

27. Februar 2003 – 50 Jahre Londoner Schulden- abkommen

Gastbeitrag der Bundeswertpapierverwaltung

Die Bundesrepublik Deutschland musste sich schon 1949 den Forderungen ausländischer Gläubigerstaaten aus deutschen Vorkriegsverpflichtungen und den nach dem Krieg gewährten Finanzhilfen stellen. Nach umfangreichen Vorarbeiten und Verhandlungen konnte am 27. Februar 1953 in London das Abkommen über Deutsche Auslandsschulden, das die Schuldentilgung regelt, unterzeichnet werden. Dies war ein wichtiger Schritt auf dem Weg zur Integration Deutschlands in die Völkergemeinschaft.

Die Bundesschuldenverwaltung (heute Bundeswertpapierverwaltung) leistete bei der Umsetzung in vielfältiger Funktion einen großen Beitrag. Alle Forderungen aus der Zeit bis 1944 waren 1983 beglichen. Die Zinsrückstände aus Auslandsanleihen für die Jahre nach 1945 – durch das Londoner Schuldenabkommen bis zur Wiedervereinigung Deutschlands zurückgestellt – werden seit 1996, nach der vorherigen Ausgabe von Schuldverschreibungen mit einem einheitlichen Zinssatz von 3% und einer Laufzeit bis 2010, von der Bundeswertpapierverwaltung getilgt.

Schon im Jahr 1949 sah sich die gerade neu gegründete Bundesrepublik Deutschland den ersten Forderungen ausländischer Gläubiger nach Verhandlungen über Zins- und Tilgungsleistungen deutscher Vorkriegsverpflichtungen gegenüber, die überwiegend auf Fremdwährungen lauteten. Die alliierten Mächte verbanden damit auch den Wunsch nach Abgeltung der Deutschland nach dem Krieg bereitgestellten Finanzhilfen.

Mit dem Ausbruch des Zweiten Weltkrieges 1939 hatte das Deutsche Reich sämtliche Zahlungen an englische und französische Gläubiger eingestellt, seit der Kriegserklärung an die Vereinigten Staaten von Amerika 1941 waren auch keine Gelder mehr auf amerikanische Konten geflossen. Aber auch die Zins- und Tilgungsverpflichtungen gegenüber den Gläubigern aus den neutralen Staaten wie etwa der Schweiz oder Schweden waren zumindest seit Kriegsende nicht vertragsgemäß bedient worden.

Nach einer Aufstellung vom 5. August 1949 belief sich die Reichsschuld mit Stand 21. April 1945 auf rund 394 Mrd. Reichsmark. Hierin enthalten waren deutsche Auslandsverbindlichkeiten in Höhe von insgesamt 1,4 Mrd. Reichsmark. Diese umfassten in Höhe von 73,9 Mio. Reichsmark auch die Schulden des ehemaligen Landes Preußen, das am 25. Februar 1947 durch das Kontrollratsgesetz Nr. 46 formell aufgelöst worden war.

Anfang 1950 kam es unter anderem zwischen dem Bundesfinanzministerium und der für Finanz- und Währungsfragen zuständigen Alliierten Bankenkommision zu ersten Expertengesprächen und dem Austausch von Unterlagen. Auch die Außenministerkonferenz der drei alliierten Westmächte im September 1950 in New York befasste sich mit dem Thema und stellte der Bundesrepublik hier wie auch in einem späteren Schreiben an Adenauer auch unter der Bedingung des Anerkenntnisses der deutschen Vorkriegsauslandsschulden als Bundesschulden und der nach dem Krieg von den Alliierten verauslagten Kosten eine Revision des Besatzungsstatuts in Aussicht. In Verfolgung der Außenministerbeschlüsse begannen im Oktober 1950 die fachlichen Vorarbeiten unter Einbeziehung der Bundesschuldenverwaltung (seit Januar 2002: Bundeswertpapierverwaltung). Zur Diskussion standen deutsche Verbindlichkeiten gegenüber 65 Gläubigerinstitutionen, wobei außer den eigentlichen Staatsschulden auch noch die anderen öffentlichen Verbindlichkeiten – zum Beispiel die der ehemaligen Reichsbahn,

der einzelnen Länder, Provinzen und Kommunen – sowie die Auslandskredite deutscher Unternehmer oder Einzelpersonen (Privatschulden) zu berücksichtigen waren.

Nach eingehenden innenpolitischen Beratungen erklärte am 6. März 1951 der Bundeskanzler, dass die Bundesregierung für die äußeren Vorkriegsschulden des Deutschen Reichs einschließlich der später zu Verbindlichkeiten des Reichs zu erklärenden Schulden anderer Körperschaften haftet sowie auch für Zinsen und andere Kosten für Obligationen der österreichischen Regierung, ferner derartige Zinsen und Kosten, die nach dem 12. März 1938 und vor dem 8. Mai 1945 fällig geworden sind. Dem Grunde nach wurden hiermit auch die Schulden aus der Wirtschaftshilfe, die seit dem 8. Mai 1945 an Deutschland geleistet wurde, anerkannt. Das Ergebnis der Verhandlungen sollte in einem Abkommen niedergelegt werden. Bei dieser Erklärung ging die Bundesregierung abschließend ausdrücklich davon aus, dass der Plan nur vorläufigen Charakter habe und der Revision unterliege, sobald Deutschland wiedervereinigt und eine endgültige Friedensregelung möglich sei.

Die Alliierten stimmten dem Vorbehalt zu und lockerten nach der Abgabe der Haftungserklärung das Besatzungsstatut. Sie stimmten sofort der Einrichtung eines Außenministeriums der Bundesrepublik zu, ermächtigten die Regierung zur Aufnahme diplomatischer Beziehungen, verzichteten auf eine Überprüfung der Bundes- beziehungsweise Landesgesetzgebung vor ihrem Inkrafttreten und erleichterten den Devisenhandel, der bis zu diesem Zeitpunkt einer vollständigen alliierten Kontrolle unterlegen hatte.

Nach der deutschen Schuldübernahmeerklärung setzten die alliierten Regierungen zur Vorbereitung eines Regelungsplans in London eine Kommission ein, die die Interessen ihrer Regierungen bei den Verhandlungen vertreten sollte. Die Dreimächtekommission informierte auch

andere Regierungen von „Ländern mit bedeutendem Gläubigerinteresse“ – unter anderem die Schweiz, Schweden, Belgien, Niederlande, Italien, Österreich –, um ihnen die Teilnahme an den Schuldenberatungen zu ermöglichen. Auf bundesdeutscher Seite begannen im Mai 1951 mit dem ersten Treffen unter dem zum Delegationsleiter bestimmten Finanzberater Adenauers, Hermann J. Abs, die Konferenzvorbereitungen. Teilnehmer der Deutschen Delegation waren auch der Präsident der Bundesschuldenverwaltung und ein weiteres Kollegiumsmitglied. In London begann am 5. Juli 1951 die so genannte Vorkonferenz mit teils mehr als 130 Konferenzteilnehmern. Noch vor dem Jahresende 1951 konnten in London die Verhandlungen über einen Teilbereich der deutschen Auslandsschulden, die Alliierte Nachkriegswirtschaftshilfe, zum Abschluss gebracht werden. Die Bundesschuldenverwaltung beurkundete kraft ihrer gesetzlichen Zuständigkeit eine unverzinsliche und binnen 20 Jahren zu tilgende Schuld der Bundesrepublik gegenüber der britischen Regierung in Höhe von 1,7 Mrd. DM und gegenüber der französischen Regierung in Höhe von 50 Mio. DM sowie eine mit 2,5 % zu verzinsende und in 35 gleichen Jahresraten zu tilgende bestehende Schuld gegenüber der amerikanischen Regierung von 5,04 Mrd. DM.



Im Februar 1952 begann die Hauptkonferenz mit dem Ziel der Ausarbeitung einer konkreten Schuldenregelung. Sie endete nach intensiven Abstimmungsgesprächen ein Jahr später mit der offiziellen Unterzeichnung des Londoner Schuldenabkommens am 27. Februar 1953, das durch Gesetz vom 24. August 1953 ratifiziert wurde. Die Gesamthöhe der durch das Abkommen geregelt

ten Vor- und Nachkriegsschulden belief sich auf insgesamt 14,5 Mrd. DM.

Das Vertragswerk regelt in Anlage 1 der insgesamt zehn Anlagen zulasten der Bundesrepublik Deutschland die Erfüllung der Verbindlichkeiten u. a. aus

- der deutschen Äußeren Anleihe von 1924 (Dawes-Anleihe), emittiert mit dem Ziel der teilweisen Erfüllung der Reparationsverpflichtungen aus dem Versailler Vertrag vom Juni 1919 in zehn verschiedenen Tranchen, in fünf verschiedenen Währungen und in neun Staaten,
- der Internationalen 5 $\frac{1}{2}$ %igen Anleihe des Deutschen Reichs von 1930 (Young-Anleihe), aufgelegt in den USA und acht europäischen Ländern in den jeweiligen nationalen Währungen zur Erbringung deutscher Reparationszahlungen nach dem Ersten Weltkrieg,
- der 6%igen Äußeren (Zündholz-)Anleihe von 1930 (Kreuger-Anleihe), aufgenommen bei dem schwedischen Zündholzkonzern (unter Ivar Kreuger) zur Haushaltsfinanzierung,
- den Schuldverschreibungen der Konversionskasse für deutsche Auslandsschulden, 1933 in Berlin als Körperschaft des öffentlichen Rechts unter der Aufsicht der Reichsbank errichtet und
- den (Gold-)Dollar-Schuldverschreibungen des Staates Preußen von 1926 bzw. 1927.

Bei diesen Anleihen wurden zunächst die ursprünglichen Fälligkeiten teils bis 1994 hinausgeschoben, die künftigen Zinssätze, ausgenommen für die Schuldverschreibungen der Konversionskasse, ermäßigt, die Goldklausel des alten Anleihevertrages der Young-Anleihe ersetzt und die auf die Zinsfälligkeiten bis zum 31. Dezember 1944 entfallenden Zinsrückstände bei der Dawes- und Young-Anleihe durch Gewährung einer Fundierungsanleihe mit 20-jähriger Laufzeit und 3%iger Verzinsung geregelt. Diese Zinsrückstände wurden kapitalisiert und fundiert auf der Basis eines für jede Anleihe unterschied-

lichen Grundzinses. Gesonderte Regelungen wurden für die Zinsscheine der Preußen-Anleihen und die Schuldverschreibungen der Konversionskasse getroffen. Eine weitere Regelung sah vor, dass hinsichtlich der Dawes-, der Young- und der Kreuger-Anleihe nach der Wiedervereinigung Deutschlands Fundierungsbonds für die Zinsrückstände aus der Zeit von 1945 bis 1952 ausgegeben werden. In Übereinstimmung mit den in Anlage 1 des Abkommens getroffenen Regelungen unterbreitete die Bundesrepublik in den Emissionsländern der alten Ausgaben der Anleihen bzw. Schuldverschreibungen im Einvernehmen mit den jeweiligen Gläubigerverbänden Regulierungsangebote, wonach teils eine Einreichung der alten Schuldverschreibungen und Zinsscheine zum Zwecke des Umtauschs in neue Urkunden der Bundesrepublik oder zur Barablösung möglich war.

Für die Bundesschuldenverwaltung bedeuteten die Regelungen des Abkommens die Beurkundung der Fundierungsschuldverschreibungen für die Zinsrückstände der Dawes- und Young-Anleihe, der Konversionsschuldverschreibungen für fast alle Tranchen dieser beiden Auslandsanleihen, die Neuemission für die ehemals preußischen Anleihen und für die Schuldverschreibungen der Konversionskasse, die Vorbereitung der im Frühjahr 1953 einsetzenden Zinszahlungen und die Abstimmung mit den Zahlungsagenten in den jeweiligen Ländern. Zur Bewältigung dieser umfangreichen Aufgaben wurde – in einem neuen Dienstgebäude – die Personalstärke von 60 Mitarbeitern auf 274 (1953) aufgestockt und zur Abwicklung der Routinearbeiten eine Lochkartenabteilung eingerichtet. Zu den gesetzlichen Aufgaben der Bundesschuldenverwaltung gehörte neben der Beurkundung auch die Papierbeschaffung sowie zunächst auch die Herstellung der neuen Urkunden – unter Berücksichtigung der dem Druck von Geldscheinen nahezu entsprechenden Sicherheitsverfahren – für die verschiedenen Ausgaben mit unterschiedlichen Währungen, Stückelungen, Schattenquotenansprüchen, Farben und Sprachen.

Allein in den ersten beiden Jahren nach dem Abkommen fertigte die Abteilung „Wertpapierbüro“ über 5 Mio. Urkunden aus. Zehn Jahre nach Inkrafttreten des Abkommens war die Umtauschaktion im Wesentlichen abgeschlossen. Bei den zu regelnden Anleihen wurden bis dahin zum Zweck des Umtauschs oder zur Barablösung alte Schuldverschreibungen oder Teilgutscheine in beachtlichem Umfang eingereicht, so beispielhaft zu nennen 188 300 Stück der Dawes- und 2 635 877 Stück der Young-Anleihe sowie 309 718 Stück der Schuldverschreibungen der Konversionskasse.

Bis 1983 war die kraft Gesetzes von der Bundesschuldenverwaltung zu leistende Bedienung des Kapitals der Auslandsanleihen und der fundierten Zinsrückstände aus der Zeit bis 1944 abgeschlossen.



Ein Jahr nach Herstellung der Deutschen Einheit – 1991 – wurde die Bedienung der restlichen Zinsrückstände aus Auslandsanleihen des Deutschen Reiches und des Staates Preußen, deren Regulierung nach dem Abkommen von 1953 bis zur „Wiedervereinigung Deutschlands“ zurückgestellt war „pro rata territorii“ (so genannte Schattenquote) aufgenommen. Entsprechend den Bestimmungen in Anlage 1 des Abkommens hatte sich die Bundesrepublik dafür entschieden, die aus den Jahren 1945 bis 1952 (Dawes-, Young-, Kreuger-Anleihe) bzw. 1937 bis 1952 (Preußen-Anleihen) stammenden Zinsrückstände durch die Ausgabe von Schuldverschreibungen mit einem einheitlichen Zinssatz von 3 % und einer Laufzeit von 20 Jahren zu fundieren. Zu diesem Zweck wurden in das Bundesschuldbuch 15 Sammelschuldbuchforderungen für diese Anleihen in den ursprünglichen

Emissionswährungen der einzelnen Tranchen eingetragen. Zu berücksichtigen waren bei der Young-Anleihe die Besonderheiten aufgrund der im Londoner Schuldenabkommen festgelegten Währungsklausel, die sowohl bei der Berechnung dieser Fundierungswerte eine Rolle spielte als auch bei jeder Zinsfälligkeit eine neue Berechnung des Einlösungswerts erforderte. Verbrieft waren die Ansprüche auf Fundierungsschuldverschreibungen in 2,1 Mio. Bezugscheinen bzw. (Preußen-Anleihen) 0,3 Mio. Zinsscheinen, die nun nach Schaffung der Voraussetzungen entsprechend den Regelungen des Abkommens von 1953 im Original zum Umtausch einzureichen waren. Als Umtausch- und Zahlungsagent für die im Inland befindlichen bzw. über inländische Kreditinstitute eingereichten Bezug- bzw. Zinsscheine fungierte die Deutsche Bundesbank, die schon im ersten Jahr nach der Wiedervereinigung 58 % des Emissionsbetrages der Fundierungsausgaben nach der Dawes- und Young-Anleihe ausreichte. Einschließlich der noch nicht ausgereichten Fundierungsschuldverschreibungen belief sich Ende 1991 die zu Währungskursen umgerechnete Fundierungsschuld des Bundes auf nominal 185 Mio. DM. Unter Berücksichtigung der besonderen Einlösungswerte der Young-Fundierungsausgabe errechnete sich daraus eine zu bedienende Fundierungsschuld von 251 Mio. DM, gleich bleibende Einlösungswerte bis zum Endfälligkeitszeitpunkt 2010 unterstellt.

Die Bundesrepublik richtete entsprechend ihrer Verpflichtung aus dem Abkommen von 1953 in den ursprünglichen Emissionsländern der früheren deutschen Auslandsanleihen (Belgien, Frankreich, Niederlande, Großbritannien, Schweiz, Schweden und USA) eigene Umtauschmöglichkeiten für die Bezugscheine ein und bestellte zu diesem Zweck dort jeweils mindestens einen Zahlungs- und Umtauschagenten. Schon 1994 war der Umtausch in den europäischen Emissionsländern – hier teils auch in effektive Stücke – nahezu abgeschlossen und von den Emissionsbeträgen aller 15 Tranchen der Fundierungsschuldverschreibungen 90 % ausgereicht. 1996 wurden die Umtauschagentschaf-

ten im Ausland aufgelöst. Der Umtausch für Nachzügler erfordert seitdem auch aufgrund des komplizierten Gutschrifts- und Überweisungsverfahrens einen längeren Schriftwechsel. Seit 1996 werden die Fundierungsschuldverschreibungen durch Auslösung der vor Beginn des Tilgungsver-

fahrens zugeteilten Gruppenkennnummern teilweise getilgt. Im Jahr 2002 waren dies 1,8 Mio. €, hinzu kamen Zinszahlungen in Höhe von insgesamt 2,3 Mio. €. Insgesamt sind noch knapp 95 Mio. € (ohne Zinsen) bis zum Jahr 2010 (Endfälligkeit) zu tilgen.