

V. ABSCHLIESSENDE REGIERUNGS- VERHANDLUNGEN

1. DIE VERHANDLUNGEN ÜBER DIE BILATERALEN ABKOMMEN MIT DEN BESATZUNGSMÄCHTEN

Am 16. September 1952 wurden in London die Verhandlungen über das sogenannte Regierungsabkommen aufgenommen. Dieses Mal waren nur Mitglieder der TCGD und der Deutschen Delegation daran beteiligt. Vertreter der deutschen Schuldner gehörten der Delegation nicht an. Abs hatte sich ausdrücklich dagegen entschieden, weil auch keine Gläubigervertreter als Teilnehmer vorgesehen waren.¹ Der Kreis der Teilnehmer sollte überschaubar sein, damit man möglichst schnell zu Ergebnissen gelangen konnte. Deshalb war auch beschlossen worden, die übrigen Gläubigerstaaten nicht an den Verhandlungen zu beteiligen. Erst zu einem späteren Zeitpunkt sollte den Gläubigerländern Gelegenheit gegeben werden, zu den Verhandlungsergebnissen Stellung zu beziehen. Allgemein ging man davon aus, daß das Rahmenabkommen in wenigen Wochen ausgehandelt sein würde. Die Unterzeichnung des Londoner Schuldenabkommens war für den Spätherbst vorgesehen. Auf jeden Fall sollte sie noch vor Weihnachten vollzogen werden, damit ab dem 1. Januar 1953 mit der Aufnahme der Zinszahlungen begonnen werden konnte.

Zusammen mit dem eigentlichen Schuldenabkommen sollten dann auch die bilateralen Abkommen zur Regelung der Verpflichtungen aus der Nachkriegswirtschaftshilfe unterzeichnet werden, die zwischen der Bundesrepublik und den drei Besatzungsmächten abzuschließen waren. Über die genaue Gestaltung der bilateralen Verträge mußte in London noch verhandelt werden. Bei den Gesprächen im November 1951 waren global die Höhe der Rückzahlungsverpflichtungen und die Zahlungsmodalitäten festgelegt worden, über Details hatte man seinerzeit aber nicht gesprochen. Deshalb ging man von deutscher Seite davon aus, daß dies jetzt nachgeholt werden würde.

Gesprächsbedarf wurde bei den Nachkriegsschulden vor allem bezüglich der Verpflichtungen aus dem sogenannten Amerika-Geschäft gesehen, die im November 1951 nur am Rande thematisiert worden waren. Unter der Bezeichnung Amerika-Geschäft war der Ankauf überschüssiger Heeres-

¹ Vermerk Baur vom 10. 9. 1962, BA, B 146–1201.

güter von den USA zu verstehen. Die amerikanischen Militärdienststellen waren auf Grund des *War Surplus Act* von 1944 nach dem Ende der Kampfhandlungen berechtigt gewesen, überschüssige Bestände von Gütern wie Kleidung und sonstiges Material an die Deutschen zu verkaufen. Einerseits war dies als Hilfslieferung gedacht gewesen, andererseits wurden dem amerikanischen Steuerzahler auf diese Weise die nicht unerheblichen Kosten für den Rücktransport der Heeresbestände erspart. Für die Abwicklung der Geschäfte war seit 1946 die *Gesellschaft zur Erfassung von Rüstungsgut* zuständig, die 1948 in *Staatliche Erfassungsgesellschaft für öffentliches Gut GmbH* (StEG) umbenannt worden war.²

Am 5. September, also elf Tage vor dem Beginn der Verhandlungen, erhielt die amerikanische Delegation der TCGD eine telefonische Anfrage aus Bonn, ob in London geeignete Experten zur Beratung des Amerika-Geschäfts zur Verfügung stünden. Dies wurde von den Amerikanern mit der Begründung verneint, daß alle wesentlichen Dinge bereits Ende 1951 geregelt worden seien und weitere Detaildiskussionen deshalb nur reine Zeitverschwendung sein würden. Der für den StEG-Komplex zuständige Sachbearbeiter Scott äußerte die Erwartung, daß die Gespräche über dieses Thema allenfalls zwei bis drei Tage in Anspruch nehmen würden. Der dringlichen Bitte, wenigstens deutsche Fachleute mitbringen zu dürfen, wurde zögerlich mit der Bemerkung nachgegeben, man werde die Experten höflich empfangen, „but they must realize in advance that USDEL will not re-open discussions on settlement reached last December.“³ Dies war sicher nicht die von deutscher Seite erwünschte Antwort. Die Sorge der Amerikaner, die Deutschen wollten die Bewertung des aus drei Einzelverträgen⁴ bestehenden Amerika-Geschäfts in London erneut diskutieren, war völlig berechtigt.⁵ Aber genau dies wollte das *State Department* unbedingt vermeiden, weil die Verträge seinerzeit von der *US-Army* abgeschlossen worden waren und die ganze Angelegenheit damit in die Zuständigkeit des *War Department* fiel. Die damals zugrundegelegten Bewertungskriterien sollten ex post nicht mehr in Zweifel gezogen werden.⁶ Offensichtlich war man sich über deren zumindest partielle Fragwürdigkeit in Washington sehr wohl bewußt. Dem Drängen der Deutschen, die Entwürfe der bilateralen

² Vgl. MAGNUS, S. 22 ff.

³ Gifford (London) to Secretary of State, 5. 9. 1952, NA, RG 59–1518.

⁴ Das Amerikageschäft war in drei Teile untergliedert: 1. Einzelübernahmen 2. SIM-Programm 3. Bulk Deal Vertrag. Vgl. MAGNUS, S. 25 ff.

⁵ Vermerk Baur betr. Amerika-Geschäft der StEG vom 5. 8. 1952, BA, B 146–1218.

⁶ Department of State (Acheson) to US Embassy London, 11. 9. 1952, NA, RG 59–1518.

Abkommen noch vor dem Beginn der Verhandlungen zugestellt zu bekommen, wurde ebenfalls nicht entsprochen.

Zusammen mit dem Entwurf eines Regierungsabkommens wurden der Deutschen Delegation im Anschluß an die Eröffnungssitzung von 16. September 1952 vier Entwürfe bilateraler Verträge übergeben. Drei Entwürfe, die formal gleich aufgebaut waren, bezogen sich auf die Regelung der deutschen Schulden aus der Nachkriegswirtschaftshilfe gegenüber den drei Besatzungsmächten, der vierte diente der Regelung der Ansprüche aus der Lieferung amerikanischer Überschußgüter (*surplus property*) an Deutschland. Die USA übergaben also zwei Vertragsentwürfe. Schon eine erste Prüfung machte klar, daß die Verhandlungen über die bilateralen Abkommen, die parallel zu den Verhandlungen über das Regierungsabkommen laufen sollten, nicht ohne Schwierigkeiten vonstatten gehen würden. Von reiner Formsache konnte aus deutscher Perspektive nicht die Rede sein, und das galt sowohl für die drei Verträge über die alliierte Nachkriegswirtschaftshilfe als auch für das StEG-Abkommen. Letzteres wurde für besonders problematisch gehalten. Bereits die ersten Gespräche zwischen Deutschen und Amerikanern, die auf der Gegenseite für den Bereich der Nachkriegsschulden die Verhandlungsführung übernommen hatten, verliefen in einem gereizten Klima.⁷ Auf deutscher Seite wurden die Verhandlungen über die Nachkriegsschulden in Abwesenheit von Abs von Ministerialrat Vogel vom Marshallplanministerium geleitet. Dies galt auch für das Amerika-Geschäft, obwohl die Zuständigkeit dafür eigentlich beim Bundesfinanzministerium angesiedelt war.⁸ Abs wollte nur von Zeit zu Zeit persönlich an den Verhandlungen teilnehmen, weil er sich nach dem Ende der Hauptkonferenz verstärkt seinen zahlreichen Verpflichtungen in Deutschland widmen mußte. Im übrigen war auch auf deutscher Seite a priori nicht erwartet worden, daß sich die Verhandlungen über die Nachkriegsschulden so schwierig gestalten würden und die persönliche Anwesenheit von Abs sich zunehmend als dringlich erweisen sollte. Die ursprünglich auf höchstens zwei bis drei Wochen angesetzten Verhandlungen nahmen letztlich mehrere Monate in Anspruch.⁹

⁷ Die Verhandlungen über die Nachkriegsschulden führten: Scott/Eisenberg (USA); Abbott (Großbritannien); Davost (Frankreich); Vogel (Bundesrepublik).

⁸ Vogel (London) an Oberregierungsrat Röhreke (Ministerium für den Marshallplan) vom 18. 9. 1952, PA/AA, Abt. II Nr. 1579 (LSA 70).

⁹ Bericht der Deutschen Delegation für Auslandsschulden (Abs) über die Besprechungen betreffend die Abkommensentwürfe über die Nachkriegsschulden in London vom 16. September bis 9. Dezember 1952 (Londoner-Besprechungen über die Nachkriegsschulden-Abkommen) vom 2. 1. 1953, PA/AA, Abt. II Nr. 1628 (LSA 118).

Es stieß auf das völlige Unverständnis von Scott, daß Vogel im ersten Gespräch über die Entwürfe der bilateralen Abkommen über die Nachkriegswirtschaftshilfe von den USA eine Spezifizierung ihrer Aufstellungen über die geleisteten Hilfen verlangte, damit die Bundesregierung den von den USA gewährten Nachlaß anhand der Einzelposten besser nachvollziehen könne. Scott lehnte dieses Ansinnen wegen potentieller Gegenreaktionen des amerikanischen *Congress* als nicht im deutschen Interesse liegend ab.¹⁰ Bedenken machte Vogel auch gegen die Formulierung der Verzichtsklauseln geltend, die er in einem Konkurrenzverhältnis zu Artikel 3 Teil IX des Überleitungsabkommens zum Deutschland-Vertrag sah. Dort war nicht von einem Verzicht, sondern nur von einem Geltendmachungsstop bis zum Friedensvertrag die Rede. Die Bemerkung von Vogel bezog sich allerdings weniger auf die Klausel im amerikanischen Vertragsentwurf als auf die Formulierung der Verzichtsklauseln in den französischen und britischen Entwürfen.¹¹

Der im Dezember 1951 von den drei Besatzungsmächten angekündigte Verzicht auf einen erheblichen Teil ihrer Nachkriegsforderungen war an zwei Bedingungen geknüpft worden. Zum einen an die Aushandlung einer befriedigenden und gerechten Regelung der Vorkriegsschulden, diese Bedingung war inzwischen erfüllt, und zum anderen an einen Verzicht der Bundesrepublik auf die Geltendmachung von Gegenforderungen (*waiver of counter claims*) gegenüber den drei Besatzungsmächten. Die zweite Bedingung war im Zusammenhang mit der Regelung der Auslandsschulden etwas in den Hintergrund geraten, weil sie auch Gegenstand der Verhandlungen über die Ablösung des Besatzungsstatuts war.¹² Die Gestaltung der Verzichtsklauseln sollte sich zu einem zentralen Problemfeld der Verhandlungen über die bilateralen Abkommen entwickeln. Ein weiteres, nicht minder schwieriges Problem waren die Auseinandersetzungen über das Amerika-Geschäft.

Schon in der ersten Unterredung über den am Vortag ausgehändigten Abkommensentwurf prallten die divergierenden Auffassungen der deutschen und der amerikanischen Seite aufeinander. Während Vogel die Verhandlungen mit der Forderung eröffnete, den gesamten StEG-Komplex noch ein-

¹⁰ Gifford (London) to Secretary of State, 18. 9. 1952, NA, RG 59–1518.

¹¹ Niederschrift (Baur) über die Besprechung betr. Das deutsch-amerikanische Staatsabkommen über die Nachkriegsschulden am 17. 9. 1952, BA, B 146–1218; Niederschrift (Vogel) über die Besprechung betreffend das deutsch-britische und das deutsch-französische Staatsabkommen über die Nachkriegsschulden vom 19. 9. 1952, BA, B 146–1220.

¹² U.K. High Commission in Germany (Kirkpatrick) to Foreign Office, 29. 4. 1952, PRO, FO 371–97803.

mal von Grund auf neu aufrollen zu wollen, erklärte Scott alle möglichen Einwände gegen die im November 1951 für die Lieferung von Überschußgütern veranschlagte Summe von \$ 203 Millionen wegen der großzügigen Reduktion der amerikanischen Nachkriegsschulden in Höhe von \$ 2 Milliarden für bereits erledigt. Darauf wollte sich Vogel nicht einlassen, weil das Amerika-Geschäft als selbständiges Vertragswerk eine eigenständige Behandlung erhalten müsse. Nachdem auch noch die anwesenden deutschen Experten diverse Einwände gegen die Höhe der amerikanischen Forderungen vorgetragen hatten, die teilweise alt bekannt und von den Amerikanern schon vor Jahren zurückgewiesen worden waren, und darüber hinaus die Rechtmäßigkeit des Amerika-Geschäfts prinzipiell in Frage gestellt wurde, weil es auf Verträgen basierte, die vor der Gründung des Bundesrepublik abgeschlossen worden waren,¹³ erreichte die Diskussion einen kritischen Punkt. Verärgert stellte Scott die bisherigen Verhandlungsergebnisse generell in Frage und fragte provokativ, ob man die \$ 2 Milliarden schlichtweg vergessen und mit den Verhandlungen von vorne beginnen wolle. Um einen Eklat zu vermeiden, bemühte sich die deutsche Seite daraufhin um Deeskalation. Vogel führte zur Erklärung der unnachgiebigen deutschen Haltung die Schwierigkeiten mit dem Bundestag an. Es sei keineswegs seine Absicht, alles neu verhandeln zu wollen. Scott lenkte daraufhin verbal ein und bat um deutsche Vorschläge. Ein direktes Gespräch zwischen Abs und Gunter wurde unter den gegebenen Umständen für zweckmäßig erachtet.¹⁴

Die harsche deutsche Reaktion traf die Amerikaner völlig unerwartet. Sie hatten mit einer zügigen und geschäftsmäßigen Bearbeitung der bilateralen Vertragsentwürfe ohne große Probleme gerechnet. Statt dessen wurden sie von den in London verhandelnden Beamten des Marshallplanministeriums mit juristischen und politischen Bedenken überhäuft.¹⁵ Den Amerikanern fehlte dafür das rechte Verständnis. Sie konnten nicht ganz nachvollziehen, warum die Deutschen wegen des StEG-Abkommens ein solches Theater machten und Vogel in emotionaler Erregung sogar von „humiliating German people“ sprach. Sie verstanden aber, daß es für die Deutschen ein ernstes politisches Problem war, und es nicht ihr Motiv des Handelns war,

¹³ Wirtschaftsrat für das Vereinte Wirtschaftsgebiet (Köhler) an Robert K. Phelps, Bipartite Control Office Frankfurt (Abschrift) vom 15. 8. 1949 und Phelps an Köhler vom 26. 8. 1949, BA, B 146–1218.

¹⁴ Niederschrift (Baur) über die Besprechung über das Amerika-Geschäft am 17. 8. 1952 vom 18. 9. 1952, BA, B 146–1218; Gifford to Secretary of State, 18. 9. und 19. 9. 1952, NA, RG 59–1518.

¹⁵ Gifford (London) to Secretary of State, 26. 9. 1952, ebd.

„to obtain further concessions on amount of total scale-down with which they repeatedly express grateful satisfaction.“¹⁶

Diese Einschätzung wurde auch von Vertretern der USA in Bonn bestätigt. Sie hielten das StEG-Abkommen wegen der in der deutschen Öffentlichkeit und im Bundestag vorherrschenden ablehnenden Haltung tatsächlich für ein brisantes Thema und rieten dringlich, der Deutschen Delegation in dieser Frage soweit entgegenzukommen, wie dies mit den Interessen der USA in Einklang zu bringen war. Allerdings sollte das mit dem bizonalen Wirtschaftsrat vertraglich vereinbarte Recht, die Zahlungen für die von der *US-Army* übernommenen Überschußgüter auf Wunsch in DM erhalten zu können, nicht in Frage gestellt werden.¹⁷ Die Gelder waren für den Unterhalt amerikanischer Einrichtungen in der Bundesrepublik vorgesehen. In Washington zeigte man sich durchaus geneigt, auf die speziellen innerdeutschen Probleme Rücksicht zu nehmen. Es wurden Überlegungen angestellt, wie man den Deutschen formal entgegenkommen konnte, ohne inhaltlich etwas zu ändern. In diesem Zusammenhang wurde auch die Möglichkeit erwogen, die Schulden aus dem Amerika-Geschäft mit den Verpflichtungen aus den GARIOA-Lieferungen und der Marshallplanhilfe in einem Vertrag zusammenzubinden und die von der Bundesrepublik zu zahlenden \$ 1,2 Milliarden als Pauschalsumme (*lump sum*) zu behandeln.¹⁸ Der Gedanke wurde aber als unpraktikabel verworfen.

Zu substantiellen Änderungen am Inhalt des Vertrages waren die USA aber nicht bereit. Dies galt besonders für die Schuldenhöhe. Eine Reduzierung der im StEG-Abkommen geforderten \$ 203 Millionen wurde kategorisch abgelehnt, obwohl die Summe von deutscher Seite als viel zu hoch angesehen wurde. Nach Einschätzung des früheren Leiters der StEG wäre eine Summe zwischen maximal \$ 50 Millionen und minimal \$ 25 Millionen berechtigt gewesen. Verständlicherweise war eine so geringe Summe in London nicht einmal genannt worden, und auf Weisung von Abs wurden alle Versuche energisch unterbunden, die Zahlen, die die StEG in der Bundesrepublik ermittelt hatte, öffentlich bekannt zu machen.¹⁹ Fakt war aber, daß sich das Amerika-Geschäft für die Bundesrepublik als ausgesprochen verlustreich erwiesen hatte, weil ein beträchtlicher Teil der gelieferten

¹⁶ Gifford (London) to Secretary of State (2), 26. 9. 1952, ebd.

¹⁷ Donally (Bonn) to Secretary of State, 4. 10. 1952, NA, RG 43–244.

¹⁸ Department of State: Memorandum of Conversation re Negotiations on Intergovernmental Agreement, 29. 9. 1952, NA, RG 59–1518.

¹⁹ Vogel an Wollnik (Vorsitzender des Vorstands der Staatlichen Erfassungsgesellschaft für Öffentliches Gut GmbH) vom 16. 10. 1952 und 21. 10. 1952, PA/AA, Abt. II Nr. 1631 (LSA 121a).

Waren unbrauchbar war oder erhebliche Qualitätsmängel aufwies. Außerdem war man im zuständigen Bonner Ministerium sicher, daß die Bundesrepublik bei der Übernahme der Restgüter – man sprach auch von „Schrott“ – schlechtere Konditionen erhalten hatte als andere europäische Abnehmerländer.²⁰ Da von den \$ 203 Millionen offenbar nicht herunterzukommen war, wurde alternativ eine Verbesserung der Zahlungsmodalitäten ins Auge gefaßt. Die USA wurden ersucht, auf die vereinbarten Zinsen zu verzichten und in den ersten Jahren nur geringe Annuitäten von höchstens \$ 5 Millionen einzufordern, die in deutscher Währung gezahlt werden sollten. Nur unter diesen Voraussetzungen sah man Chancen, das StEG-Abkommen durch den Bundestag zu bekommen.²¹ Von dem deutschen Vorschlag wollten die Amerikaner jedoch nur die Möglichkeit von DM-Zahlungen akzeptieren, weil dies mit ihren eigenen Vorstellungen übereinstimmte. Allerdings in einer völlig anderen Größenordnung, wie sich zeigen sollte. Ein Zinsverzicht kam für sie nicht in Frage.²² Die besseren Konditionen, die andere Länder für den Kauf von Heeresgütern erhalten hatten, wurden mit der Verrechnung von Kriegskosten begründet.²³

Da auch weitere Gespräche zu keiner Annäherung der Standpunkte führten, spitze sich die Lage krisenhaft zu. Die Verhandlungen glitten immer stärker ins Grundsätzliche ab. Vogel erhielt ausdrücklich Rückenstärkung von seinem Minister, sich von den Amerikanern nicht ungerechtfertigt unter Druck setzen zu lassen. Es gehe nicht an, daß die von den USA nachgelassenen \$ 2 Milliarden als Totschlagargument gegen jede Kritik am StEG-Abkommen benutzt würden. In einem Telefonat mit Vogel sprach Minister Blücher sogar über die Möglichkeit von Nachverhandlungen mit den USA.²⁴ Tatsächlich bat Blücher den zuständigen deutschen Vertreter in Washington, das Terrain für einen solchen Schritt vertraulich zu erkunden. Heraus kam dabei aber so gut wie nichts.²⁵ Blücher war sich völlig darüber im klaren, daß man sein Vorhaben in der Deutschen Delegation in London nicht goutierte. Er wandte sich mit einem Schreiben direkt an Abs, um ihm sein Mißfallen über den bisherigen Verlauf der Verhandlungen mitzuteilen. Bezüglich des Amerika-Geschäfts bestritt er die bedingungslose Bereitschaft der Bundesregierung, in die vor Gründung der Bundesrepublik von

²⁰ Baur an Minister Blücher vom 9. 10. 1952, PA/AA, Abt. II Nr. 1579 (LSA 70).

²¹ Vermerk Vogel (vertraulich) vom 2. 10. 1952, ebd.

²² Gifford (London) to Secretary of State, 4. 10. 1952, NA, RG 59–1518.

²³ Niederschrift (Vogel) über eine Besprechung am 16. Oktober 1952 betreffend die vier Verträge über Nachkriegswirtschaftshilfe vom 16. 10. 1952, PA/AA, Abt. II Nr. 1579 (LSA 70).

²⁴ Vertrauliche Aufzeichnung Vogel (London) vom 14. 10. 1952, ebd.

²⁵ Ministerialdirektor Podéyn an Minister Blücher vom 22. 10. 1952, BA, B 146–1207.

bizonalen Organisationen abgeschlossenen Verträge mit allen Rechtsfolgen einzutreten, statt sich auf die Übernahme gewisser finanzieller Verpflichtungen daraus zu beschränken. Wegen der im November in den USA anstehenden Wahlen sollte man laut Blücher in Ruhe die weitere Entwicklung abwarten: „Die parlamentarische Auseinandersetzung über den Deutschland-Vertrag bereitet der Bundesregierung bereits so viele Schwierigkeiten, daß alles vermieden werden muß, was neue Spannungen zwischen der Bundesregierung und den politischen Parteien nach sich ziehen könnte.“²⁶ Delegationsleiter Abs konzedierte, das man keinem direkten Zeitdruck unterliege, riet aber entschieden von allen Versuchen ab, bei den Amerikanern nachträglich bessere Bedingungen herausholen zu wollen, als bisher in den Schuldenverhandlungen erreicht worden waren. Alle Vereinbarungen seien definitiv und nicht mehr verhandelbar.²⁷

Offenbar kulminierte bei Blücher in diesen Wochen ein lange aufgestauter Verdruß über die amerikanische Besatzungspolitik, soweit sie in die Zuständigkeit seines Ministeriums fiel. Er war der festen Überzeugung, daß sich die vielgepriesene amerikanische Großzügigkeit gegenüber der Bundesrepublik bei Licht betrachtet als relativ entpuppen würde. Wenn man die für die Marshallplanhilfe und für die GARIOA-Lieferungen zurückzuzahlende \$ 1 Milliarde dahingehend aufschlüsselte, daß man für erstere eine Zahlung von 10% – 15% der Ausgangssumme zugrunde legte, dies entsprach den Usancen der USA gegenüber anderen ECA-Empfängerländern, dann waren für letztere über 50% der Ausgangssumme fällig. Blücher hielt dies nicht für besonders großzügig. Er vergaß aber bei seinen Berechnungen, daß Deutschland sowohl Kriegsverlierer als auch Kriegsverursacher gewesen war und deshalb immer noch eine gewisse Sonderrolle spielte. Vogel nahm den Ball seines Ministers auf und stellte sich auf den Standpunkt, daß im November 1951 ein Reduktionsangebot gemacht worden war, das vor seiner definitiven Annahme juristisch erst gründlich zu prüfen sein würde.²⁸ Unter diesen Bedingungen konnte man mit den Verhandlungen natürlich nicht gut vorankommen, und es verwundert nicht, daß die amerikanische Verhandlungsdelegation die persönliche Anwesenheit von Abs in London dringend herbeisehnte.²⁹ Abs hielt sich in Äußerungen gegenüber Blücher und dessen Vertrauten taktisch bedeckt, empfand deren Agieren

²⁶ Minister Blücher an Abs vom 19. 10. 1952, ebd.

²⁷ Vermerk (Baur) London über eine Besprechung bei Herrn Abs am 29. 10. 1952, PA/AA, Abt. II Nr. 1570 (LSA 70).

²⁸ Aufzeichnung Vogel vom 17. 10. 1952, PA/AA, Abt. II Nr. 1579 (LSA 70).

²⁹ Gifford (London) to Secretary of State, 27. 10. 1952, NA, RG 59–1519.

aber im Grunde als sehr unglücklich.³⁰ Es drohte die Gefahr eines verzögerten Inkrafttretens des Schuldenabkommens, das vor allem der Bundesrepublik wirtschaftlich und politisch zum Schaden gereichen würde. Aus einer gewissen Verärgerung über den bisherigen Verlauf der Regierungsverhandlungen hatten die USA ein festes Junktim zwischen dem Regierungsabkommen und den vier bilateralen Verträgen beschlossen. Für sie kam nur eine gleichzeitige Unterzeichnung aller Abkommen in Frage, egal welche Hindernisse auf dem Weg dorthin in London oder Bonn noch auszuräumen sein würden.³¹

Schwierigkeiten gab es aber nicht nur bei den Verhandlungen über das StEG-Abkommen, sondern auch in den Beratungen über die Entwürfe der bilateralen Abkommen zur Regelung der alliierten Nachkriegswirtschaftshilfen. Diese betrafen vor allem die Verzichtsklauseln, gegen deren Formulierung in den drei Vertragsentwürfen von deutscher Seite in zweifacher Hinsicht Bedenken erhoben wurden. Es ging zum einen um die präzise Klärung der Frage, worauf sich der deutsche Verzicht genau erstrecken sollte, und zum zweiten darum, ob es sich um einen sogenannten Geltendmachungsstop bis zum Abschluß eines Friedensvertrags und damit um einen vorläufigen Aufschub oder um einen endgültigen Forderungsverzicht handeln sollte. Dabei wurden von deutscher Seite deutliche Unterschiede zwischen den einzelnen Besatzungsmächten gemacht.

Was die Franzosen anbelangt, waren die Deutschen praktisch überhaupt nicht zu irgendeinem Forderungsverzicht bereit, denn von einer französischen Wirtschaftshilfe konnte ernsthaft nicht die Rede sein. In der Bundesrepublik erinnerte man sich nur mit Unbehagen an die Lebensumstände der Bevölkerung in der französischen Besatzungszone. Tatsächlich war die sogenannte französische Nachkriegswirtschaftshilfe ein reines Konstrukt, gezimmert aus einem angeblich positiven Saldo im Außenhandel der französischen Zone, der dann als Kapitalbeitrag zur JEIA anerkannt wurde. Bei diesem Manöver war es lediglich um eine formelle Gleichstellung der Franzosen mit Briten und Amerikanern gegangen. Vogel sprach darüber ganz offen mit den Amerikanern, die auch ein gewisses Verständnis für die deutsche Haltung zeigten, es aber gleichzeitig für unmöglich erklärten, den Franzosen quasi nachträglich ihre Position als Nachkriegsgläubiger abzusprechen.³² Ausgerechnet die Franzosen hatten anfänglich die am weitesten

³⁰ Vgl. ABS, Der Weg zum Londoner Schuldenabkommen, in: Föderalismus und Finanzpolitik. Gedenkschrift für Fritz Schäffer, S. 91 f.

³¹ Telegramm Vogel an Minister Blücher vom 29. 10. 1952, BA, B 146–1214.

³² Vogel (London) an Minister Blücher vom 3. 10. 1952, BA, B 146–1207.

gehenden Wünsche bezüglich der Verzichtsklausel. Ihnen schwebte ein vollständiger Verzicht auf sämtliche Gegenansprüche aus der gesamten Besatzungszeit vor, während die Amerikaner in ihrem ersten Entwurf vom 16. September nur einen Verzicht auf Forderungen verlangten, die in einem direkten Zusammenhang zur Marshallplanhilfe und zur GARIOA-Hilfe standen. Die Deutschen vertraten grundsätzlich den Standpunkt, man könne im Rahmen der bilateralen Verträge mit den drei Besatzungsmächten nicht „über die Zugeständnisse hinausgehen, die bereits im Übergangsabkommen Teil IX, Art. 3 niedergelegt sind.“³³ Es schien sich dann aber abzuzeichnen, daß Frankreich und Großbritannien auf die schlankere amerikanische Version einschwenken würden und damit eine größere Auseinandersetzung um dieses Thema vermieden werden konnte.³⁴ Die amerikanische Delegation bat Washington um Weisung, wie sie in der Frage der Verzichtsklausel weiter vorgehen sollte.³⁵

Die umgehende Antwort des *State Department* ließ jedoch erkennen, daß sich dort ein Klimawechsel zugunsten einer härteren Gangart gegenüber den Deutschen abzeichnete. Schon 1951 habe man den Deutschen klar gesagt, daß als Gegenleistung für die erhebliche Reduktion der Nachkriegsschulden ein „broad waiver of claims“ gewünscht werde. Auf Grund der bisherigen Gespräche dränge sich nun allerdings der Eindruck auf, daß die Deutschen sich in dem Glauben befänden, tatsächlich Gegenforderungen geltend machen zu können. Wenn die USA aber ihre Forderungen gegenüber der Bundesrepublik regelten, müsse dies auch in umgekehrter Richtung passieren. Alles andere wäre anormal. Die amerikanischen Unterhändler vor Ort wurden vom *State Department* angewiesen, erst mal genau herauszukriegen, welche Art von Verzicht die Deutschen denn überhaupt leisten wollten.³⁶ Zu diesem Zweck fand wenige Tage später ein Gespräch mit dem deutschen Delegationsleiter Abs statt, der sich kurzzeitig in London aufhielt. Abs ließ dabei erkennen, daß sich die Bundesrepublik zu einem weitergehenden Forderungsverzicht gegenüber den USA bereit finden könnte, nicht aber gegenüber Frankreich. Allerdings schränkte Abs ein, daß er über die politischen und juristischen Implikationen des Problems nicht vollständig im Bilde sei und dafür auf die Hilfe von Professor Kaufmann rekurrieren müsse.³⁷

³³ Minister Blücher an Abs vom 19. 10. 1952, ebd.

³⁴ Vermerk Vogel vom 9. 10. 1952, PA/AA, Abt. II Nr. 1628 (LSA 118).

³⁵ Gifford (London) to Secretary of State, 16. 10. 1952, NA, RG 59–1518.

³⁶ Department of State to London Embassy, 17. 10. 1952, ebd.

³⁷ Gifford (London) to Secretary of State, 21. 10. 1952, ebd.

Der Rechtsexperte des Auswärtigen Amts befand sich bereits auf dem Weg nach London, wo er zu verschiedenen rechtlichen Problemen Stellung nehmen sollte. Das Thema Verzichtsklauseln wurde in der gemeinsamen Sitzung der Deutschen Delegation mit der TCGD vom 24. Oktober ausführlich diskutiert. Professor Kaufmann eröffnete die Diskussion mit der Feststellung, daß die von den USA im Entwurf vom 16. September vorgelegte Verzichtsklausel insofern eine Diskrepanz zu Artikel 3 Absatz 2 Teil IX des Vertrags zur Regelung aus Krieg und Besatzung entstandener Fragen (Überleitungsvertrag) aufweise, als dort von einem Verzicht vorbehaltlich eines Friedensvertrags nicht die Rede war. Kaufmann machte darauf aufmerksam, daß die Formulierung des Überleitungsvertrags von den Besatzungsmächten bereits abgesegnet worden war, und bat um Erläuterung, wie die USA diesen Unterschied beurteile. Der amtierende amerikanische Delegationsleiter Gunter erklärte sich zu einer Interpretation des Überleitungsvertrags außerstande, betonte aber gleichzeitig, daß die USA nie einen Zweifel daran gelassen hätten, welchen Zweck sie mit der Verzichtsklausel im bilateralen Abkommen über die Nachkriegshilfen erreichen wollten. Über reine Formulierungsfragen könne man natürlich reden. Er bat deshalb um konkrete Vorschläge. Aus juristischen Gründen beharrte Kaufmann aber auf seiner Frage, ob die USA beabsichtigten, mit der Verzichtsklausel des bilateralen Abkommens über den Inhalt von Artikel 3 Teil IX des Überleitungsvertrags hinauszugehen. Getreu seiner Weisung hielt Gunter nun dagegen und stellte fest, daß von der Bundesrepublik offenbar bestimmte Gegenforderungen für bedeutsam erachtet würden. Die amerikanische Regierung wolle aber reinen Tisch machen und mögliche Gegenansprüche ausschließen, wenn sie sich zu einer derart großzügigen Reduzierung ihrer Nachkriegsschulden entschließen würde. Gunter verwies auf einschlägige Verzichtsklauseln in den *lend-lease* Verträgen und fügte unmißverständlich an: „This type of agreement the United States were seeking here.“³⁸

Im Verlauf der Diskussion kristallisierte sich glasklar heraus, daß die USA sehr wohl über den Artikel 3 von Teil IX des Überleitungsabkommens hinausgehen wollten, indem sie für die ERP-Hilfe und die GARIOA-Hilfe einen definitiven Verzicht auf mögliche Gegenforderungen durchsetzen wollten. Sie sahen darin kein Problem, weil alle übrigen Bestimmungen von Teil IX des Überleitungsvertrags unangetastet bleiben sollten. Kaufmann machte dagegen geltend, daß die Bundesregierung bereits genug Schwierigkeiten habe, den Deutschlandvertrag mit seinen Zusatzverträgen durch den

³⁸ TCGD: Minutes of a meeting held with the German Delegation on Friday, 24th October 1952, PA/AA, Abt. II Nr. 1599 (LSA 89).

Bundestag zu bringen. Weitere Ansatzpunkte für Angriffe der Opposition sollten tunlichst nicht geboten werden. Je länger die Diskussion andauerte, desto gespannter wurde die Atmosphäre. Die von Professor Kaufmann wiederholt mit juristischer Gründlichkeit vorgetragenen Argumente wurden von den nichtdeutschen Teilnehmern der Runde als typisch deutsche Penetranz empfunden und gingen entsprechend auf die Nerven. Gunter sagte allerdings eine Überarbeitung des Formulierungsvorschlags zu. Die Verzichtsklauseln der beiden anderen Vertragsentwürfe wurden nur kurz thematisiert. Am britischen Vorschlag monierte Kaufmann lediglich die zu allgemeine Formulierung, während er die völlige Andersartigkeit der französischen Formulierung scharf kritisierte und vorschlug, es in diesem Fall mit einem Rekurs auf frühere Abkommen³⁹ bewenden zu lassen.

Mit diesem Vorschlag erklärte sich der französische Delegierte Davost jedoch nicht einverstanden. Er kündigte an, daß Frankreich sich künftig in dieser Frage mit Großbritannien abstimmen wolle.⁴⁰

Wenige Tage später nahm die Angelegenheit eine höchst unerfreuliche Wende, weil der von den Amerikanern angekündigte neue Formulierungsvorschlag für die Verzichtsklausel zur allgemeinen Überraschung noch deutlich über den bisherigen Vorschlag hinausging. Verlangt wurde jetzt nicht mehr nur der Ausschluß von Gegenansprüchen aus der Marshallplan-Hilfe und der GARIOA-Hilfe, sondern ein allumfassender Verzicht auf Gegenforderungen in Bezug auf alle Handlungen und Unterlassungen der amerikanischen Besatzungsmacht in Deutschland. Es handelte sich also um einen Generalverzicht, der auch politische Forderungen umfaßte.⁴¹ Nach Einschätzung von Abs waren die Amerikaner massivem französischen Drängen nachgekommen.⁴² Möglicherweise hatte aber auch eine gewisse Verstimmung über die vermeintliche Undankbarkeit der Deutschen gepaart mit einer tiefen Unkenntnis der innerdeutschen Rechtssituation zu diesem Schritt beigetragen.⁴³

Die neue Fassung der amerikanischen Verzichtsklausel war für die deutsche Delegation völlig unannehmbar. Ein Verzicht dieser Größenordnung

³⁹ Gemeint war ein deutsch-französischer Briefwechsel betr. JEIA vom Mai 1952.

⁴⁰ TCGD: Minutes of a meeting held with the German Delegation on Friday, 24th October 1952, PA/AA, Abt. II Nr. 1599 (LSA 89); Niederschrift über die Sitzung mit dem Dreimächte-Ausschuß vom 24. 10. 1952, PA/AA, Abt. II Nr. 1628 (LSA 118).

⁴¹ Bericht der Deutschen Delegation für Auslandsschulden (Abs) über die Besprechungen betr. die Abkommensentwürfe über die Nachkriegsschulden in London vom 16. September bis 9. Dezember 1952 (Londoner-Besprechungen über die Nachkriegsschulden-Abkommen) vom 2. 1. 1953, ebd.

⁴² Vgl. ABS, Entscheidungen, S. 205.

⁴³ Aufzeichnung Vogel vom 27. 10. 1952, PA/AA, Abt. II Nr. 1630 (LSA 120).

war eine rein politische Entscheidung, die nicht mehr in London getroffen werden konnte, sondern in den alleinigen Zuständigkeitsbereich der Bundesregierung fiel. Erschwerend kam hinzu, daß auch die Franzosen nicht hinter den Amerikanern zurückstehen wollten und zumindest eine allumfassende Verzichtserklärung in Bezug auf den gesamten Außenhandel in der französischen Besatzungszone forderten. Damit sollte nach Meinung von Vogel das „trübe Kapitel der französischen Ausbeutungspolitik“ ein für alle Mal geschlossen werden.⁴⁴ In der deutschen Delegation wuchs das Mißfallen sowohl gegenüber den Franzosen mit ihren höchst fragwürdigen Forderungen als auch gegenüber den Amerikanern mit ihrer Pseudo-Großzügigkeit. Von den Verfechtern dieser schwerwiegenden Behauptung wurde angeführt, daß die USA im Widerspruch zum Völkerrecht auch Zahlungen für Hilfsleistungen an die deutsche Bevölkerung in ihre Rechnung einbezogen hätten, die noch zu Zeiten der Feindseligkeiten erfolgt und damit eindeutig vom Kriegsgegner zu tragen waren. Natürlich wurde betont, daß man von deutscher Seite keine neue Diskussion über die Nachkriegsschulden anzetteln wolle, eine solche aber auch nicht zu scheuen brauche, wenn die Gegenseite die Sache auf die Spitze treibe.⁴⁵

Damit drohten die Verhandlungen über die bilateralen Abkommen in eine Sackgasse zu geraten. Da Abs für einige Tage in London war und persönlich die Verhandlungsführung übernahm, konnte eine totale Verhärtung der Fronten abgewendet werden. Abs war grundsätzlich gegen eine Überbetonung juristischer Probleme. Selbst wenn manche Zugeständnisse ungerecht oder juristisch fragwürdig sein sollten, hielt Abs ein vertretbares Nachgeben in der Sache für besser als ein fruchtloses Beharren auf Rechtsstandpunkten, wodurch ein Inkrafttreten des Schuldenabkommens nur verzögert würde. Abs wurde von den Amerikanern vertraulich darüber in Kenntnis gesetzt, daß die offizielle Vertragsunterzeichnung noch vor Weihnachten über die Bühne gebracht werden sollte. Sie zählten auf seine Unterstützung, damit dieses Vorhaben tatsächlich umgesetzt werden konnte.⁴⁶ Abs war auch willig, das Seinige dazu beizutragen, hatte es aber nicht leicht, seinen pragmatischen Standpunkt gegen die widerstrebenden Kräfte in seiner Delegation und in Bonn durchzusetzen.

⁴⁴ Vogel (London) an Minister Blücher vom 28. 10. 1952, BA, B 146–1207.

⁴⁵ Bemerkungen (Vogel) zu den französischen und amerikanischen Vorschlägen betr. eine Verzichtsklausel in den bilateralen Verträgen vom 29. 10. 1952, ebd.

⁴⁶ Department to US Embassy London, 29. 10. 1952, und Gifford (London) to Secretary of State, 6. 11. 1952, NA, RG 59–1518.

Vizekanzler Blücher neigte mehr und mehr zu einem Konfrontationskurs. In einem ausführlichen Schreiben an den Bundeskanzler legte Blücher die unterschiedlichen Rechtsgrundlagen der diversen Nachkriegsschulden eingehend dar. Dabei versuchte er aufzuzeigen, daß es juristisch gesehen durchaus Handlungsspielräume für die Bundesrepublik gab. So sei im ECA-Abkommen von 1949 die Haftung für die gesamte Alt-GARIOA-Hilfe ausdrücklich abgelehnt worden und in der Schuldenerklärung vom 6. 3. 1951 sei eine Haftungserklärung nur „dem Grunde nach“ („in principle“) gegeben worden. Für das Amerika-Geschäft gelte Ähnliches. Mit der Schuldenerklärung sei zwar eine grundsätzliche Haftung übernommen worden, bis dahin habe es aber keine offiziellen Verträge mit der Bundesrepublik über die Lieferung der Überschußgüter gegeben, da lediglich alte vertragliche Abmachungen mit dem Wirtschaftsrat bzw. der Verwaltung für Wirtschaft in Minden, also ehemaligen Dienststellen aus der Besatzungszeit, vorhanden waren. Ein Zwang zur Übernahme der alten Verträge durch die Bundesregierung bestehe juristisch nicht. Blücher führte die vertrackte Situation darauf zurück, daß in den Verhandlungen vom November und Dezember 1951 juristische Fragen nur ein Randthema gewesen seien. Das räche sich jetzt! Damals sei es fast ausschließlich um die Festlegung der rechnerischen Grundlagen und um die Reduzierung der Gesamtschulden auf eine „tragbare Größenordnung“ gegangen. Was die Verzichtsklausel betrifft, die 1951 als zweite Bedingung für die Reduzierung der Nachkriegsschulden verlangt worden war, sei man stets davon ausgegangen, daß damit nur Gegenforderungen wirtschaftlicher Natur gemeint sein könnten. Die nun vorgelegte Formulierung der Klausel impliziere aber politische Forderungen, die eindeutig unter den Deutschlandvertrag und seine Zusatzverträge fielen. In London könnten aber keine Änderungen an diesem Vertrag hingenommen werden, die Deutschlands Position verschlechtern würden. Blücher bat den Kanzler, der Deutschen Delegation in London auf der Basis eines Kabinettsbeschlusses für die weiteren Verhandlungen klare Weisung in diesem Sinne zu erteilen.⁴⁷

Aus London unterstützte Vogel den Kurs seines Ministers. Er glaubte, daß der überraschende Ausgang der amerikanischen Präsidentschaftswahlen – Eisenhower und die Republikaner hatten eine ganz klare Mehrheit erzielt – zumindest beim StEG-Abkommen noch mal eine Chance für Korrekturversuche biete. Dabei schwebte ihm vor allem der Einbau einer Revisionsklausel vor.⁴⁸

⁴⁷ Vizekanzler Blücher an BK Adenauer vom 3. 11. 1952, PA/AA, Abt. II Nr. 1628 (LSA 118).

⁴⁸ Vogel an Minister Blücher vom 5. 11. 1952, BA, B 146–1207.

Auch Delegationsleiter Abs bat das Kabinett um eine Entscheidung, wie die Deutsche Delegation in den strittigen Punkten weiter vorgehen sollte.⁴⁹ Die Situation war einigermaßen festgefahren, weil auch Abs persönlich die Haltung der USA bezüglich der Verzichtsklausel nicht hatte beeinflussen können. Die amerikanischen Vertreter beharrten darauf, daß die aktuelle Formulierung der Verzichtsklausel mit den Ankündigungen vom Dezember 1951 übereinstimmte und mit Teil IX des Überleitungsvertrags zum Deutschlandvertrag kompatibel sei. Ein endgültiger Verzicht auf einen erheblichen Teil der Nachkriegsschulden erfordere eben auch einen definitiven Verzicht auf Gegenansprüche. Abs zeigte für die amerikanische Position im Kern Verständnis, lehnte aber eine Gleichbehandlung der beiden übrigen Besatzungsmächte mit dem Hinweis auf die höchst unterschiedlichen Größenordnungen ihrer Forderungen ab.⁵⁰ In Anwesenheit von Abs wurde auch noch einmal über Probleme bezüglich des StEG-Abkommens gesprochen. Vogel betete in der Sitzung mit den Amerikanern erneut seine ganze Litanei von Einwänden herunter. Abs hielt sich dabei auffällig zurück, resümierte die Einlassungen Vogels nach Einschätzung der Amerikaner dann in einer Weise „which clearly indicates that he does not support Vogel's proposals.“⁵¹ Dies traf zu, soweit es sich um eine grundsätzliche Infragestellung der bisherigen Verhandlungsergebnisse handelte. Abs stand fest zu seiner Überzeugung, daß „man den verlorenen Krieg nicht am Verhandlungstisch rückgängig machen“ könne. Er glaubte nicht, daß wesentliche Punkte noch verhandelbar waren.⁵² Vogel sah dagegen noch Chancen, die starre amerikanische Haltung aufzulockern, wenn man die Verhandlungen auf eine politische Ebene verlagerte.⁵³

In einem Punkt stimmte Abs aber mit Vogel völlig überein: Die von den USA unter Berufung auf alte Abkommen beim StEG-Abkommen geltend gemachten Ziehungsrechte in deutscher Währung durften ein vernünftiges Maß nicht überschreiten. Grundsätzlich entsprach es zwar den deutschen Interessen, die Schulden in Höhe von \$ 203 Millionen in DM-Schulden (ca. DM 800 Mio.) umzuwandeln. Entscheidend war aber, daß die Annuitäten maßvoll ausfielen. Abs nahm die amerikanische Forderung, im laufenden Haushaltsjahr den DM-Gegenwert von \$ 23 Millionen ziehen zu

⁴⁹ Deutsche Delegation (Abs) an Auswärtiges Amt vom 8. 11. 1952, PA/AA, Abt. II Nr. 1508 (LSA 5).

⁵⁰ Gifford (London) to Secretary of State, 8. 11. 1952, NA, RG 59–1518.

⁵¹ Gifford to Secretary of State, 8. 11. 1952, ebd.

⁵² Vermerk Weiz (Bonn) vom 10. 11. 1952 betr. Kabinettsitzung am 11. 11. 1952, PA/AA, Abt. II Nr. 1510 (LSA 6).

⁵³ Vogel an Vizekanzler Blücher vom 8. 11. 1952, PA/AA, Abt. II Nr. 1593 (LSA 84).

wollen, unter Hinweis auf die bevorstehende Kabinettsentscheidung kommentarlos zur Kenntnis.⁵⁴

Neben dem StEG-Abkommen und der Verzichtsklausel war die Fixierung der Prioritätsklausel das dritte strittige Problem. Die Besatzungsmächte beanspruchten für die Bedienung der Nachkriegsverbindlichkeiten eine grundsätzliche Priorität, die sie sich schon beim Abschluß der Verträge hatten einräumen lassen. Nun ging es um eine Absicherung der Vorzugsrechte für den Fall, daß Schwierigkeiten bei der Durchführung des Londoner Schuldenabkommens auftreten sollten. Die Besatzungsmächte verlangten, daß den Verpflichtungen aus der Nachkriegswirtschaftshilfe in jedem Fall „first priority“ eingeräumt wurde. Abs hatte gegen die Formulierung der Klausel gewisse Bedenken, weil er dadurch die freie Kreditaufnahme der Bundesrepublik in Gefahr geraten sah. Damit wäre dann auch eine Beeinträchtigung der deutschen Devisenhoheit verbunden, die in Ausführung von Teil VIII des Überleitungsvertrags durch den Abschluß der Schuldenregelung doch gerade wiederhergestellt werden sollte. Gunter wollte aber die bevorzugte Behandlung der Nachkriegsschulden im Krisenfall unbedingt gewahrt wissen. Abs bestand aber auf einer Formulierung der Klausel, die zum Ausdruck brachte, daß „die mittel- und kurzfristige Finanzierung des Handels von allen Beschränkungen frei sei. Auch in der Aufnahme von Krediten der Weltbank könne die Bundesrepublik keine Beschränkungen auf sich nehmen.“⁵⁵ Auch hier gelangte man nicht zu einer Einigung. Allerdings wurde Abs von Gunter vertraulich mitgeteilt, daß die USA die Devisenkontrolle nach der Unterzeichnung des Schuldenabkommens aufheben wollten, wogegen von französischer Seite neuerdings Widerstand erhoben wurde.⁵⁶ Möglicherweise war dies eine Retourkutsche für die deutsche Haltung bezüglich der französischen Verzichtsklausel. Im Zusammenhang mit der Festlegung einer Prioritätsklausel für die Nachkriegsschulden war auch von Interesse, in welchem Verhältnis dazu die alten Prioritätsrechte der Dawes- und der Younganleihe stehen sollten. Die Treuhänder dieser Anleihen hatten in der Vergangenheit wiederholt auf dieses Problem hingewiesen, ohne von den Besatzungsmächten eine klare Antwort zu erhalten. Für die USA war intern eigentlich klar, daß die Rechte aus den beiden Reichsanleihen nur hinter den Prioritätsrechten der Nachkriegsschulden rangieren

⁵⁴ Deutsche Delegation (Abs) an Auswärtiges Amt vom 8. 11. 1952, PA/AA, Abt. II Nr. 1508 (LSA 5).

⁵⁵ Niederschrift (Baur) über die Besprechung betreffend die deutschen Nachkriegsverbindlichkeiten gegenüber den USA vom 7. 11. 1952, PA/AA, Abt. II Nr. 1630 (LSA 120); Gifford (London) to Secretary of State, 7. 11. 1952, NA, RG 59–1518.

⁵⁶ Foreign Office to Wahnerheide, 25. 11. 1952, PRO, FO 371–98220.

konnten.⁵⁷ Abs setzte sich in einem Schreiben an die TCGD persönlich dafür ein, die Prioritätsrechte bei den Nachkriegsschulden nicht zum Schaden der Gläubiger der beiden Reichsanleihen einzusetzen.⁵⁸ Eine eindeutige Zusage der Besatzungsmächte erreichte er aber nicht.⁵⁹

Am 11. November 1952 standen im Bundeskabinett die wichtigsten Probleme der Londoner Verhandlungen zur Entscheidung an. Delegationsleiter Abs und Professor Kaufmann waren anwesend. Nachdem Abs einen konzisen Überblick über die Problemlage gegeben hatte, fällte das Kabinett zu den Nachkriegsschulden folgende Beschlüsse: 1. Bei der Formulierung der Verzichtsklauseln sollte „nicht über die im Deutschland-Vertrag vorgesehene Regelung hinausgegangen werden.“ 2. Beim StEG-Abkommens „soll das Angebot der amerikanischen Delegation angenommen werden.“⁶⁰ Damit wurde die Schuldenhöhe von \$ 203 Millionen endgültig anerkannt, eine Einigung über die Zahlungsmodalitäten stand aber noch aus. Abs reiste umgehend nach London zurück, um der Gegenseite die Bonner Entscheidungen zu erläutern. Er teilte den Mitgliedern der TCGD die grundsätzlich Annahme des StEG-Abkommens mit, allerdings unter der Voraussetzung, daß eine einvernehmliche Regelung über die Höhe der jährlich zu leistenden DM-Zahlungen zustande kam. Bei den Verzichtsklauseln könne das Kabinett keine Formulierungen akzeptieren, die über den Deutschland-Vertrag hinausgingen oder dazu im Widerspruch stünden. Abs machte aber in Bezug auf die amerikanische Verzichtsklausel das Angebot, die erste Formulierung der Vorlage vom 16. September zu akzeptieren, obwohl auch dort ein definitiver Verzicht – allerdings auf die Wirtschaftshilfe begrenzt – und kein Geltendmachungsstop verlangt werde.

Der Vorschlag wurde von den amerikanischen Delegierten ihrer Direktive aus Washington gemäß sogleich als nicht ausreichend zurückgewiesen.⁶¹ Den britischen Mitgliedern der TCGD gefiel die amerikanische Haltung ganz und gar nicht. Sie hielten den Vorschlag von Abs für akzeptabel. In einer internen Sitzung der TCGD kam es deshalb zu einer hitzigen Diskussion zwischen Briten und Amerikanern. Rendel vertrat die Auffassung, daß

⁵⁷ Secretary of State (Acheson) to US Embassy London, 8. 9. 1952, NA, RG 59–1518.

⁵⁸ Abs an Vorsitzenden Dreimächteausschuß vom 17. 2. 1953, PA/AA, Abt. II Nr. 1596 (LSA 86).

⁵⁹ Aktenvermerk Granow vom 25. 2. 1953, ebd.

⁶⁰ 257. Kabinettsitzung vom 11. November 1952, in: Die Kabinettsprotokolle der Bundesregierung, Bd. 5 (1952), S. 673 f.

⁶¹ Gifford to Secretary of State, 12. 11. 1952, NA, RG 59–1518; Vermerk (Weiz) über die Sitzung der Deutschen Delegation mit dem Dreimächteausschuß am 12. 11. 1952 vom 15. 11. 1952, PA/AA, Abt. II Nr. 1593 (LSA 84).

die verschärfte amerikanische Variante, die einen Generalverzicht beinhaltete, tatsächlich über die Bestimmung des Überleitungsvertrags hinausging. Dies habe eine genaue Analyse der amerikanischen Formulierung durch das *Foreign Office* ergeben, die erst das volle Ausmaß der von den USA geforderten Verzichtleistung bewußt gemacht habe.⁶² Nach Auffassung der Briten sollten die Amerikaner zu ihrer ersten Fassung der Verzichtsklausel zurückzukehren und sie für alle Verträge verbindlich machen.⁶³

In einer anschließenden Besprechung mit deutscher Beteiligung stellte Abs den Amerikanern in Aussicht, in ihrem Fall unter Umständen doch ein „full and final waiver“ anbieten zu können. Das Angebot gelte aber nicht für Großbritannien und keinesfalls für Frankreich, weil es im Bundestag zahlreiche Abgeordnete gebe, die die Berechtigung von Gegenforderungen an Frankreich mit Dokumenten bestens belegen könnten und einem solchen Verzicht gegenüber Frankreich mit Sicherheit ihre Zustimmung verweigern würden. Aus diesem Grund sei in diesem Fall ein Nachgeben für die Bundesregierung unmöglich. Diese Position sei bereits mit dem Bundeskanzler und dem Bundesfinanzminister abgesprochen worden. Hinter dem Rücken von Großbritannien hatten die französischen Delegierten zwischenzeitlich ihren amerikanischen Kollegen signalisiert, daß sie möglicherweise aus der Einheitsfront mit Großbritannien ausbrechen und einer abweichenden Formulierung der Klausel zustimmen würden, wenn ihre Basisforderung nach einem Schutz vor deutschen Ansprüchen, die aus dem Außenhandel der französischen Besatzungszone resultierten, erfüllt würde.⁶⁴ Die Bundesregierung lehnte dies kategorisch ab.

In seinem Bericht an das *State Department* zeigte Gunter drei alternative Verfahrensweisen auf: 1. die USA konnten die Reduktion der amerikanischen Nachkriegsschulden unter den Vorbehalt eines Friedensvertrags stellen, 2. die USA konnten Großbritannien und Frankreich bitten, sich mit einer weniger umfassenden Verzichtsklausel zufrieden zu geben (diesem Vorschlag würde allenfalls Frankreich zustimmen) und 3. die USA konnten sich wieder auf die Formulierung vom 16. September zurückziehen und zu erreichen versuchen, daß diese Variante in alle Verträge aufgenommen wurde. Gunter empfahl Washington die dritte Variante.⁶⁵ Das *State Department* stimmte dem Vorschlag zu. Gunter ließ die Deutsche Delegation dar-

⁶² Abbott: *Bilateral Agreements on Post-War-Economic Assistance, Waiver Clause*, 15. 11. 1952, PRO, FO 371-98222.

⁶³ Gifford (London) to Secretary of State, 13. 11. 1952, NA, RG 59-1518; Allen to O'Neill (Chancery) Wahnerheide, 14. 11. 1952, PRO, FO 371-98222.

⁶⁴ Gifford (London) to Secretary of State, 12. 11. 1952, NA, RG 59-1518.

⁶⁵ Gifford to Secretary of State, 13. 11. 1952, ebd.

aufhin wissen, daß die USA wieder auf die erste Variante der Verzichtsklausel, die sich auf den Ausschluß von Gegenforderungen aus der Nachkriegswirtschaftshilfe beschränkte, zurückging.⁶⁶ Die offizielle Einigung zwischen der deutschen und der amerikanischen Delegation in der Frage der Verzichtsklausel erfolgte dann am 6. Dezember 1952. Mit Großbritannien und Frankreich wurde danach ebenfalls auf dieser Basis eine Einigung erzielt, wobei sich gegenüber den Franzosen noch einige „Überzeugungsarbeit“ als nötig erwies.⁶⁷ Vogel zeigte sich mit dem Ergebnis leidlich zufrieden, obwohl eine Diskrepanz zu Art. 3 Teil IX des Überleitungsabkommens insofern bestehen geblieben war, als es sich doch um einen (beschränkten) definitiven Verzicht handelte.⁶⁸ Darin sah auch Bundeskanzler Adenauer ein Problem, der sich lange Zeit schwer tat, der Verzichtsklausel in ihrer definitiven Fassung sein Placet zu erteilen. Massives Drängen von Abs gab hier schließlich den Ausschlag.⁶⁹ Vogel hielt im übrigen seine Kritik an der fehlenden Bereitschaft der USA, die \$ 2 Milliarden Nachlaß bei den Nachkriegsschulden zu spezifizieren, weiter aufrecht.⁷⁰

Für Delegationsleiter Abs zählte dagegen vor allem, daß die USA endgültig auf \$ 2 Milliarden ihrer Nachkriegsforderungen verzichteten. Zufrieden zeigte sich Abs auch mit dem Kompromiß, der bei der Formulierung der Prioritätsklausel erzielt wurde. Nach seiner Einschätzung standen einer künftigen Kreditaufnahme der Bundesrepublik im Ausland nun keine Hindernisse mehr im Weg.⁷¹ Die Frage nach den alten Prioritätsrechten der Dawes- und der Younganleihe blieb in der Schwebe. Die Verhandlungen über die bilateralen Verträge zur Regelung der Nachkriegsschulden waren am 9. Dezember beendet. Alle drei bilateralen Verträge waren schematisch

⁶⁶ Niederschrift (Baur) über die Besprechung betreffend die deutschen Nachkriegsverbindlichkeiten gegenüber den Vereinigten Staaten vom 21. 11. 1952, PA/AA, Abt. II Nr. 1630 (LSA 120).

⁶⁷ Niederschrift Baur über Besprechung betr. Bilaterale Abkommen vom 8. 12. 1952, PA/AA, Abt. II Nr. 1628 (LSA 118); Bericht (Abs) der Deutschen Delegation für Auslandsschulden über die Besprechungen betreffend die Abkommensentwürfe über die Nachkriegsschulden in London vom 16. September bis 9. Dezember 1952 (Londoner Besprechungen über die Nachkriegsschulden-Abkommen) vom 2. 1. 1953, PA/AA, Abt. II Nr. 1628 (LSA 118).

⁶⁸ Vogel an Vizekanzler Blücher vom 8. 12. 1952, PA/AA, Abt. II Nr. 1511 (LSA 7).

⁶⁹ Vermerk Vogel vom 24. 11. 1952, PA/AA, Abt. II Nr. 1631 (LSA 121a).

⁷⁰ Vogel (London) an Minister Blücher vom 29. 1. 1953, BA, B 146–1207.

⁷¹ Vermerk Baur vom 30. 10. 1952, PA/AA, Abt. II Nr. 1628 (LSA 118); Bericht (Abs) der Deutschen Delegation für Auslandsschulden über die Besprechungen betreffend die Abkommensentwürfe über die Nachkriegsschulden in London vom 16. September bis 9. Dezember 1952 (Londoner Besprechungen über die Nachkriegsschulden-Abkommen) vom 2. 1. 1953, ebd.

gleich aufgebaut.⁷² Sie enthielten im ersten Teil eine Beschreibung der Zahlungsverpflichtungen mit Erläuterung. Die Laufzeit erstreckte sich im deutsch-amerikanischen Abkommen auf 35 Jahre, in den beiden anderen Fällen auf 20 Jahre. Bei letzteren begann die Tilgung schon mit dem 1. August 1953, weil keine Zinsen zu zahlen waren. Auf die Forderungen der USA war ab dem 1. Januar 1953 ein Zinssatz von 2½% fällig, die Tilgung sollte, wie auf der Hauptkonferenz vereinbart, erst ab dem 1. Juli 1958 aufgenommen werden. Im Fall einer vorzeitigen Rückzahlung der Schulden durch die Bundesrepublik mußten alle drei Regierungen im gleichen Verhältnis bedient werden. Es folgten die allgemeinen Bestimmungen mit der Verzicht-, der Prioritäts- und einer Konsultationsklausel, die im Fall wirtschaftlicher Schwierigkeiten der Bundesrepublik den Vertragspartnern die Möglichkeit einräumte, die Zahlungsbedingungen anzupassen. Die Aushandlung der Konsultationsklausel verlief bei den Nachkriegsschulden unproblematisch.

Schwieriger gestaltete sich die endgültige Einigung über das StEG-Abkommen. Das Bundeskabinett hatte das StEG-Abkommen am 11. November unter dem Vorbehalt genehmigt, daß man sich über die Rückzahlungsmodalitäten noch verständigte. Beide Seiten waren sich prinzipiell darüber einig, daß die Zahlungen in deutscher Währung erfolgen sollten. Unter Berufung auf uneingeschränkte Ziehungsrechte, die in den alten Verträgen von 1948 vereinbart worden waren, verlangten die USA jetzt eine Jahresleistung von \$ 50 Millionen zahlbar in DM. Die von den Amerikanern fast beiläufig genannte Summe wurde von der Deutschen Delegation für untragbar gehalten.⁷³ Das *State Department* zeigte aber keine Bereitschaft, die geforderte Summe entscheidend zu senken. Gunter erhielt die klare Vorgabe, daß ein Verhandlungsergebnis unter \$ 40 Millionen inakzeptabel sein würde. Er wurde angewiesen, den Deutschen die Annahme des amerikanischen Zahlungsvorschlags mit einem Hinweis auf das amerikanische Entgegenkommen bei der Verzichtsklausel schmackhaft zu machen. Im übrigen müßten die normalerweise anfallenden Zinszahlungen abgezogen werden, so daß effektiv nur \$ 35 Millionen aufzubringen sein würden.⁷⁴ Soweit die amerikanische Rechnung, die nicht leicht nachvollziehbar war.

Die unnachgiebige Haltung der Amerikaner in diesem speziellen Punkt lag offenbar darin begründet, daß das Amerika-Geschäft in einer verwandtschaftlichen Nähe zu den *lend-lease*-Verträgen gesehen wurde. Auf Grund

⁷² BGBl. II, 1953, S. 491 ff.

⁷³ Vermerk über Delegationssitzung vom 17. 11. 1952, PA/AA, Abt. II Nr. 1593 (LSA 84).

⁷⁴ Department of State to US Embassy (London), 17. 11. 1952, NA, RG 59-1518.

massiven parlamentarischen Drucks hatte sich die US-Regierung nach Kriegsende außerstande gesehen, der britischen Regierung bei den Zahlungskonditionen entgegenzukommen. Dies hatte zu einer zeitweiligen Eintrübung des britisch-amerikanischen Verhältnisses geführt. Die Forderung von \$ 50 Millionen war aber so hoch, daß die Deutsche Delegation darauf gar nicht eingehen konnte. Auf eigenes Risiko machte Abs, der brennend an einem Ausgleich mit den Amerikanern interessiert war, ohne vorherige Abstimmung mit Bundesfinanzminister Schäffer ein Gegenangebot in Höhe von \$ 25 Millionen. Er hegte die Hoffnung, die Sache in Bonn im Nachhinein schon durchzusetzen zu können. Sein mutiger Schritt wurde aber von den Amerikanern nicht honoriert. Nach erneuter Rücksprache mit Washington bot Gunter \$ 40 Millionen (zahlbar in DM) als äußerstes Angebot. Darauf konnte Abs ohne Zustimmung des Kabinetts nicht eingehen, denn mit dem Angebot von \$ 25 Millionen hatte er seine Kompetenzen bereits überschritten.⁷⁵

Angesichts der Lage mußte sich das Bundeskabinett am 25. November nach nur zwei Wochen wieder mit den Londoner Verhandlungen beschäftigen. Da Abs wegen dringender Termine im Ausland an der Sitzung nicht persönlich teilnehmen konnte, referierte Vogel über den Stand der Dinge.⁷⁶ Aus deutscher Perspektive stellte sie sich wie folgt dar: Die USA beanspruchten für das bereits laufende Haushaltsjahr \$ 23 Millionen (rd. DM 96 Mio.) plus \$ 40 Millionen für das folgende, so daß bis zum 30. Juni 1954 der DM-Gegenwert von \$ 63 Millionen aufzubringen sein würde. Wenn man den Wünschen der Amerikaner nachgab, dann würden die gesamten Schulden aus dem Amerika-Geschäft innerhalb von nur 5 Jahren abgetragen werden. Genau dieser Zeitraum war aber auf der Hauptkonferenz aus gutem Grund als tilgungsfreie Zeit für die Rückzahlung der Schulden aus der amerikanischen Nachkriegswirtschaftshilfe festgelegt worden. Vogel, der sich unter Zurückstellung seiner persönlichen Meinung sehr um eine sachliche Darlegung des Problems bemühte, trug am Schluß seines Vortrags im Namen von Abs und der Deutschen Delegation die dringende Bitte vor, die Londoner Verhandlungen wegen der Frage der DM-Zahlungen „nicht scheitern zu lassen oder zu gefährden.“⁷⁷ Das wollte auch keiner der Anwe-

⁷⁵ Niederschrift (Baur) über die Besprechung betreffend die deutschen Nachkriegsverbindlichkeiten gegenüber den Vereinigten Staaten vom 21. 11. 1952, PA/AA, Abt. II Nr. 1630 (LSA 120); Vogel an Minister Blücher vom 22. 11. 1952, BA, B 146–1207; Vogel (London) an Vizekanzler Blücher vom 24. 11. 1952, PA/AA, Abt. II Nr. 1628 (LSA 118).

⁷⁶ Memorandum Vogel vom 26. 11. 1952, PA/AA, Abt. II Nr. 1631 (LSA 121a).

⁷⁷ 261. Kabinettsitzung vom 25. November 1952, in: Die Kabinettsprotokolle der Bundesregierung, Bd. 5 (1952), S. 710f. (Zitat S. 711).

senden, trotzdem machte sich im Kabinett deutliche Verärgerung über die hohen amerikanischen Forderungen breit. Bundeskanzler Adenauer kritisierte die rüden Verhandlungsmethoden der Amerikaner, die sich nicht scheuten, durch ein Junktim zwischen StEG-Abkommen, Nachkriegsschulden und Regierungsabkommen Druck auf die Bundesregierung auszuüben. Adenauer hielt es unter diesen Umständen für geboten, die Verhandlungen auf eine höhere Ebene zu verlagern und notfalls direkt mit Washington zu verhandeln, da man in London offenbar mit dem Latein am Ende sei. Das Kabinett stimmte dem Vorschlag des Kanzlers einmütig zu.⁷⁸

Damit gerieten die Londoner Verhandlungen in eine Sackgasse. Gunter erbat vom *State Department* neue Direktiven.⁷⁹ Ein Treffen von Vertretern der Deutschen Delegation mit Mitgliedern der TCGD ergab nicht mehr als eine wechselseitige Darlegung unvereinbarer Standpunkte.⁸⁰ Gunter stand unter Druck, weil seine britischen und französischen Kollegen kaum Verständnis dafür aufbrachten, daß die leidige DM-Frage den Fortgang der Londoner Verhandlungen vollständig blockierte, nachdem die USA ein Junktim verfügt hatten. Er fragte aus diesem Grund noch einmal in Washington an, ob man nicht doch auf das \$ 25 Millionen Angebot von Abs eingehen sollte.⁸¹ Dieser Vorschlag hatte sich durch die Kabinettsentscheidung allerdings erst einmal erledigt.⁸² Innerhalb der Deutschen Delegation gab es unterschiedliche Meinungen darüber, ob eine Weiterführung der Verhandlungen in London unter den gegebenen Umständen überhaupt noch Sinn machte. Vogel hielt weitere Verhandlungen für eine bloße Alibi-Veranstaltung. Er sprach sich für konsequente Härte aus, wenn die Deutschen nicht ihre Glaubwürdigkeit verlieren wollten. Der Vertreter des Finanzministeriums, Ministerialdirektor Wolff, plädierte für Weiterverhandeln.⁸³ Da die Zuständigkeit für das Amerika-Geschäft beim Finanzministerium lag, wurden die Londoner Gespräche nicht offiziell abgebrochen, obwohl sich die Entscheidungsebene für die nächsten Wochen nach Bonn verlagerte. Die Briten beobachteten die Zuspitzung der Lage mit Sorge.⁸⁴ Sie konnten auf

⁷⁸ Ebd.

⁷⁹ Gifford (London) to Secretary of State, 26. 11. 1952, NA, RG 59–1518.

⁸⁰ Niederschrift über die Besprechung mit dem Dreimächte-Ausschuß betreffend das StEG-Abkommen vom 27. 11. 1952, PA/AA, Abt. II Nr. 1631 (121a).

⁸¹ Gifford (London) to Secretary of State, 28. 11. 1952, NA, RG 59–1518; Vermerk Vogel vom 24. 11. 1952, PA/AA, Abt. II Nr. 1631 (LSA 121a).

⁸² Donnelly (Bonn) to Secretary of State, 28. 11. 1952, NA, RG 59–1518.

⁸³ Vogel (London) an Minister Blücher vom 28. 11. 1952, PA/AA, Abt. II Nr. 1593 (LSA 84).

⁸⁴ Abbott: Bilateral Agreements with Germany on Post-war Debts. Note of a meeting between German Delegation and U.S., U.K. and French Delegation concerning the U.S. Agreement relating to Surplus Property, 24. 11. 1952, PRO, FO 371–98222.

Grund einschlägiger Informationen ihrer Bonner Dienststellen sehr gut nachvollziehen, daß der Bundesregierung die Aufbringung der von den USA geforderten DM-Beträge wirklich Probleme bereitete. Auf dringliches Anraten ihres Finanzberaters in Bonn vermieden sie aber jede Einmischung in den deutsch-amerikanischen Konflikt, um die Amerikaner nicht unnötig zu verärgern.⁸⁵

Am 30. November reiste Gunter zu direkten Gesprächen mit der Bundesregierung nach Bonn ab. Vom *State Department* hatte er am Tag zuvor ein Telegramm mit Direktiven für seine Bonner Gespräche erhalten. Darin erklärte das *State Department* „extremely reluctant“ zu sein, auf ein Angebot von nur \$ 25 Millionen einzugehen. Gunter wurde angewiesen, sich nach Kräften um eine Lösung zu bemühen, die eine Jahrelistung von \$ 35 Millionen nicht unterschritt. Aus Washingtoner Sicht war die Zahl ein guter Kompromiß zwischen den ursprünglich geforderten \$ 50 Millionen und den angebotenen \$ 25 Millionen. Falls man auf dieser Basis jedoch zu überhaupt keiner Lösung kommen konnte, zeigte sich Washington bereit, „to accept lower figure (but not less than \$ 25 millions).“⁸⁶ Gunter wurde angewiesen, gegenüber Großbritannien und Frankreich keine Silbe darüber verlauten zu lassen, daß das Geld in der Bundesrepublik für militärische Zwecke eingesetzt werden sollte. Beim heiklen Thema Besatzungskosten sollten keine schlafenden Hunde geweckt werden.

Auf Vermittlung von Abs kam am 2. Dezember 1952 ein direktes Gespräch zwischen Gunter und Finanzminister Schäffer zustande, an dem neben Abs auch die in der Bundesrepublik stationierten amerikanischen Finanzexperten teilnahmen. Das Gespräch brachte, wie vermutlich von Abs erwartet, keine Einigung. Schäffer stellte sich stur und zeigte sich anfänglich nur bereit, den DM-Gegenwert von \$ 5 Millionen bis 1954 zu zahlen, was in etwa den regulären Zinsverpflichtungen entsprach. Im Verlauf der Unterredung erhöhte Schäffer dann sein Angebot auf \$ 15 Millionen unter der Bedingung, daß der ab dem 1. Januar 1953 eingeplante Verteidigungsbeitrag von monatlich DM 850 Millionen „mit Rücksicht auf eine verspätete Finanz-Konvention erst später als vorgesehen zu leisten wäre.“⁸⁷ Mit der Einbeziehung des Verteidigungsbeitrags in die Schuldenverhandlungen traf Schäffer einen Nerv. Auf diesen Vorschlag konnten sich die Amerikaner nicht einlassen. Zur Rettung der verfahrenen Situation machte Abs einen

⁸⁵ Trevelyan (Office of the Economic Adviser) U.K. High Commission in Germany Wahnerheide to Allen (Foreign Office), 25. 11. 1952, PRO, FO 371-98222.

⁸⁶ Department to US Embassy London, 29. 11. 1952, NA, RG 59-1518.

⁸⁷ Vermerk (Baur) über eine Besprechung am 2. 12. 1952 im BFM, BA, B 146-1218.

Kompromißvorschlag, der von Gunter wohlwollend aufgenommen wurde, nicht jedoch von Schäffer. Es mußte auf die Hilfe des Bundeskanzlers vertraut werden, um Schäffer auf Kurs zu zwingen.⁸⁸ Abs schlug vor, das StEG-Abkommen offiziell anzunehmen und für die Zeit ab dem 1. Juli 1954 eine Annuität von \$ 40 Millionen (zahlbar in DM) zu akzeptieren. Für die Zeit bis zum 30. Juni 1954 sollte eine spezielle Lösung vereinbart und in einem Briefwechsel festgelegt werden, die unterhalb der bisher geforderten Summe von \$ 40 Millionen plus \$ 23 Millionen liegen mußte. Die Möglichkeit, für diese Phase eine Sonderregelung zu treffen, war bereits zuvor vertraulich ventiliert worden.⁸⁹ Ohne Beteiligung von Schäffer gingen die Beratungen auf Expertenebene weiter.⁹⁰ Auf britischer Seite wuchs jetzt die Verstimmung über die Bockigkeit von Schäffer, weil weitere Verzögerungen der Londoner Verhandlungen befürchtet wurden. Das Inkrafttreten des Schuldenabkommens und damit die Aufnahme der Zahlungen wurden sowohl von der britischen Regierung als auch von den britischen Gläubigern dringend gewünscht.⁹¹ Versuche der Briten, gegen die Deutschen mobil zu machen, indem man ihnen in der Öffentlichkeit den Schwarzen Peter für den schleppenden Fortgang der Verhandlungen zuschob, wurden jedoch von den USA unterbunden.⁹² Die USA wollten ihren politischen Partner Bundesrepublik nicht weiter verärgern.

Inzwischen zeichnete sich nämlich nach einigen Konfusionen zwischen Bonn, London und Washington eine vorläufige Einigung auf der vorgeschlagenen Basis ab.⁹³ Am 6. Dezember 1952 wurde zwischen Gunter und Vogel ein Briefwechsel vollzogen, im dem die Bundesrepublik den StEG-Vertrag in der vorliegenden Form akzeptierte und den Vereinigten Staaten mit Wirkung vom 1. Juli 1954 das Recht einräumte, ohne weitere Konsultationen pro Jahr \$ 40 Millionen in DM zu ziehen. Für die Zeit bis zum 30. Juni 1954 wurde die Aushandlung einer Sonderregelung vereinbart.⁹⁴

⁸⁸ Donelly (Bonn) to Secretary of State, 3. 12. 1952, NA, RG 59–1518.

⁸⁹ Gifford (London) to Secretary of State, 28. 11. 1952, ebd.

⁹⁰ Aufzeichnung Vogel vom 4. 12. 1952, BA, B 146–1218.

⁹¹ Secker to Abbott (Treasury Chambers), 5. 8. 1952; Minute: Date of initial payment by Germany on post-war debt. Crawford to Roberts, 18. 9. 1952, PRO, FO 371–100110.

⁹² Allen (Foreign Office) to Trevelyan (Office of the Economic Adviser) Wahnerheide 5. 12. 1952; Trevelyan to Allen, 15. 12. 1952, PRO, FO 371–98222.

⁹³ Gifford to Secretary of State, 4. 12. 1952; Department to US Embassy London, 4. 12. 1952; Department (Acheson) to HICOG, Bonn, 4. 12. 1952, NA, RG 59–1518.

⁹⁴ Exchange of letters between Mr. Gunter and Dr. Vogel of December, 6, 1952, BA, B 146–1218; Vermerk Röhreke betr. Schuldenkonferenz: StEG-Abkommen und Nachkriegsschulden vom 6. 12. 1952, BA, B 146–1213; Gifford to Secretary of State, 6. 12. 1952, NA, RG 59–1519.

Diese sollte sich im Rahmen einer Gesamtsumme von \$ 48 Millionen (zahlbar in DM) bewegen. Über die genauen Zahlungsmodalitäten mußte noch Einvernehmen erzielt werden. Infolge dieser Vereinbarung konnte der zwischenzeitlich fertig gestellte Entwurf des Regierungsabkommens an die anderen beteiligten Regierungen zur Prüfung abgeschickt werden. Vizekanzler Blücher stellte befriedigt fest, daß sich der Widerstand des Kabinetts gegen eine „überhastete und erpresste“ Regelung ausgezahlt habe. Auf Wunsch der USA sollten die abschließenden Besprechungen über das Regierungsabkommen aber erst dann stattfinden, wenn eine definitive Vereinbarung auch über die DM-Zahlungen aus dem StEG-Abkommen für die Phase bis zum 30. Juni 1954 getroffen worden war.⁹⁵ Das *State Department* war fest entschlossen, bis dahin weiter Druck auf die Bundesregierung auszuüben. Aus amerikanischer Perspektive war man der Bundesrepublik im Vergleich zu anderen Ländern bereits sehr weit entgegengekommen. Deshalb waren weitere Kompromisse beim Amerika-Geschäft ausgeschlossen. Das Geld wurde dringend benötigt. Das *State Department* stellte in einem Schreiben an die Alliierte Hohe Kommission ausdrücklich fest, daß die amerikanischen Operationen „in Germany will be seriously crippled unless we obtain from Federal Government draw-downs in sufficient quantity to meet our requirements in coming months and therefore this issue is primary importance to HICOG.“⁹⁶ Die amerikanische Regierung war auf die Ausübung der bestehenden DM-Ziehungsrechte angewiesen, weil damit Gelder zur Verfügung standen, die nicht in den Zuständigkeitsbereich der amerikanischen Legislative fielen.

Die letzte Etappe der Verhandlungen gestaltete sich noch einmal äußerst schwierig. Schäffer weigerte sich nach wie vor entschieden, die geforderten Beträge in den Bundeshaushalt einzustellen. Er hielt weiter an seinem Vorschlag fest, ein Junktim zu den Besatzungskosten herzustellen. Diesen Vorschlag hielt Abs für utopisch, er mußte aber besorgt feststellen, daß das Kabinett angesichts der jüngsten Verhandlungserfolge keine übermäßige Eile an den Tag legte. Auch die amerikanischen Vertreter in Bonn beobachteten diese Entwicklung mit Sorge. Sie befürchteten, daß der Bundeskanzler den falschen Ratgebern folgen könnte.⁹⁷ Das *State Department* erließ daraufhin die Weisung, den Bundeskanzler direkt auf die mögliche Konsequenz einer falschen Entscheidung aufmerksam zu machen, die da lautete: Keine

⁹⁵ Vogel an Vizekanzler Blücher vom 8. 12. 1952, PA/AA, Abt. II Nr. 1511 (LSA 7).

⁹⁶ Department (Acheson) to HICOG, 5. 12. 1952, NA, RG 59–1518.

⁹⁷ Samuel Reber (Bonn) to Secretary of State, 22. 12. 1952, NA, RG 59–1519.

DM-Zahlungen, kein Regierungsabkommen!⁹⁸ Der stellvertretende amerikanische Hochkommissar richtete eine entsprechende Note an das Auswärtige Amt, die von Ministerialdirektor Blankenhorn inhaltend beantwortet wurde.⁹⁹ Washington ließ die Bundesregierung daraufhin wissen, daß man „äußerst ungehalten über das deutsche Gebaren“ sei.¹⁰⁰ Trotz allseitiger Empfindsamkeiten und trotz anhaltender Verärgerung darüber, daß die amerikanische Regierung praktisch alle deutschen Einwände niedergebügelt hatte, konnte man sich im Januar 1953 schließlich auf der vorgesehenen Basis einigen.¹⁰¹ Bis zum 30. Juni 1954 oblag der Bundesrepublik eine Gesamtzahlung im DM-Gegenwert von \$ 48 Millionen, die in sechs Raten unterteilt war. Die erste Teilzahlung war im März 1953 fällig, die letzte im April 1954. Die Vereinbarung wurde in einem offiziellen Briefwechsel zwischen den Delegationsleitern Abs und Pierson mit Datum vom 27. Februar 1953, dem Tag der Unterzeichnung des Regierungsabkommens, niedergelegt.¹⁰²

⁹⁸ Department (Acheson) to HICOG (Bonn), 23. 12. 1952, ebd.

⁹⁹ Stellvertretender US Hochkommissar (Reber) an Ministerialdirektor Blankenhorn (Palais Schaumburg) vom 23. 12. 1952; Blankenhorn an US Hochkommissar vom 6. 1. 1953, BA, B 146–1218.

¹⁰⁰ Vermerk von Witzleben vom 27. 1. 1953, ebd.

¹⁰¹ Vogel an Vizekanzler Blücher vom 29. 1. 1953, PA/AA, Abt. II Nr. 1628 (LSA 118).

¹⁰² Deutsche Delegation (Abs) an Pierson (London) vom 27. 2. 1953, ebd.

2. DAS REGIERUNGSABKOMMEN UNTER BESONDERER BERÜCKSICHTIGUNG DER REPARATIONSFRAGE

Im Namen der TCGD begrüßte Sir George Rendel am 16. September 1952 die Mitglieder der Deutschen Delegation zum Beginn der Verhandlungen über das Regierungsabkommen. Er zeigte sich davon überzeugt, daß „the negotiations which were about to begin would have a speedy outcome and would achieve results satisfactory to all.“¹ Beide Aussagen sollten sich als nicht zutreffend erweisen, denn erstens zogen sich die Beratungen auch hier wesentlich länger hin als erwartet, und zweitens waren am Ende nicht alle Beteiligten mit dem Ergebnis zufrieden. Die TCGD hatte in den Wochen zuvor, nicht ohne gelegentliche Reibereien, den Entwurf eines Regierungsabkommens ausgearbeitet.² Dieser Entwurf war den Deutschen erst kurz vor der Eröffnungssitzung zugestellt worden, so daß für eine eingehende Prüfung keine Zeit mehr verblieben war. Abs schlug deshalb vor, die einzelnen Themenkomplexe erst einmal in kleineren Fachgruppen durchzusprechen. Mit diesem Procedere erklärte sich die TCGD einverstanden. Anschließend erläuterte der Rechtsberater der britischen Delegation den Aufbau und die Grundkonzeption des vorliegenden Abkommensentwurfs, dessen Hauptzweck darin bestehe, „to incorporate in one text, which would be binding on Governments, the results of the Conference which had ended in August and which had been embodied in the Report of the Conference and the Annexes thereto.“³ Delegationsleiter Abs verzichtete auf eine eigene Stellungnahme zum Entwurf. Erst in der nächsten Sitzung gab er ein kurzes Statement ab, in dem er den Artikel 13 des vorliegenden Entwurfs kritisierte, weil darin von einer Aufhebung der Rechtsvorschriften der Konversionskasse die Rede war. Eine Nichtigkeitserklärung der Konversionskassengesetzgebung für die Vergangenheit, die von den Regierungen gewünscht wurde, erklärte Abs für unmöglich.⁴ Hier ging es ums Prinzip, denn ein Eintreten für die Schulden der Konversionskasse und für deren nicht vollzogene Transferverpflichtungen war von der Bundesregierung ja

¹ TCGD: Minutes of a Meeting with the German Delegation held on 16th September, 1952, PA/AA, Abt. II Nr. 1599 (LSA 89).

² Dreimächteausschuß für Deutsche Schulden: Vertraulicher Entwurf eines Regierungsabkommens über Deutsche Auslandsschulden (Vorläufige Übersetzung) vom 16. 9. 1952, PA/AA, Abt. II Nr. 1592 (LSA 83); Gifford to Secretary of State, 5. 9. 1952, NA, RG 59–1518.

³ TCGD: Minutes of a Meeting with the German Delegation held on 16th September, 1952, PA/AA, Abt. II Nr. 1599 (LSA 89).

⁴ TCGD: Minutes of a Meeting with the German Delegation held on 18th September, 1952, ebd.

bereits auf der Hauptkonferenz zugesagt und damit eine Lösung für die Praxis gefunden worden. Die Bundesregierung war aber nach wie vor nicht bereit, die Konversionskasse als solche für ungesetzlich zu erklären, weil ein zentraler Transfer von Schuldbeträgen ins Ausland in den dreißiger Jahren gängige staatliche Praxis vieler Länder gewesen war. Kritikwürdig war dagegen ihr mangelhaftes Funktionieren nach dem Ausbruch des Krieges. Hier lag das eigentliche Problem. Die Bundesregierung lehnte die Aufnahme einer besonderen Bestimmung in das Schuldenabkommen ab, die sie zu Zwangsmaßnahmen bezüglich der Konversionskasse verpflichtete, obwohl die Auflösung dieser Einrichtung außer Frage stand. Schließlich einigte man sich im Ausschuß darauf, den Sachverhalt ohne explizite Erwähnung der Konversionskasse im Abkommen indirekt klarzustellen.⁵ Dies war aber nur ein Problem an Rande, das relativ leicht gelöst werden konnte. Die Lösung anderer Probleme erforderte wesentlich mehr Zeit und Kraft.

Nach der offiziellen Eröffnung der Verhandlungen überließ Abs das Feld erst einmal seinen Experten und reiste zur Wahrnehmung beruflicher Verpflichtungen nach Hause. In seiner Abwesenheit oblag Ministerialdirektor Wolff vom Bundesfinanzministerium die Leitung der Verhandlungen über das Regierungsabkommen. Nach Auffassung der Amerikaner konnte aber von Führung auf deutscher Seite nicht die Rede sein, wenn Abs nicht persönlich anwesend war. In einem Bericht an das *State Department* beklagte sich Gunter, daß die unzähligen deutschen Experten in zeitraubendster Manier jede Kleinigkeit zum Problem machen würden. Von Koordination keine Spur!⁶ Aus deutscher Sicht stellte sich die Lage völlig anders dar. Beim Entwurf des Regierungsabkommens wurde in einigen Punkten noch erheblicher Diskussionsbedarf gesehen.⁷ Im wesentlichen ging es dabei um die Behandlung von Transferproblemen im Regierungsabkommen, die Ausgestaltung der Präambel, die Regelung von in der Zukunft auftretenden Meinungsverschiedenheiten und ganz besonders der Umgang mit den Reparationsforderungen aus beiden Weltkriegen. Der letzte Punkt war von überragender Bedeutung.

Um die Formulierung der Transferklausel (Ziffer 21) im Schlußbericht der Londoner Schuldenkonferenz vom 8. August 1952 war lange gerungen worden. Der deutschen Seite ging es erklärtermaßen darum, für den Fall

⁵ Deutsche Delegation für Auslandsschulden: Niederschrift (Granow) über die Ergebnisse der Sitzung des Verhandlungsausschusses II am 24. 9. 1952, BA, B 146–1207.

⁶ Gifford (London) to Secretary of State, 2. 10. 1952, NA, RG 59–1518.

⁷ Vogel (London) an Minister Blücher vom 30. 9. 1952, BA, 146–1207.

unverschuldeter Transferschwierigkeiten in der Zukunft Vorsorge zu treffen. Im zweiten Absatz von Ziffer 21 war außerdem eine weitere Liberalisierung der internationalen Handelspolitik und die Wiederherstellung der freien Konvertierbarkeit der Währungen zum wünschenswerten Ziel erklärt worden, um damit aktiv zur Stärkung der deutschen Zahlungsbilanz und mittelbar zur Vermeidung künftiger Transferschwierigkeiten beizutragen. Alle am Abkommen Beteiligten, also vor allem die Gläubigerländer, wurden aufgefordert, ihre Politik an diesen Grundsätzen zu orientieren. Bei der Ausarbeitung des Regierungsabkommens sollten Regelungen erwogen werden, die eine allseits befriedigende Handhabung des Schuldenplans gewährleisten, „einschließlich von Bestimmungen, die in dem Fall angewandt werden, daß die Bundesrepublik trotz äußerster Anstrengungen Schwierigkeiten bei der Durchführung dieser Verpflichtungen aus dem Regelungsplan gegenübersteht.“⁸

Die Aufnahme dieser Klausel in den Schlußbericht hatte die Deutsche Delegation mit massivem Druck gegen die TCGD durchgesetzt, die aus ihrer skeptischen Einstellung gegenüber *Escape*-Klauseln dieser Art keinen Hehl gemacht hatte. Entsprechend gering war die Bereitschaft, sich im Zuge der Aushandlung des Regierungsabkommens noch einmal ausführlich auf dieses Thema einzulassen. Die amerikanische Delegation war vom *State Department* angewiesen worden, keine Klausel zur Konditionierung der Zahlungsverpflichtungen der Bundesrepublik in das Rahmenabkommen aufzunehmen. Alles Wichtige sei bereits im Konferenzbericht enthalten und bedürfe keiner Wiederholung. Eine Übernahme des zweiten Absatzes der Ziffer 21 des Schlußberichts, in dem die handelspolitischen Forderungen an die Regierungen enthalten waren, wurde ausdrücklich für unerwünscht erklärt. Statt der Transferklausel wurde der Einbau einer Konsultationsklausel vorgeschlagen, die Vorkehrungen für den Fall später auftretender Schwierigkeiten treffen sollte. Darunter sollten auch der *default* (Zahlungsverzug) oder sonstige Transferschwierigkeiten subsumiert werden.⁹ Im Artikel 29 des Abkommensentwurfs fand sich dann die sehr allgemein gehaltene Bestimmung, daß bei Bedarf „die Parteien dieses Abkommens in Beratungen über die wirksame Ausführung der in diesem Abkommen enthaltenen Verpflichtungen eintreten.“¹⁰

⁸ Bericht der Konferenz über Deutsche Auslandsschulden London, Februar-August 1952, vom 8. 8. 1952, IV. Empfehlungen, Ziffer 21, S. 5f.

⁹ Acheson to US Embassy London, 11. 9. 1952, NA, RG 59-1517.

¹⁰ Dreimächteausschuß für Deutsche Schulden: Vertraulicher Entwurf eines Regierungsabkommens über Deutsche Auslandsschulden (Vorläufige Übersetzung) vom 16. 9. 1952, PA/AA, Abt. II Nr. 1592 (LSA 83).

Die Deutsche Delegation war nicht damit einverstanden, daß die Transferschutzklausel stillschweigend durch eine vage Konsultationsklausel ersetzt wurde. Wolff legte ausführlich dar, aus welchen Gründen die deutsche Seite entschieden Wert auf eine Schutzklausel legte, und unterbreitete der TCGD einen Gegenvorschlag. Dieser sah vor, die Konsultationsklausel dahingehend zu konkretisieren, daß in bestimmten Problemfällen die gutachterliche Äußerung eines internationalen Sachverständigengremiums eingeholt werden sollte. Wolff verwies in diesem Zusammenhang auf ähnliche Gremien des Young-Plans. Die TCGD beharrte jedoch auf einer allgemeineren Formulierung für das Regierungsabkommen. Abs schaltete sich ein und machte die TCGD darauf aufmerksam, daß die Lösung der Transferfrage von den Gläubigern auf der Hauptkonferenz zur Regierungsaufgabe erklärt worden war, der man sich nun nicht einfach entziehen könne.¹¹ Am nächsten Tag wurde der deutsche Alternativvorschlag noch einmal ausführlich mit der TCGD diskutiert. Teilweise wurden dabei die Schlachten der Vergangenheit geschlagen. Die TCGD blieb bei ihrer ablehnenden Haltung der von den Deutschen vorgeschlagenen Ingangsetzung einer festen Maschinerie im Fall von Zahlungsschwierigkeiten. Sie begründete dies damit, daß eine solche Einrichtung die Ernsthaftigkeit des deutschen Zahlungswillens in Frage stelle. Sir Otto Niemeyer äußerte sich am Rande einer BIZ-Sitzung in Basel in ähnlich Weise gegenüber Präsident Vocke.¹² Abs hielt zwar argumentativ dagegen, konnte Rendel und Gunter aber nicht von der Sinnhaftigkeit des deutschen Vorschlags überzeugen. Es blieb bei seiner Ablehnung.

Um den Streit nicht auf die Spitze zu treiben, versprach die TCGD aber, den Artikel 29 (Transfer) des Abkommensentwurfs einer erneuten Überprüfung zu unterziehen.¹³ Allerdings tat sich die TCGD weiterhin schwer, der Aufnahme von Bestimmungen in das Abkommen zuzustimmen, welche die beteiligten Regierungen zu einem bestimmten politischen Verhalten verpflichteten. Auf der anderen Seite wollten sich die Deutschen mit gutem Grund gegen potentielle Zahlungsschwierigkeiten in der Zukunft absichern, die außerhalb ihres Zuständigkeits- und Einflußbereichs lagen. Historische Erfahrungen spielten hier eine wichtige Rolle.¹⁴

¹¹ Niederschrift über die Besprechung von Transferfragen am 8. Oktober 1952 vom 13. 10. 1952, PA/AA, Abt. II Nr. 1606 (LSA 96); TCGD: Minute of a Meeting with the German Delegation held on Wednesday, 8th October 1952, PA/AA, Abt. II Nr. 1599 (LSA 89).

¹² Vermerk Vocke vom 14. 10. 1952, HADBB, B 330–2021.

¹³ Niederschrift über die Besprechung von Transferfragen am 9. Oktober 1952 vom 13. 10. 1952, PA/AA, Abt. II Nr. 1606 (LSA 96).

¹⁴ TCGD: Minute of a Meeting with the German Delegation held on Wednesday, 17th October 1952, PA/AA, Abt. II Nr. 1599 (LSA 89).

In einer vertraulichen Unterredung mit Abs unterbreitete Rendel den Vorschlag, im Regierungsabkommen einen direkten Hinweis auf den Schlußbericht unterzubringen, um damit den deutschen Wünschen nach einem zuverlässigen Transferschutz ein Stück entgegen zukommen. Abs hielt dies für einen gangbaren Weg, wofern ihm die Bank deutscher Länder und die zuständigen Ministerien in Bonn grünes Licht gaben.¹⁵ Vocke, der die Transferfrage während der Hauptkonferenz so leidenschaftlich betrieben hatte, tendierte nach seinem Gespräch mit Niemeyer nun auch dazu, eine Kompromißlinie zu finden.¹⁶ Nach weiteren Gesprächen über Detailfragen konnte schließlich ein tragfähiger Kompromiß gefunden werden.¹⁷ Die Konsultationsklausel wurde in ihrer endgültigen Fassung um einen Abschnitt (b) ergänzt, in dem in einer sprachlich etwas sperrigen Form ausdrücklich auf den Fall deutscher Zahlungsprobleme eingegangen und auf den Konferenzbericht vom 8. August Bezug genommen wurde. Ebenso wurde auf die Möglichkeit hingewiesen, im Verzugsfall internationale Sachverständige einbeziehen zu können. Damit kam man den diesbezüglichen deutschen Wünschen auf halbem Weg entgegen.¹⁸

Abs reiste am 25. Oktober nach Deutschland zurück, versprach aber, am 6. November wiederzukommen und bis zum Ende der Beratungen zu bleiben. Offenbar ging man von der Erwartung aus, im Verlauf des Monats November alle wesentlichen Probleme lösen zu können. Den übrigen Gläubigerländern sollte anschließend der Entwurf des Abkommens zur Stellungnahme zugeleitet werden. Wie das weitere Procedere dann genau aussehen würde, stand noch nicht fest. Die Briten hätten eine Regierungskonferenz gern vermieden, was sich als nicht möglich erweisen sollte.¹⁹ Die Beratungen kamen im übrigen nur schleppend voran. Ähnlich wie die Amerikaner beklagten auch die Briten, daß die Deutsche Delegation in Abwesenheit von Abs nur aus Fachleuten bestehe, „who seem to have no discretion to compromise on any point of importance and who are mainly concerned to produce endless complicated and generally unacceptable drafts providing for every kind of improbable contingency.“²⁰ Diese Einschätzung war sicher

¹⁵ Vermerk (Krebs) über eine Besprechung mit dem Vorsitzenden der Dreimächtekommission am 20. 10. 1952, BA, B 146–1225.

¹⁶ Vermerk Vocke vom 14. 10. 1952, HADBB, B 330–2021.

¹⁷ Vogel (London) an Minister Blücher vom 27. 10. 1952, PA/AA, Abt. II Nr. 1592 (LSA 83).

¹⁸ Abkommen über Deutsche Auslandsschulden London vom 27. Februar 1953, Artikel 34, S. 26 f.

¹⁹ Crawford to Roberts: Intergovernmental Agreement on Germany, 29. 10. 1952, PRO, FO 371–98206.

²⁰ Rendel (TCGD, US Delegation) to Roberts (Foreign Office), 31. 10. 1952, ebd.

nicht ganz falsch, denn juristisch vorgebildete deutsche Beamte neigen zur Gründlichkeit, zumal die Vorlagen der TCGD stellenweise mit der heißen Nadel gestrickt und der Nachbesserung bedürftig waren. Auf der anderen Seite stand mittlerweile fest, daß das Schuldenabkommen dem amerikanischen *Congress* zur Zustimmung vorgelegt werden würde, nachdem dem *Foreign Relation Committee* eine entsprechende Zusage seitens der Regierung gemacht worden war.²¹ Gunter machte Rendel die vertrauliche Mitteilung, daß das Regierungsabkommen nicht vor Januar 1953 dem *Congress* zur Genehmigung vorgelegt und mit dessen Zustimmung frühestens im April zu rechnen sein würde. Den Deutschen sollte diese Nachricht allerdings vorenthalten werden, damit sie nicht zu noch weiter ausufernden juristischen Diskussionen motiviert würden.²² Nennenswerte negative Auswirkungen für den Beginn der Zahlungen wurden von britischer Seite nicht erwartet, weil das Gros der Zahlungen vertragsgemäß erst zum 1. April 1953 aufgenommen werden sollte. Geringe Auswirkungen wurden allenfalls für die Stillhalteschulden erwartet.²³

Meinungsverschiedenheiten gab es auch über die inhaltliche Gestaltung der Präambel, die in ihrer ursprünglichen Fassung vom 16. September 1952 von der Deutschen Delegation als unannehmbar zurückgewiesen wurde. Den Stein des Anstoßes bildeten einige Passagen, die von der deutschen Seite als vergangenheitsorientiert und teilweise als abwertend empfunden wurden. Dazu zählte zum einen ein ausdrücklicher Hinweis auf das Jahr 1933 und dessen Folgen für die Bedienung der deutschen Auslandsschulden, zum anderen eine gewisse Überbewertung der Bedeutung der Nachkriegswirtschaftshilfe für den Wiederaufbau der deutschen Wirtschaft und die Wiederaufnahme von Zahlungen auf die Auslandsschuld. Ferner mißfiel der deutschen Delegation die Art und Weise, wie die Schuldenerklärung vom 6. März 1951 in der Präambel wiedergegeben wurde.²⁴

In einer gemeinsamen Sitzung von TCGD und Deutscher Delegation erklärte Sir Rendel in einem einführenden Statement, daß „the main purpose and importance of the preamble was to present the Agreement in its right perspective to public opinion and to the Parliaments in the countries con-

²¹ Department of State to US Embassy, 29. 8. 1952, NA, RG 59–1517.

²² E. H. Perk to Crawford: Inter-Governmental Agreement on German External Debts, 23. 9. 1952, PRO, FO 371–100093.

²³ Crawford to Harrison/Strang: German Debt Settlement, 10. 10. 1952, PRO, FO 371–100094.

²⁴ Vermerk Weiz über die Sitzung des Ausschusses I vom 1. 10. 1952, PA/AA, Abt. II Nr. 1583 (LSA 74).

cerned.“²⁵ Die Vorstellungen, wie man diesem Ziel am besten gerecht werden konnte, gingen allerdings auseinander. Rendel setzte sich für eine Straffung der Präambel ein und schlug vor, den Briefwechsel vom 6. März 1951 in einem Anhang an das Regierungsabkommen anzufügen und in der Präambel nur darauf zu verweisen. Die Deutsche Delegation wandte sich gegen diesen Vorschlag. Sie hielt es für „essential that the Intergovernmental Agreement should present the basic ideas of the exchange of letters as opinions to which all parties subscribed.“²⁶ Mit ihrer Argumentation konnten sich die Deutschen in diesem Punkt aber nicht durchsetzen. Die TCGD lehnte den Vorschlag ab, wesentliche Ausschnitte aus der Note vom 6. März 1951 in der Präambel zu zitieren. Außerdem sorgten die Franzosen in diesem Kontext zusätzlich für Ärger, weil sie plötzlich das heikle Thema Reichsnachfolge wieder diskutieren wollten. Dies wurde vereitelt. Schließlich gab die TCGD dem deutschen Wunsch insofern nach, als sie bereit war, im ersten Absatz der Präambel als Leitprinzip der gesamten Schuldenregelung die Beseitigung von „Hindernissen auf dem Weg zu normalen Wirtschaftsbeziehungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und anderen Staaten“ als „Beitrag zur Entwicklung einer blühenden Völkergemeinschaft“ zu nennen.²⁷ Im Gegensatz zum ersten Entwurf wurde damit ein eindeutig positiver Aspekt an den Anfang der Präambel gestellt.

Auch die von deutscher Seite besonders kritisch aufgenommenen Passagen zur Verzugslage (*default*) seit dem Jahr 1933 und zur Bewertung der alliierten Nachkriegswirtschaftshilfe wurden sprachlich abgemildert.²⁸ Außerdem sollte der Präambel ein Hinweis zugefügt werden, daß das Schuldenabkommen vom 6. März 1951 nicht nur für die Bundesrepublik und die drei Besatzungsmächte, sondern für alle beteiligten Regierungen verpflichtend die „wesentlichen Grundgedanken“ enthält. In der Endfassung wurde der Zusatz dann allerdings wieder verwässert, ohne daß dies aber zu erneuten Auseinandersetzungen geführt hätte.²⁹ Zwischen der TCGD und der Deutschen Delegation wurde eine grundsätzliche Einigung darüber herbeigeführt, daß der Begriff „Vereinbarung“ im Zusammenhang

²⁵ TCGD: Minutes of a meeting with the German Delegation held at 7th October 1952, PA/AA, Abt. II Nr. 1599 (LSA 89).

²⁶ Ebd.; Baur an Minister Blücher vom 9. 10. 1952, PA/AA, Abt. II Nr. 1579 (LSA 70).

²⁷ Telegramm Weiz (London) an Auswärtiges Amt (Bonn) vom 12. 10. 1952, PA/AA, Abt. II Nr. 1510 (LSA 6).

²⁸ TCGD: Draft Inter-Governmental Agreement on German External Debts: Minute of a Meeting between the Tripartite Commission on German Debts and the German Delegation for External Debts held on 10th October, 1952, PA/AA, Abt. II Nr. 1599 (LSA 89).

²⁹ Abkommen über Deutsche Auslandsschulden London vom 27. Februar 1953, Präambel S. 5 f., HADB, NL Krebs allgemein.

mit der Schuldenerklärung mit Rücksicht auf den Deutschen Bundestag vermieden werden sollte.³⁰ Dort gab es nach wie vor Vorbehalte, weil die ursprünglich vorgesehene Ratifizierung der Schuldenerklärung unterblieben war. Der Briefwechsel vom 6. März 1951 war einfach dem Teil VIII des Überleitungsvertrags zum Deutschland-Vertrag beigelegt worden. Zur Rechtfertigung dieses Schritts war auf den engen Konnex zwischen der Regelung der Auslandsverschuldung und der Wiederherstellung der deutschen Souveränität verwiesen worden. In Wahrheit konnte auf diese Weise ein politisch inopportunes Junktim zwischen Auslandsschulden und Auslandsvermögen vermieden werden, das der Bundestag gerne eingeführt hätte. Das Thema Auslandsvermögen stand in der Bundesrepublik nach wie vor auf der politischen Tagesordnung und war im Hinblick auf die Ratifikation des Londoner Schuldenabkommens durch den Bundestag ein sensibles Thema. Vom Bundestag war zwischenzeitlich die Einrichtung eines Internationalen Komitees vorgeschlagen worden, das den Zusammenhang zwischen Auslandsschulden und Auslandsvermögen untersuchen sollte. Die amerikanische Regierung lehnte Vorschläge dieser Art jedoch kategorisch ab.³¹ Dies konnte Bundeskanzler Adenauer aber nicht davon abhalten, erneut mit der Bitte an die Vereinigten Staaten heranzutreten, ihre Haltung in der Vermögensfrage zu überprüfen.³² Erfolg hatte er damit zwar nicht, aus innenpolitischen Gründen war er aber zur Aktivität gezwungen.

Ein weiterer Punkt, der den Deutschen sehr am Herzen lag, war die Schaffung einer Schiedsinstanz, die über später auftretende Meinungsverschiedenheiten zum Inhalt des Schuldenabkommens entscheiden konnte. Zu Beginn der Verhandlungen legte die Deutsche Delegation ein Memorandum mit ihren speziellen Vorstellungen vor, die von Wolff im Verhandlungsausschuß VII erläutert wurden.³³ Demnach sollte ein Schiedsgerichtshof eingerichtet werden, der bei Differenzen unter den beteiligten Regierungen über die Auslegung des Schuldenabkommens ein verbindliches Urteil fällen konnte. Er sollte ausschließlich für juristische und nicht für wirtschaftliche Fragen zuständig sein und über keine Anordnungsbefugnisse verfügen. Bei Streitfällen sollte das Schiedsgericht, das aus Gründen der Zweckmäßigkeit nur wenige Mitglieder umfassen sollte, ad hoc gebildet werden. Vor allem die

³⁰ Telegramm Weiz (London) an Auswärtiges Amt (Bonn) vom 12. 10. 1952, PA/AA, Abt. II Nr. 1510 (LSA 6).

³¹ Department (Acheson) to US Embassy Paris, 22. 9. 1952, NA, RG 59-1517.

³² Note BK Adenauer an AHK Botschafter James B. Conant vom 7. 11. 1952, BA, B 146-9119.

³³ Deutsche Delegation: Memorandum on the establishment of an Arbitration Court for the interpretation of the Intergovernmental Agreement and its appendices, 19th September 1952, PA/AA, Abt. II Nr. 1588 (LSA 79).

amerikanischen Mitglieder der TCGD hielten ein solches Schiedsgericht für verzichtbar, weil ihrer Meinung nach bereits genug schiedsgerichtliche Instanzen und Konsultationsverfahren vorgesehen waren. Im übrigen verwiesen sie auf die im Deutschland-Vertrag zur Regelung von Streitfällen enthaltenen Möglichkeiten.³⁴ Die Deutschen blieben aber bei ihrer Auffassung, daß ein separater Schiedsgerichtshof für Streitigkeiten zwischen den am Abkommen beteiligten Regierungen Sinn machen würde.³⁵ Die Diskussionen über das Schiedsgericht konzentrierten sich in den nächsten Wochen auf zwei Problemkreise. Zum einen ging es darum, ob das Schiedsgericht, wie von deutscher Seite gefordert, ausschließlich für Streitigkeiten unter den Regierungen zuständig sein oder ob man dessen Zuständigkeit auch auf andere Fälle ausdehnen sollte. Die TCGD erwog, die im Ausschuß „D“ beschlossene „Gemischte Kommission“ [Anlage IV, Art. 16] mit dem Schiedsgericht für die Regierungen zusammenzulegen.³⁶ Die Deutsche Delegation setzte sich dagegen weiter für eine strikte Trennung der beiden Funktionsbereiche ein.³⁷ Damit konnte sie sich zwar nicht ganz durchsetzen, es wurde aber schließlich doch eine akzeptable Lösung erzielt. Die Zuständigkeiten des Schiedsgerichtshof wurden im Artikel 28 des Regierungsabkommens genau abgegrenzt. Er war für alle Grundsatzfragen über die Auslegung des Schuldenabkommens zuständig, welche die Unterzeichnerstaaten nicht auf dem Verhandlungsweg regeln konnten. Streitigkeiten über die Auslegung der Konsultationsklausel (Art. 34) wurden prinzipiell ausgenommen. In den anschließenden Artikeln 29 bis 32 ging es um die Anbindung und Abgrenzung der in den Anlagen zum Schuldenabkommen sonst noch enthaltenen schiedsgerichtlichen Gremien und Verfahren. Mit der Aufzählung sollte eine Art Gesamtkonnex hergestellt werden. Der Artikel 33 behandelte den Sonderfall von Streitfällen, die sich auf Unternehmen bezogen, die unter das AHK-Gesetz Nr. 27 (Entflechtung) fielen.³⁸ Die Einigung über die genaue

³⁴ Aufzeichnung über die Sitzung des Verwaltungsausschusses VII (Schiedsgericht und Schlichtungskommission) am 3. Oktober 1952 vom 6. 10. 1952, ebd.

³⁵ Niederschrift über das Ergebnis der Sitzung des Verwaltungsausschusses VII (Schiedsgericht und Schiedsverfahren) am 5. November 1952 vom 6. 11. 1952, ebd.; Niederschrift Granow über das Ergebnis der Sitzung des Verwaltungsausschusses VII (Schiedsgericht/Schiedsverfahren) vom 6. 11. 1952, BA, B 126–48401.

³⁶ Vermerk Weiz vom 1. 12. 1952, PA/AA, Abt. II Nr. 1588 (LSA 79); Vermerk Arnold betr. Londoner Schuldenkonferenz (Schiedsgerichtsverfahren) vom 5. 12. 1952, PA/AA, Abt. II Nr. 1588 (LSA 79).

³⁷ Auswärtiges Amt an Deutsche Delegation für Auslandsschulden betr. Schiedsklauseln des multilateralen Abkommens vom 5. 12. 1952, ebd.

³⁸ Abkommen über Deutsche Auslandsschulden London vom 27. Februar 1953, Präambel S. 20ff., HADB, NL Krebs allgemein.

Zusammensetzung und den Aufbau des Schiedsgerichts zog sich noch etwas länger hin. Die Deutsche Delegation hatte vorgeschlagen, den Schiedsgerichtshof mit nur sieben Mitgliedern zu besetzen.³⁹ Man einigte sich schließlich auf acht ständige Mitglieder, wovon drei von der Bundesregierung und je ein Mitglied von Frankreich, Großbritannien und den USA zu ernennen waren. Hinzu kamen ein Präsident und ein Vizepräsident.⁴⁰ Laut Satzung mußten sich die Regierungen der Länder, die als ordentliche Mitglieder dem Schiedsgerichtshof angehörten, auf einen gemeinsamen Kandidaten für den Vorsitz verständigen. Bei andauernder Uneinigkeit oblag die Entscheidung darüber dem Präsidenten des Internationalen Gerichtshofes in Den Haag.⁴¹ Der Sitz des Schiedsgerichtshofes sollte in der Bundesrepublik liegen. Die Bundesregierung bestimmte dazu später die Stadt Koblenz. Die Verfahrensregeln zum Schiedsgerichtshof wurden dem Regierungsabkommen in einer ausführlichen Satzung als Anlage IX beigefügt.⁴² Die Anlage X enthielt die Satzung der „Gemischten Kommission“.⁴³

Das wichtigste Problem in den Verhandlungen über das Regierungsabkommen waren die Auseinandersetzung über die Formulierung des Artikels 5, in dem die nicht unter das Abkommen fallenden Forderungen enthalten waren. Neben den Schulden der Stadt Berlin, die wegen des Viermächtestatus der Stadt ausgeklammert worden waren, bezog sich der Artikel 5 im wesentlichen auf die aus den beiden Weltkriegen herrührenden Forderungen, also auf Reparationen oder Forderungen mit reparationsähnlichem Charakter. Die TCGD hatte Forderungen dieser Art ausdrücklich von den Schuldenverhandlungen ausgenommen. Dazu gehörten auch die *Clearing*-Schulden in zweistelliger Milliardenhöhe, die während des Krieges in den besetzten Gebieten angefallen waren. Für die Niederlande war diese Kategorie besonders relevant, und sie unternahmen mehrere vergebliche Anläufe, ihre Forderungen aus der Besatzungszeit in die Londoner Verhandlungen einzubringen. Im Regierungsabkommen ging es nun darum, die Geltendmachung von Reparationsforderungen jeglicher Art auch künftig zu unterbinden, um den Schuldendienst nicht zu gefährden. Die Deut-

³⁹ Vorschläge für einen Schiedsgerichtshof für das Londoner Schuldenabkommen vom 14. 11. 1952, PA/AA, Abt. II Ntr. 1588 (LSA 79).

⁴⁰ Telegramm Weiz an Auswärtiges Amt vom 19. 12. 1952, ebd.

⁴¹ Weiz (London) an Auswärtiges Amt vom 12. 3. 1953, PA/AA, Abt. II Nr. 1589 (LSA 80).

⁴² Abkommen über Deutsche Auslandsschulden London vom 27. Februar 1953, Anlage IX, S. 122 ff., HADB, NL Krebs allgemein.

⁴³ Abkommen über Deutsche Auslandsschulden London vom 27. Februar 1953, Anlage X, S. 116 ff., ebd.

sche Delegation hatte im Lauf der Verhandlungen mehrfach auf die Unvereinbarkeit von Schuldenzahlungen und Reparationsleistungen hingewiesen, und Delegationsleiter Abs hatte in der Schlußsitzung der Hauptkonferenz eigens eine Erklärung zu diesem Thema abgegeben. In einem ersten kurzen Statement zum Entwurf des Regierungsabkommens vom 18. September 1952 bat Abs die TCGD, die übrigen Unterzeichnerstaaten des Schuldenabkommens von den Beratungen über den Artikel 5 auszunehmen, weil dies nach der Unterzeichnung des Deutschland-Vertrags im Mai ausschließlich eine Angelegenheit zwischen der Bundesrepublik und den drei Besatzungsmächten sei.⁴⁴ Die Bitte von Abs wurde in der Sitzung nicht weiter diskutiert, weil eine Einbeziehung der übrigen Regierungen in die Beratungen ohnehin erst zu einem späteren Zeitpunkt erfolgen sollte.

Der Artikel 5 in dem von der TCGD vorgelegten Entwurf eines Regierungsabkommens vom 16. September sah vor, daß sämtliche aus dem Ersten und Zweiten Weltkrieg herrührenden Forderungen gegen Deutschland bis zu einer „endgültigen allgemeinen Regelung“ (*final general settlement*) zurückgestellt werden sollten.⁴⁵ Damit wurde dem deutschen Wunsch, während der Laufzeit des Abkommens vor Reparationsforderungen sicher zu sein, grundsätzlich entsprochen. Die Deutsche Delegation war aber mit der im Entwurf vorgesehen Formulierung des Artikels 5 nicht einverstanden. Sie wünschte eine stärkere Orientierung am Teil VI des Überleitungsvertrags zum Deutschland-Vertrag, der im Mai 1952 unterzeichnet worden war.⁴⁶ Die betreffende Formulierung von Teil VI Artikel 1 lautete wie folgt: „Die Frage der Reparationen wird durch den Friedensvertrag zwischen Deutschland und seinen ehemaligen Gegnern *oder vorher* durch diese Frage betreffende Abkommen geregelt werden. Die Drei Mächte verpflichten sich, zu keiner Zeit Forderungen auf Reparationen aus der laufenden Produktion der Bundesrepublik geltend zu machen.“⁴⁷ Die deutschen Delegierten unterbreiteten der Gegenseite im Verhandlungsausschuß II den Vorschlag, den Artikel 5 in zwei Teile zu zerlegen. Teil I sollte alle Kategorien von Forderungen präzise auflisten, die von einer Regelung nach dem Schul-

⁴⁴ TCGD: Protokoll einer Sitzung des Dreimächte-Ausschuß für deutsche Schulden und der Deutschen Delegation vom 18. 9. 1952, BA, B 146–1203.

⁴⁵ Dreimächteausschuß für Deutsche Schulden: Entwurf Regierungsabkommen über deutschen Auslandsschulden (Vorläufige Übersetzung als Arbeitsgrundlage) vom 16. 9. 1952, PA/AA, Abt. II Nr. 1592 (LSA 83).

⁴⁶ Kurzprotokoll über die erste Sitzung des Verhandlungsausschusses I (Allgemeine Vertragsbestimmungen) vom 19. 9. 1952, BA, B 146–1207.

⁴⁷ Vertrag zur Regelung aus Krieg und Besatzung entstandener Fragen Teil VI, Art. 1, Abs. 1, in: BGBl. II, 1954, S. 202.

denabkommen und seinen Anlagen ausgenommen sind, Teil II würde Hinweise darauf enthalten, wie mit den zurückgestellten Forderungen in Zukunft umgegangen werden soll.⁴⁸ Die Deutsche Delegation legte am 24. September 1952 einen eigenen Entwurf für eine Neuformulierung von Artikel 5 vor. Danach sollten in Teil I folgende Forderungen von der Schuldenregelung ausgenommen werden: 1. Forderungen aus dem Ersten Weltkrieg, 2. Forderungen aus dem Zweiten Weltkrieg inklusive *Clearing*-Schulden, 3. Forderungen neutraler Staaten und deren Bürgern aus der Zeit des Zweiten Weltkriegs, 4. Forderungen von Staaten, die vor Kriegsbeginn in das deutsche Reich eingegliedert wurden, sowie Ansprüche ehemaliger Kriegsverbündeter und 5. die Schulden der Stadt Berlin wegen ihres besonderen politischen Status.⁴⁹ Gegen den Vorschlag gab es keine nennenswerten Einwände, weil damit keine inhaltlichen Änderungen zum bisherigen Text verbunden waren. Anders lag die Sache beim Teil II, wo gravierende inhaltliche Änderungen vorgeschlagen wurden. Dabei ging es vor allem darum, die spezielle Passage aus Teil VI des Überleitungsvertrags in das Regierungsabkommen zu übernehmen, was die TCGD strikt ablehnte. Rendel sah die besondere Gefahr der von den Deutschen vorgeschlagenen Fassung darin, daß „countries with reparation claims could advance such claims at any time and might obtain a settlement. The major allied powers were not proposing to advance such claims under present circumstances and it would be awkward from the point of view of public opinion if another country were to receive compensation for the World War I and II claims when the major allied powers had refrained from putting forward such claims.“⁵⁰ Verständlicherweise empfahl Rendel ein Festhalten an der ursprünglichen Vorlage, die eine Gleichbehandlung aller Staaten sicherstellte, indem *sämtliche* Reparationsforderungen gegen Deutschland bis zu einer Gesamtregelung zurückgestellt wurden. Abs antwortete Rendel, daß die Bundesrepublik keine unlauteren Intentionen verfolge und es primär um die Vermeidung innenpolitischer Schwierigkeiten gehe. Seinen Worten fehlte aber die gewohnte Überzeugungskraft, was möglicherweise damit zusammen hing, daß Abs persönlich den von Rendel angeführten Argumenten viel Verständnis entgegenbrachte. Auch ihm lag vor allem daran, die Gefährdung der Schuldenregelung durch zusätzliche Zahlungsansprüche

⁴⁸ Deutsche Delegation für Auslandsschulden: Niederschrift über die Ergebnisse der Sitzung des Verhandlungsausschusses II am 22. 9. 1952, BA, B 146–1207.

⁴⁹ German Delegation for External Debts: Proposal for a new wording of Article 5, London, September 24th, 1952, PA/AA, Abt. II Nr. 1584 (LSA 75).

⁵⁰ TCGD: Minutes of a Meeting with the German Delegation held on 15th October, 1952, PA/AA, Abt. II Nr. 1599 (LSA 89).

aus dem Ausland zu unterbinden. Die spitzfindige Argumentation deutscher Juristen vertrat er im Gegensatz zu vielen anderen Delegationsmitgliedern nur halbherzig.⁵¹ Abs überließ deshalb die weitere Diskussion dem Chefjuristen des Auswärtigen Amts Professor Erich Kaufmann, der zu diesem Zweck eigens nach London kam.

Am 23. Oktober 1952 hatte Professor Kaufmann vor der TCGD seinen großen Auftritt. In seiner Eigenschaft als Rechtsberater des Auswärtigen Amts war Kaufmann führend an der Aushandlung der Bonner Verträge beteiligt gewesen, und er war deshalb auf deutscher Seite der unangefochtene Fachmann für die Auslegung dieses Vertragswerks. Kaufmann stellte in der Sitzung einen deutschen Vorschlag zum Artikel 5 vor, der nicht mehr in zwei Teile untergliedert war und der für die Formulierung des zweiten Absatzes den Wortlaut von Teil VI Artikel 1 des Überleitungsvertrags zugrunde legte. Danach waren alle aus dem Zweiten Weltkrieg herrührenden Forderungen zurückzustellen, „bis die Frage der Reparationen durch den Friedensvertrag zwischen Deutschland und seinen ehemaligen Gegnern oder *vorher* durch diese Frage betreffende Abkommen geregelt wird.“⁵² Kaufmann bat die Mitglieder der TCGD um Verständnis dafür, daß die Bundesrepublik bei der Behandlung der Reparationsfrage im Regierungsabkommen nicht hinter die Regelung des Überleitungsvertrags zurückfallen könne. Bei diesem handle es sich um einen „peace contract“ zwischen der Bundesrepublik und den drei Hauptalliierten und nicht um einen „final [peace] treaty“, der nur mit einem wiedervereinigten Deutschland abgeschlossen werden könne. Die endgültige Regelung der Reparationsfrage sei prinzipiell bis zum Friedensvertrag zurückgestellt worden, es gebe aber laut Vertrag die Möglichkeit, zu einem früheren Zeitpunkt bilaterale Abkommen mit reparationsberechtigten Staaten zu schließen. Daran werde festgehalten: „The Federal Government must remain firm on this point and could agree nothing which would weaken the advantage obtained under the Conventions, since not only the ratification of those agreements depended thereon, but undoubtedly also, the ratification of the debt settlement.“⁵³ Auf die Frage von Gunter, worin denn der besondere Vorteil dieser vorgezogenen bilateralen Reparationsabkommen liege, antwortete Kaufmann, daß es der Bundesrepublik darum gehe, durch bilaterale Verträge so viele

⁵¹ Vermerk (Weiz) über Besprechung Abs mit Rendel am 6. 10. 1952, PA/AA, Abt. II Nr. 1510 (LSA 6); Vermerk Vogel vom 16. 10. 1952, PA/AA, Abt. II Nr. 1583 (LSA 74).

⁵² Deutscher Vorschlag betr. Artikel 5 vom 23. 10. 1952, PA/AA, Abt. II Nr. 1592 (LSA 83).

⁵³ TCGD: Minutes of a meeting between the Tripartite Commission on German Debts and the German Delegation for External Debts held on 23rd October, 1952, PA/AA, Abt. II Nr. 1599 (LSA 89).

Reparationsansprüche wie möglich frühzeitig definitiv zu eliminieren. Gunter und Rendel konstatierten hier einen Widerspruch zur deutschen Forderung, die Durchführung der Schuldenregelung nicht durch Reparationsansprüche zu gefährden. Beide erinnerten Kaufmann in diesem Zusammenhang an die wiederholten Versuche der Niederlande, im Rahmen der Londoner Schuldenkonferenz reparationsähnliche Forderungen geltend zu machen. Nachdem dies gescheitert war, hatte die niederländische Regierung trotzdem die feste Absicht geäußert, auch in Zukunft für die Durchsetzung dieser Ansprüche zu kämpfen. Da dieser Einwand berechtigt war, gab Professor Kaufmann zu erkennen, daß es den Deutschen im Kern um das deutsche Auslandsvermögen ging. Offenbar hoffte die Bundesregierung, durch die Verquickung beider Bereiche das in einigen Ländern noch nicht liquidierte deutsche Vermögen retten zu können. Zumindest war sie aus innenpolitischen Gründen in dieser Frage zum Aktionismus verpflichtet. So sehr Kaufmann sich auch anstrebte, die deutschen Absichten schön zu reden, er vermochte die TCGD nicht von der Richtigkeit seiner höchst komplizierten Argumentation zu überzeugen. Dabei erkannte die TCGD durchaus an, daß ein Unterschied zwischen Artikel 5 des Schuldenabkommens und Teil VI des Überleitungsvertrags bestand.⁵⁴

An diesem Punkt nahm die Diskussion eine unverhoffte Wende, als sich der französische Delegierte Rodocanachi zu Wort meldete und die von Professor Kaufmann dargelegte Interpretation des VI. Teils des Überleitungsvertrags prinzipiell in Frage stellte. Er bezweifelte, daß die Bundesregierung durch die fragliche Formulierung im Überleitungsvertrag tatsächlich zu vorzeitigen bilateralen Reparationsabkommen berechtigt werde. Gemeint seien hier keine *bilateralen* Verträge zwischen der Bundesrepublik und anderen Staaten, sondern der Passus beziehe sich auf ein *multilaterales* Abkommen zur Regelung der Reparationsfrage *vor* einem Friedensvertrag. Auf jeden Fall liege es im Interesse aller Unterzeichnerstaaten des Londoner Schuldenabkommens, „that no more reparation claim be presented to Germany and settled before the claims which have been dealt with under the debt settlement.“⁵⁵ Kaufmann wollte sich dieser Interpretation nicht anschließen und bestand darauf, genau die Interpretation vorgestellt zu haben, die von der Bundesregierung immer für korrekt gehalten und nach innen und außen vertreten worden war. Er bedauerte, daß über die damaligen Verhandlungen keine Protokolle existierten, da strengste Geheimhaltung ver-

⁵⁴ Telegramm Weiz an Auswärtiges Amt, Bonn vom 28. 10. 1952, PA/AA, Abt. II Nr. 1583 (LSA 74).

⁵⁵ Ebd.

einbart worden war. Kaufmann stellte zum Schluß der Sitzung unmißverständlich fest, daß die Möglichkeit bilateraler Verhandlungen offen bleiben müsse.⁵⁶

Die Sitzung hinterließ bei allen Beteiligten eine gewisse Ratlosigkeit. Die juristische und politische Auslegung des Bonner Vertrages war eine Angelegenheit, die die Kompetenz der TCGD überstieg. Die TCGD erklärte deshalb in der Sitzung des folgenden Tages, erst einmal mit den Regierungen Rücksprache nehmen zu müssen.⁵⁷ Gunter fragte beim *State Department* an, ob die Interpretation von Kaufmann denn historisch richtig sei. Wenn ja, könne man der Bundesrepublik das Recht zu bilateralen Verhandlungen kaum streitig machen.⁵⁸ Die Antwort aus Washington war uneindeutig: „From US viewpoint we could not accept arrangement under which reparation claim could be taken up in bilateral negotiations and any payments made on them.“ Also: bilaterale Verhandlungen ja, Zahlungsabmachungen nein? Dazu hieß es, daß die USA nicht substantielle Abstriche an ihren Nachkriegsforderungen vornehmen und gleichzeitig Reparationszahlungen an andere Länder zulassen könnten. Die Bundesrepublik sollte aber nicht daran gehindert werden, von anderen Staaten Reparationsverzicht zu erlangen, „provided waiver is not obtained in consideration of further payments or undertakings to make settlement on part of Federal Republic.“⁵⁹

Die amerikanische Vertretung in Bonn lehnte die von Kaufmann in London und zuvor in zahlreichen Publikationen vertretene Interpretation der umstrittenen Bestimmung des Überleitungsvertrags eindeutig ab. Man sei immer davon ausgegangen, daß die Reparationsfrage bis zu einer endgültigen Regelung aufgeschoben worden sei und nicht vorzeitig bilateral geregelt werden dürfe. Gegen die von Kaufmann offensiv vertretene Mißinterpretation habe man zwar bisher nicht protestiert, unter Umständen empfehle sich jetzt aber ein klärendes Schreiben an die Bundesregierung, in dem klar gemacht wird, daß Stillschweigen nicht mit Einverständnis verwechselt werden sollte. Im übrigen gebe es auch im Bundestag Zweifel an der von Kaufmann vertretenen Interpretation. Allerdings sei der Teil VI des Überleitungsvertrags politisch ein ganz heißes Eisen. Die Strategie der Bundesregierung ziele darauf ab, die Reparationsfrage auf kleiner Flamme köcheln zu lassen, um sie mit dem Thema Auslandsvermögen verquicken zu kön-

⁵⁶ Niederschrift (Baur) über die Sitzung mit dem Dreimächteausschuß vom 23. 10. 1952, BA, B 146–1207.

⁵⁷ TCGD: Minute of a meeting held with the German Delegation on 24th October, 1952, PA/AA, Abt. II Nr. 1599 (LSA 89).

⁵⁸ Gifford (London) to Secretary of State, 23. 10. 1952, NA, RG 59–1518.

⁵⁹ Department to US Embassy London, 27. 10. 1952, ebd.

nen. Objektiv gesehen stünde sich die Bundesrepublik in jedem Fall besser, ein „final settlement“ abzuwarten.⁶⁰

Diesem Urteil stimmte das *State Department* grundsätzlich zu. Die US-Delegation in London und die *High Commission* in Bonn wurden angewiesen, die Deutschen in diesem Sinn zu beeinflussen. Auf jeden Fall sollte im Regierungsabkommen ein Aufschieben sämtlicher Kriegsforderungen wasserdicht geregelt werden. Wenn es aber Staaten gäbe, die ohne finanzielle Gegenleistung (!) einen Reparationsverzicht erklären wollten, sollten sie daran nicht gehindert werden. Falls in diesem Sinn eine akzeptable Formulierung gefunden werden könnte, durfte sie in das Schuldenabkommen aufgenommen werden.⁶¹ Das *State Department* war offensichtlich bemüht, sich möglichst geräuschlos aus der Affäre zu ziehen. Auf Anfrage ließ man das *Foreign Office* wissen, daß Washington nicht in Interpretationsfragen verstrickt werden wollte. So dachte man auch in London, wo man der von Kaufmann vertretenen Vertragsauslegung ebenfalls nicht ohne weiteres zustimmen konnte. Die TCGD war der Meinung, daß sich die Passage im Überleitungsvertrag auf ein „general settlement“ für den Fall beziehe, daß ein Friedensvertrag dauerhaft nicht zustande kommen würde. Andererseits sei nach dem Pariser Reparationsabkommen ein Reparationsverzicht grundsätzlich erlaubt. Im *Foreign Office* existierte allerdings keine einheitliche Meinung darüber, ob die Bundesregierung bilaterale Verträge in diesem Sinn abschließen dürfe oder nicht. Schwierigkeiten mit den Beneluxländern wurden ohnehin erwartet. Schließlich einigte man sich auf die Linie, den Deutschen in den weiteren Verhandlungen ein Stück weit entgegenzukommen, ohne sich auf Interpretationsfragen zum Überleitungsvertrag einzulassen. Gedacht wurde an eine Formel, daß Reparationen „shall be deferred until final settlement [...] unless they are withdrawn at an earlier date.“⁶² Dies war unverbindlich und ließ offen, auf welche Art und Weise dies geschehen konnte.

Am 6. November fand die nächste gemeinsame Sitzung von TCGD und Deutscher Delegation statt. Erster und wichtigster Tagesordnungspunkt war der Artikel 5. Sir Rendel berichtete, daß sich die TCGD in den vergangenen vierzehn Tagen intensiv mit dem Problem beschäftigt habe. Dabei habe sich herausgestellt, daß die Auffassung der Alliierten Hohen Kommission über die Auslegung von Teil VI Abs. 1 des Überleitungsvertrags mit

⁶⁰ Donelly (Bonn) to Secretary of State, 31. 10. 1952, ebd.

⁶¹ Department to US Embassy London, 7. 11. 1952, ebd.

⁶² Foreign Office: Brief U.K. Delegation. Draft Intergovernmental Debt Agreement (o. Datum), PRO, FO 371-98206.

der von Professor Kaufmann vertretenen Interpretation „appeared to be irreconcilable.“⁶³ Mit der fraglichen Passage seien keine vorzeitigen bilateralen Sonderabkommen zwischen der Bundesrepublik und anderen Staaten gemeint, sondern es gehe um die grundsätzliche Möglichkeit einer allgemeinen Regelung der Reparationsfrage vor einem offiziellen Friedensabkommen, falls dieses aus politischen Gründen dauerhaft auf sich warten lassen würde. Der im Entwurf der TCGD vorliegende Artikel 5 sei in seiner Aussage eindeutig und schütze die Bundesrepublik definitiv vor der Geltendmachung kriegsbedingter Forderungen bis zu einer endgültigen allgemeinen Regelung. Rendel sah dies als ausschließlich vorteilhaft und im Interesse der Bundesrepublik liegend an. Eine Aufnahme der Passage aus dem Teil VI Abs 1 des Überleitungsvertrag in das Schuldenabkommen könnte dagegen den Nachteil mit sich bringen, daß sich einige Staaten zur Geltendmachung derartiger Forderungen geradezu animiert fühlen könnten. Unter den gegebenen Umständen hielt Rendel es für nicht empfehlenswert, den Wortlaut von Teil VI Art 1 des Überleitungsvertrags in das Schuldenabkommen aufzunehmen, um die entstandene Unklarheit nicht weiter zu verfestigen. Gunter und Gregh stimmten den Ausführungen Rendels vollinhaltlich zu.

Delegationsleiter Abs zeigte in seiner Replik Verständnis für die Argumente der TCGD, erklärte sich aber an seine Direktiven gebunden. Eine Lösung, die den Überleitungsvertrag vollständig ignoriere, sei für die Deutsche Delegation unannehmbar. Abs regte an, für den Artikel 5 eine Formulierung zu suchen, die sich möglichst eng an diejenige von Teil VI Art. 1 des Überleitungsvertrags anlehne. Auf diesem Weg könne möglicherweise ein Kompromiß gefunden werden. Die Sitzung wurde ohne Ergebnis vertagt.⁶⁴

Auch zwei Tage später erzielte man keine Einigung. Den Mitgliedern der TCGD fiel es sichtlich schwer, die deutsche Haltung in dieser Frage nachzuvollziehen. Sir David Waley, der sich auf britischer Seite seit Jahren mit dem Thema Reparationen befaßt hatte, wies noch einmal nachdrücklich darauf hin, daß der im Entwurf der TCGD enthaltene Artikel 5 der Bundesrepublik nicht nur Schutz vor Reparationen, sondern auch vor Forderungen mit reparationsähnlichem Charakter wie den *Clearing*-Schulden biete. Abs konnte nur innerlich mit den Schultern zucken und auf die Entscheidung

⁶³ TCGD: Minute of a meeting between the Tripartite Commission on German Debts and the German Delegation for External Debts, 6th November, 1952, PA/AA, Abt. II Nr. 1599 (LSA 89).

⁶⁴ Ebd.

der Bundesregierung verweisen.⁶⁵ Die innere Einstellung von Abs blieb auch den Mitgliedern der TCGD nicht verborgen. Gunter berichtete nach Washington, daß Abs im Grunde die Haltung der TCGD für richtig erachte. Er äußerte die Hoffnung, daß die Deutsche Delegation doch noch einlenken werde. Die TCGD habe jedenfalls den Beschluß gefaßt, Kompromißsignale erst nach der Entscheidung des Bundeskabinetts auszusenden. Ein Vorschlag von Gregh, den Artikel 5 ganz aus dem Regierungsabkommen herauszunehmen, war zuvor abgeschmettert worden.⁶⁶

In einem Bericht an Vizekanzler Blücher zeigte sich Vogel optimistisch, daß die TCGD von ihrer bisherigen Position abrücken würde, wenn Abs am Standpunkt der Regierung festhalte. Dies war ein Seitenhieb auf Delegationsleiter Abs, der in dieser Frage kompromißbereiter als andere Mitglieder seiner Delegation war, die stärker staatsrechtlich und weniger ökonomisch dachten als er.⁶⁷ Vogel lag mit seiner Einschätzung, daß sich die Gegenseite schon bewegen würde, nicht ganz falsch. Andererseits gab Vogel aber auch frank und frei zu, daß die von Abs vertretene Meinung viel für sich hatte, weil der von der TCGD vorgeschlagene generelle Aufschub von Reparationsregelungen bis zum Friedensvertrag einen zuverlässigen Schutz bot und deshalb möglicherweise einem faulen Kompromiß vorzuziehen war.⁶⁸ Zur Vorbereitung der anstehenden Kabinettsitzung legte Abs dem Auswärtigen Amt einen Bericht vor, in dem er den bisherigen Diskussionsstand zum Artikel 5 sachlich darlegte.⁶⁹ Auch Professor Kaufmann legte eine Stellungnahme vor. Darin bekräftigte er, daß der Artikel 5 des Schuldenabkommens nicht hinter den Deutschland-Vertrag zurückfallen dürfe. Entweder müsse der Wortlaut von Teil VI Art. 1 des Überleitungsvertrags übernommen werden oder ein entsprechender Hinweis darauf in den Regierungsvertrag eingefügt werden. Damit rückte Kaufmann von einer Maximalposition ab und ebnete erstmals den Weg für einen Kompromiß.⁷⁰ Das Bundeskabinett faßte am 11. November 1952 den Beschluß, daß bei den Verhandlungen in London „nicht über die im Deutschlandvertrag vorgese-

⁶⁵ TCGD: Minute of a meeting between the Tripartite Commission on German Debts and the German Delegation for External Debts, 8th November, 1952, ebd.

⁶⁶ Gifford to Secretary of State, 10. 11. 1952, NA, RG 59-1518.

⁶⁷ Vogel an Vizekanzler Blücher vom 8. 11. 1952, PA/AA, Abt. II Nr. 1593 (LSA 84).

⁶⁸ Vogel (London) an Oberregierungsrat Röhreke (Bundesministerium für den Marshallplan) vom 3. 11. 1952, BA, B 146-1207.

⁶⁹ Deutsche Delegation (Abs) an Auswärtiges Amt vom 8. 11. 1952, PA/AA, Abt. II Nr. 1508 (LSA 5).

⁷⁰ Aufzeichnung Kaufmann betr. Londoner Schuldenkonferenz und Reparationsfrage vom 4. 11. 1952, ebd.

hene Regelung hinausgegangen werden“⁷¹ soll. Diese von Abs angeregte Formulierung ließ einen gewissen Spielraum für die Londoner Verhandlungen offen.

Am 12. November 1952 berichtete Abs in London von der Entscheidung des Bundeskabinetts, die ihm verbiete, einer Formulierung von Artikel 5 zuzustimmen, die im Widerspruch zum Deutschland-Vertrag stehe. Die von der TCGD vorgeschlagene Formulierung sei vom Bundeskabinett geschlossen abgelehnt worden. Persönlich würde er zwar die im Entwurf der TCGD enthaltene Formulierung akzeptieren, die Bundesregierung habe er von deren Vorzügen aber nicht zu überzeugen vermocht. Abs bat die TCGD zu überlegen, ob angesichts der Lage nicht folgende Überlegung eine Lösung bieten könnte. Er schlug vor, entweder den Artikel 5 ganz aus dem Abkommen herauszunehmen oder dessen Wortlaut dahingehend zu ändern, daß nicht mehr von einem „final general settlement“ der Reparationsfrage, sondern nur noch von einem „final settlement“ die Rede ist. Auf diese Formulierung könne die Deutsche Delegation eingehen. Eine Prüfung des Vorschlags wurde von der TCGD zugesagt⁷²

Nun ging alles sehr schnell. Die TCGD traf sich am folgenden Tag zu einer internen Lagebesprechung. Dabei zeigte sich, daß die britischen und französischen Mitglieder des Gremiums geneigt waren, auf den ersten Vorschlag von Abs einzugehen. Da eine Ausklammerung der Reparationsfrage für die Amerikaner nicht akzeptabel war, wandte man sich dem zweiten Vorschlag zu. Rendel machte die Anwesenden darauf aufmerksam, daß nur eine Formulierung in Frage kommen könne, die mit dem Überleitungsvertrag in Einklang zu bringen war. Da die Deutschen von dieser Prämisse nun einmal nicht abgehen würden, empfahl er, die von Abs vorgeschlagene Formulierung „final settlement“ zu akzeptieren. Daß diese Formulierung etwas unpräzise war, könne in Kauf genommen werden, da ein Vertrag schwerlich für alle Eventualitäten der Zukunft garantieren könne. Der Vorschlag wurde allseits positiv aufgenommen, falls sicherzustellen war, daß die Bundesrepublik keine verdeckten Zahlungen an andere Staaten leisten konnte. Gunter behielt sich die Zustimmung des *State Department* vor.⁷³ Diese erfolgte umgehend. Das *State Department* erklärte sich mit dem Wortlaut

⁷¹ 257. Kabinettsitzung vom 11. November 1952, in: Kabinettsprotokolle der Bundesregierung, Bd. 5 (1952), S. 673.

⁷² Minute of a meeting between the Tripartite Commission on German Debts and the German Delegation for External Debt on 12th November, 1952, PA/AA, Abt. II Nr. 1599 (LSA 89); Vermerk (Weiz) über die Sitzung der Deutschen Delegation mit dem Dreimächteausschuß am 12. 11. 1952 vom 15. 11. 1952, PA/AA, Abt. II Nr. 1593 (LSA 84).

⁷³ Gifford to Secretary of State, 13. 11. 1952, NA, RG 59–1518.

„final settlement“ einverstanden, weil dieser auch im Pariser Reparationsabkommen verwandt worden war. Nach Auffassung des *State Department* war die Bundesrepublik nicht berechtigt, andere Länder zu bilateralen Abkommen aufzufordern, ihr stand aber frei, ein freiwilliges Angebot von außen anzunehmen. Washington wies Gunter ausdrücklich an, in London keinerlei Diskussionen zu führen, „which prejudices our position on interpretation on Convention.“⁷⁴ Gewisse Unklarheiten wurden also billigend in Kauf genommen.

Die entscheidende Sitzung von TCGD und Deutscher Delegation fand am 14. November statt. Abs nahm persönlich daran teil. Sir Rendel erklärte zu Beginn der Sitzung die Bereitschaft der TCGD, den Wortlaut von Artikel 5 des Schuldenabkommens mit der Formulierung von Teil VI Artikel 1 des Überleitungsvertrags in „closer harmony“ zu bringen. Er verband damit aber die Feststellung, daß die Interpretation der fraglichen Bestimmung des Deutschland-Vertrags durch die Drei Mächte prinzipiell unberührt bleibe. Die TCGD sei für alle den Deutschland-Vertrag betreffenden Fragen unzuständig, und sie wolle irgendwelchen Reparationsforderungen auf keinen Fall Vorschub leisten. Nach diesen Präliminarien kam Rendel zum Kern seines Statement: Die TCGD wolle dem Wunsch der deutschen Seite nach einer möglichst engen Anlehnung an den Teil VI Art. 1 des Überleitungsvertrags entgegenkommen und biete deshalb an, im Artikel 5 Absatz 1 und 2 die Formel „final general settlement“ durch die Worte „the final settlement of the problem of reparations“ zu ersetzen.⁷⁵ Gunter und Gregh stimmten dem von Rendel abgegebenen Angebot zu, sie wollten aber die betreffende Formulierung nur für den Absatz 2 verwenden, der sich auf die Forderungen aus dem Zweiten Weltkrieg bezog. Der dem Ersten Weltkrieg gewidmete Absatz 1 sollte unverändert bleiben. Abs war damit ohne weiteres einverstanden und stimmte der von der TCGD angebotenen Lösung – sein eigener Vorschlag – zu. Nachdem damit eine grundsätzliche Übereinkunft erzielt worden war, fügte Gunter im Namen der TCGD die Erklärung an, daß die Bundesrepublik nach Auffassung der drei alliierten Regierungen gemäß Teil VI Art. 1 des Überleitungsvertrags nicht das Recht besitzt „to enter into bilateral agreements with regard to problem of reparations.“ Delegationsleiter Abs antwortete mit der Feststellung, daß die deutsche Delegation nichts verlangt habe, wozu sie nicht laut Deutschland-Vertrag berechtigt sei, und er versicherte der TCGD, daß die Bundesrepublik

⁷⁴ Department to US Embassy London, 13. 11. 1952, ebd.

⁷⁵ TCGD: Meeting between the Tripartite Commission on German Debts and the German Delegation held on 14th November, 1952, PA/AA, Abt. II Nr. 1599 (LSA 89).

„had no intention of making any agreements which might be considered offensive, nor did it intend to involve the wording of the Debt Agreement as an argument in connection with any discussion of the question of reparation. „⁷⁶ Damit gaben sich beide Seiten dann ohne weitere Diskussion zufrieden. Die anschließende Aussprache über die Absätze 3 bis 5 des Artikels 5 verlief unproblematisch. Nachdem man sich am nächsten Tag noch auf die genaue Fassung der Absätze 1 und 2 des Artikels 5 verständigt hatte, war die Einigung über den Artikel 5 des Schuldenabkommens zwischen der TCGD und der Deutschen Delegation perfekt.⁷⁷ Diese basierte im wesentlichen darauf, daß von einer wirklichen Klärung der Probleme Abstand genommen wurde und alle Fragen mehr oder weniger in der Schwebe gelassen wurden. Es blieb die Stellungnahme der übrigen Länder abzuwarten.⁷⁸

Obwohl der Entwurf des Regierungsabkommens im November weitestgehend fertig gestellt wurde, konnte er nicht sofort an die übrigen Regierungen zur Stellungnahme weitergeleitet werden. Die USA verweigerten diesen Schritt solange, bis die Verhandlungen über das StEG-Abkommen zu einem befriedigenden Abschluß gekommen waren. Am 6. Dezember 1952 war es dann endlich soweit. In einer gemeinsamen Sitzung mit der Deutschen Delegation kündigte der Vorsitzende der TCGD an, daß der Entwurf des Abkommens nunmehr den betreffenden Regierungen zugeleitet werde, die bis zum 7. Januar 1953 Zeit für eine schriftliche Stellungnahme haben würden. Termine für das anschließende *Procedere* sollten laut Rendel erst dann bekanntgegeben werden, wenn die letzten strittigen Punkte des StEG-Abkommens zwischen den USA und der Bundesrepublik definitiv geklärt sein würden.⁷⁹

Zu Beginn der Regierungsverhandlungen war man davon ausgegangen, daß das Schuldenabkommen noch vor Weihnachten dem Bundestag vorgelegt werden könnte. Inzwischen hoffte man, daß wenigstens die Unterzeichnung des Schuldenabkommens und der bilateralen Verträge bis Ende Januar 1953 erfolgen könnte. Als möglicher Termin stand der 23. Januar 1953 im Raum. Die nach Meinung der TCGD doch nötigen Gespräche mit

⁷⁶ Ebd.

⁷⁷ Vogel an Vizekanzler Blücher vom 15. 11. 1952, BA, B 146–1207; Minute Palliser (German General Department), 17. 11. 1952, PRO, FO 371–98206.

⁷⁸ TCGD, UK Delegation: German Debt Settlement: Discuss the present difficulties on the German and American sides, 5. 11. 1952, ebd.

⁷⁹ TCGD: Minute of a meeting between the Tripartite Commission on German Debts and the German Delegation for External Debts held on 6th December, 1952, PA/AA, Abt: II Nr. 1599 (LSA 89); die die Schiedsgerichtsbarkeit betreffenden Artikel wurden am 20. Dezember 1952 nachgereicht.

den Hauptgläubigerländern sollten möglichst kurz gehalten werden. Im *Foreign Office* war mit Blick auf die Verhandlungen der letzten Monate von einer „wearisome story of frustration and delay“ die Rede.⁸⁰ Für den unerquicklichen Verlauf wurden gleichermaßen die Deutschen wie die Amerikaner verantwortlich gemacht. In einem *Progress Report* für Sir William Strang urteilte Sir Frank Roberts mit leichter Bitterkeit:

The German have been painstaking almost to the point of obstruction and their leader, Herr Abs, has had so many other commitments that he has not been able to spend much time in London. The Americans have also frequently held up the drafting for lack of instruction of the State Department, largely because of the latter's difficulty in consulting the U. S. creditor interests, whose headquarters are in New York and not in Washington.⁸¹

Inzwischen wurde im *Foreign Office* auch zunehmend die Gefahr gesehen, daß ein pünktlicher Zahlungsbeginn durch die fortwährenden Verzögerungen in Frage gestellt werden könnte. Großbritannien war daran schuldlos, konnte aber wenig dagegen tun.

Während die Regierungsverhandlungen in London in ihre entscheidende Phase traten, mehrten sich in Deutschland die Stimmen, die für eine Aufhebung der Devisenkontrolle eintraten. Der Präsident der Bank deutscher Länder wandte sich Anfang Oktober mit einem gleichlautenden Schreiben an die Bundesminister Schäffer und Erhard, in dem er die Aufrechterhaltung der alliierten Devisenkontrolle „politisch gesehen eigentlich als ganz ungeheuerlich“ bezeichnete. In Teil VIII Art. 2 des Vertrags zur Regelung aus Krieg und Besatzung entstandener Fragen (Überleitungsvertrag) war die Regelung sämtlicher deutscher Devisenangelegenheiten unter den Vorbehalt eines Abkommens zur ordnungsgemäßen Regelung der deutschen Auslandsschulden oder eines einvernehmlichen Vertrags mit den Drei Mächten gestellt worden. Die deutsche Souveränität war in diesem wichtigen Punkt weiterhin erheblich eingeschränkt. Angesichts des bevorstehenden erfolgreichen Abschlusses eines Abkommens zur Regelung der deutschen Auslandsschulden hielt Vocke es für an der Zeit, daß „die diskriminierende Klausel des Generalvertrages bezüglich der Devisenhoheit ersetzt und beseitigt wird.“ Wie die Formulierung von Teil VIII Art. 2 des Überleitungsvertrages zeige, sei dies wohl auch von den Alliierten so beabsichtigt

⁸⁰ Allen: Inter-governmental Agreement on German External Debts, 11. 12. 1952, PRO, FO 371-98213.

⁸¹ Roberts to Strang: German Debts Settlement (Progress Report), 16. 12. 1952, PRO, FO 371-98214.

worden.⁸² Der Zusammenhang von Schuldenabkommen und Deutschland-Vertrag war auch in London thematisiert worden, das Problem überstieg jedoch den Kompetenzbereich der TCGD. Aus seinen Gesprächen mit Vertretern der Deutschen Delegation hatte Gunter aber die Überzeugung gewonnen, daß die Bundesrepublik eine weitere Aufrechterhaltung der Devisenkontrolle nach dem Inkrafttreten des Schuldenabkommens als großen Vertrauensbruch ansehen würde.⁸³ Im Gegensatz zu Schäffer lag Bundeswirtschaftsminister Erhard voll auf der Linie von Vocke. In einem Schreiben an den *International Monetary Fund* sprach sich Erhard grundsätzlich für die freie Konvertierbarkeit von Währungen aus und verlieh seiner Hoffnung Ausdruck, daß die alliierte Devisenkontrolle als wichtiger Schritt auf dem Weg dorthin bald aufgehoben würde.⁸⁴ In einem Brief an Präsident Vocke verlangte Erhard, daß die Bundesrepublik mit dem Abschluß des Schuldenabkommens volle Freiheit zur Regelung von Devisenangelegenheiten erhalten sollte. Erhard teilte Vocke mit, daß er die Vertreter des Wirtschaftsministeriums in der Londoner Delegation angewiesen habe, in diesem Sinn tätig zu werden.⁸⁵ Das Vorpreschen von Wirtschaftsminister Erhard wurde in London allerdings mit Sorge betrachtet. Als Abs zu Ohren kam, daß Professor Kaufmann in Bonn eine Note konzipiert hatte, in der von den Alliierten die Wiederherstellung der Devisenhoheit gefordert wurde, versuchte er dem Rad in die Speichen zu greifen.⁸⁶ Abs hielt Aktionen dieser Art für verfrüht, solange das Abkommen noch nicht unter Dach und Fach war. In diesem Punkt erhielt er die Unterstützung des Marshallplanministeriums.⁸⁷

Die Diskussionen gingen aber trotzdem weiter, wobei sich das Bundeswirtschaftsministerium und die Bank deutscher Länder auf der einen, das Bundesfinanzministerium und das Marshallplanministerium auf der anderen Seite gegenüber standen. Abs warb in einem ausführlichen Schreiben an Bundeswirtschaftsminister Erhard um Verständnis für seine retardierende Haltung in dieser Frage. Dem Schreiben war eine Denkschrift von Abs beigefügt, in der darauf hingewiesen wurde, daß sich bereits die Diskussionen

⁸² Präsident der Bank deutscher Länder (Vocke) an BFM Schäffer vom 3. 10. 1952, HADBB, B 330–2021.

⁸³ Gifford (London) to Secretary of State, 19. 9. 1952, NA, RG 59–1518.

⁸⁴ BWM Erhard an Ivar Rooth, Managing Director of the International Monetary Fund (Abschrift) vom 23. 10. 1952, HADBB, B 330–2021.

⁸⁵ BWM Erhard an Vocke vom 31. 10. 1952, ebd.

⁸⁶ Oberregierungsrat Schulz (BWM) an Delegationsleiter vom 15. 11. 1952; Vermerk Weiz betr. Schuldenabkommen und Wiederherstellung der deutschen Devisenhoheit vom 25. 11. 1952, BA, B 126–48398.

⁸⁷ Vermerk Baur betr. Schritte in Richtung Konvertibilität vom 20. 12. 1952, BA, B 146–1225.

um die positive Entwicklung der deutschen Zahlungsbilanz sehr negativ auf die Londoner Schuldenverhandlungen ausgewirkt hätten und deshalb zu befürchten sei, daß die Forderung nach einer Liberalisierung des deutschen Kapitalverkehrs den offiziellen Abschluß des Schuldenabkommens noch kurz vor Schluß ernstlich gefährden könnte. Wenn die Devisenbeschränkungen in Kürze aufgehoben würden, drohe die Gefahr, daß das im Abkommen als Ausnahme gehandhabte DM-*settlement* (DM-Zahlungen auf Sperrkonten) zur Regel werden könnte und damit die Durchführung des Abkommens in Frage gestellt würde. Der wichtigste Vorteil der Schuldenregelung, die langfristige Fundierung der Schulden und die Streckung der Zahlungsfristen, würde untergraben.

Zusammenfassend unterstreiche ich nochmals, daß die Auslandsgläubiger, die hinsichtlich der Höhe und der Aufschiebung der Fälligkeit große Opfer gebracht haben, auch in der Aufnahme des Schuldendienstes einen Vorsprung demjenigen gegenüber verdient haben, der vom Ausland her Kapitalanlagen in Deutschland besitzt und den Transfer der Gewinnerträge erwartet.⁸⁸

Abs vermochte Erhard zwar nicht wirklich zu überzeugen, er konnte aber weitere Aktionen der Bundesregierung bis nach der Unterzeichnung des Schuldenabkommens unterbinden. Erst im März 1953 wurde man in Bonn in der Sache wieder aktiv.⁸⁹ Im Oktober 1953 wurde dem Bundeskanzler in einer Note der Alliierten Hohen Kommission mitgeteilt, daß die alliierten Vorbehaltsbefugnisse betreffend den Außenhandel und die Devisenwirtschaft nicht mehr ausgeübt (!) würden.⁹⁰

Nach der Weihnachtspause wurden die Beratungen in London wieder aufgenommen. Die TCGD unterrichtete die Deutsche Delegation am 16. Januar über die von den übrigen Ländern eingegangenen Stellungnahmen. Der Entwurf des Regierungsabkommens war über 60 Staaten mit der Aufforderung zur Stellungnahme zugegangen, aber nur wenige Länder hatten von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht. Der Inhalt der Kommentare konnte zu 90% als weniger wichtig eingestuft werden. Nur die Regierungen der Länder, die substantielle Kommentare abgegeben hatten, sollten zur Teilnahme an „a few informal meetings“ eingeladen werden, die in der letzten Januarwoche beginnen sollten. Bis dahin blieb der TCGD gemeinsam mit der Deutschen Delegation Zeit zur Auswertung der Kommentare und

⁸⁸ Abs an BMW Erhard vom 5. 2. 1953, nebst Anlage: Die Liberalisierung laufender Zahlungen des Kapitalverkehrs und das Londoner Schuldenabkommen, HADBB, B 330–2011.

⁸⁹ Aufzeichnung (Mosler) betr. Verhältnis des Londoner Schuldenabkommens zu den Bonner Verträgen vom 16. 3. 1952, BA, B 141–9116.

⁹⁰ Note AHK an BK Adenauer vom 16. 10. 1953, BA, B 126–12444.

zur Vorbereitung der Gespräche. Das Treffen mit den Regierungsvertretern war hauptsächlich dafür gedacht, Erläuterungen zu den in den schriftlichen Stellungnahmen aufgeworfenen Fragen zu geben. Eine Wiedereröffnung der Verhandlungen wurde von der TCGD in diesem Stadium für ebenso ausgeschlossen erklärt wie substantielle Änderungen am Text des Abkommens.⁹¹ Zur Teilnahme an der sogenannten kleinen Regierungskonferenz wurden die Schweiz, Schweden, Belgien, die Niederlande, Kanada, Dänemark, Norwegen, Jugoslawien und Italien eingeladen. Die Deutschen waren sich mit der TCGD einig, daß die Besprechungen so kurz wie möglich gehalten werden sollten.⁹²

Am 29. Januar 1953 fand die erste Sitzung mit den Regierungsvertretern statt. Zentraler Diskussionspunkt war der Artikel 5 Absatz 2 des Schuldenabkommens. Der niederländische Delegierte Rinnooy Kan wandte sich im Namen seiner Regierung entschieden gegen den Inhalt dieses Artikels, weil die darin verfügte Zurückstellung der aus dem Zweiten Weltkrieg herrührenden Forderungen bis zu einer endgültigen Regelung der Reparationsfrage außerhalb des Kompetenzbereichs der Schuldenkonferenz liege. Kan verlangte, daß sich der Artikel 5 darauf beschränken sollte, reine Reparationsforderungen von der Schuldenregelung auszuschließen, und daß keine weiteren Verfügungen für die Zukunft getroffen werden sollten. Die Niederlande bestünden auf ihrem Recht, aus dem Krieg resultierende Restitutions- und Wiedergutmachungsforderungen vor einer endgültigen Regelung der Reparationsfrage mit der Bundesrepublik regeln zu können. Rendel und der amerikanische Jurist Kearney versuchten, die niederländischen Bedenken zu entkräften, indem sie auf die bestehenden Rechtsvorschriften zur Regelung von Reparationsansprüchen und auf den Deutschland-Vertrag (!) hinwiesen. Da Kan sich davon unbeeindruckt zeigte, wurde Gunter deutlicher und lehnte eine Änderung von Artikel 5 wegen der beschränkten deutschen Leistungsfähigkeit grundsätzlich ab. Abs erinnerte Kan an seine Ausführungen vom 8. August 1952 und stellte noch einmal ausdrücklich klar, daß die Bundesrepublik keine Forderungen aus dem Zweiten Weltkrieg erfüllen könne, ohne ihre Verpflichtung zur Regelung der Vorkriegsschulden zu gefährden. Darauf entgegnete Kan, daß es den Niederlanden z. B. um die Lohnforderungen niederländischer Arbeiter gehe, die als Häft-

⁹¹ TCGD: Minute of a meeting between Tripartite Commission on German Debts and the German Delegation for External Debts held on 16th January, 1953, PA/AA, Abt. II Nr. 1599 (LSA 89).

⁹² Vogel an Bundesminister für den Marshall-Plan vom 22. 1. 1953, PA/AA, Abt. II Nr. 1628 (LSA 118).

linge von Konzentrationslagern für die I.G. Farben gearbeitet hatten. Außerdem gäbe es Forderungen zur Rückerstattung von RM-Wertpapieren und Auslandsbonds, die während der Besatzungszeit aus niederländischem Besitz geraubt worden seien. Es sei völlig inakzeptabel, diese Forderungen in Gänze bis zu einer endgültigen Regelung zurückzustellen. Hier ging es also um Schulden einer völlig anderen Qualität.⁹³

Abs ging darauf nicht ein, sondern verwies Kan auf den Anhang IV des Schuldenabkommens, der Regelungen für ausstehende Lohnforderungen enthielt.⁹⁴ Auch die Vertreter der übrigen Länder verhielten sich schweigsam, mit Ausnahme des norwegischen Vertreters, der die niederländische Position ausdrücklich unterstützte. Da man zu keiner Annäherung der Standpunkte gelangen konnte, wurde das Thema auf eine der nächsten Sitzungen vertagt.⁹⁵ Daß die niederländischen Einwände gegen den Artikel 5 Absatz 2 fundiert waren, wurde in Washington nicht übersehen.⁹⁶ Dort löste auch die moralische Qualität der niederländischen Forderungen, vor allem die „wage claims for slave labor“, ein gewisses Unbehagen aus. Um so größer war die Erleichterung der Mitglieder der TCGD, daß die Niederlande von den Vertretern der übrigen Länder, mit Ausnahme Norwegens, keine Sympathiebekundungen erhielten.⁹⁷ Ganz pragmatisch wurden Fragen der Moral den materiellen Interessen untergeordnet – und zwar von (fast) allen Beteiligten!⁹⁸

Die Auseinandersetzungen um den Artikel 5 Absatz 2 gingen am 4. Februar 1953 in die nächste Runde. Kan lehnte den am Pariser Reparationsabkommen orientierten Inhalt von Artikel 5 Absatz 2 als zu starr und für die Zukunft zu inflexibel ab. Das Schuldenabkommen müsse sich auf die Regelung rein finanzieller Fragen beschränken und dürfe nicht auf politisches Terrain ausgreifen. Die Bundesrepublik und die Niederlande dürften dadurch nicht an Verhandlungen über politische Probleme gehindert werden,

⁹³ Vgl. HERBERT, S. 279 ff.

⁹⁴ Innerhalb der Deutschen Delegation scheinen tatsächlich Überlegungen angestellt worden zu sein, ob Zwangsarbeiterlöhne unter den Teil IV Art. 28 LSA fallen könnten; Vogel (London) an Minister Blücher vom 4. 2. 1953, BA, B 146–1207.

⁹⁵ Informelle Besprechungen über die Regierungsanfragen zu dem Entwurf des Abkommens über deutsche Auslandsschulden. Protokoll der ersten Sitzung vom 29. 1. 1953 (Druckfassung), BA, B 146–1206; Vermerk Weiz vom 30. 1. 1953 betr. Forderungen aus dem Ersten und Zweiten Weltkrieg, Artikel 5 des Schuldenabkommens, PA/AA, Abt. II Nr. 1606 (LSA 96); Kurze Notiz (Vogel) über die erste Sitzung mit den neun eingeladenen Regierungen am 29. 1. 1953, BA, B 146–1207.

⁹⁶ State Department (Dulles) to US Embassy London, 28. 1. 1953, NA, RG 59–1519.

⁹⁷ Holmes (London) to Secretary of State, 30. 1. 1953, ebd.

⁹⁸ Vgl. FISCH, Reparationen nach dem Zweiten Weltkrieg, S. 122 f.

bei denen auch die Reparationsfrage eine Rolle spielen könnte. Dieser Auffassung widersprach Gunter mit dem Argument, daß von den USA und Großbritannien beträchtliche finanzielle Opfer gebracht worden seien, um die Bundesrepublik zur Regelung der Auslandsschulden überhaupt instand zu setzten. Deshalb gehe es nicht an, daß die knappen finanziellen Ressourcen der Bundesrepublik für Reparationsforderungen an andere Staaten zweckentfremdet würden. Kan wollte der Argumentation von Gunter aber nicht folgen und beharrte auf einer Streichung von Artikel 5 Absatz 2 in der vorliegenden Form. Die Bundesrepublik sei langfristig durchaus in der Lage, ihren gesamten finanziellen Verpflichtungen nachzukommen. Der daraufhin eingebrachte Vorschlag des norwegischen Delegierten, die Zurückstellung kriegsbedingter Forderungen zeitlich zu befristen, fand ebenfalls keine positive Resonanz. Nachdem Abs noch einmal auf die beschränkten finanziellen Möglichkeiten der Bundesrepublik hingewiesen hatte, versuchte er die Bedenken Kans mit einen Hinweis auf Teil VI des Überleitungsabkommens zu entkräften. Es sei keineswegs nötig, mit der Behandlung des Reparationsproblems bis zum Friedensvertrag zu warten, weil bereits vor diesem Zeitpunkt bilaterale Verträge geschlossen werden könnten.⁹⁹ Um eine Diskussion über die Auslegung des Reparationsartikels des Deutschland-Vertrags und dessen Verhältnis zum Artikel 5 Absatz 2 des Schuldenabkommens zu unterbinden, brach die TCGD die Beratungen an dieser Stelle ab. Die Kontrahenten waren sich nicht näher gekommen, obwohl die TCGD die Aufnahme eines Zusatzes zum Artikel 5 Absatz 2 in das Schuldenabkommen angeboten hatte. Rinnooy Kan lehnte das Angebot als unzureichend ab. Er kündigte an, daß die Niederlande das Abkommen nicht unterzeichnen würden, falls man ihren Bedenken nicht Rechnung tragen würde.¹⁰⁰ Die Deutsche Delegation war von dem angebotenen Zusatz keineswegs angetan, fand sich aber damit ab, nachdem Professor Kaufmann dessen Inhalt geprüft und für juristisch unbedenklich erklärt hatte.¹⁰¹ Der Zusatz bestätigte in allgemein gehaltener Form, daß in der Bundesrepublik bestehende Rechtsvorschriften sowie Rechte aus Abkommen, die bereits

⁹⁹ Vermerk betr. Sitzung der Deutschen Delegation und dem Dreimächteausschuß mit den Vertretern der Regierungen, welche Bemerkungen zu dem Entwurf des Schuldenabkommens vorgelegt haben, am 4. 2. 1953, insb. Art 5 (2) und das Reparationsproblem, PA/AA, Abt. II Nr. 1583 (LSA 74); Explanatory talks to discuss the comments of Governments on the Draft Agreement on German External Debts, Minutes of the 5th Meeting, 4th February, 1953, PA/AA, Abt. II Nr. 1607 (LSA 97).

¹⁰⁰ Vermerk über die Sitzung mit den neun eingeladenen Regierungen am 4. 2. 1953, BA, B 146–1207.

¹⁰¹ Vogel (London) an Auswärtiges Amt vom 4. 2. 1953, PA/AA, Abt. II Nr. 1628 (LSA 118).

vor dem Schuldenabkommen unterzeichnet worden waren, durch das Abkommen nicht beeinträchtigt werden würden.

Die Diskussion über den Artikel 5 Abs. 2 versickerte in den nächsten Tagen allmählich. Da keine allgemeine Einigung erzielt worden war, behielt sich die TCGD die letzte Entscheidung vor. An der Formulierung von Artikel 5 Absatz 2 sollte nichts mehr verändert werden. Die TCGD ging trotz der Drohung von Rinnooy Kan davon aus, daß die niederländische Regierung ihren Beitritt zum Schuldenabkommen nicht an diesem einen Punkt scheitern lassen würde.¹⁰² Ein solcher Schritt ginge auf jeden Fall zu Lasten der niederländischen Gläubiger, die an der Geltendmachung ihrer Forderungen solange gehindert sein würden, bis die niederländische Regierung ihre Unterschrift unter das Abkommen gesetzt hatte. Es bestand also ein gewisser Beitrittszwang, der durchaus beabsichtigt war. Bei der Abfassung von Artikel 7 des Regierungsabkommens waren alle Beteiligten davon ausgegangen, daß die Vorteile des Abkommens so erheblich waren, „daß die Gläubigerländer gewisse Bedenken gegen die Regelung zurückstellen mußten.“¹⁰³ Am 16. Februar 1953 gab die TCGD offiziell ihre Entscheidung bekannt, am bestehenden Wortlaut von Artikel 5 Absatz 2 unverändert festzuhalten und den vorgeschlagenen Zusatz zu dessen Auslegung in das Abkommen einzufügen.¹⁰⁴ Den Regierungsvertretern wurde die Übersendung eines Memorandums mit Erläuterungen zur Auslegung des Zusatzes angekündigt.¹⁰⁵ Obwohl es auch weiterhin keinerlei Anzeichen für ein Nachgeben der Niederlande gab, blieb die TCGD optimistisch, daß die niederländische Regierung dennoch das Abkommen unterzeichnen würde.¹⁰⁶ Das Kalkül sollte sich als falsch erweisen. Die Niederlande traten dem Schuldenabkommen erst Jahre später bei.¹⁰⁷

Der Artikel 5 Absatz 2 des Londoner Schuldenabkommens blieb auch nach der Unterzeichnung des Schuldenabkommens weiter im Blickpunkt. Der deutsche Delegationsleiter Abs setzte sich unermüdlich dafür ein, daß die Funktion des Artikels 5 Absatz 2 als Schutz gegen Reparationsansprüche oder reparationsähnliche Forderungen in den nächsten Jahren nicht

¹⁰² Vogel an Minister Blücher vom 12. 2. 1953, BA, B 146–1207.

¹⁰³ Deutsche Delegation: Niederschrift über die Ergebnisse der ersten Sitzung des Verhandlungsausschusses III am 26. 9. 1952, ebd.

¹⁰⁴ Abkommen über Deutsche Auslandsschulden London vom 27. Februar 1953, Artikel 5, S 8f.; Anlage VIII: Vereinbarte Auslegung des Artikels 5 Absatz 2 des Abkommens über Deutsche Auslandsschulden, S. 112, HADB, NL Krebs allgemein.

¹⁰⁵ Protokoll der Sitzung vom 16. 2. 1953, BA, B 146–1203.

¹⁰⁶ Holmes (London) to Secretary of State, 23. 2. 1953, NA, RG 59–1519.

¹⁰⁷ Vgl. ROMBECK-JASCHINSKI, S. 352 ff.

unterlaufen wurde. Abs hatte sich bei den Verhandlungen in London wider seine Überzeugung für den Teil VI Art. 1 des Überleitungsabkommens einsetzen müssen, der bilaterale Abkommen zur Regelung von Reparationsfragen vor einer allgemeinen Regelung möglich machte. Dafür waren ausschließlich politische Gründe maßgeblich gewesen. Abs lag die ungestörte Abwicklung des Londoner Schuldenabkommens sehr am Herzen, die als gefährdet galt, wenn auf die Bundesrepublik zusätzlich finanzielle Belastungen größeren Umfangs zukommen würden. Die Aufwendungen für den Schuldendienst gemäß dem Londoner Abkommen, die Zahlungen für die alliierte Nachkriegswirtschaftshilfe und für das Luxemburger Abkommen mit Israel stellten höchste Anforderungen an die deutsche Aufbringungs- und Transferfähigkeit. Das Volumen des Bundeshaushalts belief sich im Jahr 1952 auf DM 23 Milliarden. Insofern war die Sorge von Abs durchaus berechtigt, daß durch vorzeitige bilaterale Reparationsabkommen die Durchführung des Schuldenabkommens in Gefahr geraten könnte. In einem Schreiben an Bundesfinanzminister Schäffer vertrat Abs im Dezember 1953 deshalb die Auffassung, daß „nach den eindeutigen Ergebnissen“ der Londoner Verhandlungen „derartige bilaterale Abkommen unzulässig“ sind. Abs begründete dies mit der Auffassung der TCGD, daß der Reparations- und Forderungsverzicht der drei westlichen Besatzungsmächte die Erfüllung derartiger Ansprüche anderer Staaten bis zu einer allgemeinen Regelung unmöglich mache. Die niederländischen Forderungen seien daher in London abgewiesen worden.¹⁰⁸ Abs machte sich den von der TCGD vertretenen Standpunkt voll zu eigen. Juristisch waren seine Äußerungen zum Teil VI Art. 1 des Überleitungsvertrages, auf den im Anhang VIII des Schuldenabkommens indirekt rekuriert wurde, problematisch.¹⁰⁹ Professor Kaufmann teilte sie in dieser Form nicht.

Des ungeachtet hielt es auch Kaufmann hinsichtlich der Auslegung von Artikel 5 Absatz 2 für nicht zweifelhaft, „daß wir jedenfalls berechtigt sind, alle alliierten Forderungen aus der Kriegszeit abzulehnen; denn eine Verpflichtung zum Abschluß der im Reparationskapitel vorgesehenen bilateralen Abkommen besteht natürlich nicht. Andererseits ist die Bundesrepublik aber nach Art. 1 des Reparationskapitels berechtigt, bilaterale Abkommen abzuschließen, wenn ihr das aus politischen Gründen geboten erscheint und die betreffenden Summen ohne Gefährdung der finanziellen Lage des Bun-

¹⁰⁸ Abs an BFM Schäffer vom 19. 12. 1953, HADB, NL Krebs, Regierungsabkommen Art. 5/Wiedergutmachung.

¹⁰⁹ Vermerk Kaufmann (Rechtsberater des Auswärtigen Amtes) vom 27. 4. 1953, BA, B 126-42470.

des aufgebracht werden können. Einen Einspruch können die Gläubigerstaaten des Londoner Schuldenabkommens höchstens erheben, wenn dadurch die Erfüllung des Abkommens gefährdet würde.“¹¹⁰ Der Eiertanz um die Möglichkeit zum Abschluß bilateraler Abkommen galt natürlich primär dem im Ausland beschlagnahmten deutschen Auslandsvermögen. In den 50er Jahren war die Vermögensfrage innenpolitisch ein relevanter Faktor, weil viele zu diesem Zeitpunkt noch Hoffnungen hegten, zumindest Teile davon zurückholen zu können.¹¹¹ Abs warnte aber auch im Zusammenhang mit der Vermögensfrage vor einer Antastung des Artikels 5 Absatz 2. Seiner Ansicht nach unterliefe jede Sonderregelung das Prinzip und beschwor die Gefahr eines Dammbrochs herauf.¹¹²

Im Lauf der Jahre trat der Aspekt Auslandsvermögen immer mehr in den Hintergrund. Es setzte sich zunehmend die von Abs schon immer vertretene restriktive Auslegung von Artikel 5 Absatz 2 und von Anhang VIII des Schuldenabkommens durch.¹¹³ Dabei spielte sicher auch eine Rolle, daß die am 26. Mai 1952 unterzeichneten Bonner Verträge wegen des negativen Votums der französischen Nationalversammlung zum EVG-Vertrag nicht in Kraft traten. In modifizierter Fassung wurde das Vertragswerk schließlich zum 5. Mai 1955 in Kraft gesetzt.

In der Folgezeit ging es nicht mehr um Reparationsforderungen im klassischen Sinn, sondern um reparationsähnliche Forderungen wie Restitutions- und Wiedergutmachungsansprüche, die finanziell als große Gefahr gesehen wurden.¹¹⁴ Unter Berufung auf den Artikel 5 des Schuldenabkommens wurden Ende der 50er Jahre von deutschen Gerichten ausländische Ansprüche auf Entschädigungszahlungen für ehemalige Zwangsarbeiter zurückgewiesen, weil diese angeblich zum Reparationskomplex gehörten. Eine Haftung einzelner Firmen, die während des Krieges Zwangsarbeiter beschäftigt hatten, wurde per Gerichtsurteil verworfen.¹¹⁵ Auf der anderen Seite wurden mit einigen westlichen Staaten dennoch Verträge zur Wiedergutmachung nationalsozialistischen Unrechts geschlossen. Wenn dies aus

¹¹⁰ Aufzeichnung des Rechtsberaters des Auswärtigen Amtes (Kaufmann) vom 18. 6. 1955, ebd.
¹¹¹ Vgl. WOLFF, S. 95 ff.

¹¹² Abs an BK Adenauer vom 7. 2. 1954, BA, B 136–2285.

¹¹³ Vgl. FÉAUX DE LA CROIX, Betrachtungen zum Londoner Schuldenabkommen, S. 59 ff.; vgl. PAUL LEVERKÜHN, Die Stellung des Londoner Schuldenabkommens im internationalen Recht, in: Monatsschrift für Deutsches Recht 7 (1953), S. 521–523.

¹¹⁴ HANS GURSKI, Kriegsforderungen (Zur Auslegung des Artikels 5 Abs. 2 und 3 des Londoner Schuldenabkommens), in: Außenwirtschaftsdienst des Betriebs-Beraters 1961, Heft 1, S. 12–16; HADB, NL Krebs, Regierungsabkommen Art.V/Wiedergutmachung.

¹¹⁵ FÉAUX DE LA CROIX, Schadenersatzansprüche ausländischer Zwangsarbeiter im Lichte des Londoner Schuldenabkommens, in: Neue Juristische Wochenschrift 13 (1960), S. 2268 ff.

politischen Gründen für opportun gehalten wurde, fanden sich Mittel und Wege. Letztlich war alles eine Frage der Deklaration.¹¹⁶ Abs erfüllte diese politische Tendenz mit Sorge. In einem Schreiben an Bundesaußenminister von Brentano warnte er entschieden vor einem Eingehen auf Reparationsforderungen der Niederlande und anderer westlicher Staaten. Offenbar befürchtete Abs, daß der ins Amt gekommene Außenminister von Brentano und seine Beamten über Genese und Bedeutung von Artikel 5 des Schuldenabkommens nicht mehr so recht im Bilde waren. Abs fühlte sich deshalb veranlaßt, seine „Gedanken über Entstehungsgeschichte, Sinn und Tragweite der gesamten Bestimmung“ dem Außenminister schriftlich vorzutragen. In seinem Schreiben wiederholte er noch einmal die von der TCGD vertretene Auffassung, „daß die Regelung von Reparationsansprüchen grundsätzlich bis zum Zustandekommen einer multilateralen Regelung zurückgestellt werden muß.“ Abs fügte an, daß sich diese Auffassung „auf der ganzen Linie durchgesetzt“ habe. Auch von deutscher Seite sei diese Auffassung, „nachdem zunächst von Prof. Kaufmann ein etwas abweichender Standpunkt vertreten worden war, akzeptiert und in der Praxis des Londoner Schuldenabkommens sorgfältig beachtet worden.“¹¹⁷ Letzteres war zweifellos richtig, denn die wenigen Ausnahmen, die entgegen der Warnung von Abs aus politischen Gründen dann doch gemacht wurden, bezogen sich ausschließlich auf westliche Länder. Ostblockstaaten waren generell von der Partizipation am Schuldenabkommen ausgeschlossen.¹¹⁸ Forderungen aus diesen Ländern hatten eine andere politische Qualität. Insgesamt kann man feststellen, daß der Artikel 5 Absatz 2 des Schuldenabkommens seine Abwehrfunktion bis in die aktuelle Gegenwart hinein bestens erfüllt hat.¹¹⁹ Zu den moralischen Implikationen dieser Regelung gab es jedoch in jüngster Zeit zunehmend auch kritische Stimmen.¹²⁰

Nach der Beendigung der kleinen Regierungskonferenz wurde der Entwurf des Regierungsabkommens einer letzten Überarbeitung unterzogen. Die letzte Fassung stammte vom 16. Februar 1953. Sie wurde mit einigen Anlagen versehen am 19. Februar allen Bundesministern zur Vorbereitung der Kabinettsitzung zugeleitet.¹²¹ In der Kabinettsitzung vom 24. Februar

¹¹⁶ Vgl. HANS-GÜNTER HOCKERTS, Wiedergutmachung in Deutschland. Eine historische Bilanz 1945–2000, in: VfZ 49 (2001), S. 191 ff.

¹¹⁷ Abs an Bundesminister von Brentano (o.Datum), HADB, NL Krebs, Regierungsabkommen Art. 5/Wiedergutmachung (das Schreiben datiert vermutlich von Ende Oktober 1956).

¹¹⁸ Department to US Embassy London, 21. 10. 1952, NA, RG 59–1518.

¹¹⁹ Vgl. BRODESSER, S. 183 ff.

¹²⁰ Vgl. FISCH, Reparationen und Entschädigung, S. 111 ff.; HERBERT, S. 275 ff.

¹²¹ Auswärtiges Amt an alle Minister betr. Kabinettsbeschluß zur Genehmigung der Unter-

1953 erläuterte Abs den anwesenden Ministern, Bundeskanzler Adenauer war nicht persönlich anwesend, noch einmal ausführlich die am 27. Februar in London zur Unterzeichnung anstehenden sechs Entwürfe. Neben dem Regierungsabkommen handelte es sich um die Verträge mit Frankreich, Großbritannien und den USA zur Regelung der Schulden aus der Nachkriegswirtschaftshilfe, dem StEG-Abkommen mit den USA und dem Abkommen mit Dänemark zur Regelung der Verbindlichkeiten aus der Flüchtlingshilfe. Das Regierungsabkommen umfaßte insgesamt 38 Artikel, zu deren Anwendung sich die Unterzeichnerstaaten verpflichteten, um dem Schuldenregelungsplan internationale Geltung zu verschaffen. Das Schuldenabkommen ist endgültig, es kann nicht gekündigt und nicht revidiert werden, was im Notenwechsel vom 6. März 1951 noch vorgesehen war. Im Fall der Wiedervereinigung sollten lediglich einige dann notwendig werdende Anpassungen vorgenommen werden. Die zwischen Schuldner und Gläubigern auf der Hauptkonferenz ausgehandelten Regelungen, die als Empfehlungen in den Schlußbericht vom 8. August 1952 eingegangen waren, wurden dem Abkommen in den Anlagen I bis VII beigelegt und sind somit Bestandteile des Schuldenabkommens. Die Anlagen VIII bis X enthalten den interpretierenden Zusatz zum Artikel 5 Absatz 2 sowie Vereinbarungen zum Schiedsverfahren. Der Anhang A beinhaltet den Schriftwechsel vom 6. März 1951, im abschließenden Anhang B findet sich ein kurzer Konferenzbericht.¹²² Nach einigen Rückfragen stimmte das Kabinett der Unterzeichnung der Verträge durch Herrn Abs zu.¹²³ Dieser hatte bereits im Dezember des Vorjahrs den Beschluß gefaßt, diesen Akt selbst vornehmen zu wollen.¹²⁴ Der Kanzler war damit einverstanden.

Am 25. Februar traf die TCGD ein letztes Mal vor der offiziellen Schlußsitzung mit der Deutschen Delegation zusammen. Die Sitzung diente der Vorbereitung der Zeremonie zur feierlichen Unterzeichnung des Schuldenabkommens, die für den 27. Februar 1953 um 11 Uhr im Londonderry House angesetzt worden war.¹²⁵ Außerdem wurde ein gemeinsames Presse-

zeichnung des Abkommens über die Regelung deutscher Auslandsschulden vom 19. 2. 1953, BA, B 126–48408.

¹²² Abkommen über Deutsche Auslandsschulden London vom 27. Februar 1953, HADB, NL Krebs allgemein; vgl. BERNHARD WOLFF, Grundsätze der internationalen Regelung der deutschen äußeren Vorkriegsschulden, in: Neue Juristische Wochenschrift, 6 (1953), S. 1409 ff.

¹²³ 277. Kabinettsitzung vom 24. Februar 1953, in: Die Kabinettsprotokolle der Bundesregierung, Bd. 6 (1953), S. 186 f.

¹²⁴ Weiz an Auswärtiges Amt vom 17. 12. 1952, PA/AA, Abt. II Nr. 1597 (LSA 70).

¹²⁵ TCGD: Minute of a meeting between the Tripartite Commission on German Debts and the

kommuniqué vorbereitet, das im Anschluß an die Unterzeichnung um 12 Uhr herausgegeben werden sollte.

In der Schlußsitzung lobte Abs das Abkommen als wichtigen Schritt, um die finanziellen Beziehungen der Bundesrepublik zum Ausland wieder in „normale Bahnen zu lenken.“ Auch Rendel und Pierson fanden lobende Worte für das Ergebnis der Verhandlungen, die sich von der Abgabe der Schuldenerklärung bis zur Unterzeichnung des Abkommens über fast zwei Jahre erstreckt hatten. Ursprünglich war die Unterzeichnung des Abkommens für den Herbst 1952 geplant gewesen, der Termin hatte sich aber wegen einiger unvorhergesehener Komplikationen immer weiter verzögert. Es war deshalb praktisch unmöglich geworden, die Zahlungen termingerecht aufzunehmen. Für die Reichsanleihen sollte im April 1953 der Zahlungsbeginn sein. Abs sagte den Anwesenden jedoch zu, daß die Bundesregierung die fälligen Summen auf jeden Fall in den Bundeshaushalt 1953/54 einstellen würde, obwohl das Abkommen nicht mehr wie ursprünglich vorgesehen noch vor April in Kraft treten konnte. Der Abschluß des Ratifikationsverfahren in weniger als einem Monat war nach deutschen Recht nicht machbar. Abs sagte aber zu, daß sich die Bundesregierung für einen zügigen Verlauf des Ratifikationsverfahren einsetzen würde. Trotz dieser Zusage wuchs besonders unter den britischen Gläubigern die Befürchtung, daß sie deutliche Zahlungsverzögerungen in Kauf nehmen müßten. Trotz des insgesamt positiven Verlaufs der gesamten Verhandlungen bestand im Ausland immer noch ein profundes Mißtrauen hinsichtlich der Zahlungsmoral der Bundesrepublik Deutschland und der deutschen Privatschuldner.¹²⁶ Delegationsleiter Abs war sehr bemüht, bei den anwesenden Regierungsvertretern um Vertrauen in die deutsche Zuverlässigkeit zu werben. Er zeigte sich tief überzeugt, daß die Durchführung des Abkommens sowohl im öffentlichen als auch im privaten Bereich erfolgreich ablaufen würde.¹²⁷ Das Londoner Schuldenabkommen regelte laut Pressecommuniqué eine Gesamtverbindlichkeit von DM 13,73 Milliarden. Es wurde in London von 21 Staaten unterzeichnet. Zahlreiche Staaten sollten dem Abkommen in der nächsten Zeit noch beitreten.¹²⁸ Laut Artikel 36 waren dazu alle Staaten berechtigt, die eine Einladung zur Unterzeichnung der Schuldenabkommens erhalten

German Delegation for External Debts held on 25th February, 1953, PA/AA, Abt. II Nr. 1599 (LSA 89).

¹²⁶ Aufzeichnung Granow vom 16. 2. 1953, PA/AA, Abt. II Nr. 1596 (LSA 86).

¹²⁷ Dreimächteausschuß für deutsche Schulden: Protokoll über die Sitzung anlässlich der Unterzeichnung des Abkommens über deutsche Auslandsschulden vom 27. 2. 1953, PA/AA, Abt. II Nr. 1608 (LSA 98).

¹²⁸ Presseverlautbarung vom 27. Februar 1953, ebd.

hatten. Insgesamt handelte es sich um 70 westliche oder neutrale Staaten.¹²⁹ Ostblockstaaten waren ausgeschlossen. Laut Artikel 35 trat das Abkommen in Kraft, wenn Frankreich, Großbritannien, die USA und die Bundesrepublik ihre Ratifikationsurkunde oder Notifikation bei der britischen Regierung hinterlegt hatten. Es war vereinbart worden, daß sämtliche Originalurkunden am Verhandlungsort London aufbewahrt werden sollten. Sobald die Ratifikationsurkunden der vier Staaten vollständig in London hinterlegt worden waren, oblag es der britischen Regierung, die übrigen am Abkommen beteiligten Staaten über den Vollzug und die Inkraftsetzung des Londoner Schuldenabkommens zu unterrichten.

¹²⁹ Liste der an den internationalen Abkommen zur Regelung der deutschen Vorkriegsschulden zu beteiligenden Staaten vom 8. 10. 1952, PA/AA, Abt. II Nr. 1510 (LSA 6).

3. DIE RATIFIKATION DES LONDONER SCHULDENABKOMMENS

Die Bundesregierung in Bonn war bestrebt, das Zustimmungsgesetz zum Schuldenabkommen so schnell wie möglich über die parlamentarischen Hürden zu bringen. Deshalb fand schon am 4. März 1953 im Bonner Finanzministerium unter Leitung von Ministerialdirektor Wolff eine Besprechung über das weitere Vorgehen statt, an der Vertreter aller an den Londoner Verhandlungen beteiligten Ressorts, der Bank deutscher Länder und Delegationsleiter Abs teilnahmen. Nach längeren Diskussionen kamen die Teilnehmer der Sitzung überein, dem Bundeskabinett und dem Bundesrat noch innerhalb der nächsten zwei Wochen den Entwurf der Zustimmungsgesetze zum Schuldenabkommen zur Billigung vorzulegen. Das gemäß Artikel 2 des Abkommens ebenfalls nötige Ausführungsgesetz sollte davon abgetrennt und den Gremien etwas später vorgelegt werden.¹ Aus politischen Gründen und um einem möglichen Ansehensverlust der Bundesregierung vorzubeugen, hielten die Anwesenden Eile für geboten, denn einige Gläubigerstaaten hatten in London Zweifel an einer baldigen Ratifikation des Schuldenabkommens durch den Deutschen Bundestag angedeutet. Außerdem kamen auf die Bundesregierung Unannehmlichkeiten zu, wenn die Zahlungen nicht wenigstens in etwa termingerecht aufgenommen werden konnten.² Am 9. März ging die gemeinsam vom Auswärtigen Amt, den Bundesministerien für den Marshallplan, Justiz, Finanzen, Wirtschaft und der Bank deutscher Länder ausgearbeitete Kabinettsvorlage im Kanzleramt mit der Bitte ein, sie auf die Tagesordnung der nächsten Kabinettsitzung zu setzen. Die Kabinettsvorlage bestand aus insgesamt sieben einzelnen Zustimmungsgesetzen zu den in London am 27. Februar unterzeichneten Abkommen nebst Anlagen.³ Das Bundeskabinett stimmte der Vorlage in der Sitzung vom 13. März zu. Auf Vorschlag von Vizekanzler Blücher wurde der Beschluß gefaßt, den im Bundestag vertretenen Fraktionen zwecks Zeitersparnis die Bildung eines Sonderausschusses vorzuschlagen, der sich anstelle diverser Einzelausschüsse zentral mit dem Londoner Schuldenabkommen befassen sollte. Die zuständigen Fachminister wurden beauftragt, mit dem Vorschlag an die Fraktionsvorsitzenden der im Bundestag

¹ 292. Kabinettsitzung vom 15. Mai 1953, in: Die Kabinettsprotokolle der Bundesregierung, Bd. 6 (1953), S. 285 f.

² Vermerk Diesel an Brückner, von Trützschler und Weiz vom 5. 3. 1953, PA/AA, Abt. II Nr. 1610 (LSA 100).

³ Auswärtiges Amt (Hallstein) an Staatssekretär BKA: Kabinettsvorlage vom 9. März 1953, PA/AA, Abt. II Nr. 1609 (LSA 99). Das Abkommen mit Dänemark wurde am 26. 2. 1953 unterzeichnet.

vertretenen Parteien heranzutreten.⁴ Der von der Bundesregierung beschlossene Gesetzentwurf wurde dem Bundesrat gemäß Artikel 76 Absatz 2 GG am 17. März zugestellt.⁵ Dieser stimmte der Vorlage schon am 27. März zu.⁶ Die rasche und problemlose Zustimmung des Bundesrates wurde von Vizekanzler Blücher in einem Schreiben an Bundestagspräsident Ehlers als positives Signal für das Ausland lobend erwähnt. Blücher forderte den Bundestag auf, dem Beispiel der Länderkammer zu folgen und dem Zustimmungsverfahren die „größtmögliche Beschleunigung“ angedeihen zu lassen. Er bat Ehlers deshalb, die erste Lesung der sieben Zustimmungsgesetze noch nachträglich auf die Tagesordnung der Bundestagssitzung vom 16. April 1953 zu setzen. Da das Schreiben Blüchers vom 10. April datierte, war die Zeitspanne äußerst knapp bemessen. Trotzdem hielt Blücher es umständehalber für vertretbar, den Abgeordneten nur drei bis vier Tage zur Prüfung der Vorlage zuzugestehen, weil das Schwergewicht der Beratungen ohnehin in den Ausschüssen liegen würde.⁷ Die Bundesregierung hatte zu diesem Zeitpunkt bereits aus dem Bundestag positive Zeichen empfangen, daß sich das Parlament mit der Einsetzung eines Sonderausschusses einverstanden erklären würde. Zeitlich unter Druck setzen lassen wollte sich der Bundestag allerdings nicht. Die Idee, an den Präsidenten des Bundestags in diesem Sinn heranzutreten, stammte von Ministerialdirigent Vogel. Sie war in einer Ressortbesprechung vom 2. April gegen die Bedenken des Auswärtigen Amts abgesegnet worden.⁸ Auch wenn zuweilen Rückschläge zu verzeichnen waren, ließ die Bundesregierung nichts unversucht, um die Ratifizierung des Schuldenabkommens so schnell wie möglich voranzutreiben. Parallel wurden in den zuständigen Ministerien die Vorarbeiten für die praktische Umsetzung des Abkommens vorangetrieben. Im Bundesfinanzministerium wurden bereits die Regelungsangebote für die beiden großen Reichsanleihen vorbereitet.⁹

⁴ 282. Kabinettsitzung vom 13. März 1953, in: Die Kabinettsprotokolle der Bundesregierung, Bd. 6 (1953), S. 218.

⁵ BK Adenauer an Präsident des Bundesrates vom 17. 3. 1953, PA/AA, Abt. II Nr. 1610 (LSA 100).

⁶ Bundesrat, Drucksache Nr. 116/53: Entwurf eines Gesetzes betr. das Abkommen vom 27. 2. 1953 über deutsche Auslandsschulden, ebd.

⁷ Der Stellvertreter des Bundeskanzlers (Blücher) an den Präsidenten des Deutschen Bundestags vom 10. 4. 1953, PA/AA, Abt. II Nr. 1611 (LSA 101).

⁸ Vermerk (Weiz) betr. Erste Lesung der Zustimmungsgesetze zu den Schuldenabkommen im Bundestag vom 7. 4. 1953, ebd.

⁹ BFM an die Treuhänder der Deutschen Äußerer Anleihe von 1924, Paris (Entwurf) vom 22. 4. 1953; BFM an BIZ Basel (Entwurf) vom 23. 4. 1953 in der Fassung vom 5. 6. 1953, PA/AA, Abt. II Nr. 1623 (LSA 113).

Als Termin für die erste Lesung der Zustimmungsgesetze zum Londoner Schuldenabkommen legte das Präsidium des Deutschen Bundestags den 29. April 1953 fest. Die Bundesregierung war sehr bestrebt, einen reibungslosen Verlauf dieser Sitzung sicherzustellen. Zu diesem Zweck wurde die CDU-Bundestagsfraktion bereits am Tag vor der Sitzung in einer Informationsveranstaltung mit dem Inhalt des Schuldenabkommens vertraut gemacht. 35 Mitglieder der CDU-Fraktion nahmen an der Veranstaltung teil, die vom Abgeordneten Schröder geleitet wurde. Einwände grundsätzlicher Art wurden von den CDU-Abgeordneten nicht geltend gemacht, kritische Anmerkungen gab es aber zu folgenden Punkten: 1. die unzureichende Berücksichtigung der territorialen Beschränkung der Bundesrepublik, 2. die Höhe des StEG-Abkommens und 3. die Forderung, als Gegenleistung für den Abschluß des Schuldenabkommens nunmehr frei über das deutsche Auslandsvermögen verhandeln zu dürfen.¹⁰ Auf diese und eine Reihe anderer Fragen, die von den Abgeordneten des Bundestags möglicherweise während der Beratungen gestellt werden würden, bereitete die Bundesregierung Antworten vor.¹¹ Der Rechtsberater des Auswärtigen Amts, Professor Kaufmann, erstellte zur Vorbereitung der ersten Lesung im Bundestag einen kurzen Vermerk zur Auslegung des besonders wichtigen Artikels 5 des Schuldenabkommens. Die Bundesregierung wollte auch hier vor kritischen Nachfragen aus dem Plenum gewappnet sein. Kaufmann hob in seinem Vermerk als Positivum hervor, daß die Bundesrepublik gemäß Artikel 5 zur Abwehr sämtlicher Reparationsansprüche einschließlich der Kosten der deutschen Besatzung, der während der Besetzung auf Verrechnungskonten erworbenen Guthaben und der Forderungen gegen die Reichskreditkassen nicht nur ermächtigt, sondern sogar verpflichtet werde. Damit sei erstmals ein vollständiger Schutz vor Ansprüchen dieser Art gewährleistet.

Daß es zwischen der Bundesrepublik und den drei Mächten Meinungsverschiedenheiten über die Auslegung von Teil VI Artikel 1 des Überleitungsvertrags gab, räumte Kaufmann zwar ein, sie würden aber „von keiner großen praktischen Bedeutung sein.“ Die fragliche Bestimmung aus dem Überleitungsvertrag werde durch den Zusatz zum Artikel 5 Absatz 2 im Anhang VIII ungeachtet der noch ausstehenden Ratifizierung des Deutschland-Vertrags mit dem Inkrafttreten des Schuldenabkommens wirksam.¹²

¹⁰ Vermerk betr. Schuldenabkommen, Haltung der CDU-Fraktion des Bundestages vom 28. 4. 1953, PA/AA, Abt. II Nr. 1611 (LSA 101).

¹¹ Vermerk betr. Vorbereitung der Bundeshausdebatte über die Schuldenabkommen am 29. ds. Mts.; Antworten auf vermutliche Anfragen vom 28. 4. 1953, ebd.

¹² Vermerk Kaufmann betr. Londoner Abkommen über deutsche Auslandsschulden (Art 5) vom 27. 4. 1953, ebd.

Für gewisse Irritationen im Vorfeld hatte eine kleine Anfrage gesorgt, welche die SPD-Fraktion am 20. März 1953 im Bundestag eingebracht hatte. Dabei ging es um die Schuldenerklärung vom 6. März 1951, die von den gesetzgebenden Körperschaften der Bundesrepublik nicht eigens gebilligt worden war und die deshalb nach Auffassung der SPD-Fraktion „sowohl staats- wie völkerrechtlich unwirksam“ sei.¹³ Bekanntlich hatte die Bundesregierung seinerzeit bewußt auf diesen Schritt verzichtet, um einer politisch inopportunen Verknüpfung von Auslandsschulden und Auslandsvermögen durch die Abgeordneten vorzubeugen. Statt dessen war der Schriftwechsel vom 6. März 1951 als Anlage dem Teil VIII des Vertrags zur Regelung aus Krieg und Besatzung entstandener Fragen beigelegt worden, der vom Bundestag am 19. März 1953 in dritter Lesung gebilligt worden war. Auf diesen Tatbestand wies Ministerialdirektor Blankenhorn in seiner Antwort an den Präsidenten des Bundestags hin.¹⁴

Die erste Beratung der Gesetzesentwürfe zum Abkommen über Deutsche Auslandsschulden begann mit einer Regierungserklärung von Bundeskanzler Konrad Adenauer. Diese war unter Mitwirkung sämtlicher an den Londoner Verhandlungen beteiligten Bundesministerien sorgfältig ausgearbeitet worden. Die Koordination der Vorarbeiten oblag Ministerialdirektor Blankenhorn.¹⁵ Die Rede war so konzipiert, daß sie möglichst wenig Anlaß zur Diskussion bieten sollte. Zu Beginn seiner Ausführungen lobte der Kanzler die wirtschaftliche Vernunft und das Augenmaß der Gläubiger, die sich trotz ihrer berechtigten Eigeninteressen letztlich an den eingeschränkten finanziellen Möglichkeiten der Bundesrepublik orientiert hätten. Ohne diese Bereitschaft hätte eine Regelung der Vorkriegsschulden nicht zustande gebracht werden können. In London sei eine Rahmenvereinbarung ausgehandelt worden, die die diversen Schuldner und Gläubiger in die Lage versetzten soll, eine Vereinbarung über die Wiederaufnahme des seit Jahren unterbrochenen Zins- und Tilgungsdienstes zu treffen. Als wichtigstes Kriterium der neuen Regelung benannte Adenauer die zeitliche Streckung der eigentlich sofort fälligen Schulden. Er wandte sich dann dem Thema Auslandsvermögen zu. Dabei mußte er einräumen, daß trotz der deutschen

¹³ Kleine Anfrage Nr. 326 der Fraktion der SPD betr. Schuldanerkenntnis vom 20. 3. 1953, Deutscher Bundestag, 1. Wahlperiode, Drucksache Nr. 4206.

¹⁴ Der Staatssekretär im Auswärtigen Amt (i.V. Blankenhorn) an Präsident des Bundestags betr. Kleine Anfrage Nr. 326 der SPD vom 20. März 1953 – Nr. 4206 der Drucksachen – Schuldanerkenntnis vom 8. 4. 1953, Deutscher Bundestag, 1. Wahlperiode, Drucksache Nr. 4252.

¹⁵ Vermerk Weiz betr. Regierungserklärung zu den Schuldenabkommen im Bundestag am 29. April 1953 vom 24. 4. 1953, PA/AA, Abt. II Nr. 1612 (LSA 102).

Bemühungen „die Probleme des Auslandsvermögen nur in mittelbaren Zusammenhang“ mit den Londoner Verhandlungen gebracht werden konnten. Uneingeschränktes Lob zollte er dagegen der Regelung des Reparationsproblems im Artikel 5 des Schuldenabkommens. Die Zurückstellung dieses Problems bis zum Friedensvertrag gelte in Zukunft nicht nur für die drei Besatzungsmächte, sondern auch für andere Länder. Es sei zwar in London kein offizieller Reparationsverzicht ausgesprochen worden, Adenauer glaubte aber davon ausgehen zu können, daß dieses Problem zumindest im Hinblick auf die Hauptmächte als erledigt angesehen werden könnte. Auf die Verbindung zum Teil VI Artikel 1 des Überleitungsvertrags ging der Kanzler nur indirekt ein. Bevor er sich den bilateralen Verträgen zuwandte, stellte Adenauer die von der Gegenseite gezeigte Rücksichtnahme auf die beschränkten deutschen Transfermöglichkeiten heraus. Gerade in diesem Zusammenhang seien die nach dem Zweiten Weltkrieg erfolgten deutschen Territorialverluste berücksichtigt worden. Er ging dann ausführlich auf die großzügige Reduzierung der Forderungen aus der amerikanischen Nachkriegswirtschaftshilfe ein, worunter er die StEG-Forderungen implizit subsumierte. Daß es in diesem Fall bei einer Schuldensumme von \$ 203 Millionen geblieben war, versuchte Adenauer mit Problemen des inneramerikanischen Haushaltsrechts zu begründen. Auch die britische Reduktionsbereitschaft wurde von Adenauer gebührend gewürdigt. Die von \$ 16 Millionen auf \$ 12 Millionen reduzierte Forderung Frankreichs erwähnte Adenauer dagegen nur kurz am Rande. Am Schluß seiner Regierungserklärung gab der Bundeskanzler einen Überblick über die aus dem Schuldenabkommen resultierenden finanziellen Verpflichtungen für die Bundesrepublik Deutschland. Adenauer hob hervor, daß in London eine beträchtliche Verminderung der Schuldensumme durchgesetzt werden konnte. Die Vorkriegsschulden seien von DM 13,5 Milliarden einschließlich Goldklausel auf DM 7,3 Milliarden herabgesetzt worden, bei den Nachkriegsschulden habe der Betrag von rund DM 16 Milliarden auf DM 7 Milliarden gemindert werden können. Als besonders positiv würdigte Adenauer, daß als alleiniger Maßstab zur Beurteilung der Leistungsfähigkeit sowohl der öffentlichen als auch der privaten Schuldner die Transferfähigkeit der Bundesrepublik herangezogen wurde. Eine für den Wechselkurs der DM höchst schädliche Anhäufung von DM-Zahlungen auf Sperrkonten habe ebenfalls vermieden werden können. Der Kanzler kündigte an, daß mit dem Inkrafttreten des Schuldenabkommens die noch bestehenden Beschränkungen der deutschen Devisenhoheit entfallen würden. Unter großem Beifall des Bundestags dankte der Bundeskanzler dem deutschen Delegationsleiter Hermann J. Abs für seine hervorragende Arbeit. Er appel-

lierte an die Abgeordneten, sich in den Beratungen über die Zustimmungsgesetze bewußt zu bleiben, daß es bei der Regelung der alten deutschen Verbindlichkeiten entscheidend um die Festigung „des Vertrauens des Auslandes in die deutsche Vertragstreue“ gehe. Ohne ein solches Vertrauen sei weder eine wirtschaftliche noch eine politische Erholung des Landes möglich.¹⁶

Die anschließende Aussprache verlief in ruhigen Bahnen, da sich die komplizierte Materie für polemische Attacken kaum eignete. Lediglich der KPD-Abgeordnete Fisch tanzte aus der Reihe, indem er das Schuldenabkommen als weiteren Beweis für den Willen der Adenauer-Regierung verstehen wollte, für die westdeutsche Eingliederung „in das amerikanische Militärpaktsystem nicht nur deutsche Fremdenlegionen zur Verfügung zu stellen, sondern auch Tributleistungen finanzieller Art in ungeheurem Ausmaß anzuerkennen und zu gewährleisten.“ An anderer Stelle fügte er an, daß das deutsche Volk nichts zu tun haben wolle „mit der Rückzahlung von Rüstungsgeldern, die in den zwanziger Jahren den Krupp und Thyssens zur Vorbereitung des Krieges geleistet wurden.“¹⁷ Solche Kritik sprach für sich selbst. Ernszunehmender waren dagegen die kritischen Anmerkungen, die von Abgeordneten der Regierungsfractionen und der Sozialdemokraten gemacht wurden. Dabei standen zwei Punkte im Vordergrund: zum einen die beträchtliche Höhe der auf die Bundesrepublik in nächster Zeit zukommenden finanziellen Verpflichtungen aus dem Schuldenabkommen, dem Wiedergutmachungsabkommen mit Israel und der *Jewish Claims Conference*, den Ausgaben für Verteidigungszwecke und sonstigen finanziellen Belastungen. Zum anderen wurde der Umgang mit dem deutschen Auslandsvermögen im Zusammenhang mit dem Londoner Schuldenabkommen kritisiert. Je nach Parteizugehörigkeit gab es allerdings unterschiedliche Akzentsetzungen. So sprach der CDU-Abgeordnete Kopf von einer hohen Gesamtbelastung der Bundesrepublik, deren Tragbarkeit er in einen unmittelbaren Zusammenhang zur Entwicklung der deutschen Exportmöglichkeiten stellte. Diesen Aspekt hob auch der FDP-Abgeordnete Preusker hervor, der die Gläubigerländer direkt aufforderte, mit ihrer Wirtschafts- und Handelspolitik zum Gelingen des Schuldenabkommens beizutragen. Der SPD-Abgeordnete Gülich sprach dagegen von einer zu großen Belastung des Bundeshaushalts durch das Schuldenabkommen, dessen Finanzierbarkeit sich erst noch erweisen müßte. Gülich kritisierte, daß keine

¹⁶ 262. Sitzung des Deutschen Bundestags vom 29. April 1953, in: Sitzungsberichte Deutscher Bundestag, 1. Wahlperiode, Bd. 17, S. 12749 ff.

¹⁷ Ebd., Zitate S. 12760 und 12761 f.

Transferschutzklausel in das Regierungsabkommen aufgenommen worden sei, die objektive Maßstäbe für die Definition und praktische Handhabung eines *defaults* lieferte. Statt dessen sei ein Konsultationsverfahren vereinbart worden, das sich erst noch in der Praxis bewähren müßte.

Allgemein bemängelt wurde auch, daß sich die territoriale Beschränkung der deutschen Herrschaftsgewalt nur in unvollkommener Weise in dem Abkommen niedergeschlagen habe. Eine Kapitalreduktion, die nach Einschätzung der Parlamentarier angemessen gewesen wäre, hatte sich bekanntlich nicht durchsetzen lassen. Herber fiel die Kritik an der weitgehenden Nichtberücksichtigung des deutschen Auslandsvermögens aus. Während der Abgeordnete Kopf (CDU) noch zurückhaltend von dessen nur indirekter Berücksichtigung als leistungsmindernder Faktor sprach und gleichzeitig die Forderung erhob, in Zukunft frei über die noch nicht liquidierten Teile des deutschen Vermögens mit dem Ausland verhandeln zu dürfen, erklärte der Abgeordnete Gülich (SPD) das alliierte Verhalten in dieser Frage für schlichtweg unvereinbar mit dem Aufbau eines partnerschaftlichen Verhältnisses. Der FDP-Abgeordnete Preusker verlangte kategorisch, die „absolute Reziprozität der Anerkennung der Rechte und Pflichten des Eigentums“ wiederherzustellen.¹⁸ Mit Ausnahme der Kommunisten war die von den Abgeordneten am Londoner Schuldenabkommen geübte Kritik insgesamt jedoch als konstruktiv zu bewerten. Der Abgeordnete Kopf kam zu dem Fazit, daß das Schuldenabkommen einige unrühmliche Jahrzehnte der deutschen Finanzgeschichte beende. Es werde „ein Schlußstrich unter eine tragische Vergangenheit gezogen und ein neuer Anfang mit schweren Opfern gemacht. Dieser Neubeginn fällt zeitlich zusammen mit dem Zeitpunkt, in dem sich Deutschland anschickt, seine Souveränität wiederzugewinnen und sich in eine neu zu schaffende europäische Ordnung als gleichberechtigter Partner einzufügen.“¹⁹ Dieser These widersprach der Sozialdemokrat Gülich. Von einem Schlußstrich unter die Vergangenheit könne zum gegenwärtigen Zeitpunkt keine Rede sein, weil dazu noch „viele zähe Verhandlungen“ zu führen sein würden.²⁰ Die sozialdemokratische Fraktion wollte sich in der ersten Lesung noch nicht festlegen, ob sie dem Zustimmungsgesetz zum Schuldenabkommen zustimmen würde. Gülich kündigte an, daß die SPD-Fraktion ihr Abstimmungsverhalten vom Ergebnis der Ausschußberatungen abhängig machen wollte. Die eine Woche, die den Abgeordneten zur Vorbereitung der ersten Lesung zeitlich zur Verfügung

¹⁸ Ebd., Zitat S. 12762.

¹⁹ Ebd., Zitat S. 12756.

²⁰ Ebd., Zitat S. 12757.

gestanden hatte, kritisierte Gülich angesichts des Umfangs der Gesetzesvorlage als völlig unzureichend. Am Schluß der Aussprache wurde auf Vorschlag der Koalitionsparteien die Einsetzung eines Ad-hoc-Sonderausschusses beschlossen. Die Sozialdemokraten hätten es lieber gesehen, wenn die Beratungen einem Unterausschuß des Auswärtigen Ausschusses anvertraut worden wären. Eine Mehrheit für diesen Vorschlag gab es im Plenum jedoch nicht.²¹

Der Sonderausschuß nahm Anfang Juni unter Vorsitz des Abgeordneten Wellhausen (FDP) seine Arbeit auf. Schon im Vorfeld der Beratungen gab es Hinweise darauf, daß die Frage des Auslandsvermögens im Ausschuß noch einmal thematisiert werden würde. Eine Reihe von Abgeordneten des Bundestags hingen immer noch der Meinung an, daß eine Rettung größerer Teile des im Ausland beschlagnahmten deutschen Vermögens möglich gewesen wäre, wenn die Bundesrepublik auf einem Junktim zwischen der Vermögensfrage und der Regelung der Auslandsschulden bestanden hätte. In diesem Zusammenhang wurde der Bundesregierung vom FDP-Abgeordneten Pfeleiderer vorgeworfen, mit der Billigung der Schuldenerklärung vom 6. März 1951 durch den Deutschen Bundestag „ein böses Spiel“ zu treiben.²² Pfeleiderer hatte sich seit dem Beginn der Schuldenverhandlungen mit dem Thema Auslandsvermögen zu profilieren versucht. Richtig an seinem Vorwurf war, daß die Bundesregierung aus politischen Gründen ein Scheitern der Schuldenerklärung im Parlament um jeden Preis vermeiden wollte und deshalb die Vorlage des Schriftwechsels vom 6. März 1951 hinausgezögert hatte. Auf der anderen Seite kann man den Befürwortern eines Junktims den Vorwurf der politischen Blauäugigkeit nicht ersparen. Das deutsche Auslandsvermögen war Teil der Reparationsfrage und insofern in politischer, juristischer und moralischer Hinsicht ein heißes Eisen. Noch im Februar 1953 hatte die Alliierte Hohe Kommission der Bundesregierung mitgeteilt, daß die bisherige Gesetzeslage weiter Bestand haben und bilaterale Verhandlungen mit dem Ausland über das deutsche Auslandsvermögen untersagt bleiben würden. Allerdings waren mit der Unterschrift unter das Schuldenabkommen erste Tendenzen zu einer Lockerung der bisherigen alliierten Haltung sichtbar geworden. Die Alliierte Hohe Kommission hatte der Bundesregierung in Aussicht gestellt, etwaige „Ersuchen um Verhandlungsermächtigung zu prüfen“, ohne damit jedoch irgendwelche Verpflichtungen verbinden zu wollen.²³ Dies war zwar ein Schritt in die gewünschte

²¹ Ebd., S. 12763 f.

²² Weiz an Abs vom 2. 6. 1953, PA/AA, Abt. II Nr. 1611 (LSA 101).

²³ Generalsekretär der AHK an Staatssekretär Hallstein vom 5. 2. 1953, ebd.

Richtung, grundsätzlich änderten die Hauptalliierten ihre Position in der Frage des deutschen Auslandsvermögens aber auch in Zukunft nicht.²⁴ Daß man beim Thema Auslandsvermögen nur schrittweise vorankommen konnte, akzeptierten auch die Mitglieder des Sonderausschusses. Der sozialdemokratische Abgeordnete Lütken bezeichnete den Umgang der Bundesregierung mit der Schuldenerklärung und die dadurch möglicherweise verpaßten Chancen zur Rettung des Auslandsvermögens zwar als eine „politisch aus staatsrechtlichen und aus vielen anderen Gründen außerordentlich betrübliche“ Geschichte, ein Nachkarten wurde aber allseits für zwecklos gehalten.²⁵ An der Ausschußdiskussion über das Thema Auslandsvermögen nahm auf ausdrücklichen Wunsch der Abgeordneten auch Staatssekretär Hallstein teil. Wegen der hohen politischen Relevanz dieses Themas war Hallstein vom Ausschußvorsitzenden Wellhausen zuvor um ein klärendes Gespräch gebeten worden.²⁶ Alle Sorgen, daß die Diskussion über den Zusammenhang von Auslandsvermögen und Schuldenabkommen aus dem Ruder laufen könnte, erwiesen sich aber glücklicherweise als unbegründet. Es blieb letztlich bei der Annahme eines Entschließungsantrags des FDP-Abgeordneten Pfeleiderer, der die Bundesregierung zu weiteren Initiativen zur Rettung des deutschen Auslandsvermögens veranlassen sollte.²⁷

Überraschenderweise gestalteten sich die Beratungen über die bilateralen Abkommen zur Regelung der Nachkriegsschulden weitaus schwieriger. Ministerialdirigent Vogel hatte in der Sitzung vom 8. Juni 1953 ausführliche Erläuterungen zum Inhalt der Verträge abgegeben.²⁸ In der anschließenden Aussprache geriet unversehens das Abkommen mit der Republik Frankreich ins Kreuzfeuer der Kritik. Das sozialdemokratische Ausschußmitglied Baade eröffnete die Diskussion mit einem Statement, in dem er die von Frankreich geleistete Nachkriegshilfe prinzipiell in Frage stellte: „Bisher war ich der Meinung, daß es keine französische Nachkriegs-Wirtschaftshilfe gibt. Ich war der Meinung, daß die französische Besatzungszone von

²⁴ AHK an BK Adenauer vom 21. 1. 1954, BA, B 141–9116.

²⁵ Protokoll der Sitzung des Sonderausschusses vom 15. 6. 1953. PA/AA, Abt. II Nr. 1619 (LSA 109); Vermerk Weiz betr. Schuldenabkommen: Behandlung im Sonderausschuß des Bundestags vom 8. 6. 1953, PA/AA, Abt. II Nr. 1611 (LSA 101).

²⁶ Vermerk Weiz an Staatssekretär vom 13. 6. 1953, ebd.

²⁷ Vermerk Weiz an Staatssekretär betr. Art. IV des Reparationsteils des Überleitungsabkommens in Zusammenhang mit der Ratifizierung des Schuldenabkommens vom 23. 6. 1953, ebd.

²⁸ Skizze (Vogel) für Ausführungen vor dem Sonderausschuß über die Nachkriegsschulden vom 8. 6. 1953, BA, B 146–1235.

der Besatzungsmacht systematisch ausgeraubt wurde.“²⁹ Baade fügte hinzu, daß der Mißbrauch, den die französische Oficomex mit dem deutschen Außenhandel getrieben haben, den Mißbrauch der JEIA noch weit übertroffen habe. Vogel nahm den begründeten Vorwurf auf, verwies aber auf die ablehnende Reaktion, welche die Deutsche Delegation bei der Präsentation des französischen Vorschlags am 5. Dezember 1951 gezeigt habe. Auf ausdrücklichen Wunsch der TCGD habe die damalige deutsche Stellungnahme gegen Frankreich bisher nicht publik gemacht werden können. Der Deutschen Delegation sei aus politischen Gründen allerdings keine andere Wahl gelassen worden, als den vermeintlichen französischen Beitrag zum JEIA-Kapital als Nachkriegsschuld zu akzeptieren. Abs fügte an, daß man den relativ geringen Betrag so oder so bezahlen müsse. Bei weiterem Widerstand hätte man nicht mehr erreichen können, „als Frankreich aus der Gruppe der Nachkriegsgläubiger auszuschließen.“³⁰ Die Frage, ob dies tatsächlich ein Vorteil gewesen wäre, ließ Abs offen. Es gelang Vogel und Abs jedoch nicht, die Ausschußmitglieder von einer weiteren Diskussion dieses Themas abzubringen. Der Abgeordnete Baade blieb dabei, daß die Anerkennung einer französischen Nachkriegswirtschaftshilfe nicht zuletzt deshalb ausgeschlossen sei, weil man sich der Chance beuge, bei späteren Reparationsverhandlungen Gegenforderungen gegenüber Frankreich geltend zu machen. Man könne Frankreich nicht die gleiche Behandlung angedeihen lassen wie den Vereinigten Staaten. Was in dem einen Fall seine Berechtigung habe, sei im anderen Fall falsch. Baade erhielt Schützenhilfe von seinem Parteifreund Erler, der es kategorisch ablehnte, den Franzosen mit der Anerkennung einer angeblichen französischen Wirtschaftshilfe wider alle historische Wahrheit auch noch Wohltaten zu bescheinigen. Auch die Abgeordneten anderer Parteien zeigten Verständnis für diese Haltung. Der Abgeordnete Bertram (Zentrum) machte den Vorschlag, das Abkommen mit Frankreich ganz aus dem Gesetzespaket herauszunehmen oder diesem wenigstens eine spezielle deutsche Präambel voranzustellen. Der CDU-Abgeordnete Handschuhmacher plädierte statt dessen für eine Entschließung des Bundestags zum Abkommen mit Frankreich, um die Verabschiedung der übrigen Verträge im Bundestag nicht zu gefährden.³¹

Angesichts des Diskussionsverlaufs im Sonderausschuß mußte die Frage geklärt werden, ob zwischen dem Inkrafttreten der Abkommen über die

²⁹ Protokoll der Sitzung des Sonderausschusses „Londoner Schuldenabkommen“ vom 8. 6. 1953, PA/AA, Abt. II Nr. 1619 (LSA 109).

³⁰ Ebd.

³¹ Ebd.

Nachkriegsschulden und dem Inkrafttreten des eigentlichen Schuldenabkommens ein Junktim besteht. Von Regierungsseite war im Ausschuß stets betont worden, daß es „jedenfalls in tatsächlicher und politischer Hinsicht eine solche unlösliche Verknüpfung der sieben gemeinsam vorgelegten Londoner Abkommen“ gebe. Eine eindeutige juristische Aussage war das nicht. Da die Regierung aber damit rechnete, daß der Ausschuß genau dies verlangen würde, wurden die Einzelabkommen einer rechtlichen Prüfung unterzogen. Dabei wurde festgestellt, daß die fraglichen Vertragsbestimmungen über die Ratifikation und das Inkrafttreten der Verträge in den Abkommen über die Nachkriegsverpflichtungen unterschiedlich geregelt waren. Im deutsch-französischen Abkommen war beispielsweise von einer Ratifikation überhaupt nicht die Rede. Das Abkommen sollte lediglich am gleichen Tag in Kraft gesetzt werden wie das Londoner Schuldenabkommen. Allerdings wurde im Rahmen der Prüfung auch festgestellt, daß es neben der Verknüpfung in tatsächlicher und politischer Hinsicht insofern eine „lose“ rechtliche Verknüpfung gebe, als die Bundesregierung sich „um die Zustimmung des Bundestages nach besten Kräften“ bemühen müsse.³² Ein Junktim ließ sich also juristisch nicht eindeutig belegen. Dies änderte aber nichts an der Tatsache, daß ein Scheitern des deutsch-französischen Abkommens im Bundestag politisch gefährlich war. Im Auswärtigen Amt wurde jedoch erst einmal nicht ernsthaft mit dieser Möglichkeit gerechnet.³³ Dies änderte sich ein wenig, nachdem der Abgeordnete Bertram offiziell einen Antrag der Fraktion der FU Bayernpartei-Zentrum zum Abkommen mit Frankreich über die Regelung der Nachkriegs-Wirtschaftshilfe für den Bundestag ankündigte. Die Bundesregierung sollte durch diesen Antrag verpflichtet werden, die Hinterlegung der Ratifikationsurkunde solange zurückzustellen, bis sich die französische Regierung bereit erklärte, den Begriff „Nachkriegswirtschaftshilfe“ aus dem Abkommen zu streichen.³⁴ Die Formulierung des Antrags von Bertram war zwar etwas unpräzise und mißverständlich, die Zielrichtung dafür um so klarer. Auf Seiten der Regierung wurden deshalb Überlegungen angestellt, ob die Koalitionsparteien nicht für den Fall, daß

³² Vermerk Vogel betr. Ratifikation und Inkrafttreten der Abkommen über die Nachkriegsschulden vom 18. 6. 1953, PA/AA, Abt. II Nr. 1611 (LSA 101).

³³ Vermerk Weiz betr. Zweite und Dritte Lesung der Zustimmungsgesetze zu dem Schuldenabkommen und des Ausführungsgesetzes zu dem Abkommen über Deutsche Auslandsschulden im Bundestag am 2. und 3. Juli 1953; vermutliche Punkte der Kritik im Plenum des Bundestages und kurze Stellungnahme dazu vom 23. 6. 1953, ebd.

³⁴ Antrag der Fraktion der FU Bayernpartei-Zentrum (Bertram u. a.) Abschrift vom 23. 6. 1953, ebd.; Vermerk Weiz an Staatssekretär betr. Schuldenabkommen im Sonderausschuß des Bundestages vom 24. 6. 1953, PA/AA, Abt. II Nr. 1618 (LSA 108).

der Antrag Bertram von den Sozialdemokraten unterstützt werden sollte, einen eigenen Entschließungsantrag zum deutsch-französischen Abkommen im Plenum einbringen sollten. Beamte des französischen Außenministeriums hatten dem Marshallplanministeriums ihr Einverständnis signalisiert, daß zur Sicherung des Ratifikationsverfahrens im Deutschen Bundestag Erläuterungen zur Genese des deutsch-französischen Abkommens und abschwächende Erklärungen zu dessen Inhalt abgegeben werden dürften, wofern besondere Schärfen in der Formulierung vermieden wurden. Ministerialdirigent Vogel stellte Überlegungen über den Inhalt eines möglichen Gegenantrags zum Antrag des Abgeordneten Bertram an. Demnach sollte auf die formale Analogie der bilateralen Abkommen zur Regelung der Nachkriegsschulden abgestellt und gleichzeitig die Besonderheit des deutsch-französischen Vertrags nicht verhehlt werden.³⁵ In Absprache mit Abs legte Vogel dann einen Entschließungsantrag zum deutsch-französischen Abkommen vor, der im Bedarfsfall von einigen Abgeordneten der CDU zur Neutralisierung des Antrags Bertram im Bundestag eingebracht werden konnte.³⁶ Im übrigen war man sich sicher, daß dem Abkommen aus den Reihen der Regierungsfractionen keine ernsthafte Gefahr drohte. Es wurde allenfalls mit einigen Enthaltungen gerechnet.³⁷ Zuverlässige Abgeordnete der Koalitionsfractionen sollten dafür Sorge tragen, daß bei einer eventuellen Abstimmung über den Antrag Bertram keine Zufallsmehrheit zustande kam. Im Fall eines negativen Votums des Bundestags über den deutsch-französischen Vertrag wurden Proteste der französischen Regierung in Washington befürchtet, die unter Umständen zu einer Verzögerung des noch nicht beendeten Ratifikationsverfahrens in den Vereinigten Staaten führen konnten. Es bestand die Gefahr, daß das relativ unwichtige Abkommen mit Frankreich zu einem Prestigeobjekt aufgeblasen wurde, das im ungünstigsten Fall zu einem Scheitern der Gesamtregelung beitragen konnte.³⁸ Aus Sicht der Bundesregierung war es wichtig, daß sowohl die Zustimmungsgesetze als auch das Ausführungsgesetz möglichst schnell auf den Weg gebracht wurden, damit die vertraglich festgelegten Regelungen anlau-

³⁵ Vermerk (Vogel) betr. Zustimmungsgesetz zum deutsch-französischen Abkommen über Nachkriegsschulden (Gesetz Nr. 6) der Bundestagsdrucksache Nr. 4260 vom 30. 6. 1953, PA/AA, Abt. II Nr. 1611 (LSA 101).

³⁶ Entwurf einer Entschließung, die wahrscheinlich von Abgeordneten der CDU eingebracht wird als Gegenantrag zum Antrag des Abgeordneten Bertram betr. deutsch-französisches Nachkriegsschuldenabkommen vom 1. 7. 1953, PA/AA, Abt. II Nr. 161 (LSA 101).

³⁷ Vermerk Weiz an Staatssekretär betr. deutsch-französisches Abkommen über Nachkriegsschulden in der morgigen Plenarsitzung des Bundestags vom 1. 7. 1953, ebd.

³⁸ Vermerk Weiz an Staatssekretär vom 30. 6. 1953, ebd.

fen konnten.³⁹ Der Entwurf des Ausführungsgesetzes zum Londoner Schuldenabkommen war vom Bundeskabinett am 16. Juni 1953 gebilligt und anschließend den parlamentarischen Gremien zugeleitet worden.⁴⁰ Er wurde am 23. Juni im Sonderausschuß behandelt. Im Verlauf der Beratungen waren noch einige Änderungen am Entwurf vorgenommen worden.⁴¹ Da die Alliierte Kommission keine Einwände gegen den Gesetzentwurf in der vom Sonderausschuß gebilligten Fassung erhob, konnte das Ausführungsgesetz zusammen mit dem Zustimmungsgesetz im Bundestag beraten werden.⁴²

Die Berichterstatter des Sonderausschusses „Londoner Schuldenabkommen“ legten Ende Juni einen umfassenden schriftlichen Bericht vor, der in fünf Einzelberichte untergliedert war. Neben dem Ausschußvorsitzenden Wellhausen (Allgemeiner Bericht) hatten die Abgeordneten Gülich (Öffentliche Vorkriegsschulden), Hoffmann (Private Anleihen und sonstige Schulden), Köhler (Nachkriegsschulden) und Neuburger (Stillhalteschulden) die Einzelberichte verfaßt.⁴³ Der Abgeordnete Neuburger hatte zusätzlich noch den Bericht zum Ausführungsgesetz angefertigt. Auf der Basis seines schriftlichen Berichts (Bundestagsdrucksache Nr. 4568) empfahl der Ausschuß dem Bundestag die Annahme der Zustimmungsgesetze zum Londoner Schuldenabkommen (Bundestagsdrucksache Nr. 4260) in unveränderter Form.⁴⁴ Die generelle Empfehlung bezog sich auch auf das umstrittene deutsch-französische Abkommen, obwohl der Bericht des Abgeordneten Köhler keineswegs verschwie, daß es im Ausschuß „lebhafter Zweifel und starke Bedenken gegenüber der tatsächlichen und rechtlichen Grundlage der französischen Forderung“ gegeben habe. Der Sonderausschuß plädierte trotzdem für Zustimmung, „weil er das Zustandekommen der Gesamtschuldenregelung in London nicht gefährden wollte.“⁴⁵

³⁹ Vermerk Weiz an Staatssekretär betr. Bundestagssitzung am 2. Juli 1953; Zustimmungsgesetze zum Schuldenabkommen und Ausführungsgesetz zum Hauptabkommen; Begründung der Eilbedürftigkeit, ebd.

⁴⁰ Sondersitzung der Bundesregierung vom 16. Juni 1953, in: Die Kabinettsprotokolle der Bundesregierung, Bd. 6 (1953), S. 344f.

⁴¹ Vermerk Weiz betr. weitere Behandlung des Ausführungsgesetzes zum Schuldenabkommen im Bundestag und mit der AHK vom 23. 6. 1953; AHK an Ministerialdirektor Blankenhorn (BKA) vom 1. 6. 1953; Entwurf eines Schreibens des Auswärtigen Amtes an den Vorsitzenden der AHK betr. Ausführungsgesetz zum Schuldenabkommen vom 23. 6. 1953, PA/AA, Abt. II Nr. 1618 (LSA 108).

⁴² AHK (Generalsekretär Neate) an Blankenhorn vom 1. 7. 1953, PA/AA, Abt. II Nr. 1620 (LSA 110).

⁴³ Wellhausen und Hoffmann (FDP), Gülich (SPD), Neuburger und Köhler (CDU).

⁴⁴ Schriftlicher Bericht des Sonderausschusses „Londoner Schuldenabkommen“ nebst Nachtrag; Deutscher Bundestag, 1. Wahlperiode, Drucksache Nr. 4568.

⁴⁵ Bericht des Abgeordneten Köhler (Nachkriegsschuld), ebd., S. 11.

Am 2. Juli fand die zweite und dritte Lesung der Gesetzentwürfe zum Londoner Schuldenabkommen im Bundestag statt. Um das Ratifikationsverfahren im Bundestag zügig abzuschließen, war deren Zusammenlegung beschlossen worden. Da die zu behandelnde Materie äußerst kompliziert war, wurde auf eine ausführliche mündliche Berichterstattung sowohl zum Ausführungsgesetz als auch zu den Zustimmungsgesetzen verzichtet. Allen Abgeordneten lag als Diskussionsgrundlage der schriftliche Bericht des Sonderausschusses vor. Die zweite Lesung begann in Abweichung vom üblichen Verfahren mit der allgemeinen Aussprache, die normalerweise Bestandteil der dritten Lesung ist. Sie wurde vom SPD-Abgeordneten Lütken eröfnet, der dem Plenum verkündete, daß seine Fraktion dem Abkommen zur Regelung der Vorkriegsschulden die Zustimmung verweigern, den bilateralen Abkommen zur Regelung der Nachkriegsverpflichtungen aber zustimmen würde. Lütken begründete die Haltung seiner Fraktion primär mit der Auslandsvermögensfrage. Da diese im Zusammenhang mit den Nachkriegsschulden keine direkte Rolle spiele, könnten die Sozialdemokraten den bilateralen Verträgen zustimmen.⁴⁶ An ihrem Unmut über den alliierten Umgang mit dem deutschen Auslandsvermögen ließen auch die Redner der Regierungsfaktionen keinen Zweifel. Ihre Absicht, dennoch allen sieben Einzelabkommen zuzustimmen, begründeten sie damit, daß die Wiederherstellung der deutschen Kreditfähigkeit und die damit verbundene Festigung des ausländischen Vertrauens in die Redlichkeit der Bundesrepublik Vorrang haben müsse. Im übrigen wurde auf den Antrag des Abgeordneten Pfeleiderer verwiesen, der später zur Beratung anstand. Kritik am Abkommen mit Frankreich wurde von allen Rednern geäußert. Der Abgeordnete Wellhausen (FDP) kündigte an, daß sich einige wenige Abgeordnete seiner Fraktion in diesem Punkt der Stimme enthalten würden.⁴⁷ Unmittelbar im Anschluß an die allgemeine Aussprache erfolgte die sogenannte Einzelaussprache. Die sieben Gesetzesentwürfe wurden einzeln aufgerufen und zur Abstimmung gestellt. Dabei kam es zu einer Überraschung, als das Abkommen über die Regelung der Ansprüche der französischen Regierung aus der Deutschland geleisteten Nachkriegswirtschaftshilfe keine Mehrheit fand. Ursache für sein Scheitern war ein Wortbeitrag des Abgeordneten Gülich (SPD), der deutliche Kritik an der französischen Besatzungspolitik enthielt. Von Wirtschaftshilfe könne keine Rede sein, es habe sich vielmehr um eine Ausbeutung der deutschen Bevölkerung in der

⁴⁶ 279. Sitzung des Deutschen Bundestags vom 2. Juli 1953, in: Sitzungsberichte Deutscher Bundestag, 1. Wahlperiode, Bd. 17, S. 13943 ff.

⁴⁷ Ebd., S. 13946 ff.

französischen Zone gehandelt. Gülich betonte, daß er dabei keineswegs vergesse, was das Hitlerreich dem französischen Volk angetan habe. Voraussetzung für die Wiederherstellung gutnachbarlicher Beziehungen sei aber, „daß zwischenstaatliche Verträge mit Frankreich nicht mit Fehlern aus der Vergangenheit belastet werden.“⁴⁸ Da bei der Handabstimmung keine eindeutige Mehrheit erkennbar war, wurde per Hammelsprung abgestimmt. Bundestagsvizepräsident Schmid gab das Ergebnis bekannt: Von den an der Abstimmung beteiligten 301 Abgeordneten hatten 135 Abgeordnete mit Ja, 148 Abgeordnete mit Nein gestimmt. 18 Abgeordnete hatten sich der Stimme enthalten. Damit war das Zustimmungsgesetz zum Abkommen mit Frankreich in zweiter Lesung durchgefallen.⁴⁹ Es war das einzige Einzelgesetz, das keine Mehrheit fand. Auch das Ausführungsgesetz wurde gebilligt. Die dritte Beratung schloß sich direkt an die Einzelberatungen an. Da die allgemeine Aussprache bereits erfolgt war und keine Änderungsanträge mehr vorlagen, wurde zur Schlußabstimmung aufgerufen. Die Mehrheit der Abgeordneten des Deutschen Bundestages erhoben sich von ihren Sitzen. Nach einer Gegenprobe erklärte Vizepräsident Schmid das Gesetz für angenommen.⁵⁰

Damit war genau der Fall eingetreten, den die Bundesregierung unter allen Umständen vermeiden wollte. Juristisch hing das Abkommen mit Frankreich zwar nur sehr bedingt mit den übrigen Abkommen zusammen, politisch bildeten die sieben Einzelabkommen aber eine Einheit. In einer eiligst entworfenen Erklärung von Staatssekretär Hallstein wurde an die politische Urteilskraft der Abgeordneten appelliert. Es dürfe kein einzelner Stein aus dem Gebäude herausgebrochen werden.⁵¹ Händeringend wurde nach einem Ausweg aus der mißlichen Situation gesucht, um das Inkrafttreten des Londoner Schuldenabkommen nicht durch unerwünschte Reaktionen des Auslands auf die Entscheidung des Bundestags zu gefährden. Man verfiel auf den juristischen Kniff, die Abstimmung über das deutsch-französische Abkommen wegen Irrtums anfechten zu lassen. Einige Abgeordnete seien irrtümlicherweise davon ausgegangen, daß das Gesetz noch in einer separaten dritten Lesung behandelt werden würde. Zur Rechtfertigung dieser ungewöhnlichen Vorgehensweise zog Bundestagspräsident Ehlers einen Präzedenzfall aus dem Jahr 1951 heran. Trotz einiger kritischer Anmerkun-

⁴⁸ Ebd., S. 13951.

⁴⁹ Ebd.

⁵⁰ Ebd., S. 13954.

⁵¹ Entwurf einer Erklärung des Herrn Staatssekretärs vor dem Plenum des Bundestages am 3. Juli 1953 vom 2. 7. 1953, PA/AA, Abt. II Nr. 1628 (LSA 118).

gen des Abgeordneten Menzel (SPD) zum Verfahren konnte eine Geschäftsordnungsdebatte vermieden werden. Auf Antrag von Menzel erfolgte die Wiederholung der Entscheidung über das deutsch-französische Abkommen in namentlicher Abstimmung. Die Regierungsfractionen stimmten mit wenigen Enthaltungen zu, während Sozialdemokraten und Kommunisten überwiegend mit Nein votierten.⁵² Damit war auch das umstrittene Abkommen mit Frankreich vom Bundestag im zweiten Anlauf ratifiziert worden. Da der Bundesrat auf einen Antrag gemäß Artikel 77 Absatz 2 GG verzichtete, war das Ratifikationsverfahren in Deutschland im Juli 1953 erfolgreich abgeschlossen.⁵³ Am 24. August 1953 wurden die Gesetze ausgegeben.⁵⁴ Die Urkunde über das Ratifikationsverfahren konnte in London hinterlegt werden.

Damit das Schuldenabkommen offiziell in Kraft treten konnte, mußten außer der Bundesrepublik auch die drei Besatzungsmächte ihre Urkunden bei der britischen Regierung hinterlegt haben. Großbritannien und Frankreich hatten diesen Schritt bereits vollzogen, weil das Ratifikationsverfahren in diesen beiden Ländern ohne Umstände abgeschlossen werden konnte. In Großbritannien bedurfte es dazu lediglich einer Auslegung im Parlament über einen Zeitraum von 21 Tagen. Erfolgt in dieser Zeit keine Einsprüche von Parlamentariern, war das Gesetz automatisch ratifiziert. In Großbritannien konnte das Schuldenabkommen noch vor dem 1. April 1953 vom Parlament ratifiziert werden. In Frankreich wurde das Abkommen per Präsidentendekret ohne Einschaltung des Parlaments ratifiziert.⁵⁵

Dagegen nahm der Ratifikationsprozeß in den Vereinigten Staaten ähnlich viel Zeit in Anspruch wie in der Bundesrepublik. In einer Stellungnahme, die dem *Committee on Foreign Relations* zugestellt wurde, setzte sich das *State Department* für eine zügige Ratifizierung des Londoner Schuldenabkommens und der bilateralen Abkommen ein. Die Empfehlung wurde mit den vitalen wirtschaftlichen und politischen Interessen begründet, die die Vereinigten Staaten am Inkrafttreten der Abkommen haben mußten, weil sie der größte Profiteur einer Wiederherstellung geordneter Wirtschafts- und Finanzbeziehungen zwischen der Bundesrepublik

⁵² 280. und 281. Sitzung des Bundestages vom 3. Juli 1953, in: Sitzungsberichte Deutscher Bundestag, 1. Wahlperiode, Bd. 17, S. 14071 ff.

⁵³ Der Präsident des Bundesrats (Reinhold Meier) an den Bundeskanzler vom 17. 7. 1953, PA/AA, Abt. II Nr. 1610 (LSA 100).

⁵⁴ BGBl. II, 1953, S. 1200 ff.

⁵⁵ Vgl. ABS, Entscheidungen, S. 242f.

Deutschland und dem Ausland sein würden.⁵⁶ Der Vorsitzende des *Committee on Foreign Relations*, Senator Wiley aus Wisconsin, teilte diese Einschätzung. Er verteidigte die Verträge im Senat gegen teilweise heftige Angriffe einer Reihe von Senatoren, die die Schuldenregelungen ablehnten. Wortführer der Ablehnungsfront war Senator Gilette aus Iowa, der sich schon lange als Kritiker der Abkommen hervorgetan hatte. Gilette und seine Gesinnungsfreunde bestritten der Regierung der Vereinigten Staaten das Recht, der Bundesrepublik Schulden in Höhe von \$ 2 Milliarden aus der Nachkriegswirtschaftshilfe zu Lasten des amerikanischen Steuerzahlers zu erlassen, nur damit die privaten Vorkriegsgläubiger ihr ausstehendes Kapital bei nur geringen Zinsverlusten vollständig zurückerhalten konnten. Gilette behauptete, daß es sich bei den privaten amerikanischen Gläubigern primär um Banken und institutionelle Anleger handelte, die keineswegs besser gestellt werden dürften als der gemeine Steuerzahler. Senator Morse, ein Abkommensgegner wie Gilette, fügte hinzu, daß die Käufer deutscher Reichsanleihen mit ihrem Geld möglicherweise sogar zum Aufstieg der Nazis beigetragen hätten – ein Argument, das vor Jahren schon von britischen Sozialisten benutzt worden war. Die Behauptung, daß sich die deutschen Wertpapiere ganz überwiegend in institutionellen Händen befänden, war laut einer vom *Treasury* veranlaßten Untersuchung aus dem Jahr 1943 nicht haltbar, weil die Anteilsscheine wesentlich breiter gestreut waren, als die Gegner des Abkommens glauben machen wollten. Da die Regierung aber keine aktuellen Daten über den Wertpapierbesitz vorlegen konnte, beharrten Gilette und seine Freunde auf ihrer fragwürdigen These. Hinzu kam, daß die Redebeiträge vieler Abkommensgegner im Senat von einer profunden Unkenntnis der wirtschaftlichen und politischen Situation in Europa zeugten. Einige Senatoren waren offenkundig auf dem Informationsstand von 1945 stehengeblieben. Zuweilen fiel der Name Morgenthau verbunden mit Zweifeln am Sinn eines wirtschaftlichen Wiederaufbaus der Bundesrepublik Deutschland.⁵⁷ Stimmen dieser Art blieben glücklicherweise in der Minderheit. Die Beratungen im Senat vermitteln jedoch einen Eindruck davon, mit welchen zumeist auf Unkenntnis beruhenden Schwierigkeiten das *State Department* während der Verhandlungen im Land zu kämpfen hatte.

Die Befürworter der Abkommen führten dagegen überwiegend politische Gründe für ihre Haltung an. Senator Wiley wies seine Kollegen darauf hin, daß es auf Grund der weltpolitischen Situation nicht an der Zeit sei, „to

⁵⁶ Riddleberger to Alexander Wiley (Chairman Committee on Foreign Relations U.S.A.), 19. 6. 1953, NA, RG 59–1512.

⁵⁷ Congressional Record, Senate, 13. 7. 1953, S. 8927ff.; NA, RG 43–219.

take a Versailles Treaty approach on Germany.“⁵⁸ Ganz im Gegenteil sei es ein wichtiges strategisches Ziel für die Vereinigten Staaten, den wirtschaftlichen Wiederaufbau der Bundesrepublik zu fördern, weil nur auf diese Weise die Stabilität Westeuropas gesichert werden könnte. Ein ausgepoweretes, wirtschaftlich am Boden liegendes Deutschland böte der Sowjetunion ein fruchtbares Agitationsfeld. Zu einer vollständigen Rückzahlung der Auslandsschulden sei die Bundesrepublik nicht in der Lage. Würden die USA dies ohne Rücksicht auf Verluste trotzdem von der Bundesrepublik verlangen, wäre dies nach Meinung von Senator Wiley der sicherste Weg, die Deutschen in die Arme der Russen zu treiben.⁵⁹ Dieser These stimmte Senator George ausdrücklich zu. Seiner Auffassung nach hatte die amerikanische Regierung während des Zweiten Weltkriegs zwei entscheidende Fehler gemacht, aus denen die richtigen Konsequenzen gezogen werden mußten: Erstens habe man die Sowjetunion in Verkennung ihrer propagandistisch vertretenen humanitären Prinzipien fälschlicherweise für eine Demokratie anderer Art gehalten, und zweitens habe man mit der Zerstörung von Japan und Deutschland ein Vakuum geschaffen, in das aggressive kommunistische Staaten einzudringen versuchten. Im Interesse der Verteidigung der gesamten westlichen Welt sei es unabdingbar, Westdeutschland wirtschaftlich wieder auf die Beine zu helfen. Senator George hielt es in Umkehrung der Argumentation seines Kollegen Gilette für richtig, die aus dem deutschen Konkurs resultierenden Lasten auf die Schultern vieler Steuerzahler zu verteilen und nicht den einzelnen Privatgläubiger dafür bluten zu lassen. Wenn man erhebliche Abstriche an den privaten Vorkriegsschulden zuließe, hätte dies zur Folge, daß die internationale Kreditwürdigkeit der Bundesrepublik nicht wiederhergestellt werden könnte und die USA aus politischen Gründen weiter Hilfgelder für die Bundesrepublik aufbringen müßten. Dadurch würde der amerikanische Steuerzahler weitaus mehr belastet als durch die vorgesehene Reduzierung der Nachkriegsschulden.⁶⁰

Die Argumente der Abkommensbefürworter waren offenbar überzeugender als die der Abkommensgegner. Nachdem deren Antrag, die zur Entscheidung anstehenden Abkommen an das *Committee on Foreign Relations* zurückzuverweisen, gescheitert war, wurde das Londoner Schuldenabkommen zusammen mit den bilateralen Abkommen gebilligt. 46 Senatoren stimmten für die Ratifizierung, 16 Senatoren waren dagegen. Dies war eine

⁵⁸ Ebd., S. 8920 ff. (Zitat S. 8921).

⁵⁹ Ebd.

⁶⁰ Ebd., S. 8935 ff.

überzeugende Mehrheit. Allerdings hatten sich 39 Senatoren der Stimme enthalten.⁶¹

Nachdem die Regierungen von Frankreich, Großbritannien, der Vereinigten Staaten und der Bundesrepublik Deutschland ihre Ratifikationsurkunden in London hinterlegt hatten, trat das Londoner Schuldenabkommen zusammen mit allen bilateralen Abkommen am 16. September 1953 in Kraft.

⁶¹ Ebd., S. 8945.