der laufenden Zinsen auf durchweg 3% vorsah, hatte sich als unrealistisch erwiesen. Die Gläubiger hatten sofort unmißverständlich klar gemacht, daß für sie weder ein Kapitalschnitt noch ein Totalverzicht auf die rückständigen Zinsen in Frage kam. Damit waren die jahrelangen deutschen Bemühungen, den sogenannten Territorialfaktor nicht nur inhaltlich zu begründen, sondern auch zahlenmäßig festzulegen, weitgehend umsonst gewesen. Es nutzte nichts, daß die deutsche Seite immer wieder auf das Schreiben des Bundeskanzlers vom 6. März 1951 hinwies, in dem die feste Absicht bekundet wurde, daß bei der Festlegung der deutschen Zahlungsverpflichtungen „insbesondere den Wirkungen der territorialen Beschränkung ihrer Herrschaftsgewalt und ihrer Zahlungsfähigkeit Rechnung getragen wird.“<sup>87</sup> Im alliierten Antwortschreiben war diese Auffassung bestätigt worden.

Über die Art und Weise, wie man dieser Vorgabe gerecht werden sollte, hatten die Gläubiger allerdings völlig andere Vorstellungen als die Deutschen. Angesichts der in der Vergangenheit bereits erfahrenen Zumutungen, die zu einem erheblichen Teil von Deutschland verursacht worden waren, war die Bereitschaft der Gläubiger zu freiwilligen Zugeständnissen sehr gering. Wie immer die Regelung der deutschen Auslandsschulden letztlich auch aussehen würde, fest stand von vornherein, daß die Gläubiger nie das bekommen würden, was ihnen vertragsgemäß zugestanden hätte. Allein die Einbußen, die aus der Ersetzung der Gold- durch die Dollarklausel resultierten, reichten in den Augen vieler Gläubiger schon völlig aus, um dem Territorialfaktor Genüge zu tun. Die deutsche Seite sah das natürlich ganz anders und forderte wegen der Gebietsverluste und wegen der beschränkten deutschen Zahlungsfähigkeit deutliche Abschläge. Angesichts der politischen Verwerfungen der letzten Jahrzehnte mußte es von den Gläubigern doch bereits als positiv bewertet werden, daß eine Regelung der alten Reichsschulden überhaupt zustande kam. Die Gläubiger würden auf jeden Fall mehr erhalten, als sie in den Jahren zuvor realistischerweise erwarten

---

<sup>87</sup> Bericht der Konferenz über Deutsche Auslandsschulden London, Februar-August 1952, vom 8. 8. 1952, Anhang 1: Schriftwechsel vom 6. März über die Vereinbarung zwischen den Regierungen Frankreichs, des Vereinigten Königreichs und der Vereinigten Staaten von Amerika einerseits und der Regierung der Bundesrepublik Deutschland andererseits, S. 8 f. (Zitat S. 8).

konnten. Tatsächlich hatte es während des Krieges und in den frühen Nachkriegsjahren Phasen gegeben, in denen nicht ernsthaft an ein Wiederaufleben der deutschen Vorkriegsschulden gedacht werden konnte. Einerseits konkurrierten die Auslandsschulden mit anderen finanziellen Ansprüchen an das besiegte Deutschland, und gerade in Großbritannien war zeitweise nur wenig Bereitschaft erkennbar gewesen, sich für die Interessen der privaten Vorkriegsgläubiger einzusetzen, andererseits konnte angesichts der chaotischen Situation bei Kriegsende nicht mit einer so schnellen wirtschaftlichen Erholung Deutschlands gerechnet werden.

Als erfahrener Unterhändler versuchte Abs, sich auf realistische Verhandlungsziele zu konzentrieren. Positionen, die von der Gegenseite von vornherein für nicht verhandelbar erklärt wurden, gehörten im allgemeinen nicht dazu. Aus diesem Grund hatte Abs ohne große Diskussionen akzeptiert, daß die Forderung nach einem Kapitalschnitt aussichtslos war. Ebenso lag eine vollständige Streichung der aufgelaufenen Zinsen bei den Reichsschulden außerhalb jeder Reichweite. Die Gläubiger hatten sich in ihrer Reaktion auf das deutsche Angebot lediglich bereit erklärt, einen Teil der rückständigen Zinsen als sogenannte Schattenquote bis zur Wiedervereinigung zurückzustellen. Damit glaubten sie, ihrer Verpflichtung, der territorialen Beschränkung der Bundesrepublik Rechnung zu tragen, ausreichend gerecht zu werden. Diese Meinung teilte Abs zwar nicht, er sah aber dennoch keinen Grund für ideologische Auseinandersetzungen über die Schattenquote. Ihm kam es ausschließlich darauf an, am Ende der Verhandlungen zu einem funktionierenden Schuldenabkommen zu gelangen.

Mit seiner pragmatischen Einstellung in dieser Frage befand sich Abs im Gegensatz zu den Delegationsmitgliedern Vogel und Baur, die vom Ministerium für den Marshallplan nach London entsandt worden waren und die in Übereinstimmung mit ihrem Minister Blücher die Behandlung der rückständigen Zinsen der Reichsanleihen nicht nur als finanztechnisches, sondern als grundsätzliches politisches Problem betrachteten. Blücher beugte sich auf Grund der Situationsberichte seiner Beamten zwar der Einsicht, daß eine vollständige Streichung der rückständigen Zinsen unrealistisch war, er beharrte aber auf seiner Meinung, daß die bloße Zurückstellung der zwischen 1945 und 1952 aufgelaufenen Zinsen der alten Reichsschulden in Form einer Schattenquote, deren Konstruktion er wegen des Junktims von Reichsschulden und Wiedervereinigung ohnehin für juristisch fragwürdig hielt, völlig unzureichend sei.<sup>88</sup> Blücher forderte eine vollständige Strei-

---

<sup>88</sup> Baur (London) an Vizekanzler Blücher vom 28. 6. 1952, BA, B 146–1194.

chung der Zinsrückstände der Reichsschulden für die Zeit nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs bis zum Beginn der Schuldenkonferenz, weil die Alliierten den Deutschen in dieser Phase die politische Handlungsfähigkeit ganz oder teilweise entzogen hatten und das Land nicht für die daraus resultierenden Versäumnisse verantwortlich gemacht werden könne. Blücher beauftrage Abs, mit den Gläubigern im Ausschuß „A“ in diesem Sinn zu verhandeln. Abs war dazu aber nur teilweise bereit, weil für ihn ein Konfrontationskurs wegen der Schattenquote nicht in Frage kam. Es war abzusehen, daß die Gläubiger für die Argumentation des Marshallplanministeriums keinerlei Verständnis aufbringen würden, und Abs äußerte zudem die Befürchtung, daß Konzessionen bei der Schattenquote mit Forderungen in anderen Punkten einher gehen würden, „um dadurch einen Ausgleich für den Verzicht auf einen Teil der rückständigen Zinsen herbeizuführen.“<sup>89</sup>

Wie immer Abs die Chancen in dieser Frage auch beurteilte, er ärgerte sich auf jeden Fall über die unerbetene Einmischung von Vizekanzler Blücher. Die Verhandlungsführung in London verstand er als seine ureigene Domäne, in die er sich nicht hereinreden ließ. Dies bekamen auch die übrigen Delegationsmitglieder vor Ort zu spüren, die Abs – mit graduellen Unterschieden – als Zuarbeiter betrachtete. Die Marschrichtung bestimmte er allein, und die zentralen Verhandlungen führte er selbst. Abs ließ Blücher übermitteln, daß er die Bundesregierung zu gegebener Zeit über die gesamte Entwicklung der Verhandlungen unterrichten würde, sich aber die Entscheidung über Zeitpunkt und Form vorbehalte.<sup>90</sup> Blücher zeigte sich keineswegs geneigt, diesen Wink mit dem Zaunpfahl verstehen zu wollen. Besonders in Zeiten der Abwesenheit des Bundeskanzlers von Bonn versuchte er, seine Funktion als Vizekanzler gegenüber Abs zur Geltung zu bringen. Dieser verfügte aber auch in Urlaubszeiten über gute direkte Kontakte zu Adenauer, so daß die Einwirkungsmöglichkeiten Blüchers begrenzt blieben. Auf jeden Fall beharrte Blücher auf seiner Forderung, die Schattenquote in den weiteren Verhandlungen zu Fall zu bringen.<sup>91</sup> Dies erwies sich aber als nicht durchsetzbar, obwohl Delegationsleiter Abs dem Wunsch Blüchers folgend im Ausschuß „A“ noch einmal die Forderung vortrug, auf die rückständigen Zinsen ganz oder teilweise (Schattenquote) zu verzichten. Abs konnte damit zwar erreichen, daß die Gläubiger die Angelegenheit intern noch einmal berieten, sie blieben aber bei ihrer bekannten Haltung.

<sup>89</sup> Vermerk Vogel an Blücher vom 2. 7. 1952, ebd.

<sup>90</sup> Ebd.

<sup>91</sup> Blücher (Paris) an Abs vom 18. 7. 1952, BA, B 146–1194; Vermerk Vogel für Abs vom 17. 7. 1952, ebd.

Die in die amerikanischen Gläubiger gesetzten Hoffnungen erfüllten sich nicht.

Nachdem die Bildung einer Schattenquote für die Reichsanleihen und analog für die Preußische Äußere Anleihe von 1926 grundsätzlich feststand, kam es zu weiteren Diskussionen über deren Fälligkeitstermin. Niemeyer verlangte im Namen der Gläubiger, das Jahr 1966 als letzten Rückzahlungstermin für die Schattenquote festzulegen, falls bis dahin die Wiedervereinigung nicht erfolgt sein sollte. Da die deutsche Seite dies ablehnte, wurde alternativ auch die alleinige Festlegung eines fixen Datums als Zahlungstermin diskutiert. Den Gläubigern erschien der unpräzise Termin Wiedervereinigung verständlicherweise zu ungewiß. Beide Varianten konnten von deutscher Seite abgewendet werden, so daß es schließlich bei der Wiedervereinigung als Zeitpunkt für die Fälligkeit der Schattenquote blieb.<sup>92</sup> Vizekanzler Blücher wurde von seinen Beamten nach der Sitzung telefonisch über deren Ergebnis informiert. Auch jetzt war Blücher aber noch nicht bereit, die Existenz der Schattenquote zu akzeptieren.<sup>93</sup> Aussichten, daran etwas zu ändern, bestanden aber nicht mehr. Erfolgreich konnte Abs allerdings eine weitere Forderung der Gläubiger abwehren, die von Niemeyer im Namen der Gläubiger in der folgenden Sitzung erhoben wurde. Niemeyer verlangte, über die rückständigen Zinsen der Jahre 1945–1952 schon jetzt sogenannte *Fundingbonds* auszugeben. Abs machte dagegen sowohl wirtschaftliche – die Papiere wären bis auf weiteres praktisch wertlos – als auch politische Gründe geltend, indem er ganz im Sinn von Blücher Bedenken gegen die unzulässige Bindung eines wiedervereinigten Deutschlands äußerte. Abs konnte die widerstrebenden Gläubiger schließlich davon überzeugen, daß es besser war, zum gegenwärtigen Zeitpunkt zwar den Anspruch auf Rückzahlung zu fixieren, Papiere über die Schattenquote aber noch nicht auszugeben. Niemeyer selbst schlug dann die Formulierung vor: „Bonds [...] will not be issued until the unification of Germany when payments on these bonds will begin.“<sup>94</sup>

Im Vergleich zu den ursprünglichen deutschen Vorschlägen zur Regelung der Reichsschulden fiel das Verhandlungsergebnis insgesamt eher mager aus, denn auch im Bereich der künftig zu zahlenden Zinsen konnten die

<sup>92</sup> Niederschrift (Baur) über die inoffizielle Besprechung des Ausschusses „A“ am 22. Juli 1952 vom 22. 7. 1952, PA/AA, Abt. II Nr. 1569 (LSA 61).

<sup>93</sup> Vermerk Vogel für Abs vom 22. 7. 1952, ebd.; Vogel (London) an Minister Blücher vom 23. 7. 1952, PA/AA, Abt. II Nr. 1510 (LSA 6).

<sup>94</sup> Niederschrift (Baur) über die Sitzung des Ausschusses „A“ am 29. 7. 1952 vom 4. 8. 1952, PA/AA, Abt. II Nr. 1569 (LSA 61).

Deutschen ihre Vorstellungen nicht durchsetzen.<sup>95</sup> Die Gläubiger erklärten sich zwar mit einer Absenkung der Zinsraten einverstanden, aber nicht in dem von deutscher Seite gewünschtem Umfang. Für die Dawes-Anleihe wurden die Zinsen von 7% auf 5% und für die Young-Anleihe von 5½% auf 4½% gesenkt. Die amerikanische Tranche erhielt jeweils einen halben Prozentpunkt mehr. Die nicht in die Schattenquote einfließenden Zinsrückstände sollten zu einem Zinssatz von 5% bzw. 4½% neu berechnet und dem Kapital zugeschlagen werden. Von der Bundesregierung waren dann über den Betrag Schuldverschreibungen mit einer Laufzeit von 20 Jahren zu 3% Zinsen auszugeben. Sämtliche Tilgungszahlungen begannen erst nach einem Moratorium von 5 Jahren.<sup>96</sup> Mehr war nicht drin, auch wenn kritische Stimmen in Deutschland dies nicht akzeptieren wollten. Teile der Wirtschaft machten die vorgeblich zu nachgiebige deutsche Verhandlungsführung und die mangelnde Kooperationsbereitschaft von Abs für das aus ihrer Sicht unbefriedigende Ergebnis verantwortlich.<sup>97</sup> Die Auffassung, daß ein hartes und kompromißloseres Auftreten der deutschen Unterhändler zu besseren Verhandlungsergebnissen geführt hätte, ist sicher falsch. Richtig ist, daß Abs die Führung der Verhandlungen sehr stark auf seine Person konzentrierte und Ratschläge anderer Delegationsmitglieder nur selektiv in Anspruch nahm. Sein Blick war stets auf das große Ganze gerichtet, denn ihm oblag die Gesamtverantwortung für die Schuldenverhandlungen, und er hatte dabei die schwierige Aufgabe zu bewältigen, die öffentlichen und privaten Interessen auszutarieren.

Die innerdeutsche Kritik an der Regelung der öffentlichen Schulden hatte aber auch mentale Gründe, die in der öffentlichen Diskussion wenig in Erscheinung traten. Die im Zentrum der Londoner Verhandlungen stehenden Reichsanleihen galten bei vielen Deutschen als verkappte Reparationen des Ersten Weltkriegs und damit per se als fragwürdig. Fakt war, daß die Da-

<sup>95</sup> Vierter Bericht (Kroog) betr. Schuldenkonferenz vom 16. 7. 1952, BA, B 146–1194.

<sup>96</sup> Für die 6% äußere (Zündelholz-) Anleihe von 1930 (Kreuger-Anleihe) und für die 6½% Preußische Äußere Anleihe von 1926 wurden adäquate Regelungen getroffen. Für den Lee-Higginson Kredit wurde auf rückständige Zinsen verzichtet. Für die dort noch ausstehenden ca. DM 14 Mio. wurde eine Regelung innerhalb von zwei Jahren vereinbart: Bericht der Konferenz über Deutsche Auslandsschulden London, Februar-August 1952, vom 8. 8. 1952, Anhang 3: Vereinbarte Empfehlungen über die Regelung von Reichsschulden und Schulden anderer öffentlich-rechtlicher Körperschaften, S. 11 ff.; vgl. KURT EBERT, Die neuen Anleihen nach der Londoner Schuldenregelung, in: Zeitschrift für das gesamte Kreditwesen 6 (1953), S. 627–629.

<sup>97</sup> Vogel (London) an Sonnenhol vom 24. 7. 1952, BA, B 146–1194; Vermerk (Schütte) betr. Sitzung des Beirats der Koordinierungsstelle für private Auslandsschulden in Unkel vom 31. 7. 1952, BA, B 184–449.

wes- und die Young-Anleihe als Anschubfinanzierung für Reparationsleistungen des Deutschen Reichs gedient hatten und daß letztlich nur diese „privatisierten Reparationen“ übrig geblieben waren. Das 1932 in Lausanne beschlossene Ende der Reparationen galt nicht für die Reichsanleihen.<sup>98</sup> Nachkarten war aber in jedem Fall zwecklos. Trotzdem hielt man es im Marshallpanministerium wegen der allgemeinen Stimmung im Land für empfehlenswert, die Regelung der Reichsschulden – zumindest in Teilen – in der Öffentlichkeit „nicht breit zu treten“.<sup>99</sup>

Jahrzehntelang sah es dann so aus, als würde die Rückzahlung der Schattenquote unter den Tisch fallen. Dies änderte sich schlagartig mit der Wiedervereinigung am 3. Oktober 1990. Die Zinsrückstände der Dawes-, Young- und der Kreuger-Anleihe lebten mit diesem Datum wieder auf. Den Bestimmungen des Londoner Schuldenabkommens von 1953 entsprechend begab die Bundesschuldenverwaltung noch im selben Jahr für die drei Reichsanleihen und zusätzlich für die Preußische Äußere Anleihe von 1926 Fundierungsschuldverschreibungen mit 20jähriger Laufzeit. Als Fälligkeitstermin wurde der 3. Oktober 2010 festgesetzt, soweit keine vorherige Tilgung erfolgt sein sollte.<sup>100</sup> Es gab keine weiteren Verhandlungen. Durch zwischenzeitliche Tilgungskäufe beliefen sich die Zahlungsverpflichtungen 1990 nur noch auf rund DM 250 Millionen.<sup>101</sup> Dies war weniger als ein Drittel der ursprünglich berechneten Summe.

Im Ausschuß „B“ kreisten die Verhandlungen schwerpunktmäßig um die Neufestsetzung von Zinsen und Laufzeiten der notleidend gewordenen Industrieanleihen. Die ebenfalls relevanten Probleme Goldklausel und Konversionskasse wurden in Verbindung mit dem Ausschuß „A“ geregelt. Dies bedingte gewisse zeitliche Verzögerungen, bis aus der Übereinkunft in einzelnen Punkten eine Gesamtvereinbarung werden konnte.<sup>102</sup> Nach dem Abklingen der Turbulenzen um das deutsche Angebot wurden die Verhandlungen im Ausschuß „B“ Mitte Juni wieder aufgenommen. Zu Beginn der stets als inoffiziell firmierenden Sitzungen brachten die Gläubiger noch einmal die seit Jahren umstrittene Frage des *DM-settlement* auf die Tages-

---

<sup>98</sup> Vgl. SCHAFFNER, S. 189 ff.

<sup>99</sup> Notiz Vogel für Baur vom 13. 8. 1952, BA, B 146–1194.

<sup>100</sup> Bundesverband deutscher Banken an die Geschäftsleitungen der Banken betr. Bekanntmachung über Zinsrückstände aus Auslandsschulden des Deutschen Reiches nach dem Londoner Schuldenabkommen vom 22. 10. 1990, Presseabteilung der Landesbank Baden-Württemberg.

<sup>101</sup> Vgl. JÖRG JAECKEL, Verpflichtungen aus Vorkriegsanleihen („Schattenquoten“), in: Wertpapiermitteilungen. Zeitschrift für Wirtschafts- und Bankrecht 44 (1990), S. 1738.

<sup>102</sup> Baur an Vizekanzler Blücher vom 9. 7. 1952, PA/AA, Abt. II Nr. 1557 (LSA 50).



ordnung. Die im Ausschuß „B“ vertretenen Gläubiger wollten partout nicht einsehen, warum die Bedienung der privaten Industrie-Anleiheschulden von der deutschen Transferfähigkeit abhängig gemacht werden sollte. Im Namen aller Gläubiger erhoben der Brite N. F. J. Leggett und der Amerikaner Herbert F. Boynton die altbekannte Forderung, DM-Zahlungen auf Sperrkonten zuzulassen, weil die deutsche Industrie mehrheitlich in der Lage sei, die finanziellen Mittel zur Bedienung ihrer Anleiheschulden in DM aufzubringen. Abs konnte dieses Ansinnen zurückweisen, weil bereits im Vorfeld festgelegt worden war, daß es eine Trennung von Aufbringung und Transfer nicht geben dürfe. Die Gläubiger verlagerten daraufhin die Diskussion auf die ebenfalls nicht neue Frage, ob die in London getroffene Regelung definitiv oder veränderbar sein sollte. Der niederländische Vertreter Meijer plädierte für ein „konditionales Abkommen“, das bei einer günstigen Entwicklung der deutschen Transferkapazität angepaßt werden konnte. Auch dies lehnte Abs unter Hinweis auf das noch zu vereinbarende Rahmenabkommen ab. Er äußerte allerdings den Wunsch, für den Bereich der Industrie-Anleiheschulden ein Abkommen zu erzielen, das den Gläubigern von den beteiligten ausländischen Regierungen und Gläubigerorganisationen zur Annahme empfohlen werden könne. Juristisch stand es jedem einzelnen Gläubiger letztlich frei, die Vereinbarung anzunehmen oder abzulehnen. De facto hatte er aber keine Möglichkeit, auf anderem Weg ein besseres Ergebnis herauszuholen.

Nachdem auch dieses Thema vom Tisch war, ging es um die Festlegung der Laufzeiten. Leggett forderte für die Industrie-Anleihen eine deutlich kürzere Laufzeit von 10 Jahren. Abs wollte sich mit Blick auf die besonderen Finanzprobleme der Grundstoffindustrie nicht generell auf eine 10-jährige Laufzeit einlassen, hielt aber die Festlegung einer Mindest- und Höchstdauer für möglich.<sup>103</sup>

Die Sitzung des folgenden Tages verlief weniger harmonisch. Es ging um die Neufestsetzung der Zinsen. Hier gab es erhebliche Auffassungsunterschiede zwischen Gläubigern und Schuldern. Die Gläubiger zeigten anfänglich überhaupt keine Bereitschaft, irgendeiner Reduzierung der rückständigen Zinsen zuzustimmen, die mit der im Ausschuß „A“ vereinbarten Regelung der Schattenquote vergleichbar wäre. Sie machten geltend, daß der sogenannte Territorialfaktor nicht für die privaten Schulden in Anspruch genommen werden könne. Die deutsche Industrie sei in ihrer Gesamtheit nicht von den Gebietsverlusten betroffen, sondern nur einzelne

<sup>103</sup> Niederschrift Baur über die inoffizielle Sitzung des Ausschusses „B“ am 17. 6. 1952, BA, B 146–1196.

Firmen, für die bei Zahlungsunfähigkeit Sonderregelungen getroffen würden. Abs hielt dagegen, daß die gesamte deutsche Industrie durch die Währungsreform, hohe Steuern und Abgaben, wie z.B. die Umlagen für das Investitionshilfegesetz zugunsten der Montanindustrie, in ihrer Liquidität stark beeinträchtigt seien.<sup>104</sup>

Nach einigem Hin und Her sahen die Gläubiger der deutschen Industrieanleihen ein, daß sie vergleichbare Opfer bringen mußten wie die Gläubiger der öffentlichen Schuldner. Am 24. Juni legte Boynton einen Vermittlungsvorschlag vor, den Abs unter dem Vorbehalt des Zustandekommens einer für die deutsche Leistungskraft verkraftbaren Gesamtregelung annahm. Demnach sollte  $\frac{1}{3}$  der aufgelaufenen Zinsen gestrichen, die restlichen  $\frac{2}{3}$  fundiert und dem Kapital zugeschlagen werden, die laufenden Zinsen sollten bis zur Endfälligkeit auf  $\frac{3}{4}$  der ursprünglichen Kontraktzinsen reduziert werden zu einem Höchstsatz von  $5\frac{1}{2}\%$  bzw. 6% und einem Mindestsatz von 4%. Die Laufzeit wurde auf mindestens 10 und höchstens 25 Jahre festgesetzt, wobei die längeren Laufzeiten für die Schulden der Montanindustrie vorgesehen waren. Der Zinsendienst sollte zum 1. Januar 1953 beginnen, die Tilgung ab 1958 zu 1% und ab 1962 zu 2%. Damit orientierte sich die Regelung der Industrieanleihen im wesentlichen an der Regelung für die Reichanleihen.<sup>105</sup> Die für die Industrieschulden getroffene Regelung wurde analog auch für die Anleihen von Ländern, Gemeinden und Kirchen übernommen. Eine Auseinandersetzung über die Frage, ob vor oder während des Krieges durchgeführte Konversionen des Zinssatzes als freiwillig oder erzwungen anzusehen seien, konnte auf dem Kompromißweg gelöst werden.<sup>106</sup> Damit waren die inoffiziellen Verhandlungen im Ausschuß „B“ bereits Ende Juni zu einem vorläufigen Abschluß gekommen.

Schwieriger gestalteten sich die Verhandlungen im Ausschuß „D“, wo die Altschulden aus dem Waren- und Dienstleistungsverkehr, Forderungen aus

---

<sup>104</sup> Niederschrift (Baur) über die inoffizielle Sitzung des Ausschusses „B“ am 18. 6. 1952, PA/AA, Abt. II Nr. 1570 (LSA 62).

<sup>105</sup> Niederschrift (Baur) über die inoffizielle Sitzung des Ausschusses „B“ am 24. 6. 1952, ebd.; Baur (London) an Vizekanzler Blücher vom 28. 6. 1952, BA, B 146–1194; Bericht der Konferenz über Deutsche Auslandsschulden London, Februar-August 1952, vom 8. 8. 1952, Anhang 4: Vereinbarte Empfehlungen für die Regelung mittel- und langfristiger deutscher Schulden aus privaten Kapitalgeschäften, S. 18ff; Die Neuregelung mittel- und langfristiger Auslandsschulden. Erläuterungen zur Anlage II des Londoner Schuldenabkommens (Süd-deutsche Bank AG) im September 1953, HADB, NL Krebs, Schuldenabkommen Durchführung.

<sup>106</sup> Deutsche Delegation für Auslandsschulden BFM (Granow): Aufzeichnung über eine Besprechung betr. den Begriff der freiwilligen Konversion von Zinssätzen bei Auslandsanleihen von Ländern, Gemeinden, Kirchen, Banken und gewerblichen Unternehmungen vom 26. Juni 1952, BA, B 126–48373.

dem privaten Kapitalverkehr und diverse sonstige Forderungen verhandelt wurden. Mehr als 300 000 Einzelschuldverhältnisse im Gesamtwert von geschätzten DM 1,2 Milliarden bedurften einer Regelung, wobei es sich um so unterschiedliche Dinge wie die Schulden aus Handelsgeschäften, Verpflichtungen aus Pensionsverträgen, Versicherungen, Gebühren, Dividenden, Vermögenserträge u. a. m. handelte. Die Gläubiger dieses Ausschusses zeigten sich erst einmal nicht bereit, den deutschen Schuldnern entgegenzukommen. Diesbezügliche Vorschläge der deutschen Delegation wurden abgelehnt. Im Namen der Gläubiger forderte der Brite Cavendish-Bentinck die Abkoppelung der kommerziellen und sonstigen Schulden von der deutschen Transferfähigkeit. Er forderte in voller Übereinstimmung mit dem amerikanischen Vertreter Michler die Zulassung von DM-Zahlungen auf Sperrkonten für diese Schuldenkategorie.<sup>107</sup> Abs lehnte dies unter Berufung auf den Grundsatz der Gleichbehandlung aller Gläubiger prinzipiell ab.<sup>108</sup> Allerdings wurde für alte RM-Forderungen in Anlehnung an die bereits gültige Regelung des DM-*settlement* eine Ausnahme zugelassen, so daß in eingeschränktem Umfang DM-Zahlungen auf spezielle Konten bei deutschen Banken erfolgen durften. Darüber hinaus gab es keine Erweiterung des DM-*settlement*. Im Unterschied zu den auf Goldmark lautenden Forderungen in ausländischer Hand wurde für die Umstellung von RM-Forderungen in DM die gleiche Behandlung vereinbart wie sie inländische Gläubiger erfuhren. Das Umstellungsverhältnis belief sich auf 10 RM:1 DM. Alle Wünsche der Gläubiger auf Besserstellung konnten erfolgreich abgelehnt werden.<sup>109</sup>

Weitaus zäher verliefen die Gespräche über die Neufestsetzung der Zinsen und Laufzeiten, weil die Gläubiger sich in diesem Punkt äußerst kompromißlos zeigten. Die Sturheit der Gläubiger im Ausschuß „D“ und die damit verbundene zeitliche Verzögerung des Konferenzverlaufs wurde allenthalben als ärgerlich empfunden. Im übrigen war es inakzeptabel, den Gläubigern dieses Ausschusses eine bessere Behandlung zuteil werden zu lassen als den anderen Gläubigern.<sup>110</sup> Die Amerikaner appellierten gleicher-

<sup>107</sup> National Trade Council (Michler) to Lewis (Bureau of German Affairs), 1. 7. 1952, NA, RG 59-15177.

<sup>108</sup> Besprechung mit einzelnen Mitgliedern des Ausschusses „D“ über DM-Zahlungen am 9. 6. 1952, BA, B 146-1197.

<sup>109</sup> Niederschrift (Baur) über die inoffizielle Sitzung des Ausschusses „D“ am 18. 8. 1952, ebd.; Summary of points made at the weekly meeting between the U. K. Delegation to the Tripartite Commission on German Debts and the principal U.K. Creditors representatives held at Lancaster House on June 25<sup>th</sup>, 26. 6. 1952, PRO, FO 371-100086.

<sup>110</sup> Acheson to US Embassy London, 13. 7. 1952, NA, RG 59-1517.

maßen an Gläubiger und Schuldner, endlich zu Ergebnissen zu kommen. Als Ausweg wurde schließlich eine zeitliche Staffelfung bei den Rückzahlungsfristen vorgesehen, damit bei geringeren Schuldsummen eine schnellere Bedienung erfolgen konnte.<sup>111</sup> Alte Handelsschulden sollten zu  $\frac{1}{3}$  sofort und die restlichen  $\frac{2}{3}$  ab 1954 in 10 Jahresraten bedient werden. Ansonsten sollte die Laufzeit äußerstenfalls 17 Jahre betragen. Die im Ausschuß „D“ behandelten Schulden waren in ihrer Zusammensetzung äußerst heterogen. Die Vereinbarung der konkreten Zahlungsmodalitäten aller im Ausschuß „D“ vertretenen Schuldenkategorien oblag letztlich den einzelnen Schuldnern und Gläubigern in dem durch das Schuldenabkommen abgesteckten Rahmen.<sup>112</sup>

Professionell entspannt verliefen dagegen die Verhandlungen über die Stillhalteschulden. In dieser Kategorie gelang es am schnellsten, zu einer Vereinbarung zu gelangen. Nach Meinung von Abs liefen die Verhandlungen über die Stillhalteschulden vor allem deshalb so reibungslos, „weil es sich bei Schuldnern und Gläubigern um ‚professionals‘ – um Berufsbankiers – handelte.“<sup>113</sup> In der Tat hatten die Verhandlungen im Ausschuß „C“ einen völlig anderen Charakter als die der übrigen Verhandlungsausschüsse. Die Atmosphäre der separat von den übrigen Verhandlungen im kleinen Kreis geführten Gespräche war durchaus freundlich. Die Gläubiger der Stillhalteschulden waren amerikanische, schweizerische und britische Banken. Im Unterschied zu den Anleiheschulden hielten die Briten in dieser Kategorie den größten Anteil. Bekanntlich hatten die britischen Banken die kurzfristigen Kredite aus wirtschaftlichen und politischen Gründen vor dem Krieg weniger stark zurückgeführt als andere Länder. Das britische Interesse an dieser Schuldenkategorie war deshalb besonders groß. Bei den Stillhalteschulden handelte es sich ganz überwiegend um Schulden von Bank zu Bank, und nur ein kleiner Teil waren Direktschulden der deutschen Industrie. Letztere befanden sich überwiegend in schweizerischer Hand. Wäre es nach den Wünschen der Stillhalteschuldner und -gläubiger gegangen, hätte die Regelung der Stillhalteschulden schon weit vor der Londoner Schuldenkonferenz erfolgen können. Es gab schon seit dem Ende der 40er Jahre Bemühungen, die Stillhalteschulden zu regeln. Hermann J. Abs und

<sup>111</sup> Acheson to US Embassy London, 18. 7. 1952, NA, RG 43–242.

<sup>112</sup> Bericht der Konferenz über Deutsche Auslandsschulden London, Februar-August 1952, vom 8. 8. 1952, Anhang 6: Vereinbarte Empfehlungen für die Regelung von aus dem Waren- und Dienstleistungsverkehr, gewisse Forderungen aus dem Kapitalverkehr und verschiedener anderer Forderungen, S. 42 ff.

<sup>113</sup> Vgl. Hermann J. Abs, Das Londoner Schuldenabkommen. Vortrag vor Gästen der Süddeutschen Bank vom 29. 10. 1952, S. 21, HADBB, B 330–2474.

Richard Merton waren auf deutscher Seite entschieden um eine frühzeitige Lösung bemüht gewesen.<sup>114</sup> Die Vereinigten Staaten hatten sich aber konsequent allen Bestrebungen widersetzt, die Stillhalteschulden separat von den übrigen Vorkriegsschulden zu behandeln, obwohl es dafür gute Argumente gab. Für die Wiederherstellung des deutschen Auslandskredits und die Wiederaufnahme normaler Handels- und Finanzbeziehungen mit dem Ausland war die Regelung dieser kurzfristigen Schulden von größter Relevanz. Abs lagen sie deshalb sehr am Herzen. Er war mit dieser komplizierten Materie bestens vertraut, weil er schon vor dem Krieg damit befaßt gewesen war. Bereits in der Sitzung vom 6. Juni 1952 konnte über die künftige Behandlung der Stillhalteschulden „vollständiges Einvernehmen“ erzielt werden, und am 11. Juni wurde das Deutsche Kreditabkommen von 1952 parapiert. Es orientierte sich inhaltlich am Vertrag von 1939.<sup>115</sup> Die neue Regelung war erst einmal auf ein Jahr befristet, konnte aber bei Bedarf ohne weiteres verlängert werden. Die Regelung zielte schwerpunktmäßig auf eine Rekommerzialisierung der alten Kredite, d.h. deren Umwandlung in neue Handelskredite. Die Gläubiger wurden verpflichtet, für den Erhalt von Devisen „Ersatzlinien“ zu schaffen. Alternativ blieb die bisherige Möglichkeit zum *DM-settlement* bestehen. Von der Rekommerzialisierung wurde jedoch ab 1953 zunehmend weniger Gebrauch gemacht, weil im In- und Ausland bald andere, günstigere Kreditlinien zur Verfügung standen. Da sich die Devisenlage überraschend schnell stabilisierte, entfielen die Hindernisse für eine vollständige Rückzahlung der Kredite. Bis auf kleine Reste konnten die Stillhalte kredite deshalb in kürzester Zeit zurückgeführt werden.<sup>116</sup>

Das im Juni 1952 vereinbarte Abkommen sah vor, daß die rückständigen Zinsen zu einem Zinssatz von 4% p.a. dem Kapital zugeschlagen wurden. Der laufenden Zinssatz für nicht rekommerzialisierte Kredite wurde auf 3% (an Banken) und 4% (an Industrie) festgelegt.<sup>117</sup> Abs und seine Mitstreiter waren mit dem Inhalt des Abkommens äußerst zufrieden. Als besonders erfreulich galt der Umstand, daß die britischen Stillhaltegläubiger bereit waren, die aus dem liquidierten deutschen Vermögen erhaltenen *ex-*

<sup>114</sup> Gespräch mit Prof. Dr. Dieter Spethmann vom 25. 1. 2002.

<sup>115</sup> Bericht der Konferenz über Deutsche Auslandsschulden London, Februar–August 1952, vom 8. 8. 1952, Anhang 5: Vereinbarte Empfehlungen für die Regelung der Stillhalteschulden: das Deutsche Kreditabkommen von 1952, S. 26 ff.

<sup>116</sup> Vgl. Statistische Übersicht zum Deutschen Kreditabkommen von 1952 zusammengestellt von der Bank deutscher Länder, November 1952, HADB, NL Krebs, Stillhaltung (Beendigung); vgl. KREBS, Die Stillhaltung, S. 806 ff.

<sup>117</sup> Vermerk von Schelling betr. Deutsches Kreditabkommen von 1952 vom 12. 6. 1952; Baur an Vizekanzler Blücher vom 12. 6. 1952, BA, B 146–1194; vgl. FRITZ E. UNGER, Das Deutsche Kreditabkommen 1952, in: Zeitschrift für das gesamte Kreditwesen 5 (1952), S. 441–442.

*gratia*-Zahlungen auf die Schuldensumme anzurechnen. Nur die Stillhaltgläubiger waren zu dieser Geste – trotz innerbritischer Widerstände – bereit.<sup>118</sup> Ein späterer Versuch der Deutschen Delegation, doch noch eine erweiterte Anrechnung von *ex-gratia*-Zahlungen auf private deutsche Schulden durchzusetzen, wurde von der britischen Regierung bereits im Keim erstickt. Delegationsleiter Abs wurde gebeten, mit dieser Forderung erst gar nicht offiziell aufzuwarten. Die *ex-gratia*-Zahlungen waren auf der Grundlage des *Enemy Property Act* von 1949 erfolgt, weil die britische Regierung damals nicht damit rechnete, daß es in absehbarer Zeit zu einer Tilgung der deutschen Auslandsschulden kommen würde. Wegen ihrer Nähe zur Reparationsthematik wollte die britische Regierung diese Frage nicht mehr anrühren. Den britische Gläubigern war es allerdings nicht verwehrt, die *ex-gratia*-Zahlungen auf freiwilliger Basis in Rechnung zu stellen.<sup>119</sup>

Nachdem bei den Stillhalteschulden bereits im Juni eine Einigung erzielt werden konnte, war es das Bestreben aller Beteiligten, das Abkommen so bald wie möglich in Kraft zu setzen. Es war abzusehen, daß die Aushandlung des intergouvernementalen Rahmenabkommens und sich daran anschließende Ratifikationsprozesse noch einige Monate in Anspruch nehmen würden. Andrew L. Gomory vom *American Committee for Standstill Creditors of Germany* und Sir Edward Reid vom *British Banking Committee for German Affairs* traten deshalb vertraulich mit der Bitte an Rendel und Pierson heran, die Stillhaltevereinbarungen, anders als die übrigen Vereinbarungen, sofort in Kraft zu setzen. Rendel brachte zwar Verständnis für diesen Wunsch auf, hielt die Chancen für eine gesonderte Behandlung der Stillhalteschulden wegen der inflexiblen amerikanischen Position jedoch für gering. Rendel machte Reid keine Hoffnungen, daß die TCGD die Forderung unterstützen würde. Er schlug Reid aber vor, die Sache im *Steering committee* zu diskutieren.<sup>120</sup> Gegen ein vorzeitiges Inkrafttreten des Kreditabkommens gab es von seiten der übrigen Gläubiger keinerlei Einwände. Sir Niemeyer sprach sich sogar ausdrücklich dafür aus. Negative Auswirkungen auf die Interessen der Anleihegläubiger sah er nicht.<sup>121</sup> Mit diesem

<sup>118</sup> Von Schelling an den Präsidenten der Bank deutscher Länder vom 10. 6. 1952, HADBB, B 330–3775; Aufzeichnung Granow (London) betr. Frage der Verrechnung von Liquidationserlösen aus deutschem Auslandseigentum gegen ausländische Forderungen, welche der Londoner Schuldenerklärung unterliegen vom 31. 7. 1952, PA/AA, Abt. II Nr. 1557 (LSA 50); vgl. Hermann J. Abs, Das Londoner Schuldenabkommen. Vortrag vor Gästen der Süddeutschen Bank AG vom 29.10.1952, S. 21, HADBB, B 330–2474.

<sup>119</sup> Palliser to Roberts, 19. 11. 1952; Allen to H. Trevelyan, 1. 12. 1952, PRO, FO 371–98210.

<sup>120</sup> Crawford: Settlement of standstill debts to Roberts, 11. 6. 1952, PRO, FO 371–100114.

<sup>121</sup> Protokoll der 10. Sitzung des Arbeits- und Organisationsausschuß vom 20. 6. 1952, PA/AA, Abt. II Nr. 1566 (LSA 50).

Votum im Rücken hoffte Gomory, die amerikanische Regierung zu einer Änderung ihrer bisherigen Haltung bewegen zu können.<sup>122</sup> Dies gelang aber nicht, obwohl das *State Department* ein gewisses Verständnis für die Position der Stillhaltegläubiger aufbrachte und aus wirtschaftlichen Gründen eigentlich selbst an einer schnellen Wiederherstellung der kurzfristigen deutschen Kreditfähigkeit interessiert sein mußte. Das *State Department* hielt ein Vorziehen der Regelung aus innenpolitischen Gründen aber dennoch für inopportun.<sup>123</sup> Auf Grund bestehender Absprachen mit dem *Foreign Relations Committee* glaubte das *State Department*, zumindest vorläufig einer „peace-meal implementation“ des Londoner Schuldenabkommens nicht zustimmen zu können. Es stellte aber in Aussicht, die Sache noch einmal im *Senate Committee* beraten zu wollen.<sup>124</sup> Die Argumente überzeugten die Gläubiger allerdings nicht. Sie wollten nicht einsehen, warum eine private Vereinbarung über Kreditlinien, die eine positive Auswirkung auf die deutsche Wirtschaft haben würde und damit zumindest indirekt zur Entlastung des amerikanischen Steuerzahler beitragen konnte, weiter verzögert wurde. Nach Ansicht der Gläubiger war es bereits ein schwerer Fehler, die Stillhalteschulden im Rahmen der Londoner Konferenz zu behandeln. Hätte man die Gläubiger und Schuldner der Stillhaltelkredite gewähren lassen, wäre die Sache schon früher vom Tisch gewesen.<sup>125</sup> Dies entsprach zwar den Tatsachen, in Washington scheute man sich jedoch vor potentiellen Vorwürfen wenig informierter Parlamentarier, die Stillhalteschulden würden bevorzugt behandelt. Außenminister Acheson blieb deshalb strikt bei seiner restriktiven Haltung.<sup>126</sup> Auch weitere Vorstöße der Gläubiger nach dem Ende der Hauptkonferenz vermochten daran nichts zu ändern.<sup>127</sup>

Erhebliche Schwierigkeiten bereiteten die sich fast bis zum Ende der Hauptkonferenz hinziehenden Verhandlungen über den Umgang mit der Konversionskasse. Mit Ausnahme vom Ausschuß „C“ (Stillhalteschulden) waren alle übrigen Ausschüsse mit dieser Thematik befaßt. Schon die Vorkonferenz hatte die erheblichen Auffassungsunterschiede zwischen Schuld-

<sup>122</sup> American Committee for Standstill Creditors on Germany (Chairman Gomory) to James W. Riddleberger, Director of the Bureau of German Affairs, 9. 7. 1952, NA, RG 59-1517.

<sup>123</sup> Acheson to US Embassy, 16. 7. 1952, ebd.

<sup>124</sup> Riddleberger (Director of the Bureau of German Affairs) to Gomory (American Committee for Standstill Creditors of Germany), 21. 7. 1952, NA, RG 59-1518.

<sup>125</sup> Gomory to Riddleberger, 30. 7. 1952, ebd.

<sup>126</sup> Acheson to US Embassy, 11. 9. 1952, ebd.

<sup>127</sup> Palliser to Rendel, 11. 9. 1952, PRO, FO 371-100114; Office Memorandum re Standstill Agreement with Germany (Riddleberger), 21. 10. 1952, NA, RG 59-1518.



nern und Gläubigern deutlich gemacht. Während die Gläubiger die Konversionskasse zu einer nicht nur juristisch, sondern auch moralisch höchst zweifelhaften Einrichtung erklärten und daraus die Forderung ableiteten, die Existenz der Konversionskasse rückwirkend für null und nichtig zu erklären, vertrat die deutsche Seite die Meinung, daß es sich bei der Konversionskasse um eine juristisch akzeptable und den Usancen der Zeit gemäße Institution zur Abwicklung des Auslandszahlungsverkehrs gehandelt habe. Eine rückwirkende Aufhebung ihrer gesetzlichen Grundlage lehnten die Deutschen deshalb ab. Sie konnten sich darauf berufen, daß die Konversionskasse nach dem Krieg von der amerikanischen Militärregierung als rechtmäßig anerkannt worden war. Der deutschen Argumentation zugunsten der Konversionskasse war nicht grundsätzlich zu widersprechen, zumal es in den dreißiger Jahren auch in anderen Ländern vergleichbare Regulierungen des Auslandszahlungsverkehrs gegeben hatte. Die internationalen Finanzbeziehungen waren seit den zwanziger Jahren starken Beschränkungen unterworfen worden, die erst seit den fünfziger Jahren schrittweise aufgehoben wurden.<sup>128</sup> Kritikwürdig war daher weniger die Institution der Konversionskasse als solche, sondern deren Handhabung durch die nationalsozialistische Regierung. Die moralischen Wertungen der Gläubiger fanden hier ihren Ansatzpunkt.

Das eigentliche Problem bestand vor allem darin, daß die Konversionskasse ihre Aufgabe, den Devisenverkehr mit dem Ausland zentral zu steuern, kaum wahrnehmen konnte, weil der Devisenverkehr mit dem Ausland auf Geheiß der Reichsregierung ab 1934 drastisch reduziert wurde und nach Ausbruch des Krieges fast ganz zum Erliegen kam. Die von den deutschen Schuldnern zugunsten ihrer ausländischen Gläubiger in die Konversionskasse eingezahlten RM-Beträge hatten ihre Empfänger entweder in Form sogenannter Fundierungsbonds oder Scrips, die eine Anwartschaft auf spätere Zahlungen begründeten, oder – dies wurde im Verlauf des Krieges mehr und mehr die Regel – überhaupt nicht erreicht. Die Regelung der verbrieften Schuldverpflichtungen war noch relativ unproblematisch, weil das Deutsche Reich für diese eine Garantieerklärung abgegeben hatte, die von der Bundesrepublik übernommen wurde. In diesem Punkt gelangte man bereits Anfang Juli zu einer vorläufigen Regelung. Die Gläubiger verzichteten auf zwei Drittel der bis Ende 1952 aufgelaufenen rückständigen Zinsen, das restliche Drittel sollte fundiert und zu 4% verzinst werden (Scrips zu 3%). Die Fälligkeitstermine wurden um 17 Jahre prolongiert.<sup>129</sup>

<sup>128</sup> Vgl. Kapitel III. 2.

<sup>129</sup> Unverbindlich vorgesehene Regelung der Fundierungsbonds und Scrips der Konversions-

Schwieriger war die Sachlage in den Fällen, wo der deutsche Schuldner zwar in Reichsmark an die Konversionskasse gezahlt hatte, der ausländische Gläubiger aber weder Geld noch irgendwelche Schuldverschreibungen erhalten hatte. Nach deutschem Recht hatten RM-Zahlungen in die Konversionskasse für den Schuldner schuldbefreiende Wirkung. Genau diesen Tatbestand akzeptierten die ausländischen Gläubiger nicht. Sie wollten eine Entlastung des deutschen Schuldners erst dann anerkennen, wenn der ausländische Gläubiger tatsächlich sein Geld in den Händen hatte. Solange dies nicht der Fall war, bestand das Schuldverhältnis ihrer Ansicht nach fort und der deutsche Schuldner mußte gegebenenfalls zweimal zahlen. Ob er für eine Doppelzahlung von der Bundesregierung entschädigt wurde, war allein Sache der Deutschen. Mit der Doppelzahlung als solcher hatten die Gläubiger kein Problem. Nicht zuletzt auch deshalb, weil viele Gläubiger ihren Schuldnern unterstellten, sich in der letzten Phase des Krieges durch stark im Wert geminderte RM-Zahlungen in die Konversionskasse ihrer Schulden billig entledigt zu haben. Dieses Geschäftsgebaren wurde von den Gläubigern als moralisch anrüchig verurteilt. In einer Reihe von Fällen war der Vorwurf sicher nicht von der Hand zu weisen, insgesamt war die moralisierende Argumentation der Gläubiger aber überzogen und nur aus dem Klima der Zeit heraus verständlich. Der permanente Versuch der Gläubiger, die Deutschen auch dort in eine Verteidigungsposition hineinzumanövrieren, wo dies sachlich unbegründet war, traf auf deutschen Widerstand. Trotzdem bekräftigte Abs den Wunsch der deutschen Seite, nach einer praktischen Lösung des Problems zu suchen und die unvermittelbaren Rechtsstandpunkte hintanzustellen. Auch bei der konkreten Formulierung eines Abkommens sollten die Rechtsstandpunkte außen vor bleiben, um einen Gesichtsverlust der einen oder anderen Seite zu vermeiden. Eine Regelung auf dieser Basis wäre vermutlich überhaupt nicht zustande gekommen. Es zeichnete sich schnell ab, daß eine Lösung des Problems ohne eine Befriedigung der Gläubiger nicht möglich sein würde. Für die dabei unvermeidlichen Doppelzahlungen würde der Bund den Schaden zu tragen haben.<sup>130</sup>

---

kasse gemäß Besprechung vom 3. 7. 1952, BA, B 146–1194; Baur an Vizekanzler Blücher vom 9. 7. 1952, PA/AA, Abt. II Nr. 1557 (LSA 50); Bericht der Konferenz über Deutsche Auslandsschulden London, Februar-August 1952, vom 8. 8. 1952, Anhang 3: Vereinbarte Empfehlungen für die Regelung von Reichsschulden und Schulden anderer öffentlich-rechtlicher Körperschaften, S. 11f.

<sup>130</sup> Niederschrift (Baur) über die inoffizielle Sitzung des Ausschusses „D“ am 1. 7. 1952, PA/AA, Abt. II Nr. 1572 (LSA 63b).

Nachdem man sich über die Grundzüge der Lösung geeinigt hatte, war die Frage zu klären, ob der Bund in die Verpflichtungen gegenüber den ausländischen Gläubigern eintreten oder ob der deutsche Schuldner direkt an den betreffenden ausländischen Gläubiger zahlen und dafür im Fall einer Doppelzahlung vom Bund entschädigt werden sollte. Über das Für und Wider wurde in einer gemeinsamen Sitzung der Ausschüsse „A“, „B“ und „D“ am 27. Juli lebhaft diskutiert, wobei von Gläubigerseite auch die Frage aufgeworfen wurde, wie mit den Verbindlichkeiten der Ostschuldner umgegangen werden sollte. Abs konnte in dieser Sitzung keinen konkreten Regelungsvorschlag vorlegen, weil die offizielle Entscheidung des Bundeskabinetts, um die Abs einige Tage zuvor gebeten hatte, noch ausstand.<sup>131</sup>

Die allgemeine Auffassung ging inzwischen dahin, die Schuldverhältnisse nicht global durch den Bund, sondern direkt zwischen dem deutschen Schuldner und den ausländischen Gläubigern zu regeln. Dieser Weg war aber in der Praxis nur dann durchführbar, wenn der Schuldner die Sicherheit hatte, für seine Doppelzahlung vom Bund entschädigt zu werden. Ob dies dann ganz oder teilweise erfolgen würde, war eine zusätzlich zu klärende Frage.<sup>132</sup> Am 29. Juli befaßte sich das Bundeskabinett mit der Behandlung von Zahlungen an die Konversionskasse. Finanzstaatssekretär Hartmann gab vorbehaltlich einer definitiven Stellungnahme des Bundesfinanzministeriums seine Präferenz für eine Zahlung durch den Bund zu erkennen. Seiner Einschätzung nach würde es sich um eine Summe von mindestens DM 250 Millionen handeln. Falls man sich doch für eine Direktzahlung durch den privaten deutschen Schuldner entscheiden sollte, müsse klar sein, daß eine volle Entschädigung durch den Bund nicht in Frage kommen könne. Dieser Ansicht schloß sich auch Bundeswirtschaftsminister Erhard an. Auch er tendierte zu einer Globalzahlung durch den Bund. Auch Staatssekretär Strauß sprach sich in der Hoffnung für diese Lösung aus, daß man die zu zahlende Summe noch etwas herunterhandeln könne. Im übrigen müßte sich die Übernahme der Zahlungsverpflichtungen auf den Bund auf die Bundesrepublik und dorthin verlagerte Betriebe beschränken.<sup>133</sup> Zu einer Entscheidung gelangte das Bundeskabinett in dieser Sitzung jedoch nicht, weil Abs in einem aus London geführten Telefongespräch mit Staatssekretär Hartmann erhebliche technische Bedenken gegen die Übernahme

<sup>131</sup> Niederschrift (Baur) über die gemeinsame inoffizielle Sitzung der Ausschüsse „A“, „B“ und „D“ über das Problem der Wiederholung von Einzahlungen deutscher Schuldner in die Konversionskasse vom 27. 7. 1952, PA/AA, Abt. II Nr. 1569 (LSA 61).

<sup>132</sup> Vogel an Minister Blücher vom 23. 7. 1952, PA/AA, Abt. II Nr. 1510 (LSA 6).

<sup>133</sup> Kabinettsitzung vom 29. 7. 1952, in: Die Kabinettsprotokolle der Bundesregierung, Bd. 5 (1952), S. 486 f.; London (Holmes) to Secretary of State, 30. 7. 1952, NA, RG 59–1517.

der Zahlungen durch den Bund geltend machte. Am folgenden Tag wurde die Angelegenheit noch einmal im Kabinettsausschuß beraten, eine Beschlußfassung erfolgte aber auch dort nicht. Abs erhielt praktisch freie Hand, um eine Vereinbarung in dem von ihm gewünschten Sinn herbeizuführen.<sup>134</sup> Sir Niemeyer wurde von Abs umgehend über den Stand der Dinge informiert. Dabei verwies er besonders auf die ablehnende Haltung der Bundesregierung, für Schulden außerhalb der Bundesrepublik ansässiger, zahlungsunwilliger Schuldner einzutreten.<sup>135</sup> Man könne nicht beides haben: eine individuelle Lösung auf der einen und eine globale Lösung auf der anderen Seite.

Letztlich kam die Bundesrepublik aber nicht umhin, in bestimmten Ausnahmefällen für Schuldner außerhalb der Grenzen der Bundesrepublik einzutreten. Sie übernahm die Haftung für Schuldner aus Österreich, Frankreich, Belgien, Luxemburg und dem Saargebiet, die in die Konversionskasse eingezahlt hatten, zu 60% der ursprünglichen Forderungen.<sup>136</sup> Die privaten deutschen Schuldner erhielten letztlich ihre doppelten Zahlungen aus öffentlichen Mitteln voll erstattet.

Damit waren die informellen Verhandlungen Ende Juli weitgehend abgeschlossen. Das nach der Vorlage des deutschen Angebots gewählte Verfahren, in informellen Sitzungen der einzelnen Verhandlungsausschüsse zu Regelungen zu kommen, hatte sich bewährt. Die TCGD war in dieser Phase sehr zurückhaltend aufgetreten und hatte sich nur gezielt in die Verhandlungen eingeschaltet, wenn dies aus bestimmten Gründen nötig erschien. Es kam nun darauf an, die in den Ausschüssen vereinbarten Empfehlungen in einen Schlußbericht einzuführen und in Zusammenarbeit mit der TCGD dazu allgemeine Rahmenbedingungen festzulegen.<sup>137</sup>

<sup>134</sup> Kurzprotokoll über die Sitzung des Kabinettsausschusses am 30. 7. 1952 vom 31. 7. 1952, BA, B 126-48395; Telegram von Spindler an Abs (London) vom 30. 7. 1952, PA/AA, Abt. II Nr. 1569 (LSA 61).

<sup>135</sup> Abs an Niemeyer (Bank of England) vom 31. 7. 1952, ebd.

<sup>136</sup> Bericht der Konferenz über Deutsche Auslandsschulden London, Februar-August 1952 vom 8. 8. 1952, Anhang 7: Vereinbarte Empfehlungen für die Behandlung von Zahlungen an die Konversionskasse, S. 54f.

<sup>137</sup> Niederschrift Weiz über Besprechung des deutschen Delegationsleiters mit der Dreimächte-Kommission am 26. Juli 1952 betr. Abschluß der Konferenz-Arbeit, PA/AA, Abt. II Nr. 1557 (LSA 50).

## 5. DER SCHLUSSBERICHT

Mitte Juli traf Abs mit Rendel, Gunter und Gregh zu einer Besprechung des weiteren Procedere zusammen. Man ging davon aus, daß die Verhandlungen in den Ausschüssen „A“, „B“ und „D“ innerhalb der nächsten zwei Wochen abgeschlossen werden könnten. Offiziell sollte die Konferenz spätestens Anfang August zu Ende gehen.<sup>1</sup> Nach einer kurzen Sommerpause sollte dann im September mit der Ausarbeitung des Regierungsabkommens begonnen werden. Diese Aufgabe übernahm ein aus Vertretern der TCGD gebildeter Arbeitsausschuß, zu dem zu einem späteren Zeitpunkt auch deutsche Vertreter hinzugezogen werden sollten. Eine direkte Beteiligung der übrigen Gläubigernationen war nicht vorgesehen, allerdings sollten wichtige Gläubigerländer wie die Schweiz, die Niederlande, Belgien und Schweden laufend über den Stand der Dinge informiert werden.<sup>2</sup> Vor allem die Amerikaner drückten jetzt aufs Tempo.<sup>3</sup>

Die drei Mächte hatten sich im Vorfeld der Konferenz grundsätzlich auf den Abschluß eines Regierungsabkommens verständigt, das die Verbindlichkeit der in London ausgehandelten Regelungen garantieren sollte. Gläubiger aus Staaten, die dem Abkommen nicht beitraten, sollten keine Zahlungen erhalten können.<sup>4</sup> Der anfänglich dominierende Sicherheitsaspekt geriet im Verlauf der Londoner Verhandlungen mehr und mehr in den Hintergrund.<sup>5</sup> Es überwog die Zuversicht, daß die in London ausgehandelten Regelungen in der Praxis funktionieren würden. Man glaubte, daß nur wenige Gläubiger versuchen würden, außerhalb des Abkommens nach einer besseren Regelung ihrer Schuldverhältnisse zu suchen. Die Chancen dazu waren auch mehr theoretischer als praktischer Natur. Dem ausländischen Gläubiger stand allerdings das Recht zu, seinen Zahlungsanspruch vor deutschen Gerichten durchzusetzen. Grundsätzlich mußte der deutsche Schuldner dem ausländischen Gläubiger ein den Empfehlungen des Schuldenabkommens entsprechendes Angebot unterbreiten, das dieser dann annehmen

---

<sup>1</sup> Crawford: Progress at German Debt Conference, 21. 7. 1952, PRO, FO 371-100088.

<sup>2</sup> TCGD: Proposal to „simplify“ the Intergovernmental Agreement, 10. 7. 1952, PRO, FO 371-100086.

<sup>3</sup> Gifford to Secretary of State, 9. 7. 1952, NA, RG 59-1517.

<sup>4</sup> TCGD: Proposal to „simplify“ the Intergovernmental Agreement, 10. 7. 1952, PRO, FO 371-100086.

<sup>5</sup> Niemeyer: Form of the ultimate international agreement, 9. 4. 1952; Need for legislation to put German debt settlement into effect in the U.K. (Painter), 3. 5. 1952, PRO, FO 371-100084.

oder ablehnen konnte. Lehnte er ab, verlor er jedoch den Anspruch „auf die Vorteile aus dem Regelungsplan.“<sup>6</sup>

Im Verlauf der Verhandlungen wuchs das Interesse an einem einfachen und unkomplizierten Verfahren zur Umsetzung des Abkommens.<sup>7</sup> Besonders im Bereich der industriellen und kommerziellen Schulden war das Interesse an einem schnellen Inkrafttreten der Vereinbarungen groß, damit die Handels- und Finanzbeziehungen der Bundesrepublik zum westlichen Ausland zügig normalisiert werden konnten.<sup>8</sup> Die britischen Überlegungen tendierten nunmehr dahin, sich auf den Abschluß eines *Four-Power-Agreement* zu beschränken, dem die anderen Gläubigernationen beitreten konnten. Die frühere Idee eines „multilateral agreement with a series annexes embodying a complete over-all pre-war and post-war debt settlement“, das als „single comprehensive agreement“ in Kraft treten sollte, wurde aufgegeben. Die britischen Gläubiger übten Druck auf ihre Regierung aus, die praktische Umsetzung der Londoner Vereinbarungen zu beschleunigen.<sup>9</sup> Allerdings legte die traditionell legalistischen Prinzipien verhaftete britische Regierung großen Wert darauf, daß die Beschleunigung des Verfahrens nicht auf Kosten der juristischen Qualität des *Intergovernmental agreement* erfolgen durfte.<sup>10</sup>

Abs war sich mit den Mitgliedern der TCGD einig, daß es völlig unnötig war, die Gültigkeit des Rahmenabkommens von zeitraubenden Ratifikationsverfahren in unzähligen Gläubigernationen abhängig zu machen. Es reichte aus, den diesbezüglichen Kreis auf die drei Besatzungsmächte und die Bundesrepublik Deutschland zu beschränken. Für die übrigen Gläubigernationen konnten vereinfachte Beitrittsmöglichkeiten geschaffen werden. Gregh sprach sich in diesem Zusammenhang entschieden dagegen aus, eine Regierungskonferenz mit den Gläubigerstaaten in Betracht zu ziehen, weil eine solche Konferenz die Gefahr unerwünschter Diskussionen über bereits abgehandelte Tatbestände barg.<sup>11</sup> Auf jeden Fall sollte die Einbeziehung weiterer Länder in die Ausarbeitung des Regierungsabkommens minimiert werden.

<sup>6</sup> Bericht der Konferenz über Deutsche Auslandsschulden, London, Februar-August 1952, vom 8. 8. 1952, IV. Empfehlungen, Ziffer 24 und 25 (Zitat), S. 6.

<sup>7</sup> Gifford to Secretary of State, 21. 6. 1952, NA, RG 43-183; Record of meeting held in the Foreign Office on May 20<sup>th</sup>, 1952, PRO, FO 371-100104.

<sup>8</sup> Pierson (London) to Secretary of State (Byroade), 21. 3. 1952, NA, RG 59-1516.

<sup>9</sup> Waley: Proposal for a simplified Inter-Governmental Agreement and the early putting into force of debt settlement, 20. 6. 1952; Minute by Rendel, 23. 6. 1952, PRO, FO 371-100086.

<sup>10</sup> Minute by Palliser on meeting of Wednesday, May 7<sup>th</sup>, 9. 5. 1952, PRO, FO 371-100083.

<sup>11</sup> Niederschrift (Weiz) über die Besprechung zwischen Herrn Abs und dem Dreimächteauschuß am 16. 7. 1952, PA/AA, Abt. II Nr. 1557 (LSA 50).

Der am Ende der Hauptkonferenz vorzulegende Schlußbericht sollte als Basis und Orientierungspunkt für die Konzeption des staatlichen Rahmenabkommens dienen.<sup>12</sup> Dieser gliederte sich in drei Teile: 1. den historischen Rückblick über das Zustandekommen und den Verlauf der Konferenz, 2. die in den Verhandlungsausschüssen „A“ bis „D“ von Schuldner und Gläubigern ausgehandelten Einzelvereinbarungen und 3. – *last but not least* – eine Reihe allgemeiner Empfehlungen, die von grundsätzlicher Relevanz für die praktische Regelung der deutschen Auslandsschulden insgesamt waren. Über die Frage, welche Empfehlungen in den Schlußbericht der Hauptkonferenz gehörten und welche erst in einem Regierungsabkommen berücksichtigt werden konnten, wurde im Redaktionsausschuß kontrovers diskutiert. Nach Meinung der Deutschen Delegation war es notwendig, die Umsetzung des Schuldenabkommens an bestimmte Bedingungen und Voraussetzungen zu knüpfen, die bereits im Schlußbericht der Hauptkonferenz verankert werden sollten. Die Deutschen legten großen Wert darauf, daß dies nicht erst mit dem Regierungsabkommen erfolgen sollte, weil ihnen dies zu unsicher erschien.<sup>13</sup> Es ging ihnen insbesondere um die Einfügung von Klauseln zum Transfer, zur Handelspolitik und zur Reparationsfrage.<sup>14</sup> In einem persönlichen Schreiben an Delegationsleiter Abs hatte Vizkanzler Blücher verlangt, daß „schon aus dem Schlußbericht klar hervorgehen [muß], daß ohne eine für uns befriedigende Regelung dieser allgemeinen Vorfragen weder eine umfassende noch eine beschränkte Schuldenregelung möglich ist. Ich lege dabei auf eine angemessene Lösung der Transferfrage und auf die Abwehr der politischen Reparationsforderungen um so mehr Gewicht, als gerade die Regelung dieser Probleme eines der Hauptkriterien für die Aufnahme des Vertragswerkes bei den politischen Parteien im Bundestag bilden wird.“<sup>15</sup> Blücher hatte in seinem Schreiben an anderer Stelle sogar von „später in das Regierungsabkommen aufzunehmenden Generalvorbehalten“ gesprochen, um die Bedeutsamkeit der Klauseln zu unterstreichen.

Die Mitglieder der TCGD standen der Aufnahme von ihnen so genannter *Escape*-Klauseln in den Schlußbericht grundsätzlich reserviert gegenüber. Sie wurden von den Gläubigern, die solche Klauseln prinzipiell ablehnten,

<sup>12</sup> Proposals in regard to the Final Report of the German Debt Conference and the Intergovernmental Agreement, U.K. Draft 4<sup>th</sup> July, 1952, PRO, FO 371–100087.

<sup>13</sup> Aufzeichnung über die Delegationsbesprechung vom 17. 7. 1952, BA, B 146–1194.

<sup>14</sup> Überlegungen zur Vorbereitung des Schuldenregelungsabkommens vom 7. 6. 1952, PA/AA, Abt. II Nr. 1564 (LSA 56b).

<sup>15</sup> Blücher (Paris) an Abs vom 18.7.1952, BA, B 146–1194.



in ihrer skeptischen Haltung bestärkt.<sup>16</sup> Während die deutsche Seite in diesen Klauseln ausschließlich einen Schutzmechanismus für potentiell in der Zukunft eintretende Notsituationen sehen wollte, die eine ordnungsgemäße Erfüllung der Verpflichtungen aus dem Schuldenabkommen ohne eigenes Verschulden der Bundesrepublik zeitweise unmöglich machen würden, hielt die TCGD derartige Klauseln alles in allem für eher schädlich. In der Sitzung des Redaktionsausschusses vom 24. Juli 1952 wäre es darüber fast zu einem Eklat gekommen. Im Verlauf der Diskussion verstieg sich der Franzose Gregh zu der Behauptung, daß die Aufnahme der von deutscher Seite gewünschten diversen *Escape*-Klauseln in der Öffentlichkeit den Eindruck hervorrufen würde, die Deutschen wollten die Regelung der Auslandsschulden unverbindlich in der Schwebe halten. Eine Wiederherstellung des deutschen Auslandskredits sei auf diesem Wege unmöglich. Die Deutschen hielten mit dem Argument dagegen, daß sich die mit den Gläubigern vereinbarten Regelungen teilweise auf Laufzeiten von mehreren Jahrzehnten erstreckten, in denen durchaus „unverschuldete Nichterfüllungsphasen“ eintreten könnten, vor denen man sich wappnen müsse. Dies veranlaßte wiederum den Briten Waley zu der Bemerkung, er sei enttäuscht über das offenbar nicht vorhandene Vertrauen der Deutschen in die Gläubiger, während die TCGD ihrerseits der deutschen Seite während des gesamten Konferenzverlaufs stets großes Vertrauen entgegen gebracht habe. Der Amerikaner Gunter rettete die Situation, indem er die hitzige Diskussion an dieser Stelle abrupt unterbrach. Er wies auf die Komplexität des Zahlungsproblems hin, bei dem zwischen dem Verzug (*default*) einzelner Schuldner und der Zahlungsunfähigkeit der Bundesrepublik als solcher unterschieden werden müßte.<sup>17</sup> Immerhin konnte man sich am folgenden Tag darauf einigen, die Frage des Zahlungsverzugs (*default*) abschließend im Regierungsabkommen zu beraten.<sup>18</sup> Aber das war nicht das eigentliche Problem.

Im Zentrum der Diskussionen vom Vortag hatte das Reparationsproblem gestanden. Im Namen der Bundesregierung war von Mitgliedern der Deutschen Delegation der dringende Wunsch geäußert worden, in den Schlußbericht eine Reparationsklausel aufzunehmen. Rendel hielt dies für unnötig, weil das Reparationsproblem bereits im dritten Zusatzvertrag zum Deutschland-Vertrag behandelt worden war. Die Regelung des Zusatzver-

<sup>16</sup> Vogel (London) an Sonnenhol vom 24. 7. 1952, ebd.

<sup>17</sup> Kurz-Niederschrift über die Sitzung des Redaktionsausschusses der Schuldenkonferenz vom 24. 7. 1952, PA/AA, Abt. II Nr. 1575 (LSA 66); Notiz Vogel über eine Besprechung mit der Dreimächte-Kommission am 24. 7. 1952 vom 30. 7. 1952, BA, B 146–1225.

<sup>18</sup> Notiz über die Ergebnisse einer Besprechung mit dem Dreimächte-Ausschuß betreffend Redaktion des Schlußberichts am 25. 7. 1952, PA/AA, Abt. II Nr. 1575 (LSA 66).

trags galt aber nur für die Alliierten und nicht für alle übrigen Staaten, mit denen sich das Deutsche Reich im Kriegszustand befunden hatte. Deshalb beharrten die Deutschen auf ihrer Forderung, das Thema Reparationen ins Schuldenabkommen aufzunehmen. Die TCGD lehnte dies mit der Begründung ab, die Bundesrepublik wolle sich offenbar ihren Verpflichtungen aus dem Schuldenabkommen entziehen, falls irgendwelche Reparationsforderungen erhoben würden. Ein Reparationsverzicht könne aber von der Schuldenkonferenz nicht ausgesprochen werden, weil dies deren Kompetenzen übersteige und einem Friedenvertrag vorbehalten bleiben müsse. Dies sei ein Mißverständnis, wurde der TCGD von deutscher Seite entgegengehalten. Man wolle ja den Verpflichtungen aus dem Schuldenvertrag unbedingt nachkommen, sei dazu aber außerstande, falls die Bundesrepublik neben den Transferaufwendungen für die Auslandsschulden noch Reparationszahlungen zu leisten haben würde. Diesem Argument konnten sich die Mitglieder der TCGD in Kenntnis der deutschen Lage nicht gänzlich verschließen. Sie kehrten daraufhin von ihrer harten Linie ab und versuchten, die Deutschen auf sanftere Weise davon zu überzeugen, daß die Aufnahme eines Reparationsvorbehalts in das Schuldenabkommen der Wiederherstellung des deutschen Auslandskredits abträglich sein würde.

Rendel erklärte einen unvernünftigen Umgang mit der Reparationsfrage wegen der schlimmen Erfahrungen in der Vergangenheit für praktisch undenkbar. Aus juristischen Gründen verbiete sich jedoch ein Vorgriff auf den Friedensvertrag. Aber auch diese Argumentation vermochte die deutschen Vertreter nicht zu überzeugen. Künftige Reparationsforderungen blieben eine reale Gefahr für die Durchführung des Schuldenabkommens, und deshalb hielt man die Forderung nach einer Reparationsklausel weiter aufrecht. Nach einer kurzen Beratungspause teilte Sir David Waley den Anwesenden mit, daß die TCGD die Aufnahme eines Reparationsvorbehalts in den Schlußbericht ablehnte. Die deutsche Delegation nahm diese Erklärung zur Kenntnis, blieb aber ausdrücklich bei ihrer Haltung. Es wurde festgestellt, daß es in diesem Punkt keine Einigung gab.<sup>19</sup>

Diese kam dann wenige Tage später doch noch zustande. Delegationsleiter Abs nahm dieses Mal selbst an der Sitzung teil. Auf Vorschlag von Rendel einigte man sich darauf, daß Abs in seiner offiziellen Schlußansprache ein zuvor mit der TCGD abgestimmtes *Statement* zum Thema Reparationen abgeben sollte, in dem er den Gläubigern noch einmal die Gründe für

---

<sup>19</sup> Notiz Vogel über eine Besprechung mit der Dreimächte-Kommission am 24. 7. 1952 vom 30. 7. 1852, BA, B 146–1225; Kurz-Niederschrift über die Sitzung des Redaktionsausschusses der Schuldenkonferenz vom 24. 7. 1952, PA/AA, Abt. II Nr. 1575 (LSA 66).

den deutschen Reparationsvorbehalt darlegen konnte. Abs erhielt außerdem die Zusage, daß dieses *Statement* breite Publizität erhalten sollte. Damit war das ursprüngliche deutsche Ziel, eine Reparationsklausel im Schlußbericht unterzubringen, zwar nicht erreicht worden, mit der öffentlichen Erklärung von Abs wurde aber sichergestellt, daß das Thema Reparationen bei der Aushandlung des Regierungsabkommens erneut auf der Agenda erscheinen würde. Abs betonte gegenüber Rendel ausdrücklich, daß ein Reparationsvorbehalt nicht nur aus innenpolitischen, sondern auch aus sachlichen Gründen unverzichtbar sei.<sup>20</sup>

Lange umstritten war auch die Transferklausel. Erst am 7. August konnte sich die Deutsche Delegation mit der TCGD auf eine gemeinsame Formulierung für den Schlußbericht einigen. Die Transferfrage war aus deutscher Sicht der Dreh- und Angelpunkt für das Funktionieren der gesamten Auslandsschuldenregelung. Nicht die Aufbringungsfähigkeit des einzelnen Schuldners, sondern die „außenwirtschaftliche Leistungskraft der schuldnerischen Volkswirtschaft“ galt als Maßstab.<sup>21</sup> Die junge Bundesrepublik besaß keine nennenswerten Devisenreserven und verfügte auch sonst über keine nachhaltige Transferkraft. Die Deutschen hatten deshalb immer die Meinung vertreten, daß Transferleistungen nur aus deutschen Handelsbilanzüberschüssen erfolgen könnten, zu deren Entstehen die Gläubigerstaaten durch eine Liberalisierung ihrer Handelspolitik beitragen sollten. Die Frage war nun, was geschehen sollte, wenn zeitweise nicht genügend Überschüsse für den Transfer zur Verfügung standen.

Der Zentralbankrat beschäftigte sich in seiner Sitzung vom 31. Juli 1952 mit diesem Problem. Der vorläufige Entwurf einer Transferklausel für das Londoner Schuldenabkommen wurde in der Sitzung erheblicher Kritik unterzogen: In dem Entwurf komme 1. nicht klar genug zum Ausdruck, daß der Transfer ausschließlich aus echten Überschüssen erfolgen könne, 2. sei dort nicht ausdrücklich festgeschrieben, daß der Schuldentransfer nicht zu Lasten von Importen gehen dürfe, und 3. müsse eine „Moratoriumsklausel“, d. h. ein festes Verfahren für den Notfall, im obigen Sinne vereinbart werden. Wenn man die nötigen „Kautelen“ jetzt nicht durchsetzen könne, würde das auch in der Regierungskonferenz nicht mehr gelingen.<sup>22</sup> Telefonisch wurde Abs noch am gleichen Tag über den Inhalt der Sitzung des Zentralbankrats informiert. Dabei wurde ihm ein von Präsident Vocke und Prä-

<sup>20</sup> Niederschrift (Vogel) über eine Besprechung mit der Dreimächte-Kommission am 29. 7. 1952, PA/AA, Abt. II Nr. 1557 (LSA 50).

<sup>21</sup> Vermerk Mueller-Graaf betr. Transferproblem vom 11. 6. 1952, BA, B 102-6996.

<sup>22</sup> Protokoll der 125. Zentralbankrat-Sitzung am 31. 7. 1952, HABB: B 330-58.

sidiumsmitglied Treue gezeichneter Formulierungsvorschlags des Zentralbankrats für eine Transferschutzklausel per Telegramm angekündigt.<sup>23</sup> Abs war über dieses zweifelhafte „Hilfsangebot“ sehr ungehalten. Er richtete umgehend ein Telegramm an den Präsidenten der Bank deutscher Länder, in dem er sein „äußerstes Bedauern“ darüber zum Ausdruck brachte, daß der Zentralbankrat seiner mehrfachen Bitte nicht nachgekommen war, Sachverständige für Transferangelegenheiten nach London zu entsenden. Trotzdem sei in den zentralen Fragen auch ohne Unterstützung durch die Bank deutscher Länder bereits mehr erreicht worden, als vom Zentralbankrat gewünscht werde. Es folgte eine detaillierte Auflistung aller Punkte, aus denen hervorging, daß die Forderungen aus Frankfurt entweder schon erledigt oder schierer Blödsinn waren, weil sie allenfalls zu einer Verschlechterung der deutschen Position führen konnten. Abs schloß sein Telegramm mit dem nochmaligen Ausdruck des Bedauerns, daß sich die Bank deutscher Länder der „Mitwirkung an hiesigen Transferverhandlungen versagt hat. Nur auf Nichtanwesenheit BdL-Transfer-Vertreters war es zurückzuführen, daß Bank deutscher Länder der notwendige und umfassende Überblick über die bisherigen Verhandlungen fehlte.“<sup>24</sup> Die sublimen Kritik des Zentralbankrats an seiner Verhandlungsführung in London verwandelte Abs in einen Bumerang gegen Wilhelm Vocke. Abs unterrichtete sowohl Bundeskanzler Adenauer als auch Vizekanzler Blücher über den Wortlaut seiner Antwort an Vocke. Das Verhältnis zwischen Abs und Vocke, den Abs weder persönlich mochte, noch fachlich schätzte, verschlechterte sich durch den Vorfall weiter.<sup>25</sup>

Die Schwierigkeiten bei der Formulierung der Transferklausel ergaben sich aus der unterschiedlichen Beantwortung der Frage, inwieweit die deutschen Währungsreserven in den laufenden Schuldendienst einzubeziehen waren. Nach deutscher Auffassung überhaupt nicht, weil der Transferdienst aus den Überschüssen der laufenden Zahlungsbilanz bestritten werden sollte. Damit wollten sich die Mitglieder der TCGD aber nicht einverstanden erklären. Sie standen auf dem Standpunkt, daß im Bedarfsfall auch auf die deutschen Devisenreserven zurückgegriffen werden müßte. Sir Waley hob hervor, daß „England in gleichgelagerten Fällen anders zu reagieren pflege; es verlasse sich zunächst auf seine eigenen Kräfte.“ Wenn Deutsch-

<sup>23</sup> Telefonische Durchsage an Abs vom 31. 7. 1952, PA/AA, Abt. II Nr. 1575 (LSA 66).

<sup>24</sup> Telegramm Abs an Präsident Vocke vom 2. 8. 1952, PA/AA, Abt. II Nr. 1576 (LSA 76).

<sup>25</sup> Vgl. ABS, Deutschlands wirtschaftlicher und finanzieller Aufbau, S. 355 f.; EMMINGER, D-Mark, Dollar, Währungskrisen, S. 68 ff.; Interview mit Prof. Dr. Dieter Spethmann vom 25. 1. 2002.

land dies ablehne, würde es nach britischer Auffassung „den eigenen Kredit zerstören.“<sup>26</sup> Gregh pflichtete Waley ausdrücklich bei. Er verwahrte sich auch gegen die Inpflichtnahme anderer Länder, durch eine Liberalisierung ihrer Importpolitik zur Verbesserung der deutschen Zahlungsbilanz beizutragen. „Man könne doch nicht einfach die Last der Verantwortung anderen Regierungen zuschieben. Für die Aufrechterhaltung eines Schuldendienstes sei letztenendes die innere Finanzpolitik eines Landes entscheidend.“<sup>27</sup> Gregh plädierte dafür, die schwierige Frage nicht weiter zu behandeln und auf die Aushandlung des Regierungsabkommens zu vertagen.

Die deutschen Delegationsvertreter waren damit nicht einverstanden und verwahrten sich entschieden gegen die von Frankreich und Großbritannien erhobenen Vorwürfe. Es gehe doch einzig und allein darum, für den potentiellen Krisenfall einen Mechanismus einzubauen, der die Bundesrepublik nicht zur einseitigen Unterbrechung des Transferdienstes zwingt, sondern die anderen Mächte im Rahmen eines zuvor festgelegten Verfahrens am Entscheidungsprozeß beteiligt. Gunter begrüßte die eindeutige Klarstellung, daß die Bundesrepublik durch die Transferschutzklausel nicht die Absicht verfolge, sich ihrer Zahlungsverpflichtungen zu entziehen. Er zog daraufhin einen eigenen Vorschlag aus der Tasche, der vorsah, daß „on an continuing basis, payment is not financed by drawing monetary reserves, particularly in view of the fact that such reserves are at the present at a low level.“<sup>28</sup>

Die Diskussionen um die Formulierung der Transferklausel gingen am folgenden Tag in die nächste Runde. Im Gegensatz zum Vortag war Abs persönlich anwesend. Er ließ einen überarbeiteten deutschen Entwurf verteilen, der in einigen Nuancen vom Vorschlag Gunters abwich. Nach dessen eigener Einschätzung lagen die beiden Entwürfe sachlich aber gar nicht so weit auseinander. Abs beharrte darauf, daß der Transferdienst nur aus dem laufenden Zahlungsverkehr („on current account“) erfolgen könne. Er machte geltend, daß dies schon bei der Vorkonferenz 1951 die Verhandlungsbasis gewesen sei. Möglicherweise stünden aber in einigen Jahren wieder ausreichende Währungsreserven zur Verfügung, die in Notfällen auch für den Schuldendienst verwandt werden könnten. Eine Kreditaufnahme im Ausland, die – wie die Geschichte lehrt – nur eine Scheinblüte vortäusche,

<sup>26</sup> Niederschrift (Vogel) über eine Sitzung mit der Dreimächte-Kommission am 5. 8. 1952 vom selben Tag, BA, B 146–1225.

<sup>27</sup> Ebd.

<sup>28</sup> Vorschlag Gunter für Ziffer 21 (früher 15). Anlage zur Niederschrift vom 5. 8. 1952, BA, B 146–1225.

komme für die Bundesrepublik als Mittel zur Schuldentilgung nicht in Frage. Abs bat um Verständnis für seine Hartnäckigkeit in dieser Frage, die auch innenpolitisch begründet sei. Deutschland verlange keine Bevorzugung, aber wenn man „bei anderen Verträgen Deutschland an gemeinsamen Verteidigungsmaßnahmen beteilige, warum sollte es dann so unvorstellbar sein, Deutschland auch bei den Transferschwierigkeiten im Geiste der Partnerschaft zu behandeln? [...] Die Fassung der Klausel spreche doch nur dafür, daß man nur einen Fall im Auge habe, der auch nach den äußersten Anstrengungen Deutschlands eintreten könnte. Deutschland habe aber keine Reserven, und über die deutsche Position in der EZU habe er schon gesprochen.“<sup>29</sup>

Die Ausführungen von Abs verfehlten ihre Wirkung auf die Mitglieder der TCGD nicht. Gregh und Rendel lobten die tiefe Überzeugungskraft von Abs und stimmten ausdrücklich zu, daß eine eindeutige Transferschutzklausel sowohl in den Schlußbericht als auch später in das Regierungsabkommen aufgenommen werden sollte. Die Bundesregierung wünschte, daß für den Fall einer zeitweiligen Transferunfähigkeit der Bundesrepublik im Regierungsabkommen präzise Regelungen getroffen würden. Darüber mußte noch verhandelt werden.<sup>30</sup>

Am 7. August wurde im Redaktionsausschuß der vorläufig endgültige Wortlaut für den Schlußbericht festgelegt. Die definitive Fassung für die Druckversion konnte aus Zeitgründen erst nach der Schlußsitzung erstellt werden.<sup>31</sup> Bei der Formulierung der Transferklausel einigte man sich schließlich darauf, daß der Transfer eine Zahlungsbilanzsituation voraussetze, in der die Schuldzahlungen durch „Deviseneinnahmen aus Exporten und unsichtbaren Transaktionen gedeckt werden können, so daß eine mehr als vorübergehende Inanspruchnahme der Währungsreserven vermieden wird.“<sup>32</sup> Abs stimmte damit letztlich doch einer Variante zu, die den Interessen der Gläubiger entgegenkam, der deutschen Seite aber ausreichenden Schutz bot.<sup>33</sup> Natürlich gab es hierzu auch kritische Stimmen, aber vorläufig mußte man mit dem Erreichten bis zu den Regierungsverhandlungen

<sup>29</sup> Niederschrift (Vogel) über eine Sitzung mit der Dreimächte-Kommission am 6. August 1952, vom 6. 8. 1962, ebd.

<sup>30</sup> Staatssekretär Westrick an Staatssekretär im BKA betr. Londoner Schuldenkonferenz: Transferfragen vom 4. 8. 1952, PA/AA, Abt. II Nr. 1507 (LSA 4).

<sup>31</sup> Palliser to Roberts: German Debt Conference, 11. 8. 1952, PRO, FO 371-100089.

<sup>32</sup> Bericht der Konferenz über Deutsche Auslandsschulden, London, Februar-August 1952 vom 8. 8. 1952, IV. Empfehlungen, Ziffer 21.

<sup>33</sup> Niederschrift (Krebs) über eine Sitzung mit dem Redaktionsausschuß am 7. 8. 1952, PA/AA, Abt. II Nr. 1576 (LSA 67).

zufrieden sein.<sup>34</sup> Die Bundesregierung stimmte dem Verhandlungsergebnis zu.<sup>35</sup>

Damit konnte die für den nächsten Tag anberaumte Schlußsitzung abgehalten werden. Wegen der Auseinandersetzungen um die Transferklausel mußte die Schlußsitzung um einige Tage verschoben werden. Alle Konferenzteilnehmer waren froh, endlich die Sommerferien antreten zu können. Es herrschte eine gelöste Atmosphäre, nachdem es trotz mancher Krisen gelungen war, das gewaltige Problem der deutschen Vorkriegsverschuldung gegenüber dem Ausland in den Griff zu bekommen.<sup>36</sup> In den letzten Tagen wurden die in den Ausschüssen zwischen Schuldner und Gläubigern zuvor ausgehandelten Vereinbarungen in ihrer endgültigen Form paraphiert und in den Schlußbericht eingestellt, der in der Schlußsitzung offiziell genehmigt und zur Basis des Regierungsabkommens gemacht wurde. Am Wortlaut der Vereinbarungen wurde im Regierungsabkommen nichts mehr verändert.<sup>37</sup>

Neben den „Empfehlungen“ der Ausschüsse „A“ bis „D“ enthielt der Schlußbericht noch zwei weitere Vereinbarungen, die im Rahmen der Londoner Schuldenkonferenz ausgehandelt worden waren. Erstens handelte es sich um den Entwurf einer Übereinkunft zwischen der Bundesrepublik und der Bank für Internationalen Zahlungsausgleich. Dabei ging es im wesentlichen um Forderungen aus Kapitalanlagen in Deutschland, die im Zusammenhang mit nicht transferierten Zahlungen aus dem Young-Plan entstanden waren. Zusammen mit einer kleinen Forderung aus Goldlieferungen der Reichsbank handelte es sich insgesamt um Verbindlichkeiten von etwas über RM 243 Millionen. Da die BIZ in Schweizer Goldfranken bilanzierte, kam sie inklusive rückständiger Zinsen auf eine üppige Maximalforderung von DM 496 Millionen. Frühere Versuche, sich über diese Forderung direkt mit der Bank deutscher Länder zu verständigen, waren am alliierten Veto gescheitert.<sup>38</sup> Die in London ausgehandelte Regelung beschränkte sich darauf, bis 1966 nur die laufenden Zinsen auf die Gesamtforderung zu regeln. Die Bundesrepublik verpflichtete sich zu jährlichen Zahlungen in Höhe von Sfr. 5,6 Millionen bis 1966. Erst dann sollte die Rückzahlung von Kapital und rückständigen Zinsen möglich sein.<sup>39</sup> Auf diese Weise sollte vermie-

<sup>34</sup> Vogel (London) an Blücher vom 11. 8. 1952, BA, B 146–1194.

<sup>35</sup> Blücher an Abs/Stedtfeld betr. Transfer-Fragen vom 7. 8. 1952, PA/AA, Abt. II Nr. 1507 (LSA 4).

<sup>36</sup> Vgl. ABS, Entscheidungen, S. 192.

<sup>37</sup> London to Secretary of State, 7. 8. 1952, NA, RG 59–1517.

<sup>38</sup> Vgl. ABS, Entscheidungen, S. 235 f.

<sup>39</sup> Bericht der Konferenz über Deutsche Auslandsschulden, London, Februar-August 1952,



den werden, daß Reparationsverpflichtungen quasi durch die Hintertür ins Londoner Schuldenabkommen gelangten. Man hatte sich laut Abs zu einer großzügigen und entgegenkommenden Lösung bereit erklärt, weil die Bundesrepublik auf die Mitwirkung der BIZ bei der Neuregelung der Dawes- und der Young-Anleihe nicht verzichten konnte.<sup>40</sup>

Zweitens kam noch ein Abkommen mit Belgien zustande, in dem es um besondere Verbindlichkeiten der Konversionskasse in Höhe von RM 224,6 Millionen ging. Dafür wurde ein Pauschalbetrag von DM 40 Millionen vereinbart, der in 15 Jahresraten abzuzahlen war. Die Bundesrepublik hatte dafür entsprechende DM-Schuldverschreibungen auszugeben.<sup>41</sup>

Kurz erwähnt werden soll an dieser Stelle noch, daß man sich am Rande der Verhandlungen auch über die *Mixed Claims* gegenüber den USA verständigen konnte. Dabei handelte es sich um Schadensforderungen der USA gegen das Deutsche Reich aus dem Ersten Weltkrieg, deren Regelung den USA aus prinzipiellen Erwägungen sehr am Herzen gelegen hatte. Die Bundesrepublik verpflichtete sich zu Ratenzahlungen von \$ 3–4 Millionen auf 25 Jahre.<sup>42</sup>

Die Schlußsitzung der Hauptkonferenz fand als Plenumsitzung am Vormittag des 8. August 1952 im Lancaster House statt. Im Namen des Dreimächteausschuß erklärte der Vorsitzende Gunter zu Beginn der Sitzung seine Zufriedenheit, daß die Vereinbarungen „einen vernünftigen Kompromiß zwischen den verschiedenen beteiligten Interessen darstellten und daß der Bericht eine gerechte und billige Regelung und damit eine Grundlage darstelle, auf der die beteiligten Regierungen ein Regierungsabkommen aushandeln könnten, durch das die deutsche Schuldenregelung in Kraft gesetzt werden könne.“<sup>43</sup> Rendel lobte die gute Zusammenarbeit von Vertretern staatlicher und privater Interessen, und Gregh dankte allen Beteiligten für die manchmal schmerzliche Kompromißfähigkeit. Es folgte ein Wort des Dankes, das der niederländische Baron van Lynden, der den Vorsitz im

---

vom 8. 8. 1952, Anlage A zu Anhang 3, Entwurf einer Übereinkunft zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Bank für Internationalen Zahlungsausgleich, S. 17.

<sup>40</sup> Vgl. ABS, Entscheidungen, S. 236 f.

<sup>41</sup> Bericht der Konferenz über Deutsche Auslandsschulden, London, Februar-August 1952, vom 8. 8. 1952, Anlage B zu Anhang 3, Entwurf eines Abkommens zwischen Belgien und der Bundesrepublik Deutschland, S. 17 f.

<sup>42</sup> Bericht des Konferenzausschusses über Ansprüche aus Entscheidungen der Deutsch-Amerikanischen Gemischten Kommission und aus den hierüber ausgestellten Schuldverschreibungen vom 30. 7. 1952, PA/AA, Abt. II Nr. 1569 (LSA 61).

<sup>43</sup> Konferenz über Deutsche Auslandsschulden, London, Mai-August 1952, Protokoll der Fünften Plenarsitzung am Freitag, den 8. August um 11 Uhr im Lancaster House, PA/AA, Abt. II Nr. 1578 (LSA 69).

Gläubigerausschuß von Rogers nach dessen vorzeitiger Abreise übernommen hatte, im Namen aller Gläubiger abgab.

Daran schloß sich eine längere Schlußerklärung des deutschen Delegationsleiters Abs an. Darin ging er auf einige zentrale Punkte der Schuldenregelung ein. Er begann seine Ausführungen mit einer Bitte um Verständnis an die anwesenden Gläubiger- und Regierungsvertreter dafür, daß er in den Verhandlungen auf deren Entgegenkommen so dringend angewiesen war. Die Leistungsfähigkeit der deutschen Wirtschaft sei trotz unbestreitbarer Wiederaufbauleistungen insgesamt noch immer sehr beschränkt und wichtige Reichsteile blieben weiter abgetrennt. Die deutsche Seite habe gewiß nicht die Absicht verfolgt, „von lästigen Verbindlichkeiten aus der Vergangenheit freizukommen.“<sup>44</sup> Abs verwies exemplarisch auf die Regelung der Young-Anleihe, wo es der deutschen Seite erkennbar um die Erfüllung der vertraglichen Rechte und nicht um die billigste Lösung gegangen sei. Bevor er zum Kernpunkt seiner Erklärung gelangte, wies Abs noch einmal global auf die sonstigen Verbindlichkeiten und Belastungen hin, die von der Bundesrepublik neben den Auslandsverbindlichkeiten zu tragen sein würden und die es notwendig gemacht hatten, die Schulden „auf ein tragbares Maß zurückzuführen und sie langfristig zu fundieren.“<sup>45</sup> Er kam dann wie mit der TCGD abgesprochen auf die möglicherweise noch ausstehenden Reparationsforderungen und Forderungen ähnlicher Art zu sprechen. Abs stellte ausdrücklich fest, „daß die Bundesrepublik nicht in der Lage sein wird, den hier auf der Londoner Konferenz empfohlenen Schuldendienst durchzuführen, wenn sie solche Ansprüche des Auslands ganz oder teilweise erfüllen muß, soweit es sich nicht um Beträge handelt, die man als geringfügig ansehen kann.“<sup>46</sup> Die öffentliche Erklärung eines Reparationsvorbehalts war die zentrale Passage der Schlußerklärung von Abs. Es folgte noch ein Hinweis auf die von den Gläubigerländern im Schlußbericht ausgesprochenen Bereitschaft, durch eine Liberalisierung ihrer Handelspolitik zu einer Erfüllung des Schuldenplans beizutragen. Abs schloß seine Ausführungen mit einem besonderen Dank an die Vereinigten Staaten, durch ein fünfjähriges Tilgungsmoratorium ihrer Nachkriegsschulden eine Erhöhung des deutschen Angebots und damit das Zustandekommen einer Schuldenregelung überhaupt ermöglicht zu haben. Offiziell war die Zurückstellung der

---

<sup>44</sup> Telegramm London an Auswärtiges Amt: Wortlaut Erklärung deutschen Delegationsleiters Abs in heutiger letzter Plenarsitzung Schuldenkonferenz vom 8. 8. 1952, PA/AA, Abt. II Nr. 1510 (LSA 6).

<sup>45</sup> Ebd.

<sup>46</sup> Ebd.

Tilgung erst unmittelbar vor der Schlußsitzung in der letzten Sitzung der *Steering Committee* bekannt gegeben worden.<sup>47</sup>

Gunter dankte Abs für seine Stellungnahme, wies aber den von Abs vortragenen Reparationsvorbehalt im Namen der TCGD mit der Begründung zurück, Forderungen dieser Art lägen außerhalb der Konferenz und dürften künftige Verhandlungen nicht präjudizieren. Rendel stimmte dem zu, erklärte aber sein Verständnis für die Motive, die Abs zur Abgabe dieser Erklärung veranlaßt hätten. Er fügte an:

Die auf dieser Konferenz gefaßten Beschlüsse könnten einer künftigen Regelung dieser Forderungen nicht vorgreifen, ebenso könnten die auf dieser Konferenz erzielten Beschlüsse nicht als Grundlage für Entscheidungen angesehen werden, die in anderem Zusammenhang an anderem Ort erzielt werden könnten; man könne jedoch wohl annehmen, daß bei künftigen Entscheidungen über diese anderen Fragen alle Umstände von den zuständigen Gremien in Rechnung gezogen würden und daß derartige Entscheidungen gerecht und angemessen sein würden.<sup>48</sup>

Mit seiner gewundenen Formulierung blieb Rendel der offiziellen Linie treu und ließ gleichzeitig Raum für Interpretationen. Alles weitere blieb dem Regierungsabkommen überlassen.<sup>49</sup>

Insgesamt konnten die Deutschen mit dem Ergebnis der umfangreichen Verhandlungen zufrieden sein, wofern man berücksichtigte, daß im Zuge der Verhandlungen über das Regierungsabkommen noch über einige grundsätzliche Bestimmungen zu reden sein würde. Das System der Einzelverhandlungen zwischen privaten Gläubigern und deutschen Schuldern, deren Interessen allerdings zumeist von Beamten vertreten worden waren, hatte schließlich zum Erfolg geführt. Allerdings waren nicht wenige Mitglieder der deutschen Delegation der Meinung, daß die Gläubiger es dabei verstanden hätten, das Äußerste aus den Deutschen herauszupressen. In der Tat konnten die privaten Gläubiger letztlich deutlich mehr erzielen, als im ersten deutschen Angebot für sie eingeplant gewesen war. Auf britischer Seite zeigte man sich mit dem Ergebnis der Konferenz jedenfalls sehr zufrieden.<sup>50</sup> Rendel zog in seinem Konferenzbericht für den britischen Außenminister Eden das Resümee, „that the general settlement terms now

<sup>47</sup> London (Holmes) to Secretary of State, 8. 8. 1952, NA, RG 43–222.

<sup>48</sup> Konferenz über Deutsche Auslandsschulden, London, Mai-August 1952, Protokoll der Fünften Plenarsitzung am Freitag, den 8. August um 11 Uhr im Lancaster House, PA/AA, Abt. II Nr. 1578 (LSA 69).

<sup>49</sup> Kurzer Vermerk (Vogel) über die Schlußsitzung vom 8. 8. 1952, PA/AA, Abt. II Nr. 1557 (LSA 50).

<sup>50</sup> Roberts to Strang: German Debt conference, 12. 8. 1952, PRO, FO 371–100089; Crawford: German Debt Conference, 29. 8. 1952, PRO, FO 371–100090.

provisionally agreed upon seem far more satisfactory than could have been expected a year – or even a few months – ago.“ Er und seine Kollegen hielten das jetzt vorliegende Abkommen für „fair and equitable to all concerned, and to represent the best terms which could, in all circumstances, be obtained.“<sup>51</sup> Auch die Amerikaner zeigten sich unterm Strich zufrieden, weil „issues of fundamental importance to United States, such as initial burdens and gold clause have been dealt with substantially in accord to United States interests.“<sup>52</sup>

Delegationsleiter Abs sah die im Verlauf der Verhandlungen notwendig gewordenen Zugeständnisse in Relation zum Gesamtergebnis als nicht so dramatisch an. Er schaute weniger auf die absolute Höhe der Zahlungsverpflichtungen, sondern auf deren Laufzeiten. Die zeitliche Streckung war für ihn neben der Reduzierung der Zinsverpflichtungen das Wichtigste. Er war optimistisch, daß sich die eingegangenen Zahlungsverpflichtungen als machbar erweisen würden. Angesichts der stabil positiven Entwicklung der deutschen Zahlungsbilanz in den nächsten Jahren sollte sich diese Einschätzung auch als richtig erweisen.<sup>53</sup> Mit dem Wissensstand des Sommers 1952 war sie aber ein wenig mutig. Die Verhandlungen waren in einer partnerschaftlichen Atmosphäre verlaufen. Trotzdem war nicht zu übersehen gewesen, daß die Bundesrepublik in ihrer Souveränität noch immer Beschränkungen unterlag. „Man sieht daher die Verhandlungen der Londoner Schuldenkonferenz nur dann im richtigen Licht, wenn man sich darüber klar ist, daß sie in hohem Grade ein Stück Abwicklung des Besatzungsrechts waren.“<sup>54</sup> Mit dem Abschluß der Londoner Verhandlungen wurde aber ein wichtiger Schritt getan, um sich weiterer Fesseln auf dem Weg zur Wiedererlangung der deutschen Souveränität zu entledigen.

Die unbestreitbar positiven Aspekte des Londoner Schuldenabkommens wurden in der deutschen Presse jedoch nicht so recht gewürdigt. Die Berichterstattung war überwiegend kritisch oder bestenfalls neutral sachlich. Ein Bericht der einflußreichen *Frankfurter Allgemeinen Zeitung* war mit der Frage titulierte „Sieg der Auslandsgläubiger?“. Sie wurde mit einem klaren Ja beantwortet. Die Vereinbarungen „übertreffen sogar die ursprünglichen Forderungen maßgebender Gläubigergruppen“, hieß es süffisant im

<sup>51</sup> Rendel (TCGD) to Eden, 28. 8. 1952, ebd.

<sup>52</sup> Holmes (London) to Secretary of State, 13. 8. 1952, NA, RG 59–1517.

<sup>53</sup> Bundesschuldenverwaltung: Aufstellung der Auslandsschulden, Stand 30. 9. 1966, vom 28. 10. 1966, HADB, NL Krebs, Auslandsschulden/Statistische Übersicht: Stand der Schuldenregelung; vgl. OTMAR EMMINGER, Währungspolitische Betrachtungen, Berlin 1965, S. 15 ff.

<sup>54</sup> Vogel (London) an Blücher vom 11. 8. 1952, BA, B 146–1194.

Text.<sup>55</sup> Eine Behauptung, die im wesentlichen mit der völlig unzureichenden Berücksichtigung der Ost-West-Teilung in London begründet wurde. Auch in einer Artikelserie des *Vereinigten Wirtschaftsdienstes* wurde gemäkelt und schwarz gesehen. Die Höhe der Transferbelastung sei riskant, die handelspolitischen Empfehlungen mehr platonisch denn real und der Schuldner werde im Zweifelsfall geknebelt.<sup>56</sup> In einem Artikel der Fachzeitschrift *Der Volkswirt* stand zu lesen, daß die deutsche Delegation nach anfänglicher Zähigkeit nur noch Rückzugsgefechte geliefert habe. Die Reduzierung der Gesamtschuldensumme wurde minimalisiert, indem man den Goldfaktor von vornherein mit der Begründung herausrechnete, daß eine solche Forderung in London nie zur Debatte gestanden habe. Abs wurde unterstellt, er könne die Transferverpflichtungen nur deshalb als machbar darstellen, weil er andere Verpflichtungen, z. B. gegenüber Israel, geflissentlich verschweige.<sup>57</sup>

Die negative Bewertung des Londoner Schuldenabkommens wurde auch von der berüchtigten Studiengesellschaft für privatwirtschaftliche Auslandsinteressen inspiriert. Ein Vertreter dieser Organisation übte in einem Vortrag vor dem Währungsausschuß des Bundesverbandes der deutschen Industrie vernichtende Kritik am Londoner Vertragswerk, die nicht nur einseitig überzogen, sondern zum Teil auch schlichtweg falsch war. So wurde die unrichtige Behauptung aufgestellt, es müßten praktisch doch Zinseszinsen bezahlt werden.<sup>58</sup> Auch im Umkreis von Bankpräsident Vocke wurde die Verhandlungsführung von Abs hinter vorgehaltener Hand erheblich kritisiert. Zum Teil wurden sogar Vergleiche mit den Reparationsverhandlungen nach dem Ersten Weltkrieg angestellt.<sup>59</sup> Abs war über die verzerrenden Darstellungen des Londoner Schuldenabkommens, die vielfach auf fruchtbaren Boden fielen, sehr ungehalten und manchmal sogar persönlich beleidigt. Deshalb bemühte sich Abs nach seiner Rückkehr aus London nach Kräften, dem in der Öffentlichkeit entstandenen falschen Eindruck entgegenzuwirken. In zahlreichen Interviews, Artikeln und Vorträgen versuchte Abs in den nächsten Monaten, zu einer sachlichen und kor-

<sup>55</sup> „Sieg der Auslandsgläubiger“, in: FRANKFURTER ALLGEMEINE ZEITUNG vom 1. 8. 1952.

<sup>56</sup> Die Londoner Schuldenregelung IV: Handelspolitik und Schuldentransfer, in: Vereinigte Wirtschaftsdienste Frankfurt (o. Datum), HADB, NL Krebs: Allgemeine Korrespondenz Auslandsschulden

<sup>57</sup> Vgl. KURT RICHBÄCHER, Im Hintergrund das Auswärtige Amt. Eine kostspielige Kreditpflege, in: *Der Volkswirt* 7 (1953), Nr. 9, S. 9–10.

<sup>58</sup> Abschrift aus dem Protokoll über die Sitzung des Geld-, Kredit- und Währungsausschusses des Bundesverbandes der Deutschen Industrie am 11. 9. 1952, HADB, Bestand Krebs, Deutsche Auslandsschulden. Allgemeine Korrespondenz.

<sup>59</sup> Berger an Vocke vom 16. 8. 1952, HADBB, B 330–2014.

rekten Bewertung des Schuldenabkommens beizutragen.<sup>60</sup> Da auch in Wirtschaftskreisen ein zum Teil schiefes Bild entstanden war, nutzte Abs einen Vortrag im Düsseldorfer Industrie-Club, um bei seinen Freunden aus Industrie und Handel um ein besseres Verständnis für die in London notwendig gewordenen Kompromisse zu werben.<sup>61</sup> Sein unermüdlicher Einsatz trug zu einer verbesserten Akzeptanz des Londoner Schuldenabkommens bei.<sup>62</sup>

Am 12. August erstattete Abs der Bundesregierung im Rahmen einer Sondersitzung des Kabinetts Bericht über den erfolgreichen Abschluß der Londoner Schuldenverhandlungen. Ziffernmäßig sah die erzielte Einigung so aus, daß in den ersten fünf Jahren vom 1. Januar 1953 an DM 576 Millionen und danach DM 750 Millionen pro Jahr zu zahlen sein würden. Auf den Bund entfielen davon in den ersten Jahren DM 391 Millionen und ab 1958 DM 550 Millionen, der Rest auf die privaten Schuldner. Das Aufteilungsverhältnis zwischen dem EZU-Raum und dem Dollar-Raum belief sich in den ersten fünf Jahren auf ein Verhältnis von 60:40 und dann auf 50:50 bezogen auf die Gesamtsumme. Die Tilgung begann grundsätzlich erst nach fünf Jahren. Besonders zufrieden zeigte sich Abs mit der Regelung der Zinsen, die seiner Meinung nach ganz wesentlich dazu beigetragen hatte, daß die ursprünglichen deutschen Vorkriegsschulden in Höhe von DM 13,5 Milliarden (DM 9,6 Milliarden ohne Goldfaktor) auf DM 7,3 Milliarden gesenkt werden konnten. Dies entsprach einer Reduzierung um etwa 46%. Berücksichtigte man den Goldfaktor nicht, waren immerhin noch knapp 25% weniger zu zahlen. Eine nicht unerhebliche Reduzierung der Schuldensumme, auch wenn viele Kritiker dies anders sehen wollten. Ausschlaggebend war die Kürzung und Fundierung der rückständigen Zinsen, die Reduzierung der laufenden Zinsen und die Streckung der Zahlungsfristen. Zinseszinsen wurden grundsätzlich nicht berechnet.<sup>63</sup>

<sup>60</sup> Vgl. Manuskript Abs: Hessischer Rundfunk vom 15. 8. 1952, HADBB, B 330–3116; Das Londoner Schuldenabkommen. Zusammenfassende Darstellung aus Vorträgen von Hermann J. Abs gehalten in der Zeit vom 11. September bis 26. November 1952, BA, B 146–1207.

<sup>61</sup> Vgl. Die Londoner Schuldenkonferenz. Vortrag im Industrie-Club e.V. Düsseldorf von Hermann J. Abs vom 28. 10. 1952; das Manuskript wurde der Verfasserin von Prof. Dr. Volker Ackermann zur Verfügung gestellt, der an einer Geschichte des Düsseldorfer Industrie-Clubs arbeitet.

<sup>62</sup> Niederschrift über die Sitzung des Arbeitskreises für Auslandsanleihen am 3. Oktober 1952 vom 9. 10. 1952; Vermerk über eine Besprechung mit Vertretern des Bundesverbandes der Deutschen Industrie am 21. Oktober 1952 vom 23. 10. 1952, BA, B 126–48412.

<sup>63</sup> Sondersitzung der Bundesregierung vom 12. 8. 1952, in: Kabinettsprotokolle der Bundesregierung, Bd. 5 (1952), S. 502 ff.; Zusammenstellung der auf der Londoner Konferenz über Deutsche Auslandsschulden vereinbarten Regelungsbedingungen., PA/AA, Abt. II Nr. 1557

Vier Tage später reiste Abs in die Schweiz, um den auf dem Bürgenstock urlaubenden Kanzler persönlich über das Ergebnis der Londoner Verhandlungen in Kenntnis zu setzen<sup>64</sup>. Der Bundeskanzler zeigte sich mit dem Verhandlungsergebnis zufrieden. Er setzte großes Vertrauen in den Bankier Abs und unterstützte ihn, wo immer ihm dies politisch vertretbar erschien. Ohne die Rückenstärkung des Kanzlers hätte Abs die schwierige Aufgabe in London kaum meistern können.<sup>65</sup>

Am 11. September erstattete Abs dem Ausschuß für das Besatzungsstatut und auswärtige Angelegenheiten und dem Ausschuß für Geld und Kredit sowie dem Ausschuß für Finanz- und Steuerfragen in einer gemeinsamen Sitzung einen ausführlichen Bericht über das Ergebnis der Londoner Schuldenkonferenz. Er hatte großen Wert darauf gelegt, die Berichterstattung vor den Ausschüssen des Bundestags selbst zu übernehmen.<sup>66</sup> Abs war in der Lage, die komplizierte Materie in einer für Laien anschaulichen Weise darzustellen. Die anschließende Diskussion verlief in ruhigen Bahnen. Die Abgeordneten machten allerdings deutlich, daß im Zuge der Verhandlungen über das Regierungsabkommen noch einige grundsätzliche Fragen zu klären sein würden. Dazu zählte nicht zuletzt die Frage über den künftigen Umgang mit Reparationsforderungen an die Bundesrepublik.<sup>67</sup>

---

(LSA 50); vgl. ERWIN SEIDLER, Die Belastung des Bundesrepublik aus der Übernahme von Schulden des Deutschen Reiches, in: Die finanzielle Liquidation des Krieges beim Aufbau der Bundesrepublik Deutschland (Schriftenreihe des Bundesministeriums der Finanzen, Heft 3), Bonn 1962, S. 98–101.

<sup>64</sup> Terminkalender Adenauer: Treffen Abs mit BK Adenauer auf dem Bürgenstock (Schweiz), BKAH, NL Adenauer.

<sup>65</sup> Handschreiben Abs an BK Adenauer vom 28. 12. 1952, BKAH, NL Adenauer, Nr. 10.05.

<sup>66</sup> Baur an Vogel vom 10. 9. 1952, BA, B 146–1201.

<sup>67</sup> Gemeinsame Sitzung des Ausschusses für das Besatzungsstatut und auswärtige Angelegenheiten, des Ausschusses für Geld und Kredit und des Ausschusses für Finanz- und Steuerfragen vom 11. 9. 1952, in: Der Auswärtige Ausschuß des Deutschen Bundestags, Bd. 1: Sitzungsprotokolle 1949–1953, S. 1083 ff.