

DAS LONDONER SCHULDENABKOMMEN VON 1953 - LEHREN FÜR EINE NEUE HANDELS- UND SCHULDENPOLITIK ZWISCHEN SCHULDNERN UND GLÄUBIGERN

von Philipp Hersel¹

ZUSAMMENFASSUNG

Diese Studie untersucht die dem Londoner Schuldenabkommen zugrundeliegende Einschätzung, daß einer erfolgreichen Schuldenregelung auch handelspolitische Schritte auf Schuldner- und Gläubigerseite folgen müssen. Das Londoner Schuldenabkommen erkennt die ökonomische Notwendigkeit an, daß sich ein Land langfristig nur durch einen Handelsbilanzüberschuß aus seiner Auslandsverschuldung lösen kann. Logischerweise bedarf es daher aktiver Schritte auch auf Seiten der Gläubiger, um Handelsbilanzüberschüsse für die Schuldnerländer zu ermöglichen. Die entsprechenden Defizite auf Seiten der Gläubiger (d.h. der Industrieländer) sind die logische Kehrseite dieser Notwendigkeit.

Das Londoner Schuldenabkommen hat gezeigt, daß ein solches handelspolitisches Kalkül ein notwendiger Bestandteil einer ganzheitlichen und auf Langfristigkeit angelegten Schuldenlösung ist. Noch wichtiger aber war, daß nach dieser "Einsicht in die Notwendigkeit" auf Gläubiger- und Schuldnerseite der politische Wille vorhanden war, die auf Papier gemachten Zugeständnisse auch in der Realität einzulösen. Die Entwicklung der westdeutschen Handelsströme gegenüber den Gläubiger geben davon ein eindrucksvolles Zeugnis.

Die Studie überträgt diese Erfahrung als "Grundsatz der überschüssigen Handelsbilanz" auf die heutige Situation zwischen Gläubiger- und Schuldnerländer. Untersucht wird der Schuldendienst von 66 Schuldnerländern an die Regierungen von 19 bedeutenden Gläubigerländern. Es zeigt sich, daß von den 66 Schuldnerländern 45 ein notorisches Handelsbilanzdefizit gegenüber der Gruppe der 19 Gläubigerländern aufweisen, sie also keine realistische Perspektive haben, je wieder auf geordnetem Wege aus ihrer Schuldenlast herauszuwachsen. Zu den verbleibenden

21 Ländern ist zu sagen, daß auch ihr Handelsbilanzüberschuß nicht immer groß genug ist, um damit den Schuldendienst an die Gläubigerregierungen zu bezahlen. Noch düsterer wird das Bild aber dadurch, daß hier der Schuldendienst gegenüber privaten Gläubigern (v.a. Geschäftsbanken, Investment- und Pensionsfonds, etc.) wegen fehlender Daten über die einzelnen Zahlungsverpflichtungen ebenso wie der Schuldendienst gegenüber multilateralen Gläubigern (u.a. IWF, Weltbank) wegen der mangelnden historischen Vergleichbarkeit gar nicht erst berücksichtigt wird.

Der "Grundsatz der überschüssigen Handelsbilanz" wird von den heutigen Gläubiger in ihrer Praxis schlicht ignoriert. Anders ausgedrückt: den verschuldeten Entwicklungsländern wird keinerlei Option angeboten, wie sie sich auf dem geordneten Wege eines Handelsbilanzüberschusses je wieder aus ihrer Verschuldungssituation befreien können. Statt dessen wird die bereits in den 80er Jahren gescheiterte Politik der Refinanzierung eines laufenden Schuldendienstes durch Kapitalimporte (also weitere Verschuldung) insbesondere in den Mittel-einkommensländern weiterbetrieben. Wenn die Gläubiger nicht selbst der Hauptgrund dafür sein wollen, daß die Schuldner ihren Verpflichtungen nicht nachkommen können, dann müssen sie notwendigerweise in Zukunft handelspolitische Konzessionen machen. Die Studie macht daher verschiedene Vorschläge, wie die Gläubiger in Zusammenarbeit mit den Schuldnern eine ernsthafte und konsistente Integration von Schulden- und Handelspolitik im Geiste des Londoner Abkommens betreiben können. Dazu müssen die Gläubiger ihre Märkte für die Exporte aus den Schuldnerländer zugänglich machen. Dies schließt eine Öffnung der bisher hochprotektierten Bereiche Agrar und Textil ebenso ein, wie die Schaffung realer Zugangsmöglichkeiten zu den oft von wenigen Konzernen beherrschten Vertriebswegen. In letzter Konsequenz sollten die Nettogläubiger- und -schuldnerpositionen in ihrer Höhe

¹ Der Autor ist Mitarbeiter der Berliner Landesarbeitsgemeinschaft Umwelt und Entwicklung (BLUE 21). Er dankt J. Kaiser, M. Metzger, U. Fritsche und L. Gramlich für hilfreiche Anregungen und sachkundige Unterstützung. K. Rohn war bei der Zusammenstellung des Zahlenmaterials behilflich.

begrenzt werden, damit die Schere zwischen den Schulden der armen und den Guthaben der reichen Länder nicht immer weiter auseinandergeht.

✦ EINLEITUNG

Wenn man heutzutage das Management internationaler Verschuldung und die Diskussion über Lösungsvorschläge für Schulden- und Finanzkrisen in Zusammenhang mit dem Londoner Schuldenabkommen von 1953 stellt, dann scheint dies zunächst aus zweierlei Gründen überraschend und wenig angemessen. Zum einen liegt das Abkommen fast 50 Jahre zurück und fügt sich in den historischen Kontext von Nachkriegszeit und "Kaltm Krieg" ein, der von der heutigen Situation sehr weit entfernt scheint. Zum anderen ist aus dem damaligen Schuldner Bundesrepublik inzwischen einer der bedeutendsten internationalen Gläubiger geworden. Warum sollte man sich also ausgerechnet auf das Londoner Schuldenabkommen beziehen?

Die Antwort liegt darin, daß das Londoner Schuldenabkommen als eine der wenigen historischen Beispiele dafür dienen kann, wie umsichtig und nachhaltig ein Schuldenmanagement sein kann, wenn einerseits die Gläubiger den politischen Willen zu einer ernsthaften Lösung einer Schuldenkrise mitbringen und dabei andererseits das Schuldenproblem nicht isoliert von internationalen politischen und wirtschaftlichen Zusammenhängen betrachtet wird. Dieser Anspruch wird bereits in der Präambel des Londoner Schuldenabkommens deutlich zum Ausdruck gebracht. Es war

“getragen von dem Wunsche, Hindernisse auf dem Weg zu normalen Wirtschaftsbeziehungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und den anderen Staaten zu beseitigen und dadurch einen Beitrag zur Entwicklung einer blühenden Völkergemeinschaft zu leisten.”²

Nun ist Papier bekanntlich geduldig und an schönen Sonntagsreden herrscht auch heute kein Mangel. Das Londoner Schuldenabkommen erschöpft sich aber gerade nicht in diesen allgemeinen Äußerungen, sondern trifft konkrete Vorkehrungen, wie die Gläubigerländer und die deutsche Bundesregierung durch eine

geeignete Währungs-, Finanz- und Handelspolitik zur erfolgreichen Umsetzung der Schuldenregelung beitragen sollen.

Nun ist es auch heutzutage die Regel, daß Schuldenprobleme nicht unabhängig von wirtschaftspolitischen Maßnahmen angegangen werden. Die von den Gläubigern als notwendige Bedingung ("Konditionalität") für Umschuldungsverhandlungen und Schuldenreduzierungen von den Schuldnerländern geforderten Wirtschaftsreformen haben unter dem Titel "Strukturanpassungsprogramme" traurige Berühmtheit erlangt.

Die Besonderheit des Londoner Schuldenabkommens liegt aber nun darin, daß die dort verankerten wirtschaftspolitischen Maßnahmen nicht nur dem Schuldner Bundesrepublik aufgebürdet wurden, sondern daß sich auch die Gläubigerländer zu Konzessionen bereit erklärt haben. Mit dem Londoner Schuldenabkommen steht insofern dem heute vorherrschenden Zwang, daß sich die Schuldner an die Bedingungen der Gläubiger "anpassen" müssen, ein alternatives Regelwerk gegenüber, welches genau deshalb eine hohe Aktualität besitzt.

Die vorliegende Studie wird sich dabei vor allem auf die Verknüpfung von Schulden- und Handelspolitik konzentrieren, wie sie das Londoner Schuldenabkommen für die Schuldner und Gläubiger vorsah. Während die heute von den Gläubigerländern und den von ihnen beherrschten Institutionen wie Internationalem Währungsfonds (IWF) und Weltbank durchgesetzten Strukturanpassungsprogramme einseitig auf eine Förderung des Exports in den Schuldnerländern setzen, haben sich die Gläubigerländer der Bundesrepublik in den 1950er Jahren dazu verpflichtet, die von der Bundesrepublik international angebotenen Waren ihrerseits auch zu importieren.

Die letzten 20 Jahre haben deutlich vor Augen geführt, wozu es führt, wenn nur die Schuldnerländer ihre Produktion von Exportgütern steigern, die Gläubiger aber ihrerseits nicht mehr importieren wollen. In einem solchen Falle werden die Schuldnerländer zwar das Angebot auf dem Weltmarkt erhöhen, die Gläubigerländer nehmen das gesteigerte Angebot aber nicht bzw. nur zu erheblich sinkenden Preisen auf. In

² Das Abkommen und seine Anlagen wurden u. a. dreisprachig im Bundesgesetzblatt 1953, Teil II, S. 333ff. veröffentlicht

letzter Konsequenz bedeutet dies, daß die Schuldnerländer ihre gesteigerten Exportmengen zu sinkenden Exportpreisen ausführen und sie trotz erheblicher Mehranstrengungen in der Summe oftmals kaum höhere Einnahmen verbuchen können. Sie lenken immer mehr Ressourcen ihrer Wirtschaft (wie z.B. landwirtschaftliche Nutzfläche, Arbeitskräfte) in die Produktion für den Export und beschränken dabei die Produktion z.B. von Grundnahrungsmitteln für ihre eigene Bevölkerung (die nicht selten Hunger leidet). Für diese Einschränkung erhalten sie kaum eine Gegenleistung, weil der durch das internationale Mehrangebot ausgelöste Preisverfall die mengenmäßigen Steigerungen des Exports in großem Maße wieder aufzehrt. Jeder auf diesem Wege zusätzlich erwirtschaftete Dollar oder EURO ist daher mit einer extremen und im ökonomischen Sinne ineffizienten Verschwendung von Ressourcen verbunden. Daß diese "Verschwendung" und "Überausbeutung" von Ressourcen eine wichtige Triebfeder ökologischer und sozialer Zerstörung ist, wissen wir heute besser als je zuvor.

Nun werden marktwirtschaftliche Theoretiker darauf antworten, daß die Ineffizienz und Zerstörung weniger mit der Steigerung des Exports an sich als mit der Wahl der Exportprodukte zu tun habe. Die Schuldnerländer dürften halt nicht nur immer mehr Rohkaffee oder Kupfererz exportieren, sondern sollten sich lieber auf Edel-Espresso und Telefonkabel spezialisieren. Wer allerdings um die tarifären (Zölle) und nicht-tarifären Handelshemmnisse (Quoten, Safeguards, Normen, Gesundheitsauflagen, oligopolisierte Vertriebswege etc.) in den Gläubigerländern weiß, dem ist klar, daß ein solcher Rat oft meilenweit an der Realität vorbeigeht.

Die Notwendigkeit einer Verknüpfung von Schuldenmanagement und Handelspolitik ist ökonomisch auch auf andere Weise leicht darzustellen. Aus Sicht eines Schuldnerlandes kann Verschuldung gegenüber dem Ausland zwei unterschiedliche Formen haben. Im ersten Fall handelt es sich um Schulden in einheimischer Währung, d.h. die verschuldeten Unternehmen oder der Schuldnerstaat können ihre Zinsen und Tilgungen in ihrer eigenen Währung bezahlen. Das idealtypische Beispiel dieser Konstellation sind die USA, welche ihren Schuldendienst an die ausländischen Gläubiger (zumeist als Halter von US-amerikanischen

Anleihen) selbst im ungünstigsten Falle einer großen Wirtschaftskrise immer noch bezahlen können, da sie im Besitz der US-\$ Notenpresse sind.

Sehr viel schwieriger hingegen ist der zweite Fall, der Auslandsverschuldung in ausländischer Währung. Dann gesellt sich zu dem im vorigen Absatz dargestellten Problem, den Schuldendienst in inländischer Währung aufzubringen ("Aufbringungsproblem") die zusätzliche Herausforderung, diesen Schuldendienst auch in harter Währung an die Gläubiger zu transferieren ("Transferproblem"). Die für die Zins- und Tilgungszahlungen notwendigen US-\$, EURO oder Yen können aber nur dadurch in den Besitz der Schuldnerländer gelangen, indem sie gegenüber dem Ausland mehr Waren für harte Währung verkaufen als sie selber von dort einkaufen. Die heute vielfach praktizierte Methode, die alten Schulden einfach mit immer neuen Auslandskrediten zu bedienen, kann das Problem hingegen ganz offensichtlich nicht lösen, denn die Schulden müßten dann jährlich absolut um den Betrag der Zinszahlungen bzw. prozentual um den durchschnittlichen Zinssatz der Auslandsverschuldung ansteigen. Nun gibt es zwar entwicklungsökonomische Modelle, die einen solchen Zustand wachsender Auslandsverschuldung für einen Übergangszeitraum für durchaus verkraftbar oder sogar wünschenswert halten, aber auf die Dauer kann eine solche Strategie offensichtlich nicht funktionieren.

Wenn die Schuldnerländer nun also ihre Schulden aus eigener Kraft bedienen sollen, dann kann dies nur auf dem Wege eines Überschusses der Exporte über die Importe, also eines positiven Handelsbilanzsaldos erfolgen. Dies bringt uns auf die Ebene der Saldenmechanik.

Betrachtet man die Erde als geschlossenes Handelssystem, so sollte jedem klar sein, daß die Summe aller Handelsbilanzsalden aller Länder notwendigerweise null ist. Wenn einzelne Länder einen Handelsbilanzüberschuß erzielen, muß bei anderen ein Importüberschuß auftreten. Sollen Schuldnerländer nicht immer tiefer in die Verschuldung hineingeraten, dann müssen die Gläubigerländer logischerweise Handelsdefizite gegenüber den Schuldnern haben. Den in dieser Studie untersuchten 66 Schuldnerländern ist es als Gruppe aber von 1991 bis 1998 in keinem einzigen Jahr gelungen, gegenüber den 19 hier zugrundegelegten Gläubigerländern einen Überschuß zu erwirtschaften. In der

Summe weisen die 66 Schuldnerländer von 1980-1998 gegenüber den 19 Gläubigerländern ein Handelsbilanzdefizit von über 315 Milliarden US-\$ auf, davon allein über 260 Mrd. in den letzten fünf Jahren. Diese Zahlen geben wenig Anlaß zu der Hoffnung, daß sich die Situation auf dem Weg der Besserung befindet. Sicherlich kann man daraus keine generellen Schlußfolgerungen für einzelne Ländern ziehen, denn auf Gläubiger-, vor allem aber auf Schuldnerseite handelt es sich um sehr unterschiedliche Länder. Die Studie wird daher auch auf unterschiedliche Schuldnerkategorien und deren Handelsbeziehungen zu den Gläubigern eingehen.

Die Studie beginnt daher im ersten Teil mit einer Bestandsaufnahme des Londoner Schuldenabkommens und seiner handelspolitischen Aussagen und Implikationen.

Im zweiten Teil werden diese Grundsätze des Londoner Schuldenabkommens auf die Situation der heutigen Schuldner- und Gläubigerländer übertragen. Wie müssen Gläubiger und Schuldner ihre heutigen Handelsströme reorganisieren, um einer tragfähigen Lösung der Schuldenkrise näherzukommen? Diese Frage versucht die Studie mit mehreren Vorschlägen zu beantworten, die zu einer angeregten Diskussion beitragen soll.

Der zweite Teil der Studie stützt sich auf Zahlenmaterial über Außenhandel und Verschuldung von insgesamt 66 Schuldner- und 19 Gläubigerländer.

Die 19 Gläubigerländer wurden danach ausgewählt, daß für sie Daten über die von ihnen bilateral gehaltenen Forderungen und den entsprechenden Schuldendienst bestehen (vgl. EURODAD, 1996).

Für die Auswahl der verschuldeten Entwicklungsländer wurde als Kriterium angelegt, daß sie von 1993 bis 1997 im Durchschnitt mehr als 5 Prozent ihrer Exporterlöse für den Schuldendienst aufgewandt haben und sie nach Weltbankkriterien als moderat- oder hochverschuldete Länder mit niedrigem oder mittlerem Einkommen gelten. Die Festlegung des Grenzwerts von 5 Prozent orientiert sich daran, daß eine Schuldendienstquote von über 5 Prozent von der Kampagne "Erlaßjahr 2000" als Hinweis auf eine bestehende Überschuldung angesehen wird.³

Die Weltbank geht in ihrer jüngsten Übersicht (World Bank, 1999) von 74 Entwicklungsländern (ohne die Region Europa und Zentralasien) mit moderater oder hoher Verschuldung aus. Bei 66 dieser Länder überschreitet die faktische Schuldendienstquote die 5 Prozent Grenze. Da viele der ärmsten Länder mit ihrem Schuldendienst aber weit hinter den vertraglichen Verpflichtungen zurückbleiben, darf man annehmen, daß die Zahl der Länder, deren vertragliche Schuldendienstquote über 5 Prozent liegt, noch um einiges höher liegt. Dies gilt v.a. für Länder, die aufgrund von Bürgerkriegen praktisch gar keinen Schuldendienst zahlen (z.B. Sudan, Somalia, Liberia etc.). Eine Liste der 66 Schuldnerländer findet sich im zweiten Teil.

TEIL I Die Handelspolitischen Aussagen des Londoner Schuldenabkommens

1. Das Londoner Schuldenabkommen: Ein Überblick

Das Londoner Schuldenabkommen vom 27. Februar 1953 regelte die öffentlichen und privaten deutschen Schulden der Vorkriegszeit, welche die Bundesrepublik als Rechtsnachfolgerin des Deutschen Reiches übernommen hatte bzw. welche noch von Seiten privater westdeutscher Schuldner (v.a. Unternehmensanleihen und Handelsgeschäfte) aus der Vorkriegszeit bestan-

den. Darüber hinaus wurden die von ausländischer Wirtschaftshilfe (v.a. Marshallplan) herrührenden Nachkriegsschulden geregelt.

Ein zentrales Ziel des Abkommens war, als Gesamtregelung die unterschiedlichen Verpflichtungen gegenüber allen Gläubigern zu berücksichtigen. In diesem Sinne schloß das Abkommen die Verpflichtungen gegenüber 20 Gläubigerstaaten, der Bank für interna-

³ Vgl. Erlaßjahr 2000 (1998: 14, 35), Hersel (1998).

tionalen Zahlungsausgleich (BIZ) und privaten Gläubigern ein. Auf Schuldnerseite handelte es sich um öffentliche wie private Verbindlichkeiten.

Ein wichtiger Auslöser für den Beginn von Verhandlungen über das deutschen Auslandsschuldenproblem war die von den westlichen Besatzungsmächten gemachte Auflage, daß ein Ende des Besatzungsstatus nur bei einer Übernahme und Anerkennung auch der Auslandsschulden des Deutschen Reiches erfolgen könne. Die Westalliierten formulierten im Herbst 1950 einen Entwurf für ein Dokument, mit dem die deutsche Bundesregierung die Anerkennung dieser Schulden aussprechen sollte. Bereits im Begleitbrief zur Übermittlung dieses Entwurfs vom 23. Oktober 1950 stellte die Alliierte Hohe Kommission (AHK) der Regierungen Frankreichs, Großbritanniens und der USA fest:

Die drei Regierungen sind übereinstimmend der Ansicht, daß der Plan eine ordnungsgemäße Regelung der Forderungen gegen Deutschland vorsehen sollte, deren Gesamtwirkung die deutsche Wirtschaft nicht durch unerwünschte Rückwirkungen auf die interne Finanzlage aus dem Gleichgewicht bringen und die bestehenden oder potentiellen Devisenreserven nicht über Gebühr in Anspruch nehmen sollte. ... Die drei Regierungen sind überzeugt, daß die Bundesregierung ihre Ansichten teilt, wonach es wünschenswert wäre, Deutschlands Kredit wiederherzustellen und eine ordnungsgemäße Regelung der deutschen Schulden vorzusehen, die allen Beteiligten eine gerechte Behandlung sicherstellen und auf Deutschlands Wirtschaftsprobleme voll Rücksicht nehmen wird.
(Deutsche Auslandsschulden, 1951: 7f.)

Im März 1951 sprach die Bundesregierung dann die Anerkennung der Vorkriegsschulden aus. Die Westalliierten, die inzwischen eine "Dreimächtekommission für Deutsche Schulden" eingerichtet hatten, machten dann Verfahrensvorschläge, wie eine Regelung der deutschen Vor- und Nachkriegsschulden ausgehandelt werden könne. Bereits zu diesem Zeitpunkt stellten sie in Aussicht, daß sie, bei hinreichender Konzessions-

bereitschaft auf Schuldner- und Gläubigerseite, auch selbst auf Teile ihrer Forderungen aus der Nachkriegswirtschaftshilfe zu verzichten bereit seien.

Die Verhandlungen selbst gliederten sich dann in vier Etappen. Zunächst arbeitete die Dreimächtekommission mit der deutschen Bundesregierung einen vorläufigen Rahmen darüber aus, welche Schulden in welcher Höhe überhaupt bestanden und verhandelt werden sollten und wie z.B. die deutsche Transferfähigkeit einzuschätzen sei. Diese ersten Verhandlungen firmierten unter dem Begriff "erste Besprechungen" und fanden im Juni 1951 in Bonn statt.

In einem zweiten Schritt zogen die vier Regierungen Vertreter der privaten Gläubiger aus Frankreich, Großbritannien und der USA und Regierungs- bzw. Zentralbankvertreter Belgiens, der Niederlande, Schwedens und der Schweiz als weiteren bedeutenden Gläubigerländern hinzu, um den vorgenannten vorläufigen Rahmen zu diskutieren. Auch Vertreter der deutschen Privatschuldner waren präsent. Diese Diskussion fand als "Vorbesprechungen über deutsche Schulden" bzw. als "Vorkonferenz" Ende Juni bis Juli 1951 in London statt.

In der dritten Etappe wurden die Vor- und Nachkriegsschulden getrennt verhandelt. Diese Aufteilung erwuchs daraus, daß die Vorkriegsschulden fast ausschließlich von privaten Gläubigern gegenüber privaten und öffentlichen Schuldner in der Bundesrepublik gehalten wurden. Die zu verhandelnden Nachkriegsschulden hingegen stammten v.a. aus der Wirtschaftshilfe der Westalliierten (Marshallplan, GARIOA⁴ etc.) an die Bundesrepublik und begründeten daher Schuldenverhältnisse nur zwischen Regierungen, also bilaterale öffentliche Schulden. Während die Verhandlungen der Nachkriegsschulden eine überschaubare Menge an Verhandlungsparteien aufwies, trafen bei den als "Hauptkonferenz über deutsche Auslandsschulden" bezeichneten Verhandlungen über die Vorkriegsschulden ab Februar 1952 eine Unzahl von Regierungsvertretern, Vertretern der verschiedenen privaten Großschuldner und Schuldnergruppen, von Gläubigerrepräsentanten und Zentralbankern aus insgesamt 26 Ländern aufeinander. Die Regierungen der Dreimächtekommission traten dabei als Moderatoren auf, die

⁴ Government Appropriation for Relief In Oocupied Areas. Erstes US-amerikanisches Hilfsprogramm ab Juni 1945 v.a. zur Verhinderung von Hungersnöten und Seuchen in Nachkriegsdeutschland. In der allgemeinen Diskussion wird es vielfach unter dem Marshallplan subsummiert.

den Verhandlungsprozeß zwischen privaten Schuldnern und Gläubigern unterstützten. Die Bundesregierung hingegen hatte zwei Rollen zu erfüllen, weil sie einerseits als Staat für die Interessen der deutschen Privatschuldner eintrat, andererseits aber als der größte Schuldner für sich selbst verhandelte.

Die Ergebnisse der Hauptkonferenz wurden im August 1952 als "Schlußbericht der Konferenz über Deutsche Auslandsschulden" zusammengefaßt. Dieses Dokument besteht aus einem relativ kurzen allgemeinen Teil und mehreren Anhängen. In den Anhängen wurden die für die einzelnen Schuldverhältnisse vereinbarten Umschuldungsregelungen und Forderungsverzichte aufgelistet und nach vier Schuldenkategorien geordnet. Anlage 1 behandelte die öffentliche Schulden, Anlage 2 die privaten Anleiheschulden, Anlage 3 die Stillhaltungsschulden und Anlage 4 die Handels- und sonstigen Schulden (für eine genauere Darstellung vgl. Abs (1959; 1991: 1-53); Gurski (1955: 17-38)).

Diese Anhänge hatten den Charakter von Empfehlungen und Beschlußvorlagen für den vierten und letzten Schritt der Verhandlungen: die Ausarbeitung eines Regierungsabkommens. Erst durch die Aufnahme der Anhänge als Anlagen in ein völkerrechtlich bindendes Regierungsabkommen bekamen sie Wirkungskraft. Das Regierungsabkommen wurde von Herbst 1952 bis Februar 1953 ausgehandelt und bestand neben den aufgenommenen Empfehlungen der Hauptkonferenz v.a. aus weiteren Regelungen völkerrechtlicher Fragen, wie z.B. dem Vorsehen einer Wiederaufnahme der Verhandlungen im Falle der Wiedervereinigung Deutschlands oder verschiedener Streitschlichtungsmechanismen und Härtefallklauseln. Das Regierungsabkommen wurde am 27. Februar 1953 als "Abkommen über Deutsche Auslandsschulden" in London unterzeichnet. Zum gleichen Zeitpunkt wurden die in der Zwischenzeit ausgearbeiteten Abkommen zwischen der Bundesregierung und den Westalliierten über die Nachkriegsschulden abgeschlossen. Genau genommen handelte es sich also nicht um "das Londoner Schuldenabkommen", sondern es müßte vielmehr "die Londoner Schuldenabkommen" heißen. Wenn im weiteren vom "Londoner Schuldenabkommen" die Rede ist, so ist damit die Gesamtheit der Abkommen über

die Vor- und Nachkriegsschulden gemeint.

Das materielle Ergebnis des Londoner Schuldenabkommens war eine drastische Reduzierung der Schulden auf unter 50 Prozent der ursprünglichen Höhe und die Streckung der verbleibenden Verbindlichkeiten über einen langen Zeitraum.

Je nach Datengrundlage und Bemessungsmodell fällt das Maß an Schuldenreduzierung unterschiedlich aus. Dies liegt daran, daß die Höhe der Vorkriegsschulden nicht genau festzustellen ist. Je nach Berechnung auf Goldmark- und Reichsmarkbasis ergeben sich, in DM ausgedrückt, sehr unterschiedliche Summen. Ferner war es nach dem Krieg oftmals kaum möglich, festzustellen, ob der ursprüngliche Schuldner (und zum Teil der Gläubiger) als Unternehmen, natürliche Person oder öffentliche Körperschaft überhaupt noch bestand bzw. noch lebte. Ebenso schwierig war im Einzelfall die Trennung der kommunalen Schulden. So wurden die Schulden der Kommunen, die nun in der DDR lagen, nicht im Londoner Schuldenabkommen erfaßt. Schwierig war auch die Lage für Berlin oder das Land Preußen. Zusätzlich kompliziert wurde die Bestandsaufnahme dadurch, daß die Vorkriegsschulden seit langer Zeit nicht bedient worden waren. Muß man die Zinsrückstände theoretisch zur Schuldsomme hinzurechnen, wenn man die Reduzierung der ursprünglichen Summen bemißt? ⁵ Wenn ja, für welche Zeiträume? Gelten nichterhobene Ansprüche auf angefallene Zinsrückstände als Schuldenreduzierung?

Diese Unwägbarkeiten muß man im Hinterkopf haben, wenn man für die ursprüngliche Höhe der Vorkriegsschulden konkrete Zahlen nennt. In der Regel werden die reinen Schuldsommen ohne Zinsrückstände mit 13,5 Mrd. DM beziffert, wovon 7,7 Mrd. auf die öffentliche Hand und 5,8 Mrd. auf private Schuldner fielen. Für die Zinsrückstände wurden zum Teil Summen von bis zu 22,6 Mrd. DM angegeben (Gurski, 1955: 25, vgl. Kampffmeyer, 1987: 55).

Die verhandelten Nachkriegsschulden sind hingegen relativ eindeutig mit 16,2 Mrd. DM zu beziffern.

⁵ Dies ist jedenfalls heutzutage gängige Praxis bei Teilschuldenerlassen im Pariser Club. Der Pariser Club ist der Ort, wo die Gläubigerregierungen ihre Schuldenpolitik koordinieren.

Durch das Londoner Schuldenabkommen wurden die Schuldsummen für die Vorkriegsschulden auf 7,5 Mrd. DM (einschließlich einzelner Zinsrückstände) und für die Nachkriegsschulden auf knapp 7 Mrd. DM reduziert. Zusammen mit ihrem Anteil von knapp 4 Mrd. DM an den Vorkriegsschulden übernahm die deutsche Bundesregierung also öffentliche Schulden in Höhe von ca. 11 Mrd. DM, der Rest von 3,5 Mrd. verteilte sich auf deutsche Privatschuldner (vgl. Bank deutscher Länder, 1953: 82).

Von diesen verbleibenden Schuldsummen ausgehend wurden folgende Rückzahlungsverpflichtungen (umgerechnet in DM) beschlossen: Nach fünf tilgungsfreien Jahren (jährliche Zinslast 1953-1957 567,2 Mio. DM) sollte ab 1958 ein jährlicher Schuldendienst im Wert von 765 Mio. DM an die Gläubiger entrichtet werden, der sich in Zahlungen auf Verbindlichkeiten in deutscher und nichtdeutscher Währung aufteilte.

Die Möglichkeit vorzeitiger Tilgung wurde ebenso verabredet wie ein Schiedsgerichtsverfahren für eventuelle Streitfälle bei der Umsetzung des Abkommens.

Wichtigste Bemessungsgrundlage für den vereinbarten Schuldendienst war die Transferfähigkeit der Bundesrepublik, wie sie sich zum Zeitpunkt der Verhandlungen darstellte. "D.h., auf Schuldendienstzahlungen auf DM-Sperrkonten, die nach Aufhebung der Devisenbewirtschaftung hätten transferiert werden müssen, wurde verzichtet." (Kampffmeyer (1987): 52)

Diese Regelung hatte eine radikale Gleichbehandlung der privaten Schuldner und Gläubiger zur Folge. Aufgrund der eingeschränkten Transferfähigkeit der Bundesrepublik galten z.B. die Reduzierungsempfehlungen für aufgelaufene Zinsrückstände (um 33 %) und für die zukünftigen Zinssätze (um 25 %) auch für Anleihen solcher deutscher Privatschuldner, die als profitable Unternehmen ihre ursprünglichen Fremdwährungsschulden und Rückstände durchaus in Inlandswährung hätten bedienen können. Sogar in Fällen, wo die Schulden in Reichsmark abgeschlossen und nach dem Abkommen in DM zu bedienen waren, wurden den Privatschuldnern entsprechende Nachlässe gewährt. Eine solch generelle Regelung war wohl auch wegen der Unzahl konkurrierender Gläubigerinteressen die einzige Möglichkeit, gleichermaßen zustimmungsfähige wie praktikable Lösungen für die unterschied-

lichen Schuldenkategorien zu finden.

Den Anspruch des Londoner Schuldenabkommens, zwischen möglichst allen Gläubiger- und Schuldnerparteien zu vermitteln und einen Kompromiß zu finden, brachte der Absatz 11 (b) des Schlußberichts der Hauptkonferenz folgendermaßen zum Ausdruck. Das Schuldenabkommen sollte:

■ **der allgemeinen Wirtschaftslage der Bundesrepublik und den Wirkungen der territorialen Beschränkungen ihrer Herrschaftsgewalt Rechnung tragen; er darf weder die deutsche Wirtschaft durch unerwünschte Auswirkungen auf die innere Finanzlage aus dem Gleichgewicht bringen noch vorhandene oder zukünftige deutsche Devisenquellen über Gebühr in Anspruch nehmen; auch darf er keine erhebliche finanzielle Mehrbelastung einer der drei Regierungen mit sich bringen;**

■ **eine ordnungsgemäße Gesamtregelung vorsehen und eine gerechte und billige Behandlung aller beteiligten Interessen gewährleisten;**

2. Handelspolitische Überlegungen und Bestimmungen des Londoner Schuldenabkommens

Im Folgenden soll nun auf die handelspolitischen Überlegungen während des Verhandlungsprozesses und die im Abkommen niedergelegten diesbezüglichen Bestimmungen näher eingegangen werden. Wie es die Alliierte Hohe Kommission in ihrem bereits weiter oben zitierten Brief vom 23.10.1950 einräumte, waren sich die Hauptgläubiger sehr wohl im Klaren darüber, daß die Bundesrepublik in ihrer Aufbringungs- und Transferfähigkeit eingeschränkt war. In einer Diskussionsvorlage für die "ersten Besprechungen" im Juni 1951 deutete die Alliierte Hohe Kommission bereits ihre Einsicht in die Notwendigkeit von Konzessionen der Gläubigerseite an. Zwar könne die Bundesrepublik den Schuldendienst unter angemessenen Anstrengungen wohl wieder aufnehmen,

“Andererseits wird der Umfang der deutschen Vor- und Nachkriegsauslandsverschuldungen im Verhältnis zu der von Deutschland zu erwartenden Zahlungsfähigkeit unverhältnismäßig groß sein. ... In Anbetracht dieser Faktoren wird ein realistisches Anpacken des Problems seitens der Gläubiger notwendig sein, und dies wird wahrscheinlich eine entsprechende Anpassung der Bedingungen zur Folge haben müssen.”
(Anlage 3 des Briefes der Alliierten Hohen Kommission vom 23.5.51; Deutsche Auslandsschulden, 1951: 17)

Diese Konzessionsbereitschaft umfaßte auch, daß die Westalliierten die Bedienung ihrer Forderungen aus der Nachkriegswirtschaftshilfe noch vor Abschluß des Londoner Schuldenabkommen im Falle von Zahlungsbilanzschwierigkeiten hinter die Fälligkeiten aus privaten Handelsschulden nach 1945 zurückzustellen bereit waren, um den ohnehin sehr eingeschränkten Zugang westdeutscher Unternehmen zu internationalen Handelskrediten nicht völlig abzuschneiden (Brief der AHK vom 6.3.51; Deutsche Auslandsschulden, 1951: 12). Die Wiederherstellung des deutschen Zugangs zu internationalen Kapitalmärkten war für die Alliierten ebenso wie für die Bundesrepublik ein zentrales wirtschaftspolitisches Ziel. Dazu bedurfte es aber einer Stabilisierung der deutschen Zahlungsbilanz, welches nach übereinstimmender Meinung durch eine Stärkung der deutschen Ausfuhr und weniger durch die Restriktion ausländischer Importe in die Bundesrepublik erreicht werden sollte. Obwohl die AHK die Entwicklung der deutschen Transferfähigkeit auf lange Sicht recht positiv einschätzte (Deutsche Auslandsschulden, 1951: 17), so wurde dennoch ein Teilverzicht der Gläubiger bei den Londoner Verhandlungen im Interesse einer schnellen Lösung des Problems vorgezogen, statt einfach auf bessere Zeiten zu warten. Der Grund hierfür liegt auf der Hand: Es ging den Gläubigern nicht nur um die Durchsetzung ihrer Forderungen, sondern um die schnellstmögliche Integration Westdeutschland in die internationalen wirtschafts- und sicherheitspolitischen Strukturen des Westens.

Der Transferfähigkeit Westdeutschlands wurde in den Londoner Verhandlungen sehr viel Aufmerksamkeit geschenkt. Bemerkenswerterweise ging man dabei weit über eine rein auf die Fähigkeiten des Schuldners

gerichtete Einschätzung hinaus. Vielmehr fragten sich die Gläubiger, was sie selbst zur Beförderung der deutschen Transferfähigkeit tun könnten. Ihnen war offensichtlich klar, daß zur Steigerung der deutschen Warenverkäufe an das Ausland noch ein zweiter Akteur im Ausland gehörte: ein ausländischer Käufer.

In einem Diskussionspapier vom Juli 1951 über “Die Frage der deutschen Zahlungsfähigkeit”, welches die Dreimächtekommission zur Vorbereitung der Londoner Vorkonferenz vorgelegt hatte, heißt es:

Deutschlands Zahlungsvermögen bedeutet nicht nur die Fähigkeit von privaten und regierungsbehördlichen Schuldern, die notwendigen Beträge in D-Mark ohne Inflationsfolgen aufzubringen, sondern auch, daß die Wirtschaft des Landes fähig ist, die Schulden aus der laufenden Außenhandelsbilanz zu decken. ... Die Untersuchung des deutschen Zahlungsvermögens verlangt eine Prüfung verschiedener Probleme, darunter:

(A) Deutschlands zukünftige Produktionskapazität mit besonderer Berücksichtigung der Produktionskapazität für Exportgüter und der Fähigkeit, andere Waren an die Stelle der eingeführten zu setzen.

(B) Die Möglichkeit des Verkaufs deutscher Waren im Auslande.

(C) Die voraussichtlichen zukünftigen deutschen Handelsbedingungen

(D) Die innerdeutschen fiskalischen und wirtschaftlichen Maßnahmen, die zur Sicherstellung eines Exportüberschusses erforderlich sind... (Deutsche Auslandsschulden, 1951: 64f.)

Zumindest die Punkte b) und c) schneiden die Frage nach den Abnehmern und Abnahmebedingungen für deutsche Waren im Ausland sehr deutlich an. Aber auch die Punkte a) und d) treffen Aussagen in dieser Richtung. Wenn die Regierungen der Dreimächtekommission unter a) nach der Möglichkeit fragen, wieweit die Bundesrepublik bisherige Importprodukte durch Eigenproduktion ersetzen kann, so sind sie offenbar

bereit, ihre eigenen Handelsbilanzüberschüsse gegenüber Deutschland entsprechend zu reduzieren, da aus diesen drei Ländern allein 41% der deutschen Importe in den Jahren 1950/51 kamen. Nimmt man den Importanteil der anderen Gläubigerländer hinzu, die bei der Vorkonferenz zugegen waren (Belgien, Niederlande, Schweden, Schweiz), so erhöht sich dieser Anteil sogar auf 66 Prozent. Der Punkt d) läßt sich ebenfalls in dieser Richtung verstehen. Klassische staatliche Maßnahmen, die der Sicherstellung eines Exportüberschusses dienen, sind verdeckte oder offene Subventionen oder eine Unterbewertung der heimischen Währung. In beiden Fällen geht der Exportüberschuß dann auf Kosten der ausländischen Konkurrenz. Nun wäre es sicherlich zu weit gegangen, Punkt d) als Ermutigung der Gläubiger an die Bundesregierung zur Subventionierung des deutschen Exportsektors zu verstehen. Punkt d) bringt aber in Verbindung mit dem Hinweis auf die Notwendigkeit, "die Schulden aus der laufenden Außenhandelsbilanz zu decken", die generelle Haltung der Gläubiger zum Ausdruck, daß ein Schuldner zur Begleitung seines Schuldendienstes legitimerweise aktive Exportförderung betreiben darf. Daß eine solche Politik angesichts ähnlicher Exportprodukte von Schuldner und Gläubigern zu Einbußen der Exportfähigkeit der Gläubigerseite führen muß, ist unausweichlich. Nimmt man Punkt d) in diesem Sinne als Ausdruck einer wirtschaftspolitischen Geisteshaltung, so ließe sich damit ein Teil der großen Geduld erklären, welche die Gläubiger als Mitglieder des IWF gegenüber der deutschen Währungspolitik aufbrachten. Mit Verweis auf die permanent überschüssige Handels- und Dienstleistungsbilanz der Bundesrepublik hätten die anderen Industrieländerregierungen ansonsten sehr viel deutlicher auf die Notwendigkeit einer Aufwertung der DM hinwirken können. Die von der Bundesrepublik verfolgte merkantilistische Unterbewertungsstrategie wurde aber vergleichsweise geduldig hingenommen.

Sicherlich waren es nicht nur die Gläubiger, die die Problematik der Transferfähigkeit und des deutschen Handelsbilanzsaldos zur Sprache brachten. Die Deutsche Delegation machte sich ihrerseits selbstverständlich auch für eine Steigerung des Außenhandelsüberschusses stark. Der deutsche Delegationsleiter Hermann Josef Abs brachte dies während der Vorkonferenz deutlich zum Ausdruck.

Die Transferfrage ist vor allem deshalb so schwierig und vielgestaltig, weil sich ihre Lösung nicht allein auf die Feststellung und Wertung von bereits gegebenen Tatsachen gründen kann, sondern weitgehend von der künftigen Wirtschafts-politik aller beteiligten Länder abhängt. Von dem Schuldner-land Deutschland kann mit Recht erwartet werden, daß es alles in seinen Kräften Stehende tut, um seine Transferkraft zu entwickeln. Aber ebenso ist es in die Hände der Gläubigerstaaten und der Handelsvertragspartner gelegt, wesentliche Voraussetzungen für die Steigerung der deutschen Transferfähigkeit zu schaffen. (Deutsche Auslandsschulden, 1951: 45)

Abs sprach hiermit die Gläubiger aber noch aus einem weiteren Grund an. Er sah in einer erfolgreichen Schuldenregelung eine Voraussetzung, um überhaupt wieder Zugang zu ausländischen Handelskrediten zu bekommen, welche ihrerseits eine wichtige Bedingung für die Steigerung der Transferfähigkeit darstellen. Desweiteren rief er ins Gedächtnis, daß ein einfaches Hochrechnen der Deviseneinnahmen, wie sie die Bundesrepublik während der Verhandlungen vereinbarte, wichtige Dinge außer acht ließ. Einerseits erhielt die Bundesrepublik zu diesem Zeitpunkt weiterhin ausländischen Wirtschaftshilfe, die wohl in naher Zukunft auslaufen werde, zum anderen kämen im Rahmen des Kalten Krieges auf die Bundesrepublik völlig neuartige Ausgaben zu, da sie an den Kosten für die Verstärkung der alliierten Streitkräfte in Westdeutschland beteiligt werde. Diese beiden Umstände wurden bereits zuvor auch von den Gläubigern mehrfach eingeräumt. Zum Beispiel erklärte Sir George Rendel, der Vorsitzende der Dreimächtekommission, gegenüber den privaten Gläubigervertretern zu Beginn der Vorkonferenz, man müsse sich

die Schwierigkeiten vor Augen halten, denen sich Deutschland zur Zeit sowohl hinsichtlich seines Haushalts als auch seiner Zahlungsbilanz gegenüber sieht. Es wird ferner die Tatsache im Auge behalten werden müssen, daß Deutschland nach wie vor ausländische Hilfe erhält und daß sich im Hinblick auf Deutschlands Beitrag für

die Verteidigung des Westens und im Zusammenhang mit der Verstärkung der alliierten Streitkräfte in Deutschland neue Probleme ergeben. Daraus ergibt sich zwangsläufig eine Begrenzung der in der nächsten Zukunft möglichen Zahlungen. ...

Wir müssen es deshalb vermeiden, eine Regelung zu treffen, die die deutsche Zahlungsbilanz so stark belastet, daß Deutschland dadurch veranlaßt wird, eine diskriminatorische und restriktive Devisen- und Handelspolitik einzuschlagen oder zu einer Politik zurückzukehren, die zu so unglücklichen Folgen geführt hat, wie wir sie in den dreißiger Jahren erlebten. (Deutsche Auslandsschulden, 1951: 35)

Aus dem hier Gesagten läßt sich zusammenfassen, daß sich bis Mitte 1951 zumindest die Regierungen Frankreichs, Großbritanniens und der USA der Transfer-schwierigkeiten bewußt waren, und daß sie als Ausweg nur die Möglichkeit sahen, der deutschen Seite großzügige Handelsbilanzüberschüsse zuzugestehen, oder dieselben zumindest nicht aktiv zu bekämpfen⁶.

Diese Auffassung setzte sich auch im größeren Kreis der Verhandlungsparteien während der Hauptkonferenz durch. In dem von der Hauptkonferenz verabschiedeten Schlußbericht vom August 1952 heißt es dazu:

21. Die Konferenz hat den Grundsatz anerkannt, daß der Transfer der nach dem Regelungsplan vorgesehenen Zahlungen die Entwicklung und die Aufrechterhaltung einer Zahlungsbilanzlage voraussetzt, in der diese Zahlungen wie andere Zahlungen für laufende Transaktionen durch Deviseneinnahmen aus Exporten und unsichtbaren Transaktionen gedeckt werden können, sodaß eine mehr als vorübergehende Inanspruchnahme der Währungsreserven vermieden wird. Hierbei ist die noch nicht wiederhergestellte Konvertierbarkeit der Währungen gebührend in Betracht zu ziehen. Die Konferenz hat daher anerkannt, daß die Entwicklung und die Aufrechterhaltung dieser Zahlungsbilanzlage durch weitere internationale Zusammenarbeit in Sinne einer liberaleren Handelspolitik,

einer Ausweitung des Welthandels und der Wiederherstellung der freien Konvertierbarkeit der Währungen erleichtert würden. Sie empfiehlt, daß alle Beteiligten den in diesem Absatz erwähnten Grundsätzen gebührend Rechnung tragen sollen.

22. Transferleistungen für Zins- und Tilgungsleistungen, die auf Grund des Regelungsplans geschuldet werden, sollen als Zahlungen für laufende Transaktionen behandelt, und, wo dies in Betracht kommt, als solche in alle Handels- und (oder) Zahlungsabkommen zwischen der Bundesrepublik und einem der Gläubigerstaaten eingeschlossen werden, gleichgültig, ob es sich dabei um zwei- oder mehrseitige Abkommen handelt.

Hans Gurski (1955: 265), der selbst bei den Verhandlungen in London für das Bundesfinanzministerium mitwirkte, erläutert in seinem juristischen Kommentar zum Londoner Schuldenabkommen die Wortwahl "Zahlungen für laufende Transaktionen". Der Begriff sei "offensichtlich dem Abkommen über den Internationalen Währungsfonds entnommen" worden und beziehe sich auf die "Durchführung von Zahlungen und Überweisungen für laufende internationale Geschäfte (current international transactions)". Im Abkommen über den IWF, dem die Bundesrepublik ebenfalls 1952 beigetreten war, heißt es in Kapitel XIX (i): "Unter Zahlungen für laufende Geschäfte sind Zahlungen zu verstehen, die nicht zum Zwecke des Kapitaltransfers vorgenommen werden". Noch deutlicher ist die Übereinstimmung zwischen den Formulierungen im IWF-Abkommen und im Schlußbericht der Hauptkonferenz in den jeweiligen englischen Texten, da dort statt der im deutschen divergierenden Begriffe "laufende Geschäfte" und "laufende Transaktionen" gleichlautend von "current transactions" gesprochen wird.

Eine Deckung des Schuldendienstes durch Kapitalimporte wie z.B. durch die Begebung neuer Auslandsanleihen oder durch die Verwendung der Devisenzuflüsse aus ausländischen Direktinvestitionen wird damit bewußt ausgeklammert. Vielmehr sollten sowohl Zinsen, wie auch Tilgungen aus einen laufenden Über-

⁶ Vgl. dazu auch den „Bericht des Ausschusses für „Grundsätzliche Fragen“ – Die Frage der deutschen Zahlungsfähigkeit“ der Londoner Vorkonferenz vom 20. Juli 1951 (Deutsche Auslandsschulden, 1951: 193)

schuß von Handels- und Dienstleistungsbilanz zu finanzieren sein. Da die Zinszahlungen an das Ausland als großer Negativposten in der Dienstleistungsbilanz der Bundesrepublik auftauchen, mußten diese also durch die Handelsbilanz weit überkompensiert werden. Die Überkompensierung ergibt sich daraus, daß auch die Tilgungen, die ansonsten als Rückerstattung früher erhaltener Kapitalimporte gelten und daher in der Kapitalbilanz auftauchen, aus dem Handelsbilanzüberschuß bestreitbar sein sollten.

Das Regierungsabkommen vom Februar 1953 erkennt diese Grundsätze der Hauptkonferenz ausdrücklich an. Unter Verweis auf den Schlußbericht der Hauptkonferenz wird schon in Absatz 9 der Präambel erklärt, "dass dieses Abkommen von den in dem genannten Bericht enthaltenen Grundsätzen und Zielsetzungen getragen ist".

Noch konkreter wird diese Anerkennung in den Artikeln 9 und 34 des Abkommens.

Artikel 9 ist die fast wörtliche Übernahme des oben zitierten Absatzes 22 des Konferenzberichts:

Transferleistungen für Zins- und Tilgungsleistungen gemäß diesem Abkommen sind als Zahlungen für laufende Transaktionen zu behandeln und sind, wo es in Betracht kommt, in zwei- oder mehrseitigen Vereinbarungen über den Handels- und Zahlungsverkehr zwischen der Bundesrepublik Deutschland und den Gläubigerstaaten vorzusehen.

Demnach mußte der deutsche Schuldendienst gegenüber einem Gläubigerland bei bilateralen Zahlungs- und Handelsabkommen als getätigte Importe von deutscher Seite angesehen werden.

"Damit wurde - je nach Sichtweise - eine Verpflichtung zu bzw. ein Anspruch auf eine aktive Handelsbilanz Deutschlands gegenüber dem jeweiligen Vertragspartner begründet, der bei umfassender Geltung dieser Richtlinie einen deutschen Leistungsbilanzüberschuß in Höhe der Tilgungszahlungen bedeutet hätte." (Kampffmeyer (1987): 53)

Denkt man dies zuende, so ergab sich theoretisch nicht nur ein Anspruch auf einen deutschen Handelsbilanzüberschuß gegenüber den Gläubigern als Gruppe, sondern gegenüber jedem einzelnen Gläubigerland in Höhe des bilateralen Schuldendienstes.

Ein solcher bilateraler Anspruch, so er bestand, wurde von der Bundesrepublik nicht ausgeübt. Zwar hatte die Bundesrepublik schon bei Beginn der Schuldendienstzahlungen 1953 einen globalen Handelsbilanzüberschuß von über 2,5 Mrd. DM, und schon allein aus dem summierten Handelsbilanzsaldo gegenüber den acht bedeutendsten Gläubigerländern (USA, England, Schweiz, Frankreich, Holland, Schweden, Belgien, Italien) konnte die Bundesrepublik den nach dem Londoner Abkommen fälligen Schuldendienst von 567 Mio. bzw. 765 Mio. DM zahlen (vgl. Tabelle 1). Gegenüber dem Hauptgläubiger USA blieb die Handelsbilanz aber bis Ende der 1960er Jahre defizitär. Um so bemerkenswerter ist es, daß dieses gewaltige Defizit gegenüber den USA im Handel mit den europäischen Gläubigern mehr als ausgeglichen wurde. Die Überschüsse gegenüber den Europäischen Handelspartnern brachten aber keine US-\$ in die deutsche Devisenkasse und daher blieb das Defizit gegenüber den USA bis zur Wiederherstellung der vollen Konvertierbarkeit der DM im Jahre 1958 durchaus problematisch.

Tabelle 1:

Handelsbilanzsaldo (HBS) und Anteil am deutschen Außenhandel (Antl. AH) nach Gläubigerländern

BRD ggü.	Welt	USA		Westalliierte: USA, Großbritannien, Frankreich		8 bedeutende Gläubigerländer: Westalliierte, Schweiz, Holland, Schweden, Belgien, Italien		Fälliger Schulden- dienst gemäß Londoner Abkommen
		HBS	Antl. AH	HBS	Antl. AH	HBS	Antl. AH	
in Mio. DM	HBS	HBS	Antl. AH	HBS	Antl. AH	HBS	Antl. AH	
1952	708	-1680	10,8%	-2052	28,1%	-492	61,9%	567
1953	2496	-720	9,0%	-1044	25,1%	876	59,8%	567
1954	2698	-1001	8,4%	-761	17,7%	2112	48,0%	567
1955	1245	-1591	9,6%	-1418	19,1%	1328	49,1%	567
1956	2897	-1896	10,3%	-1184	20,0%	2480	49,3%	567
1957	4272	-3132	12,0%	-2160	21,4%	2220	50,5%	567
1958	5868	-1548	10,0%	-876	19,7%	2580	48,7%	565
1959	5364	-792	10,8%	-552	22,6%	2244	52,3%	565
1960	5232	-2256	10,7%	-1860	24,3%	2736	53,4%	565
1964	6084	-3276	10,4%	-2196	25,9%	3576	60,1%	565
1968	18372	1992	10,9%	5076	27,2%	11124	62,2%	565

Tabelle 1 macht deutlich, daß die Bundesrepublik sowohl im globalen Außenhandel wie auch im Handel mit den Gläubigern einen permanenten Überschuß erwirtschaften konnte. Nun wäre es zweifellos zu einfach, diesen Überschuß monokausal nur auf die Regelung im Londoner Schuldenabkommen zurückzuführen. Die Industrieinfrastruktur und das hohe Bildungs- und Ausbildungsniveau in Westdeutschland waren zweifellos ein günstiges Umfeld für eine hohe Wettbewerbsfähigkeit im Außenhandel.

Nichtsdestotrotz dürfen die handelspolitischen Zugeständnisse der Gläubiger im Londoner Schuldenabkommen aber nicht unterschätzt werden. Denn eine hohe deutsche Wettbewerbsfähigkeit hätte sich im Falle stärkerer Handelsbeschränkungen seitens der Gläubiger sehr viel weniger stark in einem Außenhandelsüberschuß niedergeschlagen.

In diesem Zusammenhang ist noch auf einen weiteren Mechanismus im Londoner Schuldenabkommen hinzuweisen, der der Bundesrepublik für den Fall geringerer Handelsbilanzüberschüsse ein Anrecht auf erneute Verhandlungen mit den Gläubigern einräumte. Diese Möglichkeit wird in Artikel 34 unter der Überschrift "Konsultationen" geregelt.

Im Interesse einer beständigen und wirksamen Durchführung dieses Abkommens und seiner Anlagen zur Zufriedenheit aller Beteiligten wird, unbeschadet der von der Bundesrepublik Deutschland übernommenen Verpflichtungen, folgendes vorgesehen:

(A) Die hauptsächlich beteiligten Parteien dieses Abkommens werden in Beratungen eintreten, wenn die Regierung der Bundesrepublik Deutschland oder die Regierung eines Gläubigerstaates, auf den ein wesentlicher Anteil an den durch dieses Abkommen erfaßten Schulden entfällt, darum ersucht. Alle Parteien dieses Abkommens sind berechtigt, an den Beratungen teilzunehmen; im Falle ihrer Teilnahme können sie Vertreter der in Betracht kommenden Gläubiger oder Schuldner ihres Staates hinzuziehen.

(B) Befassen sich die Beratungen mit einer Lage, in der sich die Bundesrepublik Deutschland nach ihrer Auffassung Schwierigkeiten bei der Erfüllung ihrer

Auslandsverbindlichkeiten gegenübersteht, so ist allen massgeblichen wirtschafts-, finanz- und währungspolitischen Gesichtspunkten Beachtung zu schenken, die auf die Transferfähigkeit der Bundesrepublik Deutschland, wie sie durch innere und äussere Umstände beeinflusst wird, und auf die beständige Erfüllung der Verpflichtungen der Bundesrepublik nach diesem Abkommen und seinen Anlagen sowie nach den Abkommen über die Nachkriegswirtschaftshilfe Bezug haben. Die Grundsätze, von denen sich die Konferenz über Deutsche Auslandsschulden leiten liess, die Ziele, die sie verfolgt, und die Zusage der Regierung der Bundesrepublik Deutschland, alles in ihren Kräften stehende zu tun, um die Erfüllung dieser Verpflichtungen zu sichern, sind gebührend zu berücksichtigen. Auf Beschluß der an den Beratungen hauptsächlich beteiligten Parteien dieses Abkommens ist der Rat geeigneter internationaler Organisationen oder anderer unabhängiger Organisationen einzuholen. Ein entsprechendes Ersuchen kann von der Bundesrepublik Deutschland oder einer anderen hauptsächlich beteiligten Partei dieses Abkommens gestellt werden.

Auch hier findet sich wieder der Verweis auf die Grundsätze des Absatz 21 des Schlußberichts der Hauptkonferenz und hinsichtlich der Transferfähigkeit der Bundesrepublik wird nochmals anerkannt, das sie von "inneren und äusseren Umständen beeinflusst wird". Man darf Artikel 34 sicherlich nicht als eine "Escape"-Klausel verstehen, die es der Bundesrepublik erlaubt hätte, einseitig den Schuldendienst einzustellen, wenn "nach ihrer Auffassung Schwierigkeiten bei der Erfüllung ihrer Auslandsverbindlichkeiten" abzusehen seien. Die Bundesregierung hätte aber im Falle eines Transferproblems, wie es sich aus mangelnden Handelsbilanzüberschüssen gegenüber den Gläubigern ergeben hätte, auf die in Artikel 34 vorgesehenen Beratungen drängen können. Dem Abschnitt b) entsprechend, hätte in den Beratungen dann ein Kompromiß zwischen Schuldner und Gläubigern gefunden werden müssen. Dieser hätte beteiligten Regierungen zwar nicht direkt juristisch gebunden, "dem Beratungsergebnis kommt jedoch wegen der

Autorität des Gremiums eine bindungsähnliche Bedeutung zu." (Gurski, 1955: 469).

Die Bundesregierung hatte sich für den Abkommens-text ursprünglich eine noch klarere Regelung gewünscht. Sie wollte eine wirkliche "Escape"-Klausel, die es v.a. im Fall eines zu geringen positiven Handelsbilanzsaldos erlaubt hätte, die Verpflichtungen aus dem Londoner Schuldenabkommen auszusetzen und Nachverhandlungen einzuberufen. Gegen derartig weitgehende Zugeständnisse haben sich die Gläubiger allerdings nachdrücklich gewehrt. Als Kompromiß wurden dann die Verweise auf die Grundsätze des Schlußberichts zusammen mit der Möglichkeit von Konsultationen in Form des Absatzes 9 der Präambel und des Artikels 34 in das Abkommen aufgenommen.

Die Bundesregierung wies dem Artikel 34 in ihrer "Denkschrift zu dem Abkommen über deutsche Auslandsschulden", welche zusammen mit dem Gesetzesentwurf zur Ratifizierung des Londoner Schuldenabkommens 1953 dem Bundestag zugeleitet wurde, "von den Artikeln des Abkommens, die sich mit den Transferfragen befassen, ..., die entscheidende Bedeutung zu." (Denkschrift, 1953: 166) Gleichzeitig verwies sie nochmals auf den Schlußbericht der Hauptkonferenz, in dem "einstimmig von den Gläubigern und Schuldner und allen beteiligten Vertretern von 31 Ländern" das Prinzip anerkannt worden sei, "daß die Deckung für die Transferverpflichtungen Deutschlands nur aus einem laufenden Überschuss der Handels- und Dienstleistungsbilanz gefunden werden müsse" (Denkschrift, 1953: 158; vgl. auch Abs (1991: 194).

Zum Abschluß des ersten Teils läßt sich resümieren, daß das Londoner Schuldenabkommen eindeutige und aufschlußreiche Verbindungen zwischen Schuldenmanagement und Handelspolitik knüpft. Es erkennt die ökonomische Notwendigkeit an, daß sich ein Land langfristig nur durch einen Handelsbilanzüberschuss aus seiner Auslandsverschuldung lösen kann. Um einen solchen Handelsbilanzüberschuss zu erwirtschaften, auch da läßt das Londoner Schuldenabkommen keinen Zweifel offen, bedarf es Anstrengungen auf der Schuldner- und Gläubigerseite. Gläubiger müssen ihren Beitrag dazu leisten, daß der Schuldner seinen Schuldendienst aus einer überschüssigen Handelsbilanz gegenü-

ber den Gläubigern bezahlen kann. Diese Defizite müssen die Gläubiger als bewußte Konzession hinnehmen. Das Londoner Schuldenabkommen hat gezeigt, daß ein solches handelspolitisches Kalkül ein notwendiger Bestandteil einer ganzheitlichen und auf Langfristigkeit angelegten Schuldenlösung ist. Noch wichtiger

aber war, daß nach dieser "Einsicht in die Notwendigkeit" auf Gläubiger- und Schuldnerseite der politische Wille vorhanden war, die auf Papier gemachten Zugeständnisse auch in der Realität einzulösen. Die Entwicklung der westdeutschen Handelsströme gegenüber den Gläubigern geben davon ein eindrucksvolles Zeugnis.

TEIL II

Lehren für eine Neuordnung der Handelsströme zwischen Gläubigern und Schuldnern heute

Der erste Teil schloß mit der Feststellung, daß jede ganzheitliche Schuldenlösung auch handelspolitisch Vorsorge dafür tragen muß, wie sich die Schuldner durch die Erwirtschaftung von Handelsbilanzüberschüssen gegenüber den Gläubigern langfristig wieder aus ihrer Verschuldung herausarbeiten können. Diese Einsicht wird im Folgenden als "Grundsatz der überschüssigen Handelsbilanz" bzw. als "Überschuß-Grundsatz" bezeichnet.

Der zweite Teil wird nun versuchen, diesen Grundsatz auf die Situation von 66 verschuldeten Entwicklungsländern zu übertragen. In einem ersten Schritt muß zunächst einmal ermittelt werden, wieweit die heutigen Handelsströme von diesem Grundsatz abweichen. Wie sehen die Handelsbilanzsalden der 66 Schuldner gegenüber den 19 Gläubigern aus?⁷

Wie sich zeigen wird, haben die Schuldner überwiegend negative Handelsbilanzsalden gegenüber den Gläubigern, verstricken sich also von daher immer tiefer in die Verschuldung.

Wie kann dieser Zustand überwunden werden? Dies ist die zweite große Frage des zweiten Abschnitts.

Methodischen Überlegungen

Beginnen wir mit einem Berechnungsmodell. Um den Überschuß-Grundsatz mit der heutigen Situation der

66 Schuldner anzuwenden müßte man alle bilateralen Handelsbilanzen und Schuldendienstzahlungen kennen. Erstere sind jährlich als Direction of Trade Statistics vom IWF (IMF, 1999) gut dokumentiert, während letztere nur in sehr unzureichendem Maße verfügbar sind. Die meisten Gläubigerländer weigern sich beharrlich, regelmäßig über ihre bilateralen Schuldendiensteinnahmen Auskünfte zu erteilen. Die jüngsten Zahlen, die z.B. für Deutschland verfügbar sind, stammen aus einer parlamentarischen Anfrage an die deutsche Bundesregierung aus dem Jahre 1994. Es gibt bisher nur eine einzige systematische Zusammenstellung (EURODAD, 1996) über die bilateralen Schuldendienstzahlungen an mehrere Gläubigerländer. Diese Aufstellung umfaßt die bekannten Zahlungen aller Schuldner an 19 Gläubigerländer, untersucht aber nur den Schuldendienst auf die langfristigen Schulden bei Regierungen ("öffentliche Gläubiger") und die Zeitreihen enden 1994. Eine Liste der 19 Länder findet sich weiter unten.

Was aber ist mit dem langfristigen Schuldendienst gegenüber privaten Gläubigern (v.a. Banken, Investmentfonds, Pensionsfonds) und mit den Zahlungen für die kurzfristigen Schulden (unter einem Jahr Laufzeit)? Auch der Schuldendienst an multilaterale Gläubiger wie IWF, Weltbank und regionale Entwicklungsbanken ist damit noch nicht berücksichtigt.

Wollte man das Londoner Modell übertragen, so müßte man natürlich auch den Schuldendienst für alle anderen Schuldenkategorien beachten.

⁷ Zur Erläuterung der Länderauswahl siehe Einleitung

Zwar sind die Schuldendienstzahlungen auch für die letztgenannten Kategorien als Aggregate bekannt, sie lassen sich aber nicht nach einzelnen Gläubigerländern oder -gruppen aufteilen oder gewichten. Aus diesem Grunde bleibt fast völlig im Dunkeln, wer überhaupt die Gläubiger sind und wie sich die Schulden und der Schuldendienst auf sie verteilt.

Es tauchen aber noch viele weitere Schwierigkeiten auf. Wie z.B. sollen die multilateralen Gläubiger behandelt werden? Sie sind keinem Gläubigerland zuzurechnen und ein Handelsbilanzüberschuß gegenüber dem IWF oder der Weltbank läßt sich bekanntlich nicht erwirtschaften. Theoretisch müßten die bilateralen Gläubiger Handelsbilanzdefizite auch für den Schuldendienst an die multilateralen Gläubiger mit übernehmen, z.B. gestaffelt nach ihren Anteilen in IWF und Weltbank.

Ebenfalls schwierig ist die Zuordnung des Schuldendienstes an private Gläubiger. Viele der großen westlichen Geschäftsbanken und Investmenthäuser wickeln große Teile ihrer Zahlungen über Tochterunternehmen und Filialen in Off-Shore-Zentren und Steueroasen ab, obwohl der Schuldendienst letztlich bei den Konzernzentralen in New York, Tokio, London und Frankfurt landet. Auch dieser Schuldendienst müßte also eigentlich von den USA, Großbritannien, Japan und Deutschland als Handelsbilanzdefizit ermöglicht werden. Ähnliche Probleme gibt es für den kurzfristigen Schuldendienst.

Da sich diese Probleme nicht abschließend lösen lassen, kann hier nur eine vorsichtige Modellrechnung aufgestellt werden. Sie ist von höchster Zurückhaltung geprägt, die rechnerisch immer der Gläubigerseite zugute kommt. Sämtlicher Schuldendienst gegenüber privaten und multilateralen Gläubigern und die Zahlungen auf kurzfristige Schulden bleiben unberücksichtigt. Den Gläubigern wird also nur abverlangt, daß sie in dem Maße bilaterale Handelsbilanzdefizite hinnehmen, wie sie selber als Regierung von den einzelnen Schuldnerländern Zahlungen erhalten.

Zur Illustration: Der Anteil des langfristigen Schuldendienstes der 66 Schuldner an bilaterale Gläubiger im Verhältnis zu ihrem Gesamtschuldendienst an alle Gläubiger lag in jüngerer Zeit bei unter 16 Prozent (Bemessungszeitraum: 1990-1997)

(Zahlen nach World Bank, 1999).

Das zentrale Argument des Überschuß-Grundsatzes lautet, daß die Schuldnerländer aus eigener Kraft die Devisen zur Bedienung der Schulden erwirtschaften können müssen. Bisher ist stillschweigend davon ausgegangen worden, daß diese Devisen nur auf dem Wege einer überschüssigen Handelsbilanz erwirtschaftet werden können. Natürlich haben die Schuldnerländer aber auch andere Deviseneinnahmen. Die Fokussierung auf die Handelsbilanz bedarf daher einer weiteren Begründung. Deviseneinnahmen aus Kreditzuflüssen sollten aus den in der Einleitung genannten Gründen selbstverständlich nicht zur Finanzierung des Schuldendienstes verwandt werden, da dies die Verschuldungsposition nur verschärft. Dasselbe gilt für Einnahmen aus Direktinvestitionen, weil solche Zuflüsse Gewinnretransfers nach sich ziehen. Es bleiben also nur die anderen Kategorien der Leistungsbilanz, nämlich die Dienstleistungs- und die Übertragungsbilanz.

Es gibt keinen Grund, die Dienstleistungs- der Handelsbilanz nicht gleichzustellen. Schuldnerländer können ihren Devisenüberschuß auch im Dienstleistungsverkehr erwirtschaften. Da Zinszahlungen allerdings als Vergütung für die Überlassung von Kapital in der Dienstleistungsbilanz als Importe auftauchen, drückt eine Schuldnerposition naturgemäß auf die Dienstleistungsbilanz.

Von den 66 Schuldnerländern weisen 55 einen negativen Dienstleistungsbilanzsaldo auf (vgl. Anhang 2, Spalte 7). Wenn der Schuldendienst, wie bisher angenommen, aus der überschüssigen Handelsbilanz bezahlt werden soll, dann darf der Dienstleistungsbilanzsaldo allerdings auch im Umfange der Zinszahlungen negativ sein. Für 49 der 66 Länder übersteigt aber das Defizit der Dienstleistungsbilanz die Höhe der Zinszahlungen, sie erwirtschaften also auch im sonstigen Dienstleistungsverkehr ein Defizit (vgl. Spalte 8). Kein einziges der zehn Länder mit positiver Dienstleistungsbilanz kann über Dienstleistungen seine defizitäre Handelsbilanz ausgleichen.

Im Prinzip sollten Dienstleistungs- und Handelsbilanzen gleichermaßen beim Überschuß-Grundsatz berücksichtigt werden. Leider sind aber keine international synchronisierten Statistiken für den bilateralen

Dienstleistungsverkehr erhältlich. Da, wie gesehen, die Dienstleistungsbilanzen in aller Regel die Leistungsbilanzen der Schuldnerländer zusätzlich belasten, statt den defizitären Handelsbilanzen entgegenzuwirken, erscheint aber eine Nichtberücksichtigung der Dienstleistungsbilanz zulässig. Tatsächlich würde ihre Berücksichtigung für die meisten Schuldnerländern deutlich machen, daß sie noch weiter von einem Überschuß gegenüber den Gläubigern entfernt sind.

In Anlage 2 befindet sich eine genauere Aufstellung der Dienstleistungsbilanzen.

Damit verbleibt als letzte Kategorie von Deviseneinnahmen die Übertragungsbilanz. Die Übertragungsbilanz enthält den Zu- und Abfluß von Devisen, ohne daß dem eine konkrete Gegenleistung entspräche. Für die Schuldnerländern besteht dieser Posten v.a. aus empfangenen Entwicklungshilfeszuschüssen. Dies macht schon deutlich, daß Deviseneinnahmen aus einem Übertragungsbilanzüberschuß keineswegs einem Handelsbilanzüberschuß vergleichbar sind oder darauf angerechnet werden sollten. Würde man die Entwicklungshilfeszuschüsse als reguläre Deviseneinnahmen der Schuldner zu deren Deviseneinkommen aus dem Außenhandel hinzurechnen, so würde dies zum einen bedeuten, die Entwicklungshilfe einfach als Durchlaufposten zum Begleichen der Schuldendienstrechnung anzusehen. Entwicklungshilfe hat aber einen durchaus weitergehenden Anspruch, als nur für Zins- und Tilgungszahlungen "recycled" zu werden. Zweitens sind Entwicklungshilfeszuschüsse vom Schuldnerland in ihrer Höhe und zukünftiger Entwicklung nicht zu kontrollieren. Sich zu sehr auf sie zu verlassen, würde eine zusätzliche Abhängigkeit der Schuldner von den Geberländern (d.h. in der Regel von den Gläubigern) festschreiben. Zum dritten sind Entwicklungshilfeszuschüsse keine frei disponiblen Gelder, sondern Projektfinanzierungen. Oftmals gibt es Auflagen seitens der Geber, wie die Entwicklungshilfegelder mindestens zum Teil für Importe aus den Geberländern zu verwenden sind ("Lieferbindungen").

Deviseneinnahmen aus der Entwicklungshilfe und aus regulärer Außenhandelstätigkeit sind aber auch aus

entwicklungsstrategischen Gründen keineswegs miteinander zu vergleichen. Ein Handelsbilanzüberschuß deutet auf einen leistungsfähigen Exportsektor hin, der oftmals selbst ein Ort technologischer Innovation und des Vorantreibens von Forschung, Entwicklung und Bildung ist. Somit steht ein Handelsbilanzüberschuß für einen aktiven und leistungsfähigen Wirtschaftssektor, der im Zusammenspiel mit der Binnenwirtschaft einen wichtigen Beitrag zur wirtschaftlichen Entwicklung leisten kann. Gänzlich anders stellt sich die Situation bei Entwicklungshilfeszuschüssen dar. Hier handelt es sich oftmals eher um reine Alimentierung, die in Verbindung mit ihren wirtschaftspolitischen Konditionalitäten und Lieferbindungen wenig zur Freisetzung einer wirtschaftlichen Entwicklungsdynamik beiträgt. Oftmals verstärkt sie eher die Abhängigkeit der Empfängerländer, selbst wenn dies von den Gebern nicht gewollt ist.

Zusammenfassend läßt sich feststellen, daß die Schuldner ihren Überschuß gegenüber den Gläubigern ausschließlich in den Bereichen von Waren- und Dienstleistungsverkehr erwirtschaften müssen.

Bilaterale Handelsbilanzsalden zwischen 66 Schuldner- und 19 Gläubigerländern

Im Londoner Schuldenabkommen waren zwar alle Gläubiger gleichermaßen angehalten, den Schuldnern im Umfange ihres Schuldendienstes bilaterale Handelsbilanzüberschüsse zu gewähren. Wie im Fall der USA gesehen, gab es aber auch im Fall des Londoner Schuldenabkommens Ausnahmen von der Regel.

Bevor wir die Gläubiger im Einzelnen untersuchen, soll daher überprüft werden, ob die einzelnen Schuldnerländer ihren Schuldendienst gegenüber den 19 Gläubigern als Gruppe aus einem laufenden Handelsbilanzüberschuß bestreiten konnten.

Diese Frage kann verallgemeinernd mit Nein und differenzierend mit Tabelle 2 beantwortet werden.

Tabelle 2:
Bilaterale Handelsbilanzen gegenüber Gruppe der 19 Gläubigerländer

in Mio US-\$	Handelsbilanzsaldo gegenüber Gruppe der 19 Gläubigerländer		Besteht ein Handelsbilanzüberschuf im Gesamtzeitraum 1990-1994?	Wie hoch wäre die Reduzierung des Schuldendienstes gewesen, wenn er nur aus dem Handelsbilanzüberschuf hätte bezahlt werden müssen (Bemessungszeitraum 1990-1994)?			
	1990	1994				Betrag	in %
Algeria	1.550,7	-6,9	Ja		0 %		
Angola	1.914,1	1.712,0	Ja		0 %		
Argentina	3.706,6	-6.537,5	Nein	100 %			
Bangladesh	-370,2	675,2	Ja			231,2	17,8%
Belize	-59,4	-54,3	Nein	100 %			
Benin	-67,2	-251,5	Nein	100 %			
Bolivia	128,5	-3,6	Nein	100 %			
Brazil	-4.881,0	-16.907,3	Nein	100 %			
Burkina Faso	-228,7	-151,1	Nein	100 %			
Burundi	-88,4	-64,5	Nein	100 %			
Cameroon	436,0	519,0	Ja		0 %		
Central African Republic	-26,6	-2,9	Nein	100 %			
Chad	-46,3	-32,9	Nein	100 %			
Chile	2.093,2	322,2	Ja		0 %		
Colombia	1.149,2	-1.503,1	Ja		0 %	2.012,2	99,3%
Congo, Rep.	644,8	443,3	Ja		0 %		
Cote d'Ivoire	468,6	498,5	Ja		0 %		
Dominica	-40,2	-33,2	Nein	100 %			
Ecuador	359,2	295,8	Ja		0 %		
Ethiopia	-481,4	-324,0	Nein		0 %		
Gabon	1.290,3	1.346,5	Ja		0 %		
Gambia, The	31,0	-95,3	Nein	100 %			
Ghana	-11,0	-159,9	Nein	100 %			
Guinea	19,2	5,0	Nein	100 %			
Guinea-Bissau	-71,9	-35,7	Nein	100 %			
Guyana	18,0	195,2	Ja		0 %		
Haiti	-232,9	-292,1	Nein	100 %			
Honduras	78,2	-140,9	Nein	100 %			
India	-3.739,9	1.267,5	Nein	100 %			
Indonesia	3.645,8	3.919,0	Ja		0 %		
Jamaica	-417,0	-183,7	Nein	100 %			
Jordan	-1.326,5	-1.633,0	Nein	100 %			
Kenya	-886,2	-511,0	Nein	100 %			
Lao PDR	-26,0	-12,0	Nein	100 %			
Madagascar	-44,1	-22,5	Nein	100 %			
Malawi	17,5	117,0	Ja		0 %		
Malaysia	-3.548,7	-8.171,1	Nein	100 %			
Mali	-213,0	-172,7	Nein	100 %			
Mauritania	63,1	-0,7	Ja			47,4	70,7%
Mauritius	300,7	264,6	Ja		0 %		
Morocco	-1.698,6	-1.960,6	Nein	100 %			

	Handelsbilanzsaldo gegenüber Gruppe der 19 Gläubigerländer		Besteht ein Handelsbilanzüberschuß im Gesamtzeitraum 1990-1994?	Wie hoch wäre die Reduzierung des Schuldendienstes gewesen, wenn er nur aus dem Handelsbilanzüberschuß hätte bezahlt werden müssen (Bemessungszeitraum 1990-1994)?			
	1990	1994				Betrag	in %
Mozambique	-396,8	-212,8	Nein	100 %			
Myanmar	-209,1	-0,9	Nein	100 %			
Nicaragua	-49,6	-82,6	Nein	100 %			
Niger	17,6	-72,8	Nein	100 %			
Nigeria	6.166,5	5.700,1	Ja		0 %		
Pakistan	-653,4	-25,5	Nein	100 %			
Panama	-475,5	-956,7	Nein	100 %			
Peru	721,5	-176,2	Ja		0 %		
Philippines	-646,7	-3.113,9	Nein	100 %			
Rwanda	-101,8	-88,6	Nein	100 %			
Sao Tome and Principe	-28,8	-43,0	Nein	100 %			
Senegal	-476,3	-477,3	Nein	100 %			
Sierra Leone	12,1	69,6	Ja			29,9	89,0%
St. Vincent and the Grenadines	-41,4	-63,8	Nein	100 %			
Syrian Arab Republic	372,5	-813,7	Nein	100 %			
Tanzania	-492,3	-356,9	Nein	100 %			
Thailand	-5.351,4	-7.507,9	Nein	100 %			
Togo	-255,5	-108,9	Nein	100 %			
Tunisia	-1.678,2	-1.632,7	Nein	100 %			
Uganda	-125,1	49,0	Nein	100 %			
Uruguay	205,8	-383,6	Nein	100 %			
Venezuela	7.844,3	4.300,6	Ja		0 %		
Vietnam	61,9	399,6	Ja		0 %		
Zambia	-360,4	97,4	Ja		0 %		
Zimbabwe	61,1	177,2	Nein	100 %			
Summe/Anzahl	3.530,7	-33.007,6	21 Ja 45 Nein	45 100 %	17 0 %		

45 Schuldnerländer hatten gegenüber der Gruppe der 19 Gläubigerländer im Zeitraum 1990-1994 ein Handelsbilanzdefizit. Würde der Überschuß-Grundsatz gelten, so hätten sie ihren Schuldendienst gegenüber den Gläubigern für diesen Zeitraum komplett aussetzen dürfen. Bei vier weiteren Ländern war der Handelsbilanzüberschuß niedriger als der gezahlte Schuldendienst. Bangladesch, Kolumbien, Mauretanien und Sierra Leone hätten entsprechend der letzten beiden Spalten nur deutlich reduzierten Schuldendienst zahlen müssen. Nur 17 von 66 Länder haben ihren bilateralen Schuldendienst aus einem Handelsbilanzüberschuß

bezahlt. Man muß sich allerdings zusätzlich vergegenwärtigen, daß es hier nur um den faktisch gezahlten bilateralen Schuldendienst geht. Würde man den vertragsgemäß fälligen bilateralen Schuldendienst zugrunde legen (die 17 Länder haben 1993 durchschnittlich nur 65 Prozent des insgesamt fälligen Schuldendienstes gezahlt), so würde sich die Liste der 17 Länder weiter reduzieren. Ferner ist die Liste dahingehend einzuschränken, daß die bilateralen Dienstleistungsbilanzen gegenüber den 19 Gläubigerländern mangels verfügbarer Daten nicht berücksichtigt werden konnten. Es gibt gute Gründe anzunehmen, daß ein beträchtlicher Teil

der gesamten Dienstleistungsbilanzdefizite (den Zinsdienst nicht berücksichtigt) im Dienstleistungsverkehr mit den 19 Gläubigerländern entstehen (z.B. in den Bereichen Bau-, Beratungs-, Finanz- und Versicherungsdienstleistungen). Der Handelsbilanzüberschuß von 10 dieser 17 Länder reicht nicht aus, um dieses Defizit in der Dienstleistungsbilanz jenseits des Zinsdienstes auszugleichen⁸.

Die Handelsbilanz aller 66 Schuldner gegenüber den 19 Gläubigern belief sich von 1990-1994 im Jahresdurchschnitt auf ca. 16 Mrd. US-\$ (vgl. Tabelle 3). Im glei-

chen Zeitraum wurden jährlich 10,5 Mrd. US-\$ an Schuldendienst gezahlt. Hätte der Schuldendienst aus den laufenden Handelsbilanzüberschüssen bezahlt werden sollen, so hätten die 19 Gläubigerländer Waren im Wert von ca. 26 Mrd. US-\$ zusätzlich aus den Schuldnerländern importieren müssen.

Diese Konstellation dürfte sich seit 1994 noch drastisch verschärft haben. Das oben genannte durchschnittliche Handelsbilanzdefizit aller Schuldner ist nämlich von 16 auf über 57 Mrd. US-\$ gestiegen (Jahresdurchschnitt 1995-1998).

Tabelle 3:

Wie vielen Schuldnerländern gelang es, gegenüber einzelnen Gläubigern einen Handelsbilanzüberschuß (HBÜ) zu erwirtschaften (Zeitraum 1990-1994)?

Saldo Jahresdurchschnitt (Mio. US-\$)	Für alle 66 Schuldnerländer 1990-1994				Wieviel mehr von den Schuldnerländern importieren?
	Anzahl der Schuldner mit HBÜ	Erhaltener bilateraler Schuldendienst		Handelsbilanz	
		Betrag	anteilig		
Australien	7	36,7	0,3%	-3.110,6	3.147,30
Belgien-Luxemburg	30	74,7	0,7%	128,6	-53,90
Dänemark	9	67,5	0,6%	-403,6	471,10
Deutschland	22	1.594,4	15,2%	-6.941,3	8.535,70
Finnland	10	8,9	0,1%	-811,7	820,60
Frankreich	17	814,4	7,8%	-3.730,5	4.544,90
Großbritannien	24	479,3	4,6%	-23,6	502,90
Italien	21	199,4	1,9%	-425,6	625,00
Japan	12	4.017,7	38,2%	-13.172,9	17.190,60
Kanada	21	342,8	3,3%	-1.331,3	1.674,10
Niederlande	32	330,0	3,1%	7.167,0	-6.837,00
Norwegen	15	15,5	0,1%	-238,1	253,60
Österreich	7	71,8	0,7%	-496,8	568,60
Portugal	49	15,2	0,1%	559,8	-544,60
Schweden	10	49,9	0,5%	-1.857,3	1.907,20
Schweiz	12	50,6	0,5%	-3.043,3	3.093,90
Spanien	40	382,7	3,6%	1.554,2	-1.171,50
USA	25	1.953,1	18,6%	10.240,0	-8.286,90
G7	20	9401,2	89,5%	-15.385,3	24.786,50
Summe alle 19		10.504,7	100,0%	-15.937,2	26.441,90

⁸ Dieses Defizit besteht allerdings auch nicht notwendigerweise gegenüber den 19 Gläubigern. Es handelt sich vielmehr um das Defizit im gesamten Dienstleistungsverkehr mit allen Ländern.

Tabelle 3 zeigt, wie sehr sich die Gläubiger im Sinne des Überschuf-Grundsatzes qualitativ unterscheiden. Betrachten wir zunächst die erste Spalte. Dort findet sich die Anzahl von Schuldner, die gegenüber dem einzelnen Gläubiger einen Handelsbilanzüberschuf erzielen konnten. Diese Zahl ist mit 7 Schuldner bei Australien und Österreich am niedrigsten und mit 49 Schuldner bei Portugal am höchsten. Die zweite und dritte Spalte zeigt deutlich die sehr ungleiche Verteilung des Schuldendienstes. Über 38 Prozent des bilateralen Schuldendienstes ging 1990-1994 an Japan. Die drei bedeutendsten Gläubiger, d.h. Japan, die USA und Deutschland, erhielten zusammen 72 Prozent der bilateralen Schuldendienstes.

Die vierte Spalte eröffnet die durchaus überraschende Erkenntnis, daß die 66 Schuldner zusammen gegenüber einzelnen Gläubigern wie z.B. den Niederlanden, Spanien oder den USA durchaus einen deutlichen Handelsbilanzüberschuf erwirtschaften konnten. In Verbindung mit der ersten Spalte wird jedoch klar, daß dies nicht notwendig einen Überschuf für jedes der 66 Schuldnerländer bedeuten muß, sondern daß offensichtlich einige Schuldner die bilateralen Defizite der anderen Schuldner überkompensieren. Eine genaue Aufschlüsselung der 66 bilateralen Handelsbilanzen für jedes einzelne Gläubigerland findet sich im Anhang 3.

In Verbindung mit der fünften Spalte wird auch deutlich, daß der Handelsbilanzüberschuf der 66 Schuldner gegenüber den USA, den Niederlanden, Spanien, Belgien-Luxemburg und Portugal tatsächlich hoch genug ist, um den geleisteten Schuldendienst daraus zu

finanzieren. Dies wird dadurch angezeigt, daß die notwendige zusätzlich zu importierende Menge zur Erfüllung des Überschuf-Grundsatzes negativ ist. Vorbehaltlich der Tatsache, daß einige Schuldner nur einen Teil des fälligen Schuldendienstes zahlen, importieren diese Länder also heute schon genug aus der Gruppe der 66 als Ganze. Das bedeutet freilich nicht, daß jedes einzelne der 66 Schuldnerländer gegenüber den drei Gläubigern einen Überschuf erwirtschaftet. In der Praxis würden diese Länder daher trotzdem zusätzliche Importe hinnehmen müssen, da es nicht wünschenswert erscheint, die Handelsbilanzüberschüsse der jeweiligen Überschufländer stark einzuschränken.

Den extremen Gegenpol zu diesen 6 Gläubigerländern mit Handelsbilanzdefizit bilden Japan, Deutschland, Frankreich, Kanada, Schweden, Australien und die Schweiz. Jedes dieser Länder müßte Waren im Wert von mindestens einer Milliarde US-\$ zusätzlich aus den Schuldnerländern importieren, um dem "Überschuf Grundsatz" zu genügen. Diese 7 Gläubiger zusammen haben gegenüber den 66 Schuldnerländern einen Handelsbilanzüberschuf von über 40 Mrd. US-\$. Hinzu kommen 6 weitere Gläubigerländer, die jeweils Waren von bis zu einer Milliarde US-\$ zusätzlich importieren müßten. Japan und die Bundesrepublik sind mit 17 bzw. 8,5 Mrd. US-\$ mit Abstand am weitesten vom "Grundsatz der überschüssigen Handelsbilanz" entfernt. Bedauerlicherweise sieht die Bundesrepublik offenbar keinen Grund, die ihr im Londoner Schuldenabkommen von den Gläubigern entgegengebrachte Fairneß nun auch gegenüber ihren heutigen Schuldnern an den Tag zu legen.

Wie muß ein neues Schuldenmanagement angesichts der chronischen Handelsbilanzdefizite der Schuldner aussehen?

Der gesamte erste Teil dieser Studie kursierte um die ökonomische Einsicht, daß zur erfolgreichen Überwindung einer Verschuldungssituation ein positiver Handelsbilanzsaldo für den Schuldner möglich sein muß. Ist dies, aus welchen Gründen auch immer, systematisch unmöglich, so ist der Schuldner damit auf die dauerhafte Situation einer Überschuldungskrise festgelegt. Der einzige Ausweg kann dann nur noch eine totale

Schuldenstreichung sein, da der Schuldner ja nicht einmal einen geringen Schuldendienst aus eigener Kraft erwirtschaften kann.

Wenn Schuldenstreichung nicht die einzige Option sein soll, dann müssen Gläubiger und Schuldner gemeinsam Strategien entwickeln, wie der Schuldner langfristig einen Handelsbilanzüberschuf erreichen kann. Der Beitrag der Gläubiger liegt dabei zunächst einmal in einem freien Zugang für den Schuldner auf dem Markt des Gläubigers. Das impliziert den Abbau tarifärer und nicht-tarifärer Handelshemmnisse, v.a. in den

für die Schuldner so zentralen Sektoren Agrar und Textil. Dies bedeutet weiter, daß der Gläubiger den Schuldner aktiv darin unterstützt, den formal ermöglichten Zugang auch zu nutzen. Diesbezüglich kommen vielerlei Möglichkeiten der Unterstützung in Betracht. Oftmals dominieren z.B. wenige Lebensmittelkonzerne die Vertriebswege in Gläubigerländern, sodaß selbst bei formal völlig offenen Grenzen dem Schuldner kaum eine Chance bleibt, auf dem Markt des Gläubigers aufzutreten. Eine aktive Wettbewerbspolitik seitens der Gläubigerregierung kann solche Mißstände überwinden helfen, oft ist aber auch praktische technische Unterstützung und Beratung beim Aufbau von Vertriebswegen für den Schuldner gefragt. Wer kennt die Märkte des Gläubigerlandes besser als das Gläubigerland selbst? Experten aus dem Gläubigerland können daher gerade im Bereich der Marketing-Beratung unschätzbare Dienste leisten. Dies ist nur ein Beispiel für die große Bandbreite von Politikoptionen, die der Gläubigerregierung zur Verfügung stehen. Sicherlich ist das alles aufwendig und kostspielig. Oft aber wäre Entwicklungshilfe gerade hier sehr sinnvoll eingesetzt. Der Grund, warum dies heute nicht geschieht muß denn auch wesentlich darin gesucht werden, daß die Gläubiger ihre Agrar- und Textilmärkte mit allen Mitteln zu schützen versuchen und jeglicher politische Wille zu Konzessionen schlicht fehlt.

Neben der Importförderung könnten die Gläubiger freilich auch ihre Exportsubventionierung abbauen. Durch aggressive Dumpingexporte europäischer Überschußproduktion hat die EU die lokalen Märkte vieler Schuldnerländer für Getreide, Tomaten und Rindfleisch zerstört. Sind diese Märkte erst einmal zerstört, so wird dadurch eine neue Abhängigkeit nach Importen aus den Gläubigerländern installiert. Gerade auch solche Importabhängigkeiten, die eigentlich vermeidbar wären, belasten die ohnehin schon prekären Handelsbilanzen zwischen Schuldner und Gläubigern.

Die oben genannte Förderung der Importe aus Schuldnerländern muß sich aber auch auf eine systematische Veränderung der Exportproduktpalette der Schuldner richten. Wenn heute Zolleskalation für weiterverarbeitete Produkte die Exporte der Schuldnerländer auf Roh- und agrarische Grundstoffe fokussiert, dann muß in Zukunft die umgekehrte Richtung gelten. Die Schuldnerländer müssen ihre Produkte aufwerten und

veredeln können, um sich so einen größeren Teil der Wertschöpfungskette anzueignen. Dazu bedarf es einerseits der Öffnung der Märkte der Gläubiger, aber zugleich auch deren Unterstützung, wie diese Aufwertung technologisch angegangen werden kann.

Integrierte Strategien, bei denen die Gläubiger gleichzeitig ihre Märkte öffnen und den Schuldner gleichzeitig die technische Unterstützung zur Nutzung dieser Marktöffnungschance gewähren, sind heutzutage die absolute Ausnahme.

Würde eine solche Strategie den industriell weiter entwickelten Schuldnerländern helfen, den Verarbeitungsgrad ihrer Exporte zu erhöhen, so könnten sie sich zugleich aus dem reinen Rohstoffexport zurückziehen. Dies würde auch den ärmsten Schuldnerländern nützen, die dann mit ihren Primärgüterexporten einem geringeren Konkurrenzdruck ausgeliefert sind, weshalb sich viele Rohstoffpreise stabilisieren oder sogar erholen könnten. Dieser Prozeß könnte durch gezielte Rohstoffpreisstabilisierungsfonds unterstützt werden. Den Schuldnerländern müßte zugleich sehr viel wirkungsvoller als heute gestattet werden, Importe aus den um ein vielfaches stärkeren Volkswirtschaften der Gläubigerländer entsprechend einem entwicklungsstrategischen Kalkül zu begrenzen (z.B. strategische Zollpolitik zum Schutz von "infant industries" etc.).

Beides würde das Gegenteil der heutigen von den Gläubigern durchgesetzten Strukturanpassungspolitik erfordern, denn eine Liberalisierungs- und Exportpolitik um jeden Preis wie heute müßte es dann zukünftig nicht mehr geben. Vielmehr würde man der Handelspolitik neue Spielräume im Interesse wirtschaftlicher und sozialer Entwicklung einräumen und es könnte z.B. auf ökologische und menschenrechtliche Belange sehr viel mehr Rücksicht genommen werden. Dies alles darf den Blick nicht davor verstellen, daß es auch bei solcherart reformiertem Exportchancen der Schuldnerländer weiterhin Schuldner geben wird, die ihren Schuldendienst nicht erwirtschaften können. Gelingt es Schuldner und Gläubigern nicht, durch eine gemeinsame strategische Planung (z.B. mit Zusagen der Gläubiger, zu einem bestimmten Zeitpunkt in der Zukunft bestimmte Produkte abzunehmen) langfristig den Grundstein für einen dauerhaften Handelsbilanzüberschuß zu legen, dann kann der Schuldner nur als ausweglos zahlungsunfähig einge-

schätzt werden. In diesem Falle sind die Schulden umgehend komplett zu erlassen, denn ein selbsterwirtschafteter Schuldendienst ist von einem solchen Schuldner nicht zu erwarten.

Das Aufgeben offener und versteckter Exportsubventionen durch die Gläubiger und das Öffnen der heimischen Märkte ist denn auch letztlich nur ein Ausdruck eines sehr viel grundsätzlicheren Umdenkens, welches auf Gläubigerseite not tut: Die Gläubiger müssen aufhören, ihre Gläubigerposition immer weiter ausbauen zu wollen, denn im selben Maße schaffen sie Schuldner. Sie müssen sich von der Vorstellung verabschieden, Gläubiger sein zu wollen, damit andere nicht auf ewig Schuldner sein müssen.

Zum Abschluß seien noch zwei praktische Vorschläge gemacht.

Die historische Erfahrung hat uns gelehrt, daß ab einer bestimmten Höhe von Verschuldung selbige zum Grund für immer höhere Verschuldung werden kann. Sind nicht einmal die Zinsen über einen Handelsbilanzüberschuß zu erwirtschaften, so ist sehr schnell eine ausweglose Schuldenspirale von Zins und Zinseszins erreicht. Gerade die Erkenntnis, daß die Schulden nur über einen Handelsbilanzüberschuß wieder abgetragen werden können, könnte daher die Überlegung rechtfertigen, daß man für die Neuverschuldung objektive völkerrechtliche Grenzen setzt. So könnte man die Nettoschuldnerposition auf die Summe der jährlichen Exporte und Importe begrenzen und auf diese Weise der Tendenz zur Polarisierung zwischen Gläubigern und Schuldnern entgegenwirken. Dies sollte umgekehrt freilich genauso für die Gläubiger gelten. Das Aufbauen einer Nettogläubigerposition von mehr als der Summe der Im- und Exporte sollte niemandem gestattet sein. Einen ähnlichen Vorschlag hat die Britische Regierung bereits 1944 in die Verhandlungen für das Weltwirtschaftssystem der Nachkriegszeit in Bretton Woods eingebracht. Für den damaligen britische Verhandlungsführer John Maynard Keynes war die Begrenzung der Nettogläubiger- und -schuldnerposition ein zentrales Element einer zukünftigen, stabilen Weltwirtschaftsordnung (vgl. Keynes, 1980: 118ff.).

Der zweite praktische Vorschlag besteht darin, den zukünftigen Schuldendienst nur noch in der Währung des Schuldnerlandes zu zahlen. Dies wäre vermutlich der einfachste und eleganteste Weg, die Gläubiger dazu zu zwingen, sich bei den Schuldnern mit Importen zu versorgen und dadurch einen Handelsbilanzüberschuß der Schuldner sicherzustellen. Mit dem Schuldendienst in Schuldnerwährung, welche oftmals außerhalb des Schuldnerlandes nur Altpapierwert besitzt, könnten die Gläubiger praktisch nichts anderes anfangen, als es im Schuldnerland erneut gegen Waren, d.h. Importe, einzutauschen. Zwar könnten sie damit dann auch Importe finanzieren, für die sie bisher mit Devisen gezahlt haben, aber im Ergebnis ließ sich darüber ein Handelsbilanzüberschuß in Höhe der Schuldendienstzahlungen erzwingen. Der Fairneß halber müßten die Zahlungen des Schuldendienstes in Inlandswährung natürlich indexiert werden, d.h. die Gläubiger müßten gegen Inflationsverlust geschützt werden, da ansonsten die Verlockung für das Schuldnerland zu groß wäre, die Verschuldung einfach wegzuinflationieren und den Geldbetrag für den Schuldendienst kurzerhand neu zu drucken. Werden aber die Stabilitätsbedingungen eingehalten, dann könnte dies einerseits einer allgemeinen Stärkung der Vertrauenswürdigkeit der heimischen Währung dienen und es könnten andererseits langfristig sogar Auslandsschuldenverhältnisse in dieser Währung abgeschlossen werden. Wenn die Gläubiger der inländischen Währung des Schuldners allmählich Vertrauen schenken, dann sind sie vielleicht auch bald bereit, dem Schuldner in seiner eigenen Währung Kredit zu gewähren. Wenn ein Schuldnerland diesen entscheidenden Schritt geschafft hat, sich nur noch in Inlandswährung im Ausland zu verschulden, dann kann auch auf den Grundsatz der überschüssigen Handelsbilanz getrost verzichtet werden, denn ein im Ausland in inländischer Währung verschuldetes Land kann bekanntlich niemals ein Transferproblem bekommen.

LITERATUR:

- Abs, Hermann J. (1959): Das Londoner Schuldenabkommen, in: Zeitfragen der Geld- und Wirtschaftspolitik, Frankfurt am Main.
- Abs, Hermann J. (1991): Entscheidungen 1949-1953. Die Entstehung des Londoner Schuldenabkommens, Mainz.
- Bank Deutscher Länder (1993): Geschäftsbericht 1952, Frankfurt am Main.
- Denkschrift zu dem Abkommen über deutsche Auslandsschulden (1953), Anlage 1d der Bundestagsdrucksache 4260, Bonn.
- Deutsche Auslandsschulden (1951): Dokumente zu den internationalen Verhandlungen Oktober 1960 bis Juli 1951, herausgegeben vom Auswärtigen Amt, dem Bundesministerium der Finanzen, dem Bundesministerium für Wirtschaft und dem Bundesministerium für den Marshallplan, Hameln.
- Erlaßjahr 2000 (1998): Aktionshandbuch, Siegburg.
- EURODAD (1996): World Credit Tables. Creditors' Claims on Debtors Exposed, Brüssel.
- Gurski, Hans (1955): Das Abkommen über deutsche Auslandsschulden und seine Durchführungsbestimmungen. Kommentar, 2. Aufl., Köln.
- Hersel, Philipp (1998): The London Debt Agreement of 1953 on German External Debt: Lessons for the HIPC-Initiative, in: EURODAD: Taking Stock of Debt. Creditor Policy in the Face of Debtor Poverty, Brüssel.
- IMF (1999): Direction of Trade Statistics, Washington DC.
- Kampffmeyer, Thomas (1987): Die Verschuldungskrise der Entwicklungsländer. Probleme und Ansatzpunkte für eine Lösung auf dem Vergleichswege, Berlin: DIE.
- Keynes, John Maynard (1980): Activities 1940-1944: Shaping the Post-War World: The Clearing Union, in: The collected writings of John Maynard Keynes, Vol. XXV, London/Cambridge: Macmillan/Cambridge University Press.
- UNCTAD (1998): Handbook of international trade and development statistics 1997/1998, New York/Genf.
- World Bank (1999): Global Development Finance 1999, Washington DC.

ANHANG 1: AUSZÜGE AUS DEM LONDONER SCHULDENABKOMMEN

Auszug aus der Präambel des Londoner Schuldenabkommens, Absätze 8 und 9:

“Die Regierung der Bundesrepublik Deutschland einerseits und die Regierungen ... [Liste der 20 Gläubigerländer] andererseits haben, ... in der Erwägung,

...

dass ... vom 28. Februar 1952 bis zum 8. August 1952 in London eine internationale Konferenz über Deutsche Auslandsschulden stattgefunden hat, an der Vertreter interessierter Regierungen sowie Vertreter der Gläubiger- und Schuldnerinteressen teilgenommen haben;

dass diese Vertreter vereinbarte Empfehlungen für die Bedingungen und Verfahren der Regelung abgegeben haben (deren Wortlaut in den Anlagen I-VI dieses Abkommens abgedruckt ist); dass diese Empfehlungen dem Bericht der Konferenz über Deutsche Auslandsschulden beigelegt worden sind (dessen Wortlaut im Anhang B dieses Abkommen abgedruckt ist); und daß dass dieses Abkommen von den in dem genannten Bericht enthaltenen Grundsätzen und Zielsetzungen getragen ist;

...

folgendes vereinbart:”

Artikel 9 des Londoner Schuldenabkommens

“Transferleistungen für Zins- und Tilgungsleistungen gemäß diesem Abkommen sind als Zahlungen für laufende Transaktionen zu behandeln und sind, wo es in Betracht kommt, in zwei- oder mehrseitigen Vereinbarungen über den Handels- und Zahlungsverkehr zwischen der Bundesrepublik Deutschland und den Gläubigerstaaten vorzusehen.”

Artikel 34 des Londoner Schuldenabkommens:

“Im Interesse einer beständigen und wirksamen Durchführung dieses Abkommens und seiner Anlagen

zur Zufriedenheit aller Beteiligten wird, unbeschadet der von der Bundesrepublik Deutschland übernommenen Verpflichtungen, folgendes vorgesehen:

(a) Die hauptsächlich beteiligten Parteien dieses Abkommens werden in Beratungen eintreten, wenn die Regierung der Bundesrepublik Deutschland oder die Regierung eines Gläubigerstaates, auf den ein wesentlicher Anteil an den durch dieses Abkommen erfassten Schulden entfällt, darum ersucht. Alle Parteien dieses Abkommens sind berechtigt, an den Beratungen teilzunehmen; im Falle ihrer Teilnahme können sie Vertreter der in Betracht kommenden Gläubiger oder Schuldner ihres Staates hinzuziehen.

(b) Befassen sich die Beratungen mit einer Lage, in der sich die Bundesrepublik Deutschland nach ihrer Auffassung Schwierigkeiten bei der Erfüllung ihrer Auslandsverbindlichkeiten gegenüber sieht, so ist allen massgeblichen wirtschafts-, finanz- und währungspolitischen Gesichtspunkten Beachtung zu schenken, die auf die Transferfähigkeit der Bundesrepublik Deutschland, wie sie durch innere und äussere Umstände beeinflusst wird, und auf die beständige Erfüllung der Verpflichtungen der Bundesrepublik nach diesem Abkommen und seinen Anlagen sowie nach den Abkommen über die Nachkriegswirtschaftshilfe Bezug haben. Die Grundsätze, von denen sich die Konferenz über Deutsche Auslandsschulden leiten liess, die Ziele, die sie verfolgt, und die Zusage der Regierung der Bundesrepublik Deutschland, alles in ihren Kräften stehende zu tun, um die Erfüllung dieser Verpflichtungen zu sichern, sind gebührend zu berücksichtigen. Auf Beschluß der an den Beratungen hauptsächlich beteiligten Parteien dieses Abkommens ist der Rat geeigneter internationaler Organisationen oder anderer unabhängiger Organisationen einzuholen. Ein entsprechendes Ersuchen kann von der Bundesrepublik Deutschland oder einer anderen hauptsächlich beteiligten Partei dieses Abkommens gestellt werden.”

Auszüge aus dem Schlußbericht der Konferenz über deutsche Auslandsschulden, Absätze 11 (b), 21 und 22 (Anhang B des Londoner Schuldenabkommens):

“11. Die Konferenz ist bei ihren Arbeiten von den folgenden Tatbeständen, Grundsätzen und Zielen ausgegangen:

...

**(b) Der Plan soll:
der allgemeinen Wirtschaftslage der Bundesrepublik und den Wirkungen der territorialen Beschränkungen ihrer Herrschaftsgewalt Rechnung tragen; er darf weder die deutsche Wirtschaft durch unerwünschte Auswirkungen auf die innere Finanzlage aus dem Gleichgewicht bringen noch vorhandene oder zukünftige deutsche Devisenquellen über Gebühr in Anspruch nehmen; auch darf er keine erhebliche finanzielle Mehrbelastung einer der drei Regierungen mit sich bringen; eine ordnungsgemäße Gesamtregelung vorsehen und eine gerechte und billige Behandlung aller beteiligten Interessen gewährleisten**

...

21. ... Die Konferenz hat den Grundsatz anerkannt, daß der Transfer der nach dem Regelungsplan vorgesehenen Zahlungen die Entwicklung und die Aufrechterhaltung einer Zahlungsbilanzlage voraussetzt, in der diese Zahlungen wie andere Zahlungen für laufende Transaktionen durch Deviseneinnahmen aus Exporten und unsichtbaren Transaktionen gedeckt werden können,

sodaß eine mehr als vorübergehende Inanspruchnahme der Währungsreserven vermieden wird. Hierbei ist die noch nicht wiederhergestellte Konvertierbarkeit der Währungen gebührend in Betracht zu ziehen. Die Konferenz hat daher anerkannt, daß die Entwicklung und die Aufrechterhaltung dieser Zahlungsbilanzlage durch weitere internationale Zusammenarbeit in Sinne einer liberaleren Handelspolitik, einer Ausweitung des Welthandels und der Wiederherstellung der freien Konvertierbarkeit der Währungen erleichtert würden. Sie empfiehlt, daß alle Beteiligten den in diesem Absatz erwähnten Grundsätzen gebührend Rechnung tragen sollen.

22. Transferleistungen für Zins- und Tilgungsleistungen, die auf Grund des Regelungsplans geschuldet werden, sollen als Zahlungen für laufende Transaktionen behandelt, und, wo dies in Betracht kommt, als solche in alle Handels- und (oder) Zahlungsabkommen zwischen der Bundesrepublik und einem der Gläubigerstaaten eingeschlossen werden, gleichgültig, ob es sich dabei um zwei- oder mehrseitige Abkommen handelt."

ANHANG 2:
WARENHANDEL UND DIENSTLEISTUNGSBILANZEN

ANHANG 3: