



Juli 2007

Zehn Jahre nach der Asienkrise: Die Tigerstaaten wieder auf dem Vormarsch?

Linde Scheers und Axel Schmidt, FES Singapur

- Die 1997 ausgelöste Asienkrise führte zum Zusammenbruch der Wirtschaft, zu politischen Reformbewegungen, zu einer Änderung des politischen Diskurses in verschiedenen ost- und südostasiatischen Ländern sowie zur bis heute andauernden Legitimationskrise des IWF.
- Knapp zehn Jahre nach der Krise hat sich die Region weitgehend erholt. Die Länder Asiens sind jetzt mit einer „Kriegskasse“ gewaltiger Devisenreserven gewappnet, die sie vor spekulativen Angriffen schützen soll.
- Sowohl Wachstums- als auch Investitionsraten fallen jedoch immer noch geringer aus als vor der Krise.
- Die starke Exportorientierung der asiatischen Länder hat zwar erheblich zur Erholung der Region beigetragen, jedoch könnte sie sich auch als die Achillesferse der asiatischen Wirtschaften entpuppen.
- Fehlendes Vertrauen der asiatischen Länder, in ihre eigenen Märkte zu investieren, deutet auf nach wie vor vorhandene institutionelle Schwächen hin.
- Mit der Idee eines asiatischen Währungsfonds könnte die Region in eine neue Ära der finanzpolitischen Zusammenarbeit treten. Allerdings standen bislang bei regionalen finanzpolitischen Initiativen eher die Symbolik und nicht die Substanz im Blickpunkt.

Wirtschaftlicher Höhenflug mit Bauchlandung

Asien galt Mitte der neunziger Jahre als das Wachstumszentrum der Welt. Länder wie Hong Kong, Malaysia, Indonesien, Thailand, Singapur, die Philippinen, Südkorea und Taiwan verzeichneten von 1990 bis 1996 Wachstumsraten von 9 bis 11 Prozent. Dieses rapide wirtschaftliche Wachstum brachte ihnen den Titel „Tigerstaaten“ ein. Nach außen hin zeigten diese Länder gesunde Wirtschaftsdaten auf, hinter der Fassade bauten sich jedoch ernsthafte Probleme auf.

Die Euphorie nahm ein jähes Ende, als der thailändische Baht im Juli 1997 von ausländischen Spekulanten angegriffen wurde. Die thailändische Notenbank konnte die Angriffe nicht abwehren und sah sich gezwungen, den

Wechselkurs des Bahts, der bis dahin fest an den US Dollar gekoppelt war, freizugeben. Innerhalb kürzester Zeit kam es zu einem drastischen Verfall der thailändischen Währung und einem Zusammenbruch des thailändischen Finanzmarktes. Die Panikreaktion der Investoren verursachte daraufhin einen massiven Abzug von Geldern. Die Krise beschränkte sich nicht nur auf Thailand, sondern breitete sich in den darauf folgenden Monaten in der gesamten asiatischen Region aus. Außer Thailand traf es die Philippinen, Indonesien und Südkorea besonders hart.

Der Ausbruch der Krise wurde nicht ausschließlich durch rücksichtslose Spekulanten verschuldet. Vielmehr legten diese bereits bestehende Schwachstellen bei den Finanzmärkten und staatlichen Institutionen offen. Die Region war durch steigende Leistungsbilanz-

defizite, niedrige Devisenreserven und hohe Fremdwährungsschulden geschwächt. Hinzu kamen strukturelle Probleme: staatliche Garantien für Banken waren weit verbreitet, was zu einer leichtfertigen Kreditvergabe führte und den Anteil der notleidenden Kredite antrieb.

Die betroffenen Länder wurden im Verlauf der Krise stark in Mitleidenschaft gezogen. Die Wirtschaftsleistung der gesamten Region schrumpfte um fast 5 Prozent. 1997 und 1998 wurden mehr als 100 Milliarden USD aus den betroffenen Ländern abgezogen. Laut Weltbank erreichte Indonesien 1998 ein Wachstumsminus von rund 14 Prozent und Thailands Bruttoinlandsprodukt verzeichnete einen Rückgang von circa 8 Prozent. Berge von Auslandsschulden lähmten die Wirtschaft weiter. Die Regression der asiatischen Wirtschaft hatte Auswirkungen auf die Finanzmärkte weltweit. Der Ausbruch der Asienkrise führte zu einer Neubewertung aller "emerging markets". Zuvor als stabil angesehene Länder wurden plötzlich der Liste der potentiellen Krisenländer beigefügt. Demzufolge fand eine starke Kapitalflucht aus den Märkten der Schwellenländer hin zu den sicheren Häfen der westlichen Anlagewährungen statt. Russland war angesichts seiner ungelösten fiskalischen Probleme und der krisenhaften Situation seiner Wirtschaft besonders vom massiven Kapitalabzug betroffen.

Die bittere Medizin des IWF

Nach Ausbruch der Asienkrise trat der Internationale Währungsfond (IWF) mit Kreditpaketen für die betroffenen Länder als Retter in der Not hervor. Die Annahme der Kredite war jedoch an die Vollstreckung neoliberaler Wirtschaftsreformen gebunden. Diese zwangen die Krisenländer u. a. zu drastischen Zinserhöhungen und Ausgabenkürzungen, und dem Fond wird vorgeworfen, dass er damit die Länder tiefer in die Rezession getrieben hat. Da der Fond die Krise weder vorhersehen noch verhindern konnte und seine Rezepte zu ihrer Bewältigung versagten, hat er seitdem erheblich an Legitimität eingebüßt. Die Asienkrise und ihre weitreichenden Folgen haben die neoliberale Doktrin des Washingtoner Konsenses erheblich ins Wanken gebracht.

Ein eigener asiatischer Währungsfonds

Die Finanzkrise ließ die Länder der Region begreifen, dass sie enger zusammenarbeiten müssen, um im Krisenfall nicht mehr auf den ungeliebten IWF angewiesen zu sein. Schon 1997 wurde die ASEAN+3 Initiative, welche die zehn Länder der ASEAN plus China, Japan und Südkorea umfasst, aus der Taufe gehoben. Dieses Forum kulminierte 2000 in der Chiang Mai Initiative (CMI) und 2003 in der asiatischen Anleihenmarkt-Initiative (ABMI). Die CMI umfasst eine Reihe von bilateralen Währungstauschvereinbarungen zur kurzfristigen Liquiditätsunterstützung bei Zahlungsbilanzdefiziten. Das ABMI hingegen sieht die Entwicklung regionaler Anleihenmärkte vor. Bereits kurz nach Ausbruch der Krise kam auch der Vorschlag Japans, einen asiatischen Währungsfonds als Rahmen für die finanzpolitische Zusammenarbeit in der Region zu errichten. Der Vorschlag stieß auf erheblichen Widerstand der USA und zunächst auch Chinas. Im Mai dieses Jahres jedoch verständigten sich die Finanzminister der ASEAN+3 Länder am Rande des Jahrestreffens der Asiatischen Entwicklungsbank in Kyoto darauf, einen Teil ihrer Währungsreserven zum Ausbau der CMI und somit zur Errichtung eines eigenen Währungsfonds zusammenzulegen.

Weg frei für politische Reformen und Diskursänderung

Der Ausbruch der Asienkrise räumte in vielen Ländern der Region den Weg für politische Reformen frei. In Thailand trat der Premierminister Chavalit Yongchaiyudh 1997 wegen der desolaten wirtschaftlichen Lage im Lande zurück und es fanden konstitutionelle Reformen statt. 1998 brachen in Indonesien soziale Unruhen aus, die dem autokratischen Regime Suhartos ein Ende setzten. Auf den Philippinen wurde der 1997 gewählte Präsident Estrada 2001 wegen Korruption durch ein zweites People Power Uprising zu Fall gebracht. In Südkorea erfolgte mit der Amtseinführung Kim Dae Jungs im Februar 1998 der erste friedliche Machtwechsel seit 1945 und somit Südkoreas endgültiger Schritt in die Demokratie.

Auch der politische Diskurs in Südost- und Ostasien änderte sich im Zuge der Krise. Vor der Krise war dieser durch eine „Entwicklung versus Demokratie“-Rhetorik geprägt. Unter dem Begriff der asiatischen Werte (u.a. Kommunitarismus, Loyalität, Sparsamkeit, Fleiß, Harmonie und Staatsobrigkeit) wurde versucht, den vom Westen angeprangerten autoritären Führungsstil einiger asiatischer Regierungen zu legitimieren. Hauptsächlich der ehemalige singapurische Premierminister Lee Kuan Yew und der ehemalige malaysische Premierminister Mohammed Mahathir schrieben sich diese Werte auf ihre politischen Fahnen. Sie propagierten die „asiatischen Werte“ als die Geheimnisse des wirtschaftlichen Erfolges der Tigerstaaten.

Die Finanzkrise erschütterte jedoch das Ansehen dieser Werte. Denn diese hätten zu Mangel an Transparenz und Rechenschaft, Korruption, Kollision und Nepotismus geführt und wurden demzufolge für die Wirtschaftsmisere Asiens verantwortlich gemacht. Die Asienkrise entzog somit den südostasiatischen Entwicklungsdiktaturen ihre ideologische Grundlage.

Als Allheilmittel für die Ursachen der Asienkrise trat das Konzept des *good governance*, zu dem Prinzipien wie Transparenz, Effizienz, Partizipation, Verantwortlichkeit, Rechtsstaatlichkeit und Demokratie gehören, hervor. Das Konzept wird jedoch – ohne seine demokratischen und partizipativen Elemente – seit der Krise von einigen nicht-demokratischen politischen Eliten Südasiens instrumentalisiert, um anti-demokratische Handlungen und Aussagen zu legitimieren. So verkündete der singapurische Senior Minister Lee Kuan Yew, dass „die wirtschaftlichen Probleme Asiens nicht ihren Ursprung in der fehlenden Demokratie hätten, sondern im Mangel an *good governance*.“ Mit der Unterstützung urbaner Mittelklassen entfernte das Militär 2001 auf den Philippinen und 2006 in Thailand im Namen des *good governance* demokratisch gewählte Regierungschefs aus ihrem Amt. Der Diskurs der asiatischen Werte scheint sich somit zu einem Diskurs des *good governance* gewandelt zu haben.

Erneut an der Spitze des Zuges...

Knapp zehn Jahre nach der Krise hat sich die Region weitgehend erholt. Die Länder Asiens, dieses Mal angeführt von China und Indien, sind wieder auf dem Wachstumspfad. Die asiatischen Märkte boomen und sind wieder gefragt.

Die Wachstumsstrategie dieser Länder beruht auf wettbewerbsfähigen Wechselkursen und exportorientierter Entwicklung. Die Exporterlöse werden von den Zentralbanken in Fremdwährung aufgesaugt und bislang vornehmlich in niedrig verzinsten amerikanischen Staatsanleihen angelegt. Somit sind die Länder Asiens jetzt mit einer Kriegskasse gewaltiger Devisenreserven gewappnet, die sie vor spekulativen Angriffen schützen soll. Insgesamt kommen die Länder Asiens auf Devisenrücklagen von mehr als 3 Billionen US Dollar.

...jedoch mit geringerer Geschwindigkeit

Trotz des neuen wirtschaftlichen Aufschwungs fallen sowohl Wachstums- als auch Investitionsraten immer noch geringer aus als vor der Krise. Laut der Asiatischen Entwicklungsbank wuchs die Wirtschaft der fünf am schlimmsten betroffenen Länder – Indonesien, Südkorea, Malaysia, Philippinen und Thailand – im Zeitraum von 2000 bis 2006 im Durchschnitt um 2,5 Prozent weniger als im sechsjährigen Zeitraum vor der Krise.

Die Wirtschaft der Region steht zweifelsohne auf solideren Grundlagen als vor der Krise. Es ist demnach unwahrscheinlich, dass eine ähnliche Krise die Region noch einmal derart in die Knie zwingen wird. Dies heißt jedoch nicht, dass alle Risiken beseitigt worden sind. Zahlreiche finanzpolitische, makroökonomische und institutionelle Reformen sind nach der Krise zwar angestoßen, aber nicht abgerundet worden. Die fehlende Tiefe der Reformen ermöglichte zum Beispiel in Indonesien die Neuformierung einiger alter Businessclans, die wegen ihrer vetternwirtschaftlichen Beziehungen zur Regierung mitverantwortlich für die Krise waren. Nepotismus und Korruption

bleiben nach wie vor die Haupthindernisse für wirtschaftliches Wachstum und Investition im Lande. Reformen haben zwar nach der Krise den Bankensektor gestärkt, aber die anvisierte unabhängige Autorität zur Überprüfung des Bankwesens ist bislang noch nicht errichtet worden.

Darüber hinaus sind Hinweise auf zunehmende Ungleichgewichte und Überhitzung in der Region, wie z.B. steigende Immobilien- und Aktienpreise, das rasche Wachsen der Kreditsummen und der Inflation, nicht zu übersehen. Der massive Zufluss von kurzfristigem „heißem“ Geld stellt nach wie vor ein erhebliches Risiko dar. Der plötzliche Abzug des Geldes könnte, wie damals vor zehn Jahren, einen neuen Zusammenbruch der Finanzmärkte verursachen. Außerdem können strömende Spekulationsgelder die Währungen auf Dauer so verteuern, dass die Exportwirtschaft leidet. Aus Angst vor der Zerstörung der Exportchancen von heimischen Unternehmen und zur Vorbeugung von Währungsspekulationen erließ Thailand im Dezember 2006 Kapitalverkehrskontrollen. Die Maßnahme löste Panik bei den Investoren aus, und noch am selben Tag brach der thailändische Aktienindex um 15 Prozent ein. Dieses Ereignis ließ Erinnerungen an die Asienkrise wach werden und zeigte erneut die nach wie vor vorhandene Volatilität der asiatischen Märkte.

Die starke Exportorientierung der asiatischen Länder hat zwar erheblich zur Erholung der Region beigetragen, jedoch könnte sie sich auch als die Achillesferse der asiatischen Wirtschaften entpuppen. Die Fokussierung auf den Export macht die südostasiatischen Länder nicht nur von den USA und der EU, sondern auch von dem neuen Riesen China abhängig. Eine Verlangsamung der amerikanischen Wirtschaft oder eine ökonomische Bauchlandung Chinas könnten durch Wegbrechen der Exporteinnahmen für eine Rückkehr der asiatischen Finanzdämonen sorgen. Wichtig wäre es deshalb, die Exportabhängigkeit zu verringern und die wirtschaftliche Integration weiter voranzutreiben, damit der innerasiatische Handel gestärkt wird.

Die hohen Devisenrücklagen der Region könnten durchaus eine gute Absicherung gegen

Währungsattacken sein, jedoch sind die Rücklagen nicht nur positiv zu bewerten. Denn diese bedeuten im Umkehrschluss, dass die Gelder nicht lukrativer anderswo investiert werden. Die Zurückhaltung der asiatischen Länder, in ihre einheimische Wirtschaft zu investieren, impliziert ein durchaus fehlendes Vertrauen in ihren eigenen Institutionen und Märkte. Demnach sind sich die asiatischen Länder ihrer institutionellen Schwächen durchaus bewusst.

Der Beschluss, einen asiatischen Währungsfond zu errichten, ist ein wichtiger Schritt hin zur engeren finanzpolitischen Zusammenarbeit und der relativen Unabhängigkeit vom IWF. Die Einzelheiten eines solchen Währungsfonds müssen jedoch noch ausgearbeitet werden. Unklar bleibt bislang die Höhe der Beiträge der jeweiligen Länder, die Überwachung des Systems, der Aktivierungsmechanismus und die Höhe der Kreditaufnahmen. Neben den technischen Einzelheiten könnten auch politische Gründe die Errichtung eines asiatischen Fonds verhindern. Die USA ist der Idee nach wie vor abgeneigt, und China und Japan könnten sich über die Führungsrolle des Fonds streiten. Vor diesem Hintergrund bleibt abzuwarten, ob mit der Idee eines asiatischen Währungsfonds tatsächlich eine neue Ära des Regionalismus eintreten wird. Denn bislang stand auch bei regionalen Initiativen wie der CMI und der ABMI eher die Symbolik und nicht die Substanz im Blickpunkt.

Die Tigerstaaten Asiens sind eindeutig wieder auf dem Vormarsch. Jedoch sollten sich die politischen und wirtschaftlichen Entscheidungsträger der Region nicht von dem jetzigen wirtschaftlichen Aufschwung blenden lassen. Die womöglich größte Gefahr läge darin, sich selbstzufrieden zurückzuziehen oder sich hinter der *good governance*-Rhetorik zu verstecken und die Warnsignale unbeachtet zu lassen. Besondere Aufmerksamkeit sollte der weiteren Stärkung und dem Ausbau der Institutionen dieser Länder geschenkt werden. Denn je solider die Fundamente eines Hauses, desto größer die Wahrscheinlichkeit, dass es einem neuen Finanzsturm standhalten wird.

Ansprechpartnerinnen:

Dr. Beate Bartoldus, Tel.: 0228-883-516, E-Mail: Beate.Bartoldus@fes.de (verantwortlich)

Ulrike Ehnes, Tel.: 0228-883-508, E-Mail: Ulrike.Ehnes@fes.de

Friedrich-Ebert-Stiftung

Internationale Entwicklungszusammenarbeit, Referat Asien und Pazifik

Godesberger Allee 149, 53175 Bonn, Fax: 0228-883-575

Die Kurzberichte sowie Informationen zur Arbeit der FES in Asien finden Sie unter: www.fes.de/asien.