

Rettungsmaßnahmen des Internationalen Währungsfonds im Fall Indonesien 1997/1998

Hilfe, uns wird geholfen!!!

VON **DIPL.-VOLKW. SANDRA STRIFFLER**
Institut für Wirtschaftspolitik und Wirtschaftsforschung

Südostasien galt ein Vierteljahrhundert als (...) das Wachstumszentrum der Welt, als die Wachstumslokomotive der Weltwirtschaft" (Hesse 1998: 12). Die einzelnen Ökonomien dieser Region erzielten Wachstumsraten, die im Jahresdurchschnitt zwischen sechs und acht Prozent lagen (BIZ 1998: 38). Unterstützt wurde das rasche Wachstum durch eine starke nationale Investitions- und Spartätigkeit (IWF 1999: 156). Internationale Investoren wurden von den hohen Renditen magisch angezogen, so dass zu den bereits beeindruckenden heimischen, die ausländischen Investitionen noch hinzukamen, was den raschen wirtschaftlichen Aufschwung noch unterstützte. Dieses scheinbar ewig andauernde Wachstum hatte jedoch auch seine Schattenseiten: Das Risikobewusstsein der internationalen Akteure ging weitgehend verloren. Von vergangenen Erfolgen schloss man auf die Kommenden. Mit einer bevorstehenden Krise hatte niemand gerechnet, wenngleich Ende 1996 erste Anzeichen, die auf eine Abkühlung des südostasiatischen Wirtschaftswachstums schließen ließen, zu beobachten waren. Derart dramatische Entwicklungen waren jedoch nicht zu erwarten (Dieter 1998: 24f.).

Der daher unerwartete Stimmungsumschwung an den südostasiatischen Finanzmärkten im Juli 1997, der seinen Ursprung in Thailand nahm, löste die asiatische Wirtschafts- und Finanzkrise - im weiteren als

Asienkrise bezeichnet - aus. Das Modell "Asien" stürzte innerhalb kurzer Zeit in sich zusammen. Die Finanzkrise in Japan, Südkorea, wie den ASEAN-4-Staaten¹, die besonders schwer getroffen wurden, beendete den Traum einer sorgenfreien Zukunft. Nachdem sich die ersten internationalen Investoren aus Engagements in Südostasien zurückgezogen hatten, setzte ein Herdenverhalten ein, das in einer überzogenen Panik mündete. Das Ausmaß des gleichgerichteten Verhaltens der Akteure kann anhand folgender Zahlen verdeutlicht werden: Während die ASEAN-4-Staaten, wie auch Südkorea 1996 private Nettokapitalzuflüsse in Höhe von US-\$ 93 Mrd. verzeichneten, wandelten sich diese nach Ausbruch der Asienkrise 1997 in einen Abfluss von ungefähr US-\$ 12 Mrd.. Der gesamte Swing betrug innerhalb eines Jahres US-\$ 105 Mrd. (Langhammer 1998: 4). Nicht nur, dass immer mehr internationales Kapital abgezogen wurde, es floss auch keines mehr in diese Region, die Zinsen stiegen an (IWF 1998: 155). Ansässige Unternehmen konnten ausstehende Kredite oftmals nicht mehr begleichen und mussten ihre Produktion drosseln. Zahlreiche nationale Banken sahen sich mit einem Liquiditätengpass konfrontiert, weitere Kreditvergaben wurden immer schwieriger. Es kam zu einem sog. "credit crunch" (Langhammer 1998: 3) mit äußerst negativen Folgen für die Realwirtschaft. Die Wachstumsprognosen dieser Wirtschaftsregion mussten drastisch nach unten korrigiert werden. Am 2. Juli 1997 gab die thailändische Zentralbank aufgrund des anhaltenden Drucks auf die Währung als erste den Kurs des Baht frei und bat des IWF um finanzielle Hilfe (Dieter 1998: 166)². Die weiteren ASEAN-4-Staaten folgten.³

Der Fall Indonesien

Die folgende Analyse beschäftigt sich mit dem wirtschaftlichen Niedergang Indonesiens, das im Zuge des Stimmungswandels an den Finanzmärkten als letztes Land mit der Asienkrise infiziert wurde, sowie mit den vom IWF verordneten Hilfsprogrammen.

Noch im September 1997 wurde Indonesien, als einziger ASEAN-4-Staat, in einer OECD-Prognose als "Wachstumspol der Zukunft" (Zänker 1997: 15) bezeichnet. Ausgerechnet dieser Hoffnungsträger Südostasiens wurde von der Krise am stärksten getroffen. Indonesien hat noch bis heute mit den Folgen der Asienkrise zu kämpfen. Die folgenden Zahlen verdeutlichen die Schwere dieser Krise (vgl. Box 1).

Indonesiens Weg in die Krise

Im Vorfeld der Asienkrise zeichnete sich für Indonesien ein zweideutiges Bild ab. Während die makroökonomische Seite aufgrund der hohen heimischen Sparquoten⁴, der moderaten Entwicklung der Inflationsrate, wie

¹ Dazu gehören neben Indonesien noch Malaysia, Thailand und die Philippinen.

² Nähere Informationen zur Struktur und zu den Aufgabengebieten des IWF vgl. Driscoll (1998) und IWF (2000).

³ Lediglich Malaysia gelingt es am 8. Juli 1997 den Wechselkurs des Ringit gegenüber dem US-\$ zu verteidigen und lehnt eine finanzielle Unterstützung durch den IWF ab (Dieter 1998: 166).

⁴ Sie betragen 1997 noch 31,5 Prozent des BIP, 1998 immerhin noch 26,5 Prozent (Asian Development Outlook 2002: 209).

⁵ Indonesien verzeichnete 1996 einen Überschuss im öffentlichen Haushalt von 1,4 % des BIP, 1997 betrug dieser sogar 2,0 % des BIP. Die in den 70er und 80er Jahren hohen Inflationsraten von 15% konnten Mitte der 90er Jahre auf 7,9% reduziert werden (Dieter 1998: 23).

Auswirkungen der Asienkrise auf makro-ökonomische Größen in Indonesien

- ▶ Während die Währungen der übrigen Krisenökonomien¹ "lediglich" zwischen 45 und 52 Prozent gegenüber dem US-\$ abgewertet wurden, betrug der Werteverlust der indonesischen Rupiah gegenüber dem US-\$ 80 Prozent (IWF 1999: 147).
- ▶ Das reale BIP sank in Indonesien 1998 gegenüber 1996 um ca. 22 Prozent, wohingegen der Rückgang in den übrigen Krisenökonomien im gleichen Zeitraum zwischen 6,3 und 15,4 Prozent lag (IWF 1999: 147).
- ▶ Während Indonesien, wie die übrigen ASEAN-4-Staaten im Vorfeld der Krise Überschüsse im öffentlichen Haushalt vorweisen konnten, wandelte sich das Bild 1998 grundlegend. Indonesien verzeichnete nun ein öffentliches Budgetdefizit von 3,7 Prozent des BIP, während es bei den übrigen Staaten nur bei rund 2 Prozent des BIP lag (UN 2002: 143).
- ▶ In Indonesien stieg die Inflationsrate 1998 von 7,9 Prozent im Jahre 1996 auf 60,7 Prozent an. Im gleichen Zeitraum betrug der Anstieg beispielsweise in Thailand 8,1 Prozent, auf den Philippinen 9,7 Prozent (IWF 1999: 155).
- ▶ In Indonesien kam es infolge der Asienkrise zu gewaltsamen politischen und sozialen Unruhen. Eine Krise des politischen, wie des sozialen Systems verschärfte die ursprüngliche Währungs- und Finanzmarktkrise. In den übrigen Krisenökonomien konnte eine derartige Entwicklung nicht beobachtet werden.

¹ Südkorea, Malaysia, Thailand, Rphilippinen. Japan ist in diesem Datenmaterial nicht enthalten.

▲ Box 1

auch der soliden Fiskalpolitik⁵ die "Vorzeigeseite" Indonesiens blieb, die das Wirtschaftswachstum stütze, zeichnete sich auf der Mikroebene vermehrt größere Missstände ab. Innerhalb des Landes waren zunehmend politische und soziale Unruhen zu beobachten, die die verstärkten Sorgen über Indonesiens politische Zukunft deutlich zum Ausdruck brachten. Auch das zunehmend fragil gewordene Bankensystem in Indonesien⁶ war immer weniger in der

Lage mit den enormen ausländischen Kapitalzuflüssen adäquat umzugehen, um sie in effiziente Projekte zu leiten, so dass die Finanzierung der defizitären Leistungsbilanz nachhaltig gesichert wäre⁷.

Aufgrund des zunehmenden Abwertungsdruck auf die indonesische Rupiah, der eine Folge des sich immer weiter ausbreitenden Ansteckungseffektes auf die Finanzmärkte dieser Region, weitet die indonesische Zentralbank am 11. Juli 1997 das Paritätenband, innerhalb dessen die Rupiah frei floaten kann, von acht auf zwölf Prozent. Der Markt reagierte jedoch nicht so wie es erwartet wurde. Während bei früheren Lockerungen des Paritätenbandes unmittelbar Aufwertungstendenzen zu beobachten waren, blieb der Abwertungsdruck nun bestehen und verstärkte sich sogar. Am 13. August interveniert die indonesische Zentralbank am Devisenmarkt, um den Kurs zu stützen, dennoch fällt die Rupiah weiter auf Rp 2.682/US-\$ (Dieter 1998: 167). Als letzte aller betroffenen Krisenökonomien gibt die indonesische Zentralbank den Wechselkurs der Rupiah am 14. August 1997 frei. Der IWF begrüßte diese Entscheidung, ohne weitere kritische Anmerkungen über die derzeitige Situation Indonesiens: "(...) In present circumstances, a floating exchange rate will enhance the effectiveness of macroeconomic policies aimed at sustaining high rates of growth with

⁶ Zur näheren Information vgl. Bonn (1998).

⁷ Oftmals wurde auf den investiven Charakter des Leistungsbilanzdefizits und deren problemlose Finanzierung mittels ausländischer Kapitalzuflüsse verwiesen, dennoch stiegen die Fehlbeträge in der Leistungsbilanz stetig an, ohne dass eine Trendwende erkennbar gewesen wäre. Dadurch gewann die hohe Außenverschuldung wieder an Dynamik, nachdem sie 1995 aufgrund der Abwertung des Yen eine Atempause einlegen konnte. Für die Bewertung der Höhe des Leistungsbilanzdefizits spielt besonders die Art der Finanzierung eine wichtige Rolle. Generell gilt: Je größer der Anteil der kurzfristigen Verschuldung an der Gesamtverschuldung, desto schwieriger ist die Aufrechterhaltung eines bestimmten Defizitniveaus. Unter solchen Gegebenheiten kann es leicht zu einem weiteren Anstieg des Defizits kommen, das im Falle eines raschen Abzuges des kurzfristig gebundenen Auslandskapital fatale Folgen für die betreffende Volkswirtschaft haben könnte. Diese ernst zu nehmenden Krisensymptome trafen auch auf Indonesien zu. So stieg 1997 der Anteil der kurzfristigen Auslandsverschuldung (Bankschulden mit einer Restlaufzeit bis ein Jahr einschließlich) an der Gesamtverschuldung auf 59,0 Prozent. Die kurzfristigen Auslandschulden überstiegen damit den Bestand an Devisenreserven um 170,4 Prozent (Auria/Hesse 1998: 10).

Eckpunkte des ersten IWF-Programms für Indonesien

- ▶ Stabilisierung der Rupiah, durch Beibehaltung der straffen Geldpolitik.
- ▶ Nachhaltige Restrukturierung des Finanzsektors: Schließung insolventer Geschäftsbanken, Korrektur und Ergänzung rechtlicher wie auch institutioneller Rahmenbedingungen.
- ▶ Haushaltskonsolidierung, um das Vertrauen der internationalen Finanzmärkte wieder zu gewinnen: Die fiskalpolitische Maßnahme sieht für das Fiskaljahr 1997/1998 einen Überschuss im öffentlichen Haushalt von ein Prozent des BIP, im Fiskaljahr 1998/1999 zwei Prozent des BIP vor. Mittels dieser straffen Fiskalpolitik sollen die notwendigen Mittel für die Restrukturierung des Bankensektors akquiriert werden. Realisiert werden diese Ziele vor allem mittels Abschaffung staatlicher Subventionen, wie auch durch die Aufhebung größerer, staatlicher Infrastrukturprojekte.
- ▶ Weitere Liberalisierung des Außenhandels.
- ▶ Steigerung der Effizienz, wie auch der Transparenz der Volkswirtschaft mittels geeigneter Strukturreformen.

▲ Box 2

financial stability. (...) The floating of the rupiah, in combination with Indonesia's strong fundamentals, supported by prudent fiscal and monetary policies, will allow its economy to continue its impressive economic performance of the last several years."(IWF 1997) Die indonesische Landeswährung verliert dennoch weiter an Wert.

Der IWF greift ein

Am 8. Oktober 1997 wird der IWF von der indonesischen Regierung um finanzielle

⁸ Das Reformprogramm wird finanziell von der Weltbank mit einem Darlehen in Höhe von US-\$ 4,5 Mrd., wie auch von der Asian Development Bank (ADB) mit US-\$ 3,5 Mrd. unterstützt. Indonesien selbst steuert US-\$ 5 Mrd. aus eigenen Fremdwährungsreserven bei. So dass sich ein erstes Hilfspaket in Höhe von US-\$ 23 Mrd. ergibt. Australien, China, wie auch Hong Kong, Japan und die USA kündigen finanzielle Hilfe an (Dieter 1998: 82).

Unterstützung gebeten. Dieser stellt am 31. Oktober 1997 ein erstes Hilfsprogramm für Indonesien vor, das zum 5. November 1997 vom Exekutivrat des IWF genehmigt wird. In Box 2 sind die wichtigsten Schwerpunkte dargestellt (IWF 1998: 31).

Die ersten Finanzhilfen des IWF in Höhe von US-\$ 10 Mrd., welche 490 Prozent der indonesischen Quote entsprechen, erstrecken sich über einen Zeitraum von drei Jahren [8]. Die sofortige Schließung von 16 insolventen indonesischen Geschäftsbanken auf Anraten des IWF im November 1997 erweist sich als Fehlschlag. Sie führen nicht wie erwartet zur Stabilisierung des Bankensektors und auch nicht zur Wiedergewinnung des Vertrauens der internationalen Finanzmärkte, sondern zu einer Panik unter der Anlegern. Die internationalen Investoren erwarten aufgrund der bereits vorgenommenen Schließungen weitere. Der Kurs fällt gegenüber dem US-\$ weiter. Der IWF selbst meint zu dieser fehlgeschlagenen Strategie der zahlreichen Bankenschließungen: "These closures, however far away from improving public confidence in the banking system, have instead set off a renewed `shift to safety'" (Zitiert nach: Dieter 1998: 82). Die Volatilität auf den südostasiatischen Finanzmärkten hält Anfang Dezember weiter an. Erneute Vermutungen über den angeblich schlechten Gesundheitszustand Suhartos lassen die Rupiah am 5. Dezember 1997 auf Rp4.625/US-\$ fallen. Auch zu Beginn des Jahres 1998 setzt sich der Abwärtstrend der Rupiah fort. Am 8. Januar 1998 fällt die Rupiah auf ihren bisherigen Tiefststand von Rp10.500/US-\$. Grund dafür ist dieses Mal das Gerücht, Präsident Suharto werde sich bei den kommenden Wahlen nicht zur Wiederwahl stellen. Doch bereits einen Tag später gewinnt die Landeswährung rund 30 Prozent gegenüber dem US-\$ an Wert, da Suharto eine rasche und diesmal konsequente Umsetzung der vom IWF geforderten Maßnahmen verspricht. Um die Implementierung des Reformprogramms zu beschleunigen wird in den nächsten Tagen eine IWF-Delegation in Jakarta eintreffen. Spekulationen über einen erfolgreichen Verlauf der Gespräche zwischen IWF und der indonesischen Regierung lassen die Rupiah auf Rp8.125/US-\$ ansteigen (IWF 1998: 32).

Der IWF modifiziert erstmals sein Programm für Indonesien

Vor dem Hintergrund des anhaltenden Abwertungssogs der indonesischen Rupiah wird das ursprüngliche Reformpaket des

▼ Box 3

Inhaltliche Modifikationen des ersten IWF-Programms: "Memorandum of Economic and Financial Policies"

- ▶ Änderung des fiskalpolitischen Ziels: Ein öffentliches Budgetdefizit von einem Prozent des BIP ist im Fiskaljahr 1998/1999 zu realisieren.
- ▶ Fortschreitende Restrukturierung des indonesischen Bankensystems: Schaffung der "Indonesian Bank Restructuring Agency" (IBRA), indonesische Regierung garantiert für Bankeinlagen und Bankkredite.
- ▶ Streichung weiterer Infrastrukturprojekte.

IWF vom 5. November 1997 in einem "Memorandum of Economic and Financial Policies" am 15. Januar 1998 modifiziert (IWF 1998: 32) (vgl. Box 3).

Kaum eine Woche ist seit der Unterzeichnung des zweiten, modifizierten Abkommens mit dem IWF vergangen, als die Rupiah am 22. Januar 1998 auf ihren historischen Tiefstwert von Rp17.000/US-\$ fällt. Der indonesischen Zentralbank gelingt es jedoch den Kurs vorübergehend zwischen Rp13.500/US-\$ und Rp14.000/US-\$ zu stabilisieren (Dieter 1998: 83). Zunehmend wird deutlich, dass auch die modifizierte Fassung des IWF-Programms das Vertrauen der internationalen Anleger nicht wiedergewinnen kann. Auch verstärken sich anfängliche Zweifel an der Bereitschaft Suhartos die vom IWF verordneten Maßnahmen unverzüglich und konsequent durchzuführen. Diese Bedenken manifestieren sich in einer seit Beginn der Krise im August 1997, mehr als 80-prozentigen Abwertung der indonesischen Landeswährung gegenüber dem US-\$.

Ein halbes Jahr ist seit dem Ausbruch der Währungs- und Finanzkrise in Indonesien vergangen. Die Kursentwicklung der Rupiah

ist nach wie vor durch ein ständiges Auf und Ab gekennzeichnet. Jede Bewegung ausgelöst durch Vermutungen, Gerüchte und Spekulationen, wie beispielsweise über den Gesundheitszustand Suhartos, oder den Willen, bzw. Unwillen der indonesischen Regierung die Reformprogramme unverzüglich und konsequent umzusetzen. Mit diesem Zick-Zack-Kurs Suhartos, dem Fehlschlag der sofortigen Bankenschließungen, sowie dem Modifizieren des ursprünglichen IWF-Programms, lässt sich das Vertrauen der internationalen Finanzmärkte nicht wiedergewinnen. Aufgrund fehlender erkennbarer Resultate im Hinblick auf die Krisenbewältigung bleibt der rettende Zufluss von Auslandskapital weiter aus. Am 10. Februar 1998 steigt der Kurs der Rupiah von Rp14.000/US-\$ auf Rp7.450/US-\$. Grund hierfür sind Gerüchte, dass die Regierung Suhartos die Landeswährung über ein Currency-Board an den US-\$ binden wolle. Doch bereits drei Tage später fällt der Kurs der Rupiah erneut. Der IWF, wie auch die US-Regierung äußern sich mehr als skeptisch über diese währungspolitischen Pläne Indonesiens. Die Situation wird immer komplizierter. Am 16. Februar droht der IWF Kreditzusagen zurückzuziehen, falls Suharto an der Einführung eines Currency-Boards festhalte. Dennoch gibt sich die indonesische Regierung von dieser Drohung zunächst unbeeindruckt. Diese Querelen lassen die Rupiah

⁹ Nähere Informationen zur Funktionsweise eines Currency-Boards: Roubini (1998).

¹⁰ Bei einem zu hohen Wechselkursniveau würden Devisenhändler auf eine baldige Abwertung der Rupiah spekulieren und die indonesische Währung gegen US-\$ tauschen. Die Rupiah würde erneut unter Abwertungsdruck geraten. Da bei einem Currency-Board die sich im Umlauf befindende Geldmenge vollkommen durch Währungsreserven abgedeckt ist und die heimische Zentralbank im Falle einer spekulativen Attacke gegen ihre Währung den bestehenden Festkurs mittels Verkauf dieser Reservewährung und Ankauf der eigenen Währung stützen muss, verringert sich folge dessen die inländische Geldmenge. Es kommt zu einem Anstieg der Zinsen. Da sich diese in Indonesien bereits auf einem sehr hohen Niveau befinden, würde jede weitere Erhöhung die Möglichkeit der inländischen Kreditaufnahme für den bereits stark geschwächten Unternehmenssektor weiter unerschwinglich werden lassen, das mehr als instabile Finanzsystem in Indonesien könnte möglicherweise vollkommen zusammenbrechen. Damit wäre weder der Verfall der Rupiah noch der wirtschaftliche Abschwung gestoppt.

¹¹ So verteuert sich bspw. Speiseöl um 130 Prozent, Reis und Mehl um je 33 Prozent (Dieter 1998: 183).

auf Rp10.500US-\$ fallen. Bereits einen Tag später entlässt Suharto den Gouverneur der indonesischen Zentralbank, da selbst dieser sich kritisch über die Einführung eines Currency-Boards geäußert hat⁹. Suhartos Ziel ist es, die indonesische Landeswährung zu einem Kurs von Rp5.000/US-\$ an den US-\$ zu binden. Dies ist jedoch keine realistische Basis, da der Kurs der Rupiah bereits unter Rp10.000/US-\$ gefallen ist¹⁰. Aufgrund des anhaltenden internationalen Drucks gibt Staatspräsident Suharto die Idee eines Currency-Boards Mitte Februar 1998 scheinbar auf. Ende dieses Monats mehren sich die Proteste gegen die anhaltende Wirtschaftskrise im ganzen Land. Die Abwärtsspirale der Rupiah äußert sich nun auch in der Preisentwicklung - die Nahrungsmittelpreise steigen stark an¹¹.

Die Modifikation der Modifikation steht vor der Tür ...

Bei den Präsidentschaftswahlen am 10. März 1998 wird Suharto erneut als Regierungschef gewählt und nominiert zugleich seine älteste Tochter, wie auch andere Günstlinge für sein Kabinett. Die Fortsetzung des "crony capitalism" (Krugman 1998: 7), sowie weitere taktischen Verzögerungen bei der Umsetzung der Reformpakete durch das Regime Suharto werden befürchtet. Um derartige Spekulationen niedrig zu halten verabschiedet die indonesische Regierung in Übereinstimmung mit dem IWF am 10. April 1998 das "Supplementary Memorandum of Economic and Financial Policies", welches das Erste vom 15. Januar 1998 ergänzen soll (IWF 1998: 32) (vgl. Box 4).

Dieses Memorandum findet jedoch in der indonesischen Bevölkerung keinen Glauben mehr, Anfang mai 1998 spitzt sich die Protestwelle gegen das herrschende Regime zu. Am 13. Mai 1998 werden sechs Studenten bei Unruhen in Jakarta getötet. Die gewaltsamen Aufstände halten noch Tage an. Der Kurs der Rupiah liegt bei Rp11.000/US-\$. Als Reaktion auf diese Unruhen kündigt Staatspräsident Suharto Neuwahlen an. Seine Nachfolge tritt der bisherige Vizepräsident und Zögling Suhatos, Bacharuddin Jusuf Habibie an. Mit Nachdruck versichert Habibie von nun an die Be-

Inhalte des "Supplementary Memorandum of Economic and Financial Policies"

- ▶ Stabilisierung der Rupiah mittels Straffung der Geldpolitik.
- ▶ Verstärkte Restrukturierung des Finanzsystems, einschließlich der Verabschiedung eines umfassenden Konkursrechts.
- ▶ Strukturreformkonzept zur Steigerung der Effizienz, wie auch des Wettbewerbs in der Ökonomie.
- ▶ Rasche Konzeptionierung eines institutionellen Rahmens zur Beilegung des Problems der privaten Kreditbeziehungen.
- ▶ Straffung des sozialen Sicherheitsnetzes durch: Vorübergehende Aufrechterhaltung der Subventionen von Nahrungsmitteln, Unterstützung von klein- und mittelständischen Betrieben.
- ▶ Effizientere Durchführung der Reformprogramme mittels täglicher Überwachung durch das indonesische Exekutivkomitee "Resilience Council" in Zusammenarbeit mit dem IWF, der Weltbank, wie der Asian Development Bank (ADB).

▲ Box 4

deutung der Einhaltung, der vom IWF verordneten Maßnahmen. Obwohl sich der Kurs der indonesischen Landeswährung in der Folgezeit bei Rp8.000/US-\$ stabilisiert, wird die desolote Wirtschaftslage zunehmend durch soziale, wie auch politische Unruhen verschärft.

... eine erneut modifiziertes und ergänzendes Memorandum soll endlich helfen!

Es wird deutlich, dass sich der ursprünglichen Währungs- und Finanzmarktkrise eine politische, wie auch soziale Krise anschließt. Den Verantwortlichen wird bewusst, dass die Programme zur Restrukturierung der Wirtschaft erst dann greifen können (eine konsequente Imple-

¹² Die indonesische Rupiah verlor ca. 83,6 % an Wert gegenüber dem US-\$ (Rieger 2000: 23).

mentierung vorausgesetzt), wenn die soziale und politische Instabilität unter Kontrolle ist. Als Antwort gibt die indonesische Landesregierung in Zustimmung des IWFs am 24. Juni 1998 ein zweites, ergänzendes Memorandum bekannt (IWF 1998: 33), dessen Schwerpunkte in Box 5 dargestellt werden.

Die Veränderung der inhaltlichen Schwerpunkte in diesem dritten Memorandum verdeutlicht die Verlagerung der Krise in den sozialen Bereich. So gestattet der IWF bspw., aufgrund der Höhe der sozialen

▼ Box 5

Inhaltliche Ergänzung des "Supplementary Memorandum of Economic and Financial Policies"

- ▶ Erhöhung der Sozialausgaben auf 7,5 Prozent des BIP, damit: verstärkte Subvention von Nahrungsmitteln und Brennstoffen, Gewährleistung der medizinischen Versorgung, sowie öffentliche Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (mit Hilfe der ADB und der Weltbank).
- ▶ Maßnahmen zur Beschränkung des öffentlichen Budgetdefizits auf 8,5 Prozent des BIP.
- ▶ Gewährleistung einer angemessenen Versorgung mit lebensnotwendigen Gütern durch Sanierung und Verbesserung des, infolge der sozialen Unruhen beeinträchtigte Distributionssystems. Etablierung einer Überwachungsstelle, um Verteilungsengpässe und Nahrungsmittelverknappungen zu ermitteln.
- ▶ Restrukturierung des Bankensystems; Schließung schwacher Banken, sowie rasche Maßnahmen zur Rekapitalisierung bestehender Banken.

Kosten, die mit der Restrukturierung der Wirtschaft verbunden sind, eine enorme Lockerung der öffentlichen Haushaltsdisziplin.

Bewertung der vom IWF verordneten Programme

Bei der Bewertung der vom IWF verordneten Programme muss ein sehr kritisches

Fazit gezogen werden. Oberstes Ziel des IWF war es, das Vertrauen der internationalen Märkte zurückzugewinnen, wie die Abwärtsspirale der Rupiah zu durchbrechen. Diese Ziele wurden nicht erreicht.¹² Trotz enormer Zinserhöhungen verlor die indonesische Landeswährung kontinuierlich an Wert (IWF 1998: 155). Weiter griff der IWF in die Fiskalpolitik Indonesiens ein und verordnete zunächst starke Einsparungen, und das obwohl dieser Bereich keine nennenswerten Probleme aufwies. Besonders die Streichung großer staatlicher Infrastrukturprojekte erscheint recht kurzfristig, zumal gerade die Verkehrsinfrastruktur in der Vergangenheit zunehmend Engpässe aufwies. Sinnvoller wäre es gewesen, die Krise zum Anlass zu nehmen, um die Grundlage zur Vermeidung derartiger Engpässe für die Zukunft zu legen. Skeptiker mögen an dieser Stelle einwenden, dass der öffentliche Haushalt derartige Projekte nicht verkraftet hätte. Denkbar wäre jedoch eine Finanzierung derartiger Projekte in Zukunft ebenfalls mittels privatem Kapital. Man bedenke, dass die Aufgabe, bzw. Verschiebung von Infrastrukturprojekten die Überlastung der Verkehrssituation zukünftig fortsetzen und damit erneut wachstumshemmende Signale aussenden wird (Dieter 1998: 88f.). Obwohl der IWF die zunächst geforderte Fiskaldisziplin in einem modifizierten Folgeprogramm lockerte, blieb die Streichung staatlicher Infrastrukturprojekte weiter bestehen.

Auch die vom IWF geforderten unverzüglichen Schließungen einiger insolventer Geschäftsbanken im November 1997 erwies sich als Fehlschlag. Das Vertrauen der Anleger in das indonesische Finanzsystem schwand weiter, die Panik der Investoren verstärkte sich. Zweifellos musste die notwendige Konsolidierung des Bankensystems erfolgen, jedoch ist es in einer Krise nur schwer möglich korrekt zu entscheiden, welche Geschäftsbanken durch eigenes Fehlverhalten und spekulative Kreditvergabe in Konkurs gingen und welche aufgrund der allgemeinen Panik unverschuldet mitgerissen wurden. Wahrscheinlich wäre es – trotz des raschen Handlungsbedarfes – sinnvoller gewesen, erst einmal im Rahmen des Möglichen zu prüfen, weshalb diese Banken in ihre prekäre Lage gerieten. Eine genaue Analyse der spezifischen Situation

Indonesiens wäre auch bei anderen Schritten des IWF angebracht gewesen. Das mehrmalige Modifizieren des Programms wäre damit vermutlich nicht nötig gewesen, was das Vertrauen der Marktteilnehmer in den Erfolg der Maßnahmen mit Sicherheit erhöht hätte.

Allerdings wäre es falsch alleine den IWF dafür verantwortlich zu machen, dass die internationalen Finanzmärkte skeptisch nach Indonesien blicken. Auch das Verhalten der Regierung Suhartos war nicht unschuldig an der Entwicklung und Intensität der Krise. So war nie klar, inwieweit er wirklich an einer raschen und konsequenten Implementierung der Reformpakete interessiert war. Häufig verstärkte sein politischer Zick-Zack-Kurs den Eindruck, als stelle er die Interessen und Vorteile seiner Familie an erste Stelle.

Forderung nach einer Reform des IWF

Aufgrund zweifelhafter Resultate der vom IWF verordneten Programme, geriet dieser ins Kreuzfeuer der Kritik. Forderungen nach einer Reform des IWFs wurden laut, da diese Institution, so scheint es, unabhängig von der spezifischen Situation eines Land immer gerne auf ihre Standardprogramme (Erhöhung der Zinsen, sowie Sanierung des öffentlichen Haushaltes) setzt, unabhängig davon, ob es in diesen wirklich Bereichen Korrekturbedarf gibt.

Das Spektrum der Reformvorschläge reicht heute von der Forderung nach der Abschaffung des IWF bis hin zu einer Ausweitung seiner finanziellen Ressourcen. Den bekanntesten Ansatz lieferte im Frühjahr 2000 die sog. "Meltzer-Kommission" unter Vorsitz des Wirtschaftswissenschaftlers Allan H. Meltzer. Darin wird die Rückbesinnung des IWF auf seine ursprüngliche Kompetenz, der Vergabe kurzfristiger Kredite im Falle von Zahlungsbilanzproblemen, als unerlässlich angesehen, um in Zukunft wieder ein stabiles und leistungsfähiges internationales Währungssystem zu sichern.

Zu diskutieren bleibt, ob und welcher dieser Vorschläge tatsächlich Regeln schafft, die langfristig zu einem effizienteren Management von Währungs- und Finanzmarktkrisen beitragen werden. ■

Literatur

- [1] Asian Development Outlook (2002): Asian Development Outlook, S. 209. www.adb.org/Documents/Books/ADO/2002/default.asp
- [2] Auria, L./Hesse, H. (1998): Die Finanzkrise in Südostasien : Ursachen und Auswirkungen auf die Weltwirtschaft, in: Ibero-Amerika Institut für Wirtschaftsforschung (Hrsg.), Vorträge am Ibero-Amerika Institut für Wirtschaftsforschung, Februar 1998-Nr.1, Göttingen.
- [3] Bank für Internationalen Zahlungsausgleich (1998): 68. Jahresbericht, S. 38.
- [4] Bonn, J.K. (1998): Bankenrisiken und Bankenregulierung: Schriftreihe des Instituts für Kredit- und Finanzwirtschaft, Bd. 24, Wiesbaden: Gabler.
- [5] Dieter, H. (1998): Die Asienkrise. Ursachen, Konsequenzen und die Rolle des Internationalen Währungsfonds, Marburg: Metropolis Verlag.
- [7] Driscoll, D. (1998): Was ist der Internationale Währungsfonds? www.imf.org/external/pubs/ft/exrp/what/ger/whatg.pdf.
- [8] Hesse, H. (1998): Krisen im globalen Finanzsystem und ihre Folgen für Deutschland, in: Deutsche Bundesbank/ Auszüge aus Presseartikeln, Nr. 71/2. Dezember 1998, S. 11-16.
- [9] Internationaler Währungsfond (1997): IMF Welcomes Indonesia's Exchange Rate Action, NEWS BRIEF No. 97/18, August 14, 1997. www.imf.org/external/np/sec/nb/1997/NB9718.htm.
- [9] Internationaler Währungsfond (1998): Jahresbericht 1998, S. 7-43, 155.
- [10] Internationaler Währungsfond (1999): World Economic Outlook, Mai 1999, S. 146f., 155f..
- [11] Internationaler Währungsfonds (2000): Der IWF auf einen Blick, Informationsblatt, Stand Juli 2000, www.imf.org/external/np/exr/facts/deu/glanced.htm.
- [12] Krugman, P. (1998): What happened to Asia?, www.web.mit.edu/krugman/www/DISINTER.html.
- [13] Langhammer, R.J. (1998): Die Auswirkungen der Asien-Krise auf die Finanzmärkte. www.localglobal.de/98/langrede.htm.
- [14] Rieger, H. (2000): Erscheinungsbild der asiatischen Wirtschaftskrise, in: Schriften des Vereins für Socialpolitik, Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, Neue folge Band 276; Schubert, Renate (Hrsg.), Duncker & Humblot, Berlin.
- [15] Roubini, N. (1998): The Case Against Currency Boards: Debunking 10 Myths about the Benefits of Currency Boards, Februar 1998, in: www.equity.stern.nyu.edu/nroubini/asia/CurrencyBoardsRoubini.html.
- [16] Siebert, H. (1999): Währungskrisen: Frühwarnindikatoren, Übertragungskanaäle, Lösungsansätze, Kieler Arbeitspapiere Nr.909, Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel.
- [17] Stiglitz, J. (1998): Sound Finance and Sustainable development in Asia, Keynote Adress to the Asia Development Forum. www.worldbank.org/html/extdr/extmte/jssp0331298.html.
- [18] United Nations (1999): Economic and Social Survey of Asia and the Pacific, S. 24, 75, 79, 81, 117-129.
- [19] United Nations (2002): Economic and Social Survey of Asia and the Pacific, S. 143.
- [20] Zänker, A. (1997): OECD-Prognose: Die Welt steht vor einem globalen Wirtschaftswunder, Die Welt, Berlin, 8. September 1997, in: Deutsche Bundesbank/ Auszüge aus Presseartikeln, Nr. 50/ 8. September 1997, S. 15f.