

Wie die Bundesrepublik kreditwürdig wurde

Das Londoner Schuldenabkommen 1953

KORDULA KÜHLEM

Geboren 1975 in Bobingen, Wissenschaftliche Mitarbeiterin im Team Publikationen in der Hauptabteilung Wissenschaftliche Dienste/Archiv für Christlich-Demokratische Politik der Konrad-Adenauer-Stiftung.

Geschichte prägt die Gegenwart. Für diese Feststellung ist das Londoner Schuldenabkommen ein anschauliches Beispiel. Auf der einen Seite bedeutete seine Unterzeichnung im Jahr 1953 die Aufarbeitung von Geschichte. Auf der anderen Seite

zeigt es während der letzten zwanzig Jahre und noch heute, sechzig Jahre später, seine Wirkungsmacht. Bis heute gilt das Abkommen als Beispiel für den fairen Umgang mit einem hoch verschuldeten Staat, aber auch für die Bereitschaft des Schuldners, seiner Verantwortung gerecht zu werden.

Die Problematik der deutschen Auslandsschulden spielte von Anfang an auf den Konferenzen der alliierten Hauptkriegsmächte USA, Großbritannien und Sowjetunion eine prominente Rolle. Bereits der im Vorfeld des Treffens in Teheran 1943 vorgelegte, nach seinem Verfasser benannte „Malkin-Report“ bündelte die Interessenlage. Mit Kriegsende 1945 und vor allem mit dem aufziehenden Kalten Krieg verlagerte sich die Behandlung von finanziellen Forderungen an Deutschland auf die drei westlichen Mächte USA, Großbritannien und Frankreich sowie die westlichen Besatzungszonen. Die Sowjetunion strebte für ihre immer stärker vom restlichen Teil Deutschlands ab-

getrennte Besatzungszone offiziell keine Regelung der aus der Vergangenheit stammenden Schulden an. Am 22. August 1953 sollte Moskau darüber hinaus gegenüber ganz Deutschland auf jedwede Reparationen verzichten.

Mit der Gründung der „Bank deutscher Länder“ im März und der Währungsreform im Juni waren von westdeutscher Seite die Voraussetzungen gegeben, um im November 1948 mit ersten Gesprächen über die ausstehenden Schulden zu beginnen. Zuständig war ab Januar 1949 der „Deutsche Ausschuss für internationale Finanzbeziehungen“ unter der Leitung des ehemaligen und zukünftigen Vorstandsmitglieds der Deutschen Bank Hermann Josef Abs (1901 bis 1994), der in den kommenden Finanzgesprächen auf westdeutscher Seite zur zentralen Figur avancierte.

Zuerst musste aber ein Rahmen für die Verhandlungen festgelegt werden, denn grob unterteilten sich die deutschen Schulden in drei Kategorien: *Erstens* handelte es sich um die Verbindlichkeiten Deutschlands aus der Zwischenkriegszeit. Dazu gehörten ausstehende Zahlungen aus Dawes- und Young-Anleihen, die, 1924 beziehungsweise 1929 ausgegeben, das Deutsche Reich in Stand gesetzt hatten, die Reparationen für den Ersten Weltkrieg zu bezahlen. Eine prominente Rolle spielten außerdem die sogenannten Stillhaltungsschulden, da Deutschland ab 1931 – zuerst aus wirtschaftlichem Unvermögen aufgrund der Weltwirtschaftskrise, dann aus politischem Unwillen der Nationalsozialisten – laufende Schulden nicht mehr bedient hatte. *Zweitens* handelte es sich um seit Kriegsende angelaufene und weiter anlaufende Schulden, die aus Hilfsprogrammen der Alliierten, wie beispielsweise dem Marshallplan, entstanden. *Drittens* kamen die Kosten für den von Deutschland zu verantwortenden Zweiten Weltkrieg hinzu. Deren Regelung wurde schon bald auf einen zukünftigen Friedensvertrag vertagt – wegen ihres überwältigenden Umfangs und der starken Verbindung mit der Reparationsfrage, für die bereits der Rat der Außenminister der Vier Mächte keine Lösung hatte finden können.

HAFTUNG FÜR DIE SCHULDEN DES DEUTSCHEN REICHES

Nachdem mit der Wahl Konrad Adenauers zum ersten Bundeskanzler am 15. September 1949 auf westdeutscher Seite eine handlungsfähige Regierung amtierte, drängten die Drei Mächte stärker auf eine Regelung der Schuldenfrage. Mit Rücksicht auf die negativen Assoziationen, die eine Schuldenregelung mit Deutschland wegen des Versailler Vertrages hervorgerufen hätte, gingen die Westalliierten relativ behutsam vor. In einem Schreiben vom 23. Oktober 1950 forderte die Alliierte Hohe Kommission ein Schuldanerkenntnis der Bundesrepublik Deutschland. Dieses sollte eine Voraussetzung für die diskutierte Revision des Besatzungsstatuts bilden, das durch Vorbehaltsrechte für die Drei Mächte die Hoheitsgewalt des westdeutschen Staates beschnitt.

Auf Drängen der Alliierten leitete die Bundesregierung die Frage auch an den Deutschen Bundestag weiter. Ein wichtiges Argument in den Diskussionen des Parlaments war die Gegenforderung an die Gläubiger Deutschlands, das Auslandsvermögen freizugeben, das von den einzelnen Regierungen während des Krieges der Verfügung der deutschen Eigentümer entzogen worden war, was ein Kontrollratsgesetz der Vier Mächte vom Oktober 1945 bestätigt hatte. Parallel installierte die Bundesregierung einen interministeriellen Ausschuss, der sich mit der Schuldenfrage befasste, wobei die Federführung auf Anweisung Adenauers weder beim Finanz- noch beim Wirtschaftsministerium, sondern beim, ab dem 15. März 1951 eigenständigen, Auswärtigen Amt lag, was die politische Implikation verdeutlichte.

Die deutsche Antwort in Form eines vorab mit der Hohen Kommission abgesprochenen Schreibens von Bundeskanzler Adenauer erfolgte am 6. März 1951. Die Bundesrepublik bestätigte darin, dass sie neben den Nachkriegsschulden auch für die Schulden des Deutschen Reichs – sowie die Österreichs in der Zeit des Anschlusses – „haftet“. Bewusst wurde hier die „Haftung“ für die Schulden des Deutschen Reichs erklärt, keine „Übernahme“. Schließlich war völkerrechtlich noch nicht geklärt, ob der westdeutsche Teilstaat als Nachfolger des Reichs gelten konnte und sollte; trotzdem passte die Formulierung zu dem von Bonn postulierten Kernstaatsverständnis und Alleinvertretungsanspruch. Außerdem war somit die wichtige Forderung möglich, dass bei der Schuldenregelung der „allgemeine[n] Lage der Bundesrepublik und insbesondere den Wirkungen der territorialen Beschränkung ihrer Herrschaftsgewalt und ihrer Zahlungsfähigkeit Rechnung getragen wird“.

DIE HAUPTKONFERENZ: EMPFINDLICHKEITEN UND MORALISCHE VERANTWORTUNG

Nach dieser Erklärung der Bundesregierung begannen auf der einen Seite am 10. Mai 1951 offiziell die Verhandlungen über die Aufhebung des Besatzungsstatuts, auf der anderen Seite mit einer Vorkonferenz in London ab Juni 1951 die Gespräche über die finanziellen Ansprüche an Deutschland.

Der Beginn der Hauptkonferenz folgte am 28. Februar 1952. Über 300 Teilnehmer aus fast dreißig der insgesamt 65 Gläubigerländer waren vertreten. Darunter befanden sich ebenfalls Repräsentanten von Unternehmen und privaten Anlegern, denn auch Privatpersonen hatten vor allem in Dawes- und Young-Anleihen investiert und besaßen damit Ansprüche an Deutschland. Die Hauptbeteiligten waren neben der bundesdeutschen Delegation unter Abs als Schuldner die *Tripartite Commission on German Debts*, mit dem amerikanischen Fluglinien- und Bankindustriellen Warren Lee Pierson, dem britischen Diplomaten Sir George Rendel und dem französischen Bankier

François-Didier Gregh als Chefunterhändlern. Somit kamen die meisten maßgeblichen Entscheidungsträger aus Wirtschafts- und nicht aus Regierungskreisen.

Nach internen Verhandlungen während der Osterpause legte die deutsche Delegation am 23. Mai 1952 ein erstes Angebot vor. Die Gläubigerländer wiesen die Vorschläge zurück, wobei weniger die Höhe der zu leistenden Summen moniert wurde, sondern die Erwartung eines Kapitalschnitts bei Reichsschulden, die Streichung von Zinsen und die Vorschläge zum Währungstransfer. Die notwendigen Umrechnungen von Goldstandards und verschiedensten Währungen stellte die Unterhändler grundsätzlich vor große Herausforderungen, da sich in der Zwischenzeit nicht nur mit der Währungsreform 1948 die Währung des Schuldnerlandes, sondern durch die Etablierung des Systems von Bretton Woods 1944 das gesamte Weltwährungssystem geändert hatte.

Die deutsche Seite reagierte betroffen auf die Kritik der Gegenseite und verwies erneut auf die sogenannten deutschen Substanzverluste – an Territorium, Menschen- und Industriepotenzial – sowie die spezifischen Herausforderungen durch die Integrierung der Vertriebenen, Demontage und Enteignung von Auslandsvermögen. Selbst der verbindliche Hermann Josef Abs reagierte in dieser Situation empfindlich. Zu widerspüchlich schien das Verhalten der westlichen Kontrollmächte. Denn fast zeitgleich wurde in Bonn am 26. Mai 1952 der Vertrag über die Beziehungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und den Drei Mächten unterzeichnet, der den Besatzungsstatus des westdeutschen Staates aufheben sollte – auch wenn sich die faktische Erlangung der Souveränität aufgrund zu diesem Zeitpunkt nicht absehbarer Schwierigkeiten bis zum 5. Mai 1955 verzögerte. Diese Regelung hatte in Bonn wohl die Hoffnung geschürt, auch bei der Schuldenfrage zu einer genehmen Lösung kommen zu können.

Zudem kamen auf Westdeutschland weitere Zahlungen zu, über die seit dem 21. März 1952 in Wassenaar bei Den Haag eine Delegation mit Vertretern Israels sowie der *Conference on Jewish Material Claims against Germany* verhandelte, nachdem Bundeskanzler Adenauer und der Deutsche Bundestag sich bereits grundsätzlich zu Wiedergutmachungszahlungen bereit erklärt hatten. Abs war in Bonn letztendlich mit seiner Forderung gescheitert, diese Verhandlungen mit denen über die deutschen Schulden zu verbinden. Für Adenauer standen diese Regelungen zwar in einem Zusammenhang, er wollte aber keine Beschneidungen der Zahlungen an Israel, um die moralische Verantwortung der Deutschen in dieser Frage nicht zu relativieren. Der Bundeskanzler selbst unterzeichnete dann auch am 6. September 1952 gemeinsam mit dem israelischen Außenminister Moshe Sharett das Luxemburger Abkommen.

In London wurden dagegen nach dem deutschen Angebot die offiziellen Schuldengespräche vorerst ausgesetzt; inoffiziell liefen die Verhandlungen jedoch weiter. Trotz verschiedener Schwierigkeiten, die auch aus den

unterschiedlichen Vorstellungen der Gläubigerländer resultierten, konnte am 8. August 1952 der Schlussbericht der Londoner Schuldenkonferenz vorgelegt werden. Die deutsche Delegation und die Vertreter der Drei Mächte formulierten daraus ab dem 16. September ein Regierungsabkommen. Während der im Dezember eingelegten Weihnachtspause erhielten die anderen Gläubigerländer die Möglichkeit zur Stellungnahme. Die meisten nahmen diese nicht wahr oder hatten nur marginale Anmerkungen. Die restlichen immerhin fünfzehn Staaten wurden an der endgültigen Unterzeichnung des Abkommens am 27. Februar 1953 beteiligt.

IN DER ÖFFENTLICHKEIT UMSTRITTEN

Das Londoner Schuldenabkommen legte die von der Bundesrepublik zu leistenden Zahlungen auf 13,73 Milliarden DM fest. Darin enthalten waren die bereits im Vorfeld von sechzehn auf rund 6,5 Milliarden DM gekürzten Nachkriegsschulden sowie die von 13,5 auf rund 7,3 Milliarden DM reduzierten Vorkriegsschulden. Die jährlichen Zahlungen sollten in den ersten fünf Jahren 567 Millionen DM, ab dem sechsten Jahr 765 Millionen DM umfassen, während die deutsche Seite im Mai 1952 Annuitäten von zuerst 500, später 600 Millionen DM vorgeschlagen hatte. Nach Hinterlegung der Ratifikationsurkunden durch die Bundesrepublik und die Drei Mächte trat das Abkommen am 16. September 1953 in Kraft. Alle anderen Länder konnten durch eine Erklärung beitreten.

Unruhe gab es, weil im Deutschen Bundestag ein mit dem Londoner Schuldenabkommen verbundenes Ausführungsabkommen über die Nachkriegsschulden gegenüber Frankreich in der dritten Lesung durchfiel. Nur indem einige CDU-Abgeordnete ihre Stimme, die sie teilweise sogar für den Abschluss des Abkommens gegeben hatten, als „Irrtum“ anfochten, konnte die Abstimmung wiederholt und das Ratifizierungsverfahren positiv beendet werden. Dieser Vorfall zeigt deutlich, wie umstritten das Vertragswerk in der deutschen Öffentlichkeit war – trotz der drastischen Reduktion der Schulden aufgrund der Berücksichtigung der „allgemeine[n] Lage der Bundesrepublik Deutschland“, wie es in der Präambel des Vertrages explizit heißt. Konrad Adenauer verteidigte das Abkommen auf dem Berliner CDU-Parteitag am 18. Oktober 1952: „Dieses Londoner Schuldenabkommen, meine Freunde, ist für die Wiederherstellung unseres Kredits im Ausland und damit für die Festigung und Weiterentwicklung unserer Wirtschaft von absolut grundlegender Bedeutung. Nur derjenige, der sich müht, sobald er dazu imstande ist, seine Schulden zu bezahlen, wird auch wieder kreditfähig.“

Das am 27. August 1953 im Bundesgesetzblatt Teil II veröffentlichte Abkommen umfasst fast 150 Seiten. Besonderes Gewicht für die Bundesre-

publik Deutschland besaß Artikel 5, der klar festhielt, dass „eine Prüfung der aus dem Zweiten Weltkriege herrührenden Forderungen [...] bis zu der endgültigen Regelung der Reparationsfrage zurückgestellt“ wird. Genauso ver- tagt wurden außerdem einige weitere Zahlungen – und zwar bis zur Wieder- vereinigung Deutschlands.

WEGWEISEND FÜR DIE SCHULDENBERGE HEUTE

Bereits im Jahr 1954 kam es zu einer deutlichen Zunahme der Auslandsinves- titionen in der Bundesrepublik Deutschland. Zwar kann das sogenannte bun- desdeutsche Wirtschaftswunder nicht auf das Abkommen von 1953 zurück- geführt werden, doch ohne die Regelung der Schulden wäre die Rückkehr in die Weltwirtschaft kaum möglich gewesen.

1986 konnte Christoph Buchheim durchaus positiv vermerken, das Londoner Schuldenabkommen sei durch seine „problemlose Abwicklung“ aus dem „historischen Bewußtsein“ der Bundesrepublik verschwunden. Doch nur drei Jahre später erlebte es eine Wiederbelebung. Durch die Wiederverei- nigung am 3. Oktober 1990 mussten vertagte Zahlungen endgültig geregelt werden. Dazu gehörte der gesamte Komplex der Kriegsschäden und möglicher Reparationen, der jedoch durch Abschluss des Zwei-plus-Vier-Vertrages ad acta gelegt wurde.

Offengeblieben waren auch die Zinsrückstände aus einigen Zwischen- kriegsanleihen für die Jahre 1945 bis 1952. Die Regierung Gesamtdeutsch- lands zahlte schließlich bis 2010 die restlichen Verbindlichkeiten, die sich aus dem Ersten Weltkrieg und dem Londoner Schuldenabkommen ergeben hatten.

Zu diesem Zeitpunkt befand sich die Welt bereits in der sogenannten Finanzkrise, deren Beginn allgemein auf den Zusammenbruch der Lehman Brothers Inc. am 15. September 2008 datiert wird. Die Diskussion über die Schuldenberge – weltweit, aber vor allem in Europa – brachte das Londoner Schuldenabkommen erneut zurück in das internationale Bewusstsein. Der Vertrag von 1953 soll nunmehr als Vorbild dienen, besonders in Bezug auf das europäische Sorgenkind Griechenland – mit verschiedenen Argumenten.

Auf der einen Seite wird darauf hingewiesen, dass Athen auch zu den Unterzeichnern des Londoner Schuldenabkommens zählte. Der Verweis auf Ansprüche aus Kriegsschäden ist in diesem Zusammenhang allerdings ver- geblich, da gerade dieser Komplex 1953 in London explizit ausgeklammert worden war. Andere Schulden hatte die Bundesrepublik Griechenland erstat- tet; noch in den 1980er-Jahren wurden durch das Schiedsgericht Ansprüche Athens geregelt, die noch auf ein 1914 abgeschlossenes, aber aufgrund des Ausbruchs des Ersten Weltkriegs geplatzt Rüstungsgeschäft zurückgingen. Insgesamt verzichtete aber auch Griechenland, gemeinsam mit den weiteren

Gläubigerstaaten, auf rund die Hälfte der ausstehenden Schulden. Eine endgültige Klärung steht jedoch, wie die aktuelle Diskussion zeigt, bis heute aus. Auf der anderen Seite hat das Londoner Schuldenabkommen bis heute seinen Vorbildcharakter nicht verloren. Die Regelung, vor allem nicht auf Kapital, aber auf Tilgung und Zinsen zu verzichten sowie den Abzahlungszeitraum zu strecken, hat sich als erfolgreich erwiesen. Tatsächlich verdankte Deutschland 1953 auch „dem Großmut seiner Nachbarn“ (*Tagesspiegel* vom 4. Oktober 2012) die Möglichkeit, in die Weltwirtschaft zurückzukehren.

Natürlich muss bedacht werden: Die Unterzeichnung des Londoner Schuldenabkommens am 27. Februar und sein Inkrafttreten am 16. September 1953 erfolgte in einer besonderen historischen Situation. Das beiderseitige Interesse vor allem der Bundesrepublik Deutschland und der Besatzungsmächte USA, Großbritannien und Frankreich daran, den westdeutschen Staat in die internationale, explizit in die westliche Gemeinschaft zu integrieren, ermöglichte die damit nicht mehr rein finanzielle Regelung. Die Verbindung mit den Verhandlungen über die Aufhebung des Besatzungsstatuts sowie mit dem Luxemburger Abkommen zeigt, dass es beim Londoner Schuldenabkommen nicht nur um die wirtschaftliche, sondern auch um die politische und moralische Wiederherstellung der deutschen Kreditwürdigkeit ging. Aber auch diese Verknüpfung ethischer und monetärer Ansprüche könnte aktuell richtungsweisend sein.

Literatur:

- Buchheim, Christoph: Das Londoner Schuldenabkommen, in: Ludolf Herbst (Hrsg.): Westdeutschland 1945–1955. Unterwerfung, Kontrolle, Integration, München 1986, Seite 219–229.
- Rombeck-Jaschinski, Ursula: Das Londoner Schuldenabkommen. Die Regelung der deutschen Auslandsschulden nach dem Zweiten Weltkrieg, München 2005.
- Schwarz, Hans-Peter (Hrsg.): Die Wiederherstellung des deutschen Kredits. Das Londoner Schuldenabkommen, Stuttgart/Zürich 1982.