

Die internationale Schuldenkrise

Ursachen — Konsequenzen — Historische Erfahrungen

Von

Peter Bernholz, Karl Erich Born, Emil-Maria Claassen,
Dieter Duwendag, Otmar Emminger, Karl Häuser,
Jürg Niehans, Wolfgang Rieke, Vincenz Timmermann,
Henry C. Wallich

Herausgegeben von Armin Gutowski



DUNCKER & HUMBLLOT / BERLIN

Schriften des Vereins für Socialpolitik
Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften
Neue Folge Band 155

SCHRIFTEN DES VEREINS FÜR SOCIALPOLITIK

Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften

Neue Folge Band 155

Die internationale Schuldenkrise

Ursachen — Konsequenzen — Historische Erfahrungen



DUNCKER & HUMBLLOT / BERLIN

Die internationale Schuldenkrise

Ursachen — Konsequenzen — Historische Erfahrungen

Von

Peter Bernholz, Karl Erich Born, Emil-Maria Claassen,
Dieter Duwendag, Otmar Emminger, Karl Häuser,
Jürg Niehans, Wolfgang Rieke, Vincenz Timmermann,
Henry C. Wallich

Herausgegeben von Armin Gutowski



DUNCKER & HUMBLOT / BERLIN

CIP-Kurztitelaufnahme der Deutschen Bibliothek

Die **internationale Schuldenkrise**: Ursachen —
Konsequenzen — histor. Erfahrungen / von Peter
Bernholz . . . Hrsg. von Armin Gutowski. — Berlin:
Duncker und Humblot, 1986.

(Schriften des Vereins für Socialpolitik,
Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozial-
wissenschaften; N. F., Bd. 155)
ISBN 3-428-05972-7

NE: Bernholz, Peter [Mitverf.]; Gutowski, Armin
[Hrsg.]; Gesellschaft für Wirtschafts- und
Sozialwissenschaften: Schriften des Vereins . . .

Alle Rechte, auch die des auszugsweisen Nachdrucks, der fotomechanischen
Wiedergabe und der Übersetzung, für sämtliche Beiträge vorbehalten

© 1986 Duncker & Humblot GmbH, Berlin 41

Gedruckt 1986 bei Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin 61

Printed in Germany

ISBN 3-428-05972-7

Vorwort

Als Mexiko im Jahre 1982 vorübergehend die Zahlungen auf seine enorme Auslandsverschuldung einstellen mußte, kam die Krise, die heute allgemein als internationale Schuldenkrise angesehen wird, offen zum Ausbruch; vorausgegangen war ein rasanter Anstieg der Auslandsverschuldung vor allem, aber nicht nur, einiger lateinamerikanischer Länder: bis zu diesem Jahre war die Auslandsverschuldung der Entwicklungsländer (ohne OPEC) auf über 600 Mrd. Dollar gestiegen. Im Laufe der folgenden Jahre mußte dann eine Reihe von Ländern Umschuldungsabkommen abschließen. Heute scheint sich die Krise entschärft zu haben, und das internationale Finanzsystem einschließlich der nationalen und internationalen Institutionen hat seine — für manchen erstaunliche — Flexibilität erneut unter Beweis gestellt. Die Probleme können freilich noch keineswegs als endgültig überwunden gelten.

Was waren die Ursache dieser Finanzkrise und wie sehen die Lösungsmöglichkeiten aus? Was können wir aus Krisen der Vergangenheit lernen? Welche Rolle spielen die Institutionen und wie könnten sie verbessert werden? Diese und andere Fragen behandelte der Ausschuß für Geldtheorie und Geldpolitik des Vereins für Socialpolitik auf seiner Tagung am 8./9. Februar 1985 in Frankfurt am Main.

Der erste, mehr historische Teil der Referate beginnt mit dem Beitrag von Prof. Dr. Karl Erich Born (Tübingen). Er bietet einen Rückblick auf einige der internationalen Finanzkrisen der Vergangenheit und untersucht, welche Erfahrungen aus diesen Krisen gewonnen werden können. Dabei wird sowohl auf die verschiedenen Krisenursachen als auch auf die Art und Weise sowie auf die Instrumente der Krisenbekämpfung eingegangen. In dem Beitrag von Prof. Dr. Karl Häuser (Frankfurt) werden Kriterien zur Analyse der internationalen Verschuldung, etwa die Rechtsposition der Beteiligten, die Währungsverfassung, die Art der Entstehung der Schuld und die Risikostreuung, herausgearbeitet und Keynes' weitsichtige Prognose der deutschen Schuldenkrise in den zwanziger Jahren behandelt. Eine spezielle Krise, die Argentinien 1890 - 1900, bildet den Gegenstand des Referats von Prof. Dr. Peter Bernholz (Basel). Da dieser Beitrag in englischer Sprache schon an anderer Stelle erschienen ist, wurde in diesen Band nur eine Zusammenfassung aufgenommen.

In dem zweiten Block der Beiträge wird der derzeitige Stand der internationalen Finanzkrise behandelt, wobei allerdings auch Lösungsansätze diskutiert werden. Dr. Wolfgang Riecke (Frankfurt) behandelt unter dem Titel „Ansätze zur Lösung der Schuldenkrise“ die Prognosen des Internationalen Währungsfonds zur weiteren Entwicklung der

Verschuldung der Entwicklungsländer und die verschiedenen Vorschläge, wie die Zinslast verringert werden könnte. Henry C. Wallich (Washington D.C.) stellt in seinem Beitrag „The International Debt Situation in an American View: Borrowing Countries and Lending Banks“ insbesondere dar, wie sich die institutionellen und rechtlichen Regelungen, denen die Banken in den Vereinigten Staaten und in Europa unterliegen, voneinander unterscheiden, und zieht daraus Schlüsse für das jeweilige Verhalten der Banken in dem Fall, daß Schulden nicht oder nicht termingerecht bedient werden. Die Rolle der Banken für das Entstehen und den Ablauf der internationalen Schuldenkrise steht auch im Mittelpunkt des für die Ausschußsitzung vorbereiteten, dort aber nur verkürzt in der Diskussion vorgetragenen Beitrages von Dr. Otmar Emminger (Frankfurt).

Prof. Dr. Emil-Maria Claassen (Paris und Florenz) hat in dem dritten, stärker theoretisch ausgerichteten Block, über „Die Funktion des Kreditgebers der letzten Instanz bei nationalen und internationalen Finanzkrisen“ referiert. Er plädiert für die genaue Unterscheidung zwischen Illiquidität und Insolvenz von Staaten und diskutiert die Aufgaben, die die Zentral- und Geschäftsbanken bei der Lösung dieser Probleme erfüllen sollten. Auch hier wurde nur eine Zusammenfassung aufgenommen, da eine ausführliche Fassung schon in englischer Sprache erschienen ist. In seinem Beitrag über „Internationale Finanzintermediation und Auslandsverschuldung“ führt Prof. Dr. Vincenz Timmermann (Hamburg) den Anstieg der Auslandsverschuldung weniger auf externe Schocks wie die drastischen Ölpreiserhöhungen oder auf die Antiinflationpolitik, als vielmehr auf langfristige Wandlungen des Finanzsystems zurück. Eine internationale Finanzkrise ist nach seinem Urteil nicht zu befürchten. Verschärft werden kann die schwierige Schuldensituation von Entwicklungsländern freilich durch die Kapitalflucht. Prof. Dr. Dieter Duwendag (Speyer) hat in seinem Beitrag den Versuch unternommen, diese zu quantifizieren. Prof. Dr. Jürg Niehans (Bern) geht schließlich der Frage nach, unter welchen Bedingungen es für Schuldner rational ist, ihre Schulden nicht mehr zurückzuzahlen, obwohl sie im strengen Wortsinne nicht zahlungsunfähig sind; er zeigt, unter welchen Bedingungen die Forderungen aus internationalen Krediten undurchsetzbar werden.

Mit diesem Band legt der Ausschuß für Geldtheorie und Geldpolitik einen umfassenden Überblick sowohl über Ursachen, Verlauf und Konsequenzen der gegenwärtigen Schuldenkrise als auch über Erfahrungen aus derartigen Krisen in der Vergangenheit vor; mit der Vielfalt von unterschiedlichen Ansätzen dürfte dieses weiterhin aktuelle Problem in seinen wesentlichen Aspekten erfaßt worden sein.

Armin Gutowski

Inhalt

Erfahrungen aus internationalen Finanzkrisen der Vergangenheit	
Von <i>Karl Erich Born</i> , Tübingen	9
Kriterien zur Analyse internationaler Verschuldung und Keynes' Prognose der deutschen Schuldenkrise	
Von <i>Karl Häuser</i> , Frankfurt	31
Zur argentinischen Schuldenkrise 1890 - 1900	
Von <i>Peter Bernholz</i> , Basel	45
Ansätze zur Lösung der Schuldenkrise	
Von <i>Wolfgang Rieke</i> , Frankfurt	51
The International Debt Situation in an American View: Borrowing Countries and Lending Banks	
Von <i>Henry C. Wallich</i> , Washington D.C.	69
Die internationale Schuldenkrise und die Banken	
Von <i>Otmar Emminger</i> , Frankfurt	83
Die Funktion des Kreditgebers der letzten Instanz bei nationalen und internationalen Finanzkrisen	
Von <i>Emil-Maria Claassen</i> , Paris und Florenz	99
Internationale Finanzintermediation und Auslandsverschuldung	
Von <i>Vincenz Timmermann</i> , Hamburg	105
Kapitalflucht aus Entwicklungsländern: Schätzprobleme und Bestimmungsfaktoren	
Von <i>Dieter Duwendag</i> , Speyer	115
Internationale Kredite mit undurchsetzbaren Forderungen	
Von <i>Jürg Niehans</i> , Bern	151

Erfahrungen aus internationalen Finanzkrisen der Vergangenheit

Von *Karl Erich Born*, Tübingen

I. Problemstellung, Vorgehensweise, Quellenlage und Forschungsstand

Dieser Rückblick auf einige internationale Finanzkrisen der Vergangenheit wird von der Frage geleitet, inwieweit wir Erfahrungen aus diesen Krisen gewinnen können. Im einzelnen wird uns dabei zunächst die Frage nach den jeweiligen Krisenursachen interessieren: Lagen sie hauptsächlich im allgemeinen Konjunkturverlauf? Spielten politische Faktoren eine Rolle? Oder waren die Höhe der Schulden, der Zinsfuß oder andere Modalitäten maßgeblich an der Finanzkrise beteiligt. Sodann geht es um die Form und die Instrumente der Krisenbekämpfung. Kam es zu einem direkten Arrangement zwischen Gläubigerbanken und Schuldnerländern, oder intervenierten die Regierungen der Gläubigerländer? Wurden private internationale Schulden ebenso behandelt in einer Finanzkrise wie öffentliche Schulden? Wurde in den Krisen ein Moratorium oder Schuldennachlaß oder eine Senkung des Zinsfußes vereinbart? Welchen Erfolg hatten die Maßnahmen der Krisenbekämpfung? Und schließlich geht es um die wirtschaftlichen, finanziellen und eventuell politischen Folgen internationaler Finanzkrisen für Gläubiger und für Schuldner.

Ich werde dabei so vorgehen, daß ich nach einem kurzen Überblick über die Quellenlage und den Forschungsstand einige internationale Finanzkrisen mit ihren jeweiligen Zeitbedingungen skizziere. Und zwar beginne ich mit einem Hinweis auf die ersten internationalen Finanzkrisen, nämlich die spanischen Staatsbankrotte des 16./17. Jahrhunderts; dann folgen Krisen mit bewaffneter Intervention der Gläubigerländer. Am Beispiel Theodore Roosevelts, Bismarcks und Edward Greys wird darauf die grundsätzliche Einstellung der Regierungen vor 1914 zur Unterstützung der Forderungen ihrer Banken gegenüber dem Ausland erörtert. Darauf sollen die Finanzkrisen Ägyptens 1875/80, des Osmanischen Reiches 1875/81 und Serbiens 1885/95, die Baring-Krise 1890 und insbesondere die deutsche Schuldenkrise 1931 geschildert werden. Dieser letzteren Krise widme ich deshalb den relativ größten Raum, weil sie quantitativ wie qualitativ von besonderer Bedeutung ist und — last

not least — weil ich mich hier ganz auf eigene Quellenstudien stützen kann. Zum Abschluß geht es dann um die Frage, welche über den Einzelfall hinausgehenden Erfahrungen wir aus diesen Krisen abstrahieren können.

Wie ist es überhaupt um unsere Kenntnis der internationalen Finanzkrisen der Vergangenheit bestellt? Soweit es sich um Anleihen oder sonstige Schulden von Regierungen, anderen öffentlichen Körperschaften oder öffentlichen Betrieben handelt oder soweit Regierungen von Gläubiger- oder Schuldnerländern in internationalen Schuldenkrisen intervenierten, enthalten die staatlichen und kommunalen Archive ein reiches Material, das bisher erst in Einzelfällen ausgewertet worden ist. Viele dieser Quellen findet man bereits in Aktenpublikationen zur Geschichte der internationalen Beziehungen und in der Edition „Akten der Reichskanzlei — Weimarer Republik“ gedruckt.¹ Während die Benutzung staatlicher und kommunaler Archive im allgemeinen ohne Schwierigkeiten möglich ist, sind die für unseren Problemzusammenhang besonders wichtigen Archive privater Geschäftsbanken nur schwer zugänglich. In Deutschland sind überdies sehr viele private Archivbestände aus der Zeit vor 1945 vernichtet worden. Deshalb sind wir für die deutsche Bankenkrise 1931 fast ausschließlich auf die Akten der Reichskanzlei angewiesen, da selbst das Archiv der Deutschen Bank, das als einziges Großbankarchiv noch größere Aktenbestände aus den Jahren vor 1945 enthält, für die kritische Phase im Sommer 1931 kein aufschlußreiches Material mehr bietet.

Regelmäßige Bankenstatistiken gibt es in Großbritannien seit dem Ende des 19. Jahrhunderts; aber in den meisten Ländern sind spezielle Bankenstatistiken erst zwischen den beiden Weltkriegen begonnen worden. Darum kennen wir z. B. nicht die tatsächliche Höhe der deutschen Kapitalanlagen im Ausland vor 1914. Die Schätzungen schwanken uner-

¹ Akten der Reichskanzlei — Weimarer Republik, hrsg. von K. D. Erdmann und H. Booms, Boppard 1968 ff. Diese Edition ist noch nicht abgeschlossen. Von den Aktenpublikationen zur Geschichte der internationalen Beziehungen seien genannt für die Zeit bis 1914: Die Große Politik der europäischen Kabinette 1871 - 1914. Sammlung der Diplomatischen Akten des Auswärtigen Amtes, 40 Bde., Berlin 1922 - 1927; Documents diplomatiques français 1871 - 1914, 41 Bde. in 3 Serien, Paris 1929 - 1960; British Documents on the Origins of the War 1898 - 1914, 11 Bde., London 1926 - 1938; Papers Relating to the Foreign Relations of the United States. Diplomatic Papers 1890 - 1913, Washington 1891 - 1914; für die Zwischenkriegszeit: Akten zur deutschen auswärtigen Politik 1918 - 1945, Serie B (1925 - 1933), Göttingen 1966 ff. (noch nicht abgeschlossen), Serie C (1933 - 1936) bisher nur in englischer Übersetzung, 5 Bde., London 1957 - 1966; Documents on British Foreign Policy 1919 - 1939. Serie I, I A, II, III (insges. 37 Bd.), London 1947 - 1968; Documents diplomatiques français 1932 - 1939, 2 Serien (= 12 Bde.), Paris 1963 - 1974; Papers Relating to the Foreign Relations of the United States 1918 - 1931 and Foreign Relations of the United States. Diplomatic Papers 1932 ff., Washington 1919 ff. (jahrgangsweise).

freulich weit zwischen 23,5 Milliarden und 31 Milliarden Mark.² In der wirtschaftshistorischen Literatur sind die einzelnen internationalen Finanzkrisen gewöhnlich monographisch untersucht worden. Im zweiten Band seiner Untersuchung über „State Insolvency and Foreign Bondholders“ hat Wynne 1951 einige lateinamerikanische Staatsschuldenkrisen als Fallstudien behandelt.³ Herbert Feis hat 1930 im Auftrage des amerikanischen Council on Foreign Relations sein klassisches Werk über den Kapitalexport der europäischen Mächte vor 1914 „Europe, the World's Banker, 1860 - 1914“ veröffentlicht. Darin wurden die Finanzkrisen Portugals, Serbiens, des Osmanischen Reiches und seines damaligen Vasallenstaates Ägypten und die Reaktionen der Auslandsgläubiger analysiert. Die Erfahrungen eines oft insolventen Schuldnerlandes im 19. Jahrhundert, nämlich Ägyptens, hat Landes in seinem Buch „Bankers and Pashas“ dargelegt. Andererseits haben die schlechten Gläubiger-Erfahrungen, welche die Amerikaner in der Depression der 30er Jahre machen mußten, eine Untersuchung über Amerikas Erfahrungen als Gläubiger-Nation, insbesondere über die Zahlungseinstellungen und die Sanierung ausländischer Schuldner veranlaßt. Diese Untersuchung ist 1937 von Madden, Nadler und Sauvain veröffentlicht worden.⁴ Ich selbst habe in meinem Buch „Geld und Banken im 19. und 20. Jahrhundert“ (Stuttgart 1977) einige internationale Finanzkrisen des 19. und 20. Jahrhunderts skizziert.⁵

Schließlich möchte ich noch auf den Erfahrungsbericht eines alten Bankers hinweisen, der die Insolvenz eines fremden Staates auf der Seite der betroffenen Gläubiger erlebt hatte: Alfred Lansburgh schilderte im Juni-Heft 1931 der Zeitschrift „Die Bank“ in seinen „Briefen eines Bankdirektors an seinen Sohn“ die serbische Schuldenkrise 1885 bis 1895, die er als Angestellter in der Emissionsabteilung der Berliner Handels-Gesellschaft miterlebt hatte, und leitete daraus allgemeine Regeln ab. — Ich werde darauf bei der Skizzierung dieser Krise noch zu sprechen kommen. — Die besondere Pointe zu dem Lansburghschen Artikel lieferten die deutschen Großbanken: 4 Wochen nach seiner Veröffentlichung wurden sie insolvent. Lassen wir es unerörtert, welche Lehren sie aus dem Artikel gezogen haben.

² Vgl. K. E. Born: Wirtschafts- und Sozialgeschichte des deutschen Kaiserreichs (1867/71 - 1914). Stuttgart 1985, S. 77.

³ W. H. Wynne: State Insolvency and Foreign Bondholders. II: Selected Case Histories of Government Bond Defaults and Debt Readjustments, New Haven 1951.

⁴ John Th. Madden, M. Nadler, H. Ch. Sauvain: America's Experience as a Creditor Nation. New York 1937; H. Feis: Europe, the World's Banker, 1870 - 1914, New Haven 1930, New York 21965; D. S. Landes: Bankers and Pashas. International Finance and Imperialism in Egypt, London 1958.

⁵ Vgl. auch K. E. Born: Die deutschen Bankenkrise 1931, München 1967.