

Die Krise bewältigen

Eine vergleichende Analyse politischen Managements in 14 Ländern

Einleitung: Die zentrale Rolle politischer Führung

Sabine Donner, Hauke Hartmann und Andrea Kuhn

Die Rolle des Staates als Motor des Wirtschaftswachstums und Lenker von Entwicklungsprozessen genoss in der öffentlichen Diskussion in den letzten Jahren geringes Ansehen. In der Debatte über Reformpolitik ging es in der Regel mehr um Effizienz staatlichen Handelns, Verschlinkung des Staates und Vermeidung zu starker Eingriffe und übermäßiger Regulierung. Angesichts der weltweiten Finanz- und Wirtschaftskrise änderte sich diese Herangehensweise erheblich. Viele Vertreter des freien Marktes sind jetzt der Meinung, dass die Deregulierung ihre Grenzen erreicht habe. So wird Josef Ackermann, der Vorstandsvorsitzende der Deutschen Bank, mit den Worten zitiert, er „glaube nicht mehr an die Selbstheilungskräfte des Marktes“. Es herrscht weitgehend Konsens, dass öffentliche Ausgaben stark zur Überwindung der Rezession beitragen, und die New York Times entdeckte in ihrem Bericht von der Jahreskonferenz der American Economic Association im Januar 2009 sogar „eine neue Begeisterung für Konjunkturpakete und insbesondere Staatsausgaben“ unter den Wirtschaftswissenschaftlern. Zu einem Zeitpunkt, da eine globale Finanzpolitik Wunschenken bleiben musste, war die Neubelebung des Nationalstaates als Krisenmanager unverzichtbar - und angesichts der vormaligen Skepsis hinsichtlich seiner Leistungsfähigkeit umso beeindruckender.

Die Konjunkturpakete der führenden Wirtschaftsmächte wurden bereits umfassend analysiert und verglichen. Allerdings geht es um mehr als die Qualität und Wirksamkeit der Maßnahmen zur Krisenbewältigung, die zu dem Zeitpunkt, als dieser Artikel verfasst wurde, ihre Hauptaufgabe erfüllt haben: Eine anhaltende Rezession wurde vermieden, auch wenn einige Konjunkturpakete unter übereilter Verabschiedung sowie schlechter Umsetzung litten und darüber hinaus gelegentlich strukturelle Ungleichgewichte verstärkten. Um aber jenseits der reinen Konjunkturmaßnahmen mehr über politische Steuerungsleistungen und Krisenmanagement zu lernen, müssen wir auch untersuchen, wie die Reaktionen der Regierungen zustande kamen, ob internationales Knowhow zu Rate gezogen und heimische Interessengruppen konsultiert wurden, wie schnell und transparent der Umsetzungsprozess verlief, ob strukturellen Ungleichgewichten entgegen gewirkt wurde, ob starke Lobbys einen unverhältnismäßig großen Einfluss ausübten und ob politische Lernprozesse einsetzten. In diesem Sinn ist die derzeitige Krise auch eine Chance, unser Verständnis von Stärken und Schwächen politischer Steuerungsprozesse in Krisensituationen zu erweitern, woraus hoffentlich wertvolle Lerneffekte für die nächste internationale Krise resultieren. Denn die Häufigkeit weltweiter Schocks und Ungleichgewichte wird in Zukunft eher zunehmen. Solange keine robuste und überzeugende Architektur globaler Governance existiert, ist es umso wichtiger, politische Führungsfähigkeit auf nationaler Ebene genauer zu analysieren.

Die Bertelsmann Stiftung verfügt über eine lange Tradition, die Qualität staatlichen Handelns zu bewerten und evidenzbasierte politische Strategien für Entscheidungsträger zu entwickeln. Ihr Transformation Index (BTI) untersucht die Qualität politischer Gestaltung in 128 Entwicklungs- und Transformationsländern mit einer Bevölkerung von über 2 Millionen, die noch nicht den Status einer vollständig konsolidierten rechtsstaatlichen Demokratie und einer sozialpolitisch flankierten Marktwirtschaft erreicht haben, und die Sustainable Governance Indicators (SGI) analysieren die Regierungsleistungen aller OECD-Staaten. Da entsprechend die Qualität der staatlichen Steuerungsfähigkeit im Mittelpunkt der Analysen unserer Projektteams steht, beobachteten wir die sich weltweit anbahnende Krisenbekämpfung mit besonderem Interesse.

Es war absehbar, dass sich die besonderen Maßnahmen und Reaktionsmuster zur Bewältigung der Krise nicht in allen Fällen mit unseren allgemeinen Ergebnissen zu Regierungsfähigkeit und Steuerungsleistung im BTI und SGI decken würden. Laut BTI-Kriterien müssen Regierungen in Entwicklungs- und Transformationsländern ihre Ziele entschlossen verfolgen (Gestaltungsfähigkeit), ihre Ressourcen umsichtig und effektiv nutzen (Ressourceneffizienz) sowie Vermittlung und Konfliktlösung miteinander verbinden (Konsensbildung), während sie gleichzeitig in internationalen Organisationen und mit Nachbarstaaten als zuverlässige Partner zusammenarbeiten (internationale Kooperation). Der Management-Index der SGI analysiert wiederum in vier Hauptkategorien die Gestaltungsfähigkeit der Exekutive in den OECD-Ländern. Dazu gehören die Fähigkeit der jeweiligen Regierungen zur Planung und Umsetzung von Strategien sowie die Beteiligungskompetenz der Exekutive. Bei Letzterer wird berücksichtigt, in welchem Ausmaß Akteure außerhalb der Exekutive (Parlament, politische Parteien, Verbände und andere Akteure der Zivilgesellschaft) in Deliberations- und Entscheidungsprozesse eingebunden sind und das Regierungshandeln fort-dauernd begutachten und gegebenenfalls kritisieren. Die Kriterien beider Indizes – BTI und SGI – zeigen wichtige Elemente der Krisenbewältigung auf, vermitteln jedoch kein vollständiges Bild einer politischen Reaktion, die (bei kompetenter Durchführung) schnell und überzeugend effektive Konzepte und Maßnahmen formuliert, die Krise flexibel als Chance zur Bekämpfung struktureller Ungleichgewichte versteht und in soziale und nachhaltige Entwicklung investiert, erfolgreich der Versuchung des Protektionismus widersteht und politische Kommunikation behutsam als wichtigen psychologischen Stabilisierungsfaktor in Zeiten der Krise versteht. In diesem Sinne erhofften sich die Projektteams durch die nähere Betrachtung der Vorgehensweise von Regierungen während der Wirtschaftskrise eine Erweiterung ihres Verständnisses von politischer Handlungsfähigkeit.

Wir sind sehr dankbar für die konzeptuelle Grundlagenarbeit von Professor Rolf J. Langhammer (Institut für Weltwirtschaft, Kiel) und Professor Sebastian Heilmann (Universität Trier), die diese Analyse von Beginn an beratend begleiteten und die Ergebnisse unserer vergleichenden Studie in einer überzeugenden Analyse im Anschluss an diese Einführung zusammenfassen. In Zusammenarbeit mit ihnen entwickelte die Bertelsmann Stiftung ein Kriterienraster, um die Qualität der

Krisenbewältigung in ausgewählten Ländern umfassend bewerten zu können. Die 63 Fragen konzentrieren sich auf das Erfassen der wesentlichen Stellgrößen guter Regierungsführung bei der Erarbeitung und Umsetzung von Maßnahmen gegen wirtschaftliche Schocks und umfassen folgende Kriterien:

- **Agenda-Setting und Politikformulierung**, einschließlich der Reaktionsgeschwindigkeit und Glaubwürdigkeit politischen Handelns sowie des Ausmaßes, in dem externes politisches Knowhow herangezogen und internationale Kooperation gesucht wurde
- **Inhalte der Politik**, nicht nur hinsichtlich des zeitlichen Rahmens und des Umfangs der Stabilisierungs- und Konjunkturpakete, sondern auch bezüglich sozialer und nachhaltiger Komponenten und der Frage nach dem Einfluss von Protektionismus
- **Umsetzung** in Bezug auf Transparenz und Kommunikation, Schnelligkeit der Durchführung und regionale bzw. internationale Kooperation
- **Finanzierung und Geldpolitik** zur Unterstützung von Stabilisierung und Konjunkturförderung sowie in Bezug auf die Glaubwürdigkeit der Finanzierungsmechanismen
- **Feedback und Lerneffekte** bezüglich der öffentlichen Kommentierung und Beurteilung von Krisenmaßnahmen, der Umgehensweise politischer Entscheidungsträger mit Kritik sowie institutioneller Umstrukturierungen in Reaktion auf die Krise

Bei der Ausarbeitung eines standardisierten Fragebogens für Länderexperten nahm das Projektteam auch einführende Fragen zur **Anfälligkeit für externe Schocks und die anfänglichen Auswirkungen der Krise** ebenso wie abschließende Fragen zu den **vorläufigen Auswirkungen der staatlichen Maßnahmen auf die Wirtschaft** auf, insbesondere in Bezug auf möglicherweise durch die Konjunkturpakete verursachte strukturelle Verzerrungen. In diesem Sinne wird die Politik der Rezessionsbewältigung in der Zeit vom September 2008 bis zum September 2009 umfassend analysiert. Das detaillierte Codebuch mit allen Kriterien und Einzelfragen ist im Anhang dieses Buches und auf der beigefügten CD-ROM dokumentiert.

Da es nicht möglich war, alle von BTI und SGI regelmäßig beurteilten 151 Länder zu erfassen, richteten die Projektteams ihre Aufmerksamkeit auf ausgewählte Länder. Dazu gehören acht Entwicklungs- und Schwellenländer, die aufgrund ihrer Größe für alle zukünftigen Studien über weltweite Wirtschaftsentwicklungen von großer Bedeutung sind: Brasilien, China, Indien, Indonesien, Russland, Südafrika, Südkorea und die Türkei. Hinzu kommen das lateinamerikanische Musterland Chile und das frühzeitig und hart von der Finanzkrise getroffene Ungarn. Bei der Ana-

lyse der politischen Reaktionen in Entwicklungsländern wurde schnell klar, dass einige der ergriffenen Maßnahmen und bestimmte Elemente der politischen Steuerung auch für die Industrieländer in Europa und Nordamerika höchst lehrreich sein können. Daher entschieden wir uns für die Aufnahme einiger etablierter OECD-Mitglieder wie Deutschland, Schweden, Großbritannien und die USA, um politische Gestaltungsmuster in Nord und Süd, in OECD-Mitgliedsländern und Schwellenländern zu vergleichen.

Der Bericht von Sebastian Heilmann und Rolf Langhammer legt einen besonderen Schwerpunkt auf eben einen solchen Vergleich zwischen weit entwickelten Ökonomien und Schwellenländern, um die politische Lernfähigkeit zu verbessern und den Austausch über Best Practices zu fördern. Dabei gelingt den Autoren eine strukturierte und systematische Analyse der verschiedenen Schritte im Zyklus des Krisenmanagements, welche die von den Regierungen getroffenen, teils stark voneinander abweichenden Maßnahmen, die in den Länderberichten beschrieben werden, zusammenfasst und interpretiert. Da ihr Beitrag vorrangig nach den im Kriterienkatalog vorgegebenen Themen ausgerichtet ist, haben wir Spotlights auf die einzelnen Länder eingefügt, die einen kurzen Überblick über die Kernergebnisse der Länderberichte geben.

Die Projektteams entschieden sich für eine vergleichende Studie der Krisenbewältigung ausschließlich auf Basis einer qualitativen Analyse in Form detaillierter Länderberichte und verzichteten auf kodierte Fragen sowie die Erarbeitung eines numerischen Vergleichs in Form einer Rangliste. Die standardisierten 63 Fragen bilden ein tragfähiges Gerüst für eine vergleichende Analyse staatlicher Handlungsfähigkeit anhand einzelner Kriterien und Indikatoren. Hierfür war es wesentlich, die Unterstützung anerkannter Wissenschaftler auf den Gebieten Governance und Wirtschaft zu sichern, die gleichzeitig ausgewiesene Länderexperten sind. Wir freuen uns, dass wir bei der Erstellung der Studie auf die Unterstützung von 17 ausgewiesenen und renommierten Länderexperten zählen konnten.

Während sich die in dieser Studie untersuchten Länder von der Rezession erholen, scheint es, als würde schon der Grundstein für die nächsten Krisen gelegt. Ob nun strukturelle Ungleichgewichte nicht hinreichend angegangen wurden, ob Konjunkturpakete zu Inflationsdruck und Anlageblasen führen oder riesige Staatsausgaben die Makrostabilität gefährden – es ist deutlich, dass es weder einfache Lösungen noch Anlass zur Zufriedenheit gibt. Wir hoffen jedenfalls, dass diese Studie zu einem länderübergreifenden Lernprozess beiträgt, wie neue Krisen besser gemeistert werden können. Viele Regierungen scheinen wertvolle Lektionen aus der Asienkrise der späten 1990er Jahre gezogen zu haben. So zeigen die detaillierten Länderberichte, dass eine Reihe von Schwellenländern auf die Krise besser vorbereitet war als manches etablierte OECD-Mitglied. Im Vertrauen

darauf, dass dieser Lernprozess weitergeht, legen wir die Ergebnisse der Krisenbewältigungsanalyse für unsere 14 Länder vor und hoffen darauf, dass das verbesserte politische Management von Nationalstaaten früher oder später durch die Entwicklung einer effektiven globalen Governance ergänzt werden wird.

Krisenbewältigung: Eine vergleichende Studie

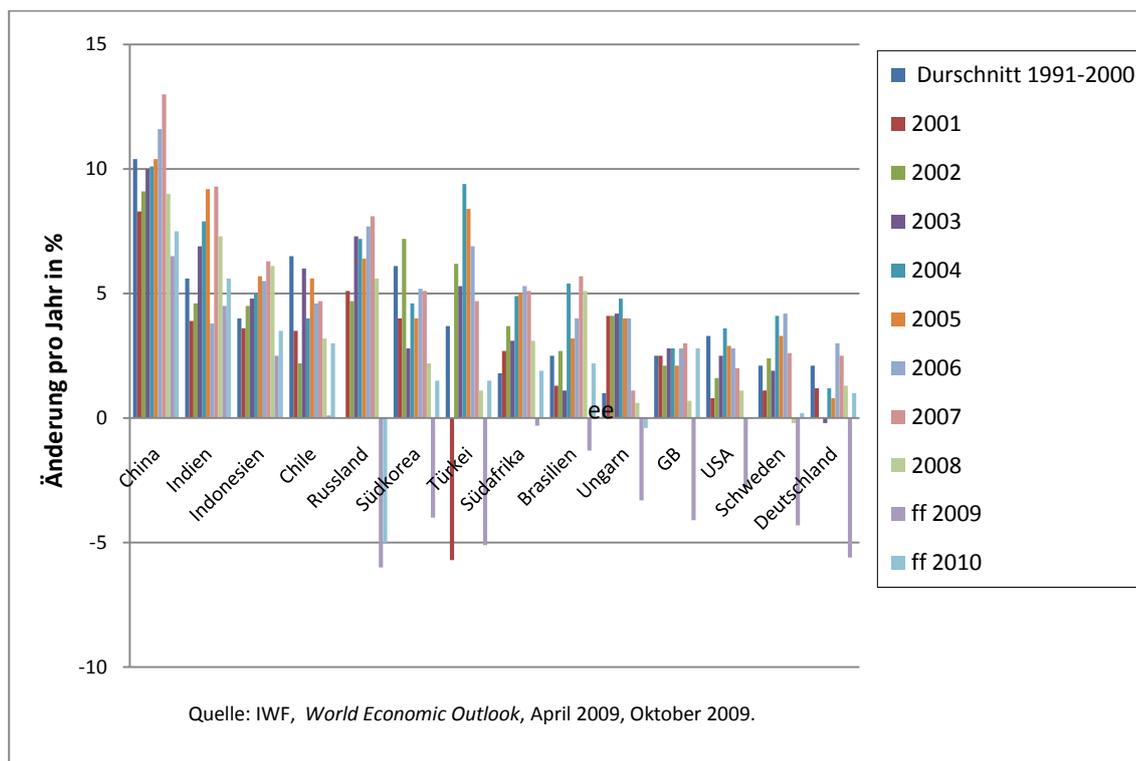
Rolf J. Langhammer und Sebastian Heilmann

Die Situation zum Zeitpunkt des Ausbruchs der Krise: Wirtschaftliche Erfolge und umsichtige Politik in Schwellenländern

Die Turbulenzen auf dem Finanzmarkt des Jahres 2008 waren von Anfang an einzigartig: Zum ersten Mal in der Wirtschaftsgeschichte der Nachkriegszeit ging eine schwere Wirtschaftskrise nicht von einem Schwellenland aus. Stattdessen waren es die schwächelnden Finanzmärkte in der seit langem führenden Weltwirtschaftsmacht USA sowie in anderen Industrieländern, die die Realwirtschaft von Ländern in aller Welt zu erschüttern drohten. Die Krise folgte direkt auf Jahre eines rekordverdächtigen Wirtschaftswachstums und zerstörte die weit verbreitete Überzeugung, dass viele Schwellenländer ihr Wachstum erfolgreich von dem der USA abgekoppelt hatten. Angesichts der atemberaubenden Erfolge in Ländern wie Brasilien, China und Südkorea bis Ende 2008 wurden viele politische Entscheidungsträger von der Plötzlichkeit überrascht, mit der sich ein wirtschaftlicher Abschwung ankündigte.

Hohe Wachstumsraten vor der Krise fielen zusammen mit vermehrter Offenheit, insbesondere in Bezug auf Handelsströme und ausländische Direktinvestitionen. Im gleichen Zeitraum führten technische Fortschritte zu Kosteneinsparungen beim Handel und einseitige Liberalisierungen dazu, dass grenzübergreifende Wertschöpfungsketten zunehmend zerschnitten wurden. Dadurch wiederum erreichte der Handel mit Zwischenerzeugnissen Rekordhöhen. Mit dem Anstieg des Export-Import-Verhältnisses erhöhte sich außerdem das Risiko eines Dominoeffektes für eine zunehmende Anzahl von Ländern, sollten die USA als Hauptabnehmer am Ende der Handelskette als erster einbrechen.

Wachstum des realen BIP – Auswirkungen der Krise



China, Indien, Indonesien, Chile, Russland, Südkorea, Türkei, Südafrika, Brasilien, Ungarn, Großbritannien, USA, Schweden, Deutschland

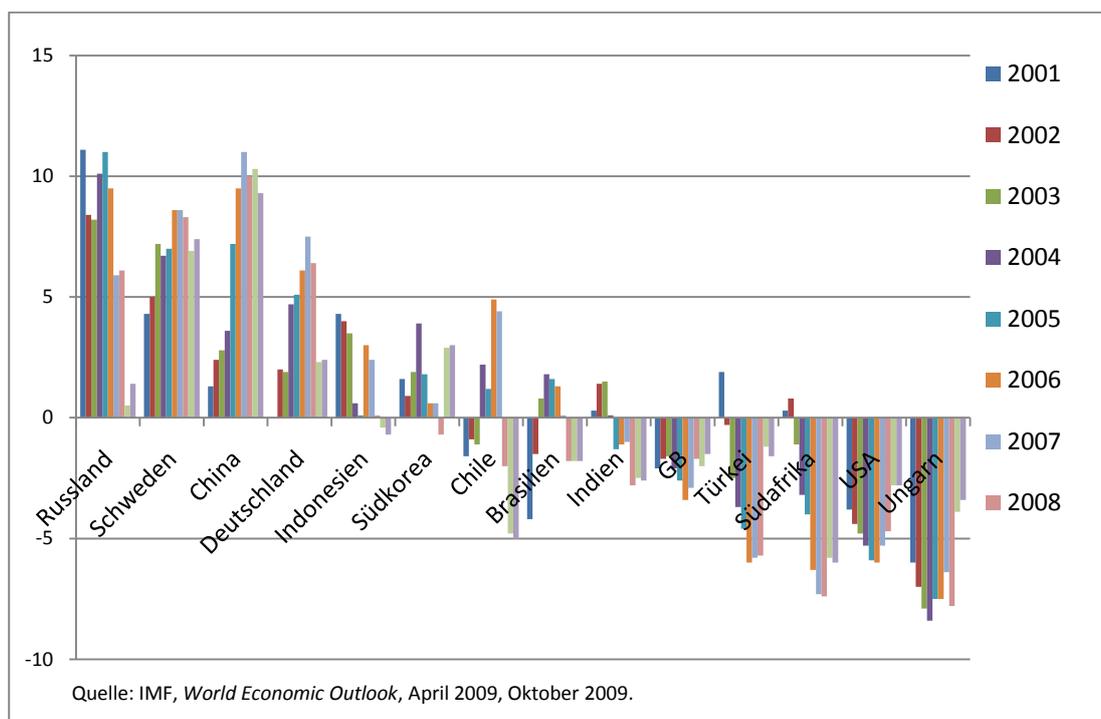
Die Schwellenländer waren jedoch sehr viel besser als während der Asienkrise 1997 gerüstet, um auf die Krise zu reagieren. 2008 hatten die meisten in dieser Studie analysierten Länder die bestehenden Defizite ihrer Kapitalmärkte ausgeglichen, durchdachte Regulierungen eingeführt, ihre staatliche Finanzpolitik konsolidiert, ihre Geldpolitik flexibler gestaltet und die Glaubwürdigkeit ihrer inländischen Institutionen erhöht (und somit das Vertrauen der Finanzakteure verstärkt). Im Vergleich mit einer Reihe von Industrieländern gingen die meisten Schwellenländer die Deregulierung der Finanzmärkte vorsichtiger als vor 1997 an. Neben der Straffung der staatlichen Ausgaben und der geldpolitischen Disziplin – so dass viele große Volkswirtschaften des Südens das Maastrichter Ziel eines Schuldenstandes von höchstens 60 % des BIP erfüllt hätten – waren darüber hinaus in den inländischen Finanzsystemen der meisten Schwellenländer nur wenige so genannte Giftpapiere in Umlauf. Am wichtigsten scheint gewesen zu sein, dass die Zentralbanken der meisten dieser Länder solide Devisenreserven zur Überbrückung stürmischer Zeiten angelegt hatten.

Trotz der außergewöhnlichen Dynamik der Wirtschafts- und Finanzkrise waren einige ihrer Bestandteile in den Schwellenländern doch aus früheren Krisen bekannt. Einige Länder litten unter dem in der Volkswirtschaft als „Erbsünde“ bekannten (auch in der Asienkrise 1997 aufgetretenen) Problem der Währungsinkongruenz (Aufnahme von Krediten in Fremdwährungen zur Finanzierung von Projekten in der Landeswährung) bzw. der Fristeninkongruenz (Aufnahme kurzfristiger Kredite

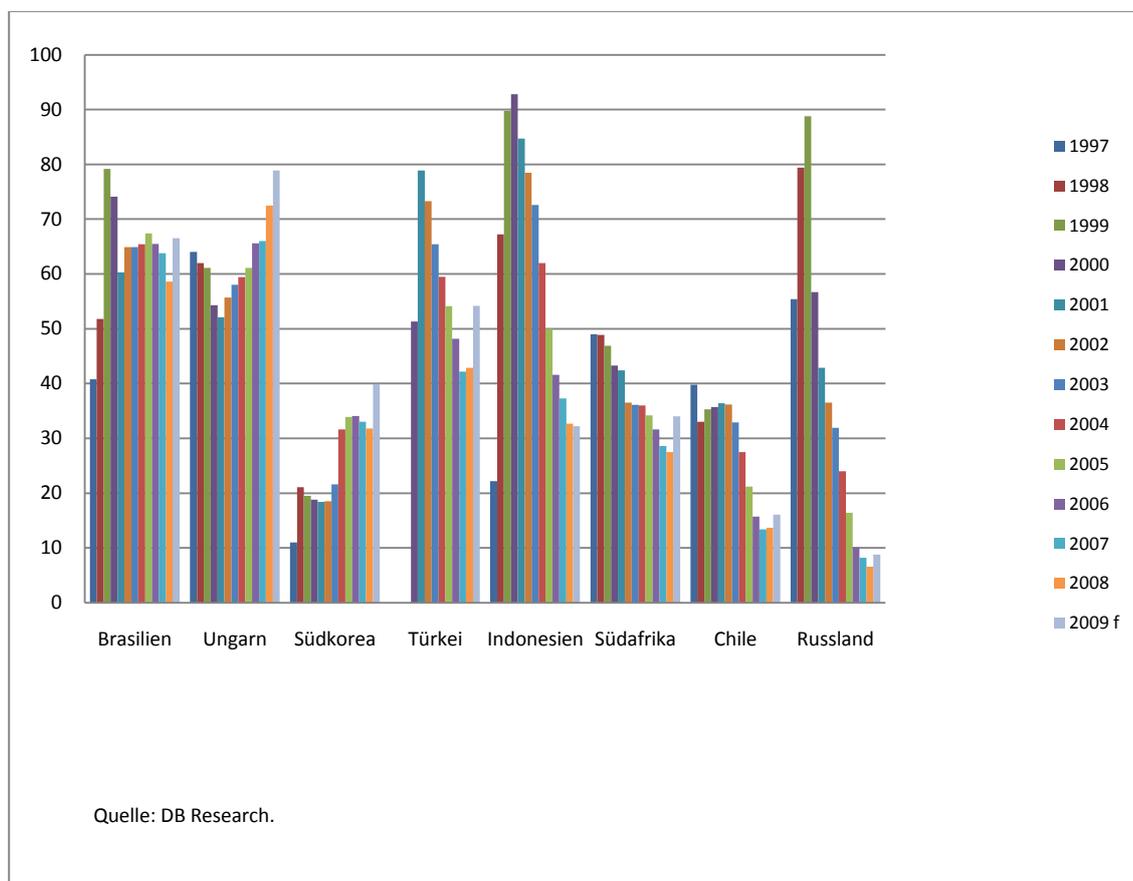
zur Finanzierung langfristiger Investitionen) und unter einer übermäßig rigiden Währungsanbindung (z.B. in Island und den baltischen Staaten). Je enger Schwellenländer ihre Geldpolitik an Ankerwährungen von Industrieländern koppelten, um so Inflationserwartungen auszuschalten, desto weniger heimische geldpolitische Optionen verblieben ihnen, um die Krise zu bekämpfen.

Jedoch hatten viele Schwellenländer, vor allem die von früheren Krisen besonders hart betroffenen (wie etwa Indonesien und Chile) ihre feste Währungsanbindung bereits aufgegeben und stattdessen auf Inflationbekämpfung und flexiblere Wechselkurse gesetzt, in einigen Fällen sogar gegen massive inländische Widerstände (Brasilien). Darüber hinaus hatten Bemühungen zur Senkung der Staatsschulden in vielen Schwellenländern bemerkenswerte Ergebnisse gezeigt. Aufgrund des Mitte 2008 zu beobachtenden Anstiegs der Nahrungsmittel- und Ölpreise sowie des damit einhergehenden Inflationsdrucks waren die Zinsen in den meisten dieser Länder zu Beginn der Krise hoch und in einigen Fällen sogar noch am Steigen. Diese Länder waren in der Regel besser darauf vorbereitet, der Krise mit geldpolitischen Lockerungsmaßnahmen zu begegnen. Demgegenüber erwiesen sich flexible Wechselkurse, wie das Beispiel Ungarn zeigt, zur Krisenbewältigung ungeeignet, insbesondere wenn das Zinsgefälle zwischen dem Zinsniveau für Kredite in der Landeswährung und dem Zinsniveau für Kredite in Fremdwährungen hoch gehalten werden musste, um so den stetigen Geldzufluss zur Finanzierung hoher Haushaltsdefizite aus dem Ausland zu sichern.

Weltweite Ungleichgewichte der Leistungsbilanzen (in % des BIP)



Die Bemühungen der Schwellenländer um die Senkung der Staatsschulden (in % des BIP)



Die Koordination zwischen Regierungen und den Währungsbehörden hat sich seit der Asienkrise sowohl auf internationaler als auch auf regionaler Ebene verbessert. Während der Krisenmonate 2008 und 2009 scheinen sich Währungsbehörden stärker und erfolgreicher als die Regierungen um Koordination bemüht zu haben. Nichtsdestoweniger ermöglichte es die sich in dieser Phase entwickelte Koordinationskultur, die Regierungen der führenden Entwicklungsländer in die Entscheidungsfindungsprozesse auf globaler und regionaler Ebene einzubinden. So waren wichtige Schwellenländer an den Gesprächen der G-20 zum Krisenmanagement beteiligt, während andere Schwellenländer Währungsvereinbarungen abschlossen, zum Beispiel im Rahmen der ASEAN+3 und der Europäischen Union. Somit dienten die von den internationalen Akteuren koordinierten geldpolitischen Lockerungsmaßnahmen – und in gewissem Maße die Koordination nationalstaatlicher Konjunkturprogramme – als bruchstückhafter Ersatz für eine weltweit koordinierte Bewältigung von Krisen dieser Art.

In früheren Krisen grenzten sich die stärker betroffenen von den weniger betroffenen Staaten ab, abhängig von der Einkommenshöhe, den geldpolitischen Strategien, dem Status als Nettoenergie-lieferant bzw. Nettoenergiebezieher, dem Grad der Offenheit der Kapitalbilanz und dem Ausmaß des Exports von Verbrauchs- bzw. Industriegütern. Im Gegensatz dazu verbaute der allumfassende

Charakter der aktuellen Krise (die sich sowohl im Finanzsektor als auch in der Realwirtschaft manifestierte) den Transformationsländern jegliche Abgrenzungsmöglichkeit. Die steigerte die schnelle Handlungsbereitschaft der politisch Verantwortlichen in den meisten Staaten (auch wenn die USA und Großbritannien in mehreren Ländern offen als Verursacher der Krise gebrandmarkt wurden).

Schließlich fiel der nach dem Jahr 2000 in vielen Schwellenländern erlebte Wirtschaftsaufschwung mit dem verbesserten Ansehen und erweiterten Mitsprachemöglichkeiten ihrer Regierungen auf der internationalen Bühne zusammen. Als die Turbulenzen im Herbst 2008 begannen, bewiesen die politisch Verantwortlichen in diesen Ländern ein differenzierteres Verständnis der Krise und mehr Problemlösungskompetenz, als sie es in früheren Situationen gezeigt hatten. Mehr als je zuvor zeigten die in diese Studie aufgenommenen Entwicklungsländer, dass sie mit einem Werkzeugkasten von politischen Instrumenten ausgerüstet waren, den sie wirksam einsetzen konnten.

In den Industrieländern variierten die Bedingungen vor der Krise erheblich. Deutschland, Schweden, Großbritannien und die USA hatten bereits eine Reihe von Blasen in bestimmten Vermögensmärkten erlebt, wie etwa an den Wertpapierbörsen, den Immobilienmärkten und den Warenmärkten (wobei die Tendenz zur Blase in Großbritannien und den USA am stärksten ausgeprägt ist). Einige Finanzinstitute in diesen Ländern waren bereits zusammengebrochen (IKB, Sachsen LB, Northern Rock, Bear Stearns, AIG) und die Länder selbst sahen sich nach einem längeren Zeitraum von Ausgabenerhöhungen mit knappen Kassen konfrontiert. Nach langen Jahren einer expansiven Geldpolitik erwogen die Entscheidungsträger am Vorabend des Lehman-Schocks die Rückkehr zu einem strafferen Regime. Während private Haushalte (dank der beispiellosen Wachstumsraten im internationalen Handel) bisher von stabilen, gelegentlich sogar fallenden Preisen für Handelsgüter profitiert hatten, sahen sie sich in Zeiten der Krise entweder (in allen hoch industrialisierten Ländern) dem Verlust ihres Vermögens oder einem durch den Kollaps des Wertes ihrer Immobilie sowie des Wohnungsbaufinanzierungsmarktes (USA) ausgelösten wirtschaftlichen Dominoeffekt und/oder dem Verlust ihrer Arbeitsstelle im überdehnten Finanzsektor (USA, Großbritannien) gegenüber. Jedoch war der nach dem November 2008 plötzlich fast überall einsetzende Nachfrageeinbruch für die Entscheidungsträger der Industrieländer zum Zeitpunkt des Lehman-Schocks noch nicht absehbar. Darum blieb die Stimmung auch im exportabhängigen Deutschland verhältnismäßig ruhig.

Im Allgemeinen unterschied sich zu Beginn der Krise die Wahrnehmung der Öffentlichkeit in den Schwellenländern von jener in den Industrieländern. Während Akteure und Märkte in den Schwellenländern in der Regel ängstlich reagierten, sahen die Anleger, Verbraucher und politisch Verantwortlichen in den Industrieländern den bevorstehenden Nachfrageeinbruch nicht voraus und trafen daher zunächst keine Vorkehrungen.

Brasilien – solide Basis, erfolgreiches Management

Brasilien war eines der letzten großen Länder, das die Auswirkungen der weltweiten Wirtschaftskrise spürte, und eines der ersten, die sich davon erholten. Das Rezept für diesen Erfolg liegt im Zusammenspiel folgender Faktoren: einer stabilen makroökonomischen Politik, einer bereits vor der Krise bestehenden, strengen Regulierung des Finanz- und Bankensektors, der klugen politischen Führung durch einen charismatischen Präsidenten und einer zeitgerechten Umsetzung antizyklischer Maßnahmen. Brasiliens Konjunkturpaket umfasste eine Erhöhung der Staatsausgaben im infrastrukturellen Bereich, eine Lockerung der Kreditvergabebedingungen und großzügige Anpassungen des Mindestlohns und der Gehälter im öffentlichen Dienst. Negativ muss jedoch vermerkt werden, dass die Staatskasse seit 2009 Monat für Monat im Defizit ist.

Da Brasiliens Bankwesen bereits vor der Krise schärfer kontrolliert wurde als in den meisten anderen Staaten, besaßen die auf internationaler Ebene stattfindenden Gespräche über zusätzlichen Regulierungsbedarf für Brasilien nur eingeschränkte Bedeutung. Unter dem früheren Staatspräsidenten Cardoso hatte bereits eine umfassende Umstrukturierung des heimischen Finanzsektors stattgefunden, wobei strikte Kontrollen und Aufsichtsbestimmungen eingeführt wurden, die ohne Beispiel in anderen fortgeschrittenen Ökonomien sind.

Brasiliens florierender Binnenmarkt, gestärkt durch eine Reihe von Sozialprogrammen die einen erheblichen Teil der Bevölkerung (auf niedrigem Niveau) zu Konsumenten machten, half dem Land aus der Krise. Alle Teile der Regierung unterstützen eine keynesianische Ausgabenpolitik. Während jedoch die Mehrheit in der Regierung „etwas Inflation“ und lockerere makroökonomische Regeln zu Entwicklungszwecken toleriert, geht eine Minderheit davon aus, dass das Hauptziel die Stabilität sein sollte. Unter diesen Umständen hat Präsident Luiz Inacio „Lula“ da Silva erfolgreich sein Vermittlungsgeschick eingesetzt, um eine konstruktive Zusammenarbeit zwischen diesen Gruppierungen zu gewährleisten und so seiner Politik breite Unterstützung zu sichern.

Ökonomischer Schock, politische Reaktionen. Unterschiedliche Umgehensweisen und Reaktionsgeschwindigkeiten

Angesichts der Erfahrung aus neueren Finanzkrisen in Lateinamerika und Asien hatte man erwarten können, dass der Abzug von kurzfristig angelegtem ausländischem Kapital aus den Schwellenländern das vorrangige Krisensymptom darstellen und wichtigster Krisenindikator sein würde.. Diese Erwartung bestätigte sich: Im April 2009 prognostizierte der IWF einen dramatischen Umschwung beim Nettozufluss an Privatkapital in Entwicklungs- und Schwellenländer, und zwar von 617 Milliarden USD 2007 auf 109 Milliarden USD 2008 und schließlich auf einen Nettoabfluss von 190 Milliarden USD 2009.

Jedoch weisen die Länderberichte darauf hin, dass der springende Punkt der Krise in den Schwellenländern ein anderer war. Die plötzliche Einstellung des Welthandels, Erschütterungen bei den Handelsbedingungen und rasante Einbrüche der Nettoexporte im letzten Quartal 2008 lösten in diesen Ländern eine stärkere Schockwirkung aus als Kapitalabflüsse und die schweren Turbulenzen auf ihren Finanzmärkten. Aufgrund der in der Regel minimalen Bestände von toxischen Papieren, der umsichtigen Regulierung und der strikten Aufsicht hatten nur wenige, in der Regel relativ kleine Finanzinstitute in diesen Ländern so erhebliche Schwierigkeiten bei der Umschuldung, dass sie Insolvenz anmelden mussten. Daher entwickelte sich die Krise in den meisten Schwellenländern im Gegensatz zu den Industrieländern wie den USA, Großbritannien, Deutschland und Schweden nicht als allumfassende Finanzkrise, sondern als Krise der Realwirtschaft, die durch den weltweiten Rückgang der Nachfrage und den Fall der Waren- und Rohstoffpreise verursacht wurde.

Dennoch erlebten einige Entwicklungsländer auch Schwierigkeiten im Bereich der Unternehmensumschuldung. Je stärker ein Land in die globalen Handelsströme von Industriegütern eingebunden war, desto ausgeprägter fiel der ökonomische Schock aus. Einige Länderstudien betonen, dass das Verschwinden der ausländischen Nachfrage nach Industriegütern der wichtigste Krisenindikator war (Indien, Südafrika). Die damit verbundenen Einbrüche bei der Industrieproduktion (wiederum vor allem im Fertigungssektor) wirkten sich nachfolgend auf die Gesamtwirtschaft aus. Einige Regierungen (z. B. Russland, Türkei und Indonesien) erlebten einen Doppelschock, der sowohl von der Realwirtschaft als auch von der Kapitalbilanz ausging. Russland, Indonesien und Chile mussten auch mit einer drastischen Reduzierung ihrer Staatseinnahmen umgehen, da alle drei stark vom Export von Rohstoffen abhängig sind.

Eine Mehrheit der Staaten (z. B. Brasilien, Indien) interpretierte die Krise zunächst als für ihre eigene Wirtschaft kaum von Bedeutung und sah die Turbulenzen vor allem als „angelsächsisches“ Problem an. Nur vier Länder waren unmittelbar alarmiert, als sie von den ersten Wellen der Turbulenzen am Finanzmarkt getroffen wurden: China und Russland aus Furcht vor einer möglichen Destabilisierung der Gesellschaft und Indonesien und Südkorea aufgrund ihrer traumatischen Erfahrungen während der Asienkrise 1997-99. Als jedoch die potenziell katastrophalen Auswirkungen der Krise auf die Realwirtschaft der Schwellenländer offensichtlich wurden, bewiesen deren Regierungen und Zentralbanken ein sehr viel tieferes Verständnis für angemessene Reaktionen, als sie es früher gezeigt hatten. Die Krisenbewältigung der einzelnen Staaten entfalte sich im Kontext einer als außergewöhnlich eingeschätzten Notstandssituation, in der die Akzeptanz von schnell verabschiedeten Maßnahmenpaketen und höheren Staatsausgaben für eine Weile besonders hoch war. Aufgrund dessen nahm die Exekutive in den meisten hier untersuchten Ländern eine starke, unangefochtene Stellung ein und sah sich größtenteils folgsamen Parlamenten gegenüber.

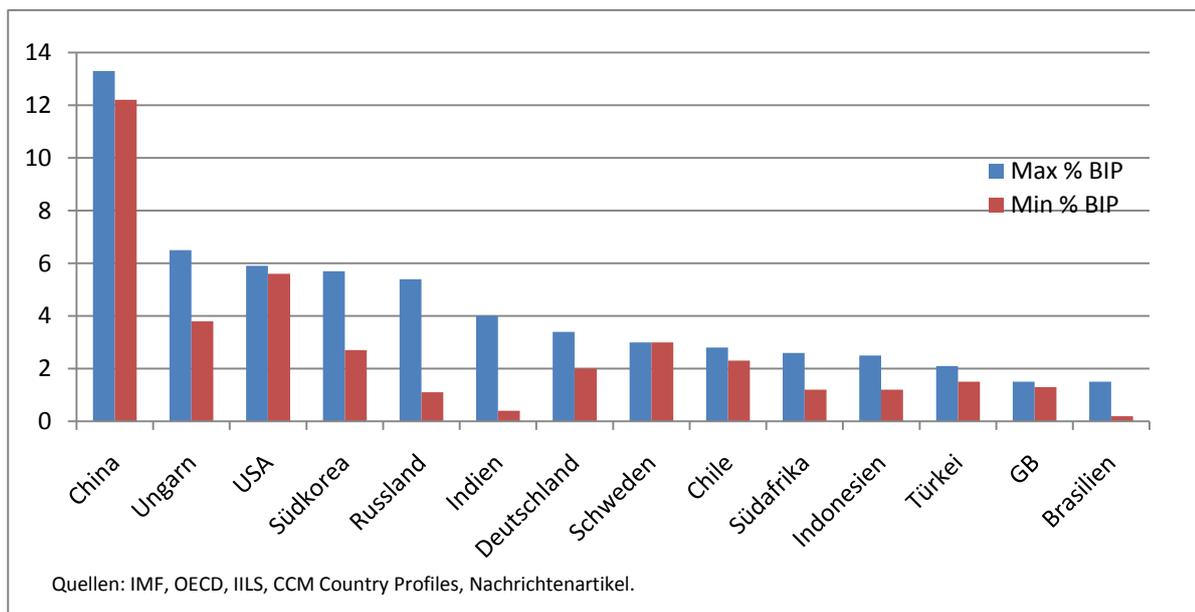
Indien – Krise? Welche Krise?

Da Indiens politische Entscheidungsträger das volle Ausmaß der weltweiten Wirtschaftskrise nur zögernd erfassten, unterschied sich die anfängliche politische Reaktion der Regierung von der anderer führender Wirtschaftsnationen. Zum Beispiel senkte die Reserve Bank of India die Zinsen nur stufenweise, da sich die Schwere der Kreditklemme nur langsam herauskristallisierte und sie einen Anstieg der Inflation befürchtete. Gleichzeitig reagierte das Land in Bezug auf seine Staatsausgaben sogar noch zögerlicher, weil zunächst einige Unterstützung für die Idee des „Decoupling“ vorhanden war und man glaubte, dass die Realwirtschaft nicht so schwer betroffen sein würde. Zudem gingen die politischen Entscheidungsträger davon aus, dass die Staatsausgaben – in Form des *National Rural Employment Guarantee Scheme*, eines Schuldenerlasses für Landwirte, der sechsten Gehaltskommission für den öffentlichen Dienst und höherer Einkaufspreise für Reis und Weizen – bereits ausreichend waren. Schließlich wurden dem Parlament zwischen Oktober 2008 und Februar 2009 insgesamt drei Konjunkturpakete vorgelegt, die Steuersenkungen bei den indirekten Steuern und einige branchenspezifische Maßnahmen enthielten.

Indiens langsame Reaktion resultierte auch aus der Tatsache, dass das Land mit anderen dringenden Problemen beschäftigt war, wie etwa den Terroranschlägen in Mumbai im November 2008. Bis weit in das Jahr 2009 hinein war die Hauptsorge der indischen Wirtschaftspolitik die Inflation, insbesondere die inflationäre Entwicklung der Nahrungsmittelpreise, die durch die in dem Jahr herrschende Dürre beschleunigt worden war. Schließlich hatte Indien bereits vor der Krise eine Wirtschaftsflaute erlebt und antizyklische Maßnahmen ergriffen, deren sozialer Schwerpunkt eindeutig auf „integrativem Wachstum“ lag. Aus diesem Grund wurde der Ausbau der bereits vorhandenen Sozialprogramme als eine Fortsetzung der Wirtschafts- und Sozialpolitik angesehen, die bereits gebilligt worden war. Dank der Zusammensetzung des Parlaments gab es dort kaum Widerstand gegen die Idee zunehmender Staatsausgaben und der Lockerung der Richtlinien des *Fiscal Responsibility and Budget Management Act*.

Wenn man die Abläufe jedoch genauer betrachtet, sieht man auffallende Unterschiede im politischen Entscheidungsprozess. In einigen Ländern dominierten charismatische Führungspersonlichkeiten (Brasilien, Indonesien), in anderen war die politische Diskussion korporatistisch / konkordanzdemokratisch (Südafrika), technokratisch (Südkorea), von der Verwobenheit zwischen Staat und Großunternehmen geprägt (Russland) und sogar planwirtschaftlich ausgerichtet (China). Diese Unterschiede beeinflussten alle Phasen der politischen Entscheidungsfindung, von Formulierung und Prioritätensetzung über Kommunikation und Umsetzung bis zur Bewertung der Krisenmaßnahmen. Während die Entwicklung geldpolitischer Stabilisierungsmechanismen in den meisten Fällen den Experten der jeweiligen Zentralbanken überlassen wurde (häufig mit einem hohen Grad an politischem Freiraum, um zügiges Handeln zu gewährleisten), unterschieden sich die Konjunkturpakete von Land zu Land in teils deutlicher Weise.

Unterschiedliche Angaben zum Umfang der Konjunkturpakete



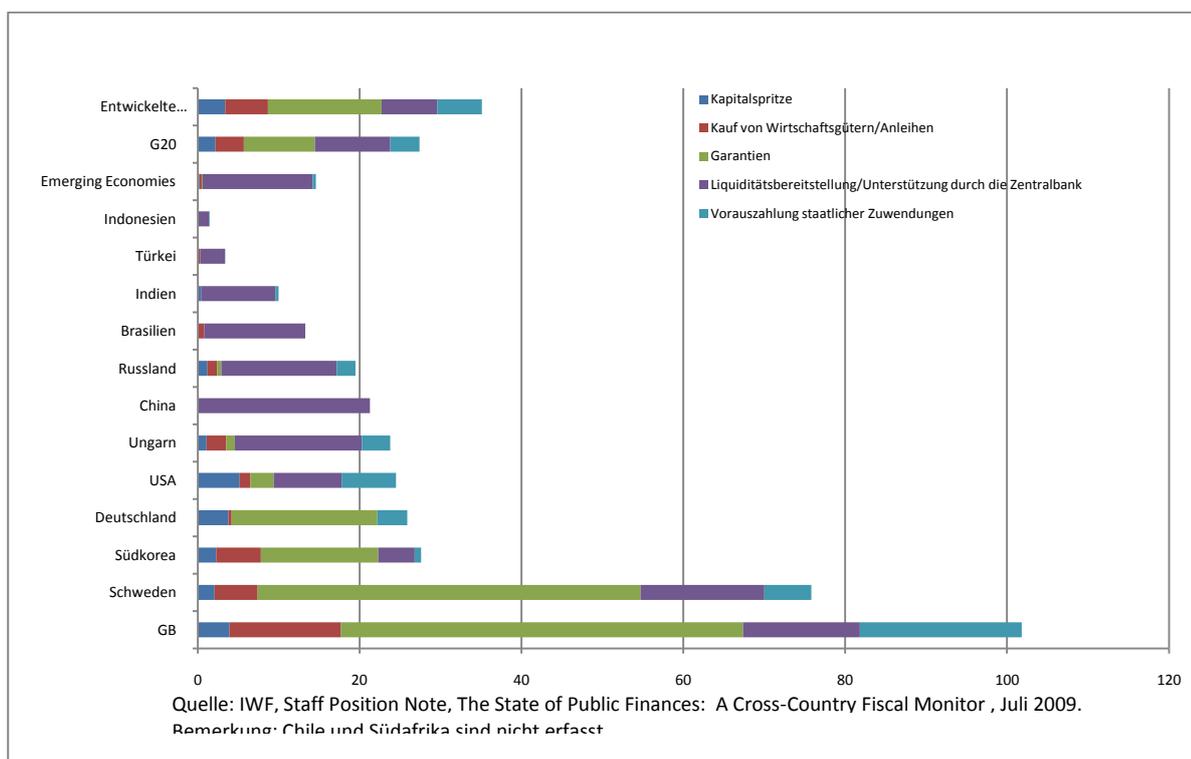
Im Vergleich dazu standen in den USA, Großbritannien, Deutschland und bis zu einem gewissen Grade Schweden die umfangreichen Staatseingriffe in die Wirtschaft im Gegensatz zu tief verwurzelten, liberalen wirtschaftspolitischen Leitlinien. In den Schwellenländern waren diesbezügliche politische Auseinandersetzungen dagegen relativ selten, ebenso wie die Einflussnahme wirtschaftlicher Interessengruppen (Ausnahmen: Südkorea und Ungarn). Das schiere Ausmaß der Krise führte dazu, dass sich sogar stark marktorientierte wirtschaftspolitische Berater in Schwellenländern wie etwa Chile schnell mit erheblichen Staatseingriffen abfanden oder sie sogar befürworteten.

Unter den hier analysierten Ländern herrschten erhebliche Unterschiede im Timing und in der Zusammensetzung der Krisenmaßnahmen. Die generelle Abfolge der Reaktionsschritte hingegen war in allen Fällen ähnlich: zunächst wurde die Stabilisierung des Finanzsektors angegangen, dann erst folgte die Unterstützung der Realwirtschaft). In den Schwellenländern bestand die erste Verteidigungslinie normalerweise in geldpolitischen Maßnahmen (d. h. in geldpolitischen Lockerungen und Garantien für Banken). Zentralbanken konnten fast unmittelbar tätig werden. Als die finanziellen Turbulenzen Mitte Oktober 2008 ihren Höhepunkt erreichten, handelten die meisten Länder zusammen mit den wichtigsten Zentralbanken der Industrieländer, um Zinssenkungen durchzuführen und die Währungsvereinbarungen stark zu erweitern. Dabei boten die Ausgangssituation vor der Krise, einschließlich der bis dahin restriktiven Geldpolitik, der flexibleren Wechselkurspolitik und des sinkenden Inflationsdrucks im zweiten Halbjahr 2008 viel Spielraum für konventionelle politische Maßnahmen. Die Geldpolitik wurde so ganz im Gegensatz zu vergangenen Krisen, als starre Wechselkursziele die nationalstaatlichen Maßnahmen unwirksam werden

ließen, in vielen Schwellenländern zu einem wesentlichen Werkzeug der Politik. Trotz dieser Anstrengungen war offensichtlich, dass die Stabilisierung des Finanzsektors in den Industrieländern ein weitaus höheres Gewicht hatte als in den Schwellenländern. Das ist auch damit zu erklären, dass die Finanzsektoren der Schwellenländer vor der Krise nicht im gleichen Maße gewachsen waren wie in den Industrieländern.

Aufgrund ihrer ausgeprägten Verflechtung mit dem globalen Finanzsektor teilten die USA und Großbritannien bei der Festlegung ihrer Strategie gegen die Krise ein gemeinsames übergreifendes Ziel: Die Rettung des Finanzsektors vor dem Zusammenbruch. Schweden und vor allem Deutschland, deren Finanzmärkte eng mit denen der USA verbunden waren, taten sich bei der Festlegung einer Rettungsstrategie für den Finanzsektor schnell mit den angelsächsischen Ländern zusammen. Im europäischen Kontext bedeutete dies, dass die Entscheidung der Europäischen Zentralbank (EZB), erstens die Zinsen zu senken und zweitens direkte Kredite an in Schwierigkeiten geratene Finanzinstitute zu vergeben, starke Unterstützung fand. Eine dritte von der US-Federal Reserve getroffene Maßnahme, der direkte Kauf toxischer Papiere, wurde jedoch durch EZB-Vorschriften untersagt. Die Interaktion und Koordination zwischen der Fed, der Bank of England und der EZB im Rahmen der G-7, der Bank for International Settlements (BIS) und der G-20 trugen ebenfalls dazu bei, die Zentralbanken der Schwellenländer in den Kampf gegen den Zusammenbruch des Finanzsektors einzubinden.

Unterstützung für den Finanzsektor und andere Sektoren (in % des BIP)



Im Hinblick auf das Timing hat man Deutschland vorgeworfen, die katastrophalen Auswirkungen des weltweiten Nachfrageeinbruchs zunächst schlichtweg ignoriert zu haben. Unter den etablierten Industrienationen hatte Großbritannien als erstes der hier untersuchten Länder Krisenmaßnahmen eingeleitet, es folgten die USA, Deutschland und zuletzt Schweden. Diese Reihenfolge erklärt sich möglicherweise daraus, dass sich die deutsche und schwedische Wirtschaft auf automatische Stabilisatoren etwa im Sozialversicherungsbereich stützt, die in Großbritannien und den USA eine wesentlich kleinere Rolle spielen. Diese soziale Absicherung mag die Regierungen in Deutschland und Schweden dazu bewogen haben, deren stabilisierenden Effekte abzuwarten, bevor sie zu umfangreicheren Maßnahmen griffen. Zudem mag die Verzögerung auch daraus resultieren, dass die politischen Entscheidungsträger die Krise anfangs für nicht so gravierend hielten.

Die Schwellenländer dachten bei der Formulierung ihrer Konjunkturpakete und Stabilisierungsmaßnahmen ausgesprochen kurzfristig und expansiv, wobei sie sich vor allem auf die Stabilisierung der Inlandsnachfrage und die Verhinderung einer abrupten Schrumpfung des Exports konzentrierten. In nur wenigen Fällen wurde die Krise als Ausgangspunkt für eine vorausschauende, zielgerichtete Umstrukturierung gesehen und entsprechend genutzt. Positive Beispiele sind etwa der *Green New Deal* in Südkorea (relativ gesehen das umfangreichste umweltbezogene Konjunkturpaket unter den führenden Wirtschaftsnationen) und Chinas massive Investitionen in eine Gesundheitsreform.

In den Industrieländern ist die Bilanz gleichermaßen gemischt. In Großbritannien konzentrierte sich die Regierung auf die Stabilisierung des Finanzsektors, ohne ein Konjunkturpaket umzusetzen, das langfristig ausgerichtet war. In Deutschland, Schweden und den USA waren die frühen Konjunkturmaßnahmen ausschließlich kurzfristig angelegt, wobei ab einem bestimmten Zeitpunkt die Industrieländer und insbesondere die USA einen zweiten Schwerpunkt auf zukunftsorientierte Investitionen, etwa in die Infrastruktur des Bildungswesens und die Umwelttechnik, setzten. Allerdings sind diese Maßnahmen nicht als bahnbrechend anzusehen und haben keinen Einfluss auf die wirtschaftliche Struktur der untersuchten Länder. Vielmehr enthielten einige Maßnahmenbündel zur Bekämpfung der Krise wesentliche Bestandteile zur Bewahrung von Industriebranchen, deren führende Rolle wahrscheinlich künftigen strukturellen Änderungen zum Opfer fallen wird (z. B. die Automobilindustrie). Bisher gibt es jedenfalls keinerlei Hinweis darauf, dass die krisenmaßnahmen zur Behebung langfristiger struktureller Defizite beigetragen haben könnten.

Die USA – ein Bruch mit dem Boom und Bust?

Giftpapiere aus den unregulierten US-Hypothekenmärkten gerieten in das internationale Finanzsystem und lösten eine weltweite Krise aus. Nachdem sie sich des Umfangs und der Schwere der Turbulenzen bewusst geworden war, trat die US-Regierung schnell an die Spitze der Bemühungen um eine weltweite Reaktion. Nichtsdestotrotz erwies es sich als schwierig, mit dem Konjunkturpaket innenpolitisch zu punkten, da die Arbeitslosigkeit in den USA hartnäckig auf einem hohen Stand verharrt.

Auch nach dem Ausbruch der Krise bleibt die Schwäche der privaten Haushalte das größte Problem des US-Wirtschaftssystems. Zudem hatten die politischen Entscheidungsträger bis Ende 2009 noch immer keine grundlegende Reform ihres Regulierungs- und Finanzaufsichtssystems verabschiedet, die das Risiko einer nächsten Blase abschwächen würde. Wenn das Muster von „Boom and Bust“ von nachhaltiger Entwicklung abgelöst werden soll, um so die Auswirkungen zukünftiger Krisen zu mildern, muss die US-Wirtschaft das Fundament ihres Wachstums außerhalb des zunehmend dominanten Finanzsektors legen.

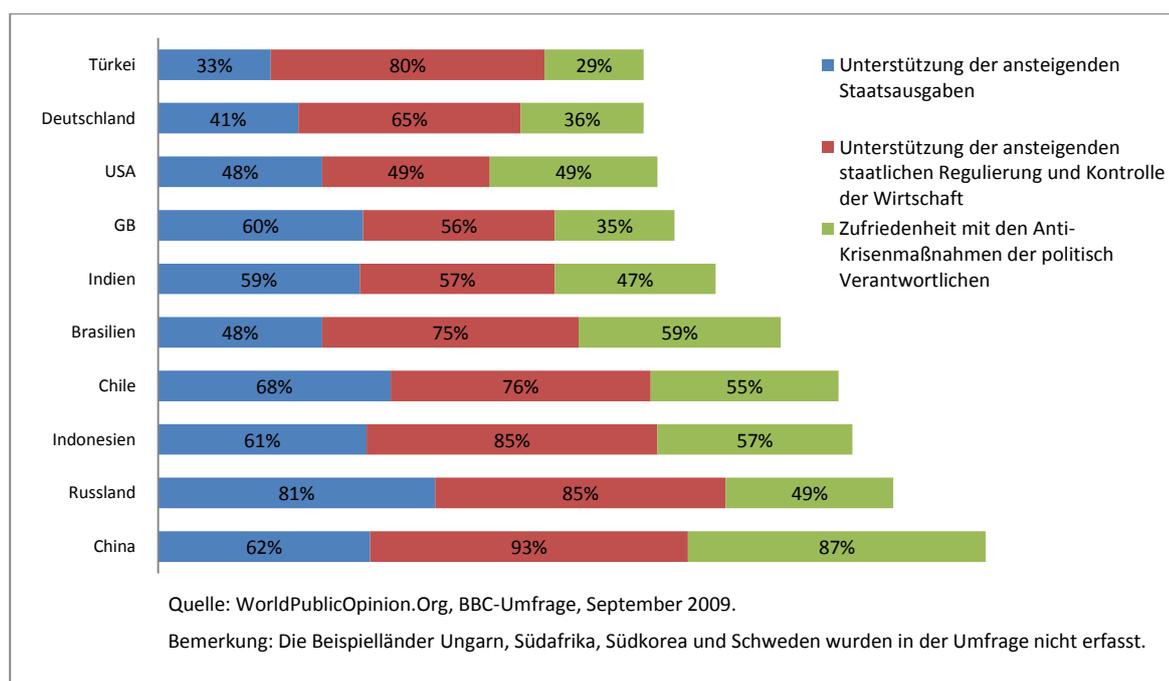
Die Regierung Obama konzentriert sich auf strukturelle politische Veränderungen und langfristige Investitionen, insbesondere im Bereich der Energie, der Umwelt, der Bildung und der Gesundheit. Jedoch werden die Ergebnisse dieser Ausgaben in vollem Umfang erst 2011 sichtbar. Kritiker meinen, dass die „auf Entwicklung ausgerichtete Perspektive“ des Konjunkturprogramms der Regierung auf Kosten von Maßnahmen ginge, die sich unmittelbar auf die Arbeitslosigkeit ausgewirkt hätten, wie z. B. direkte Lohnzuschüsse. Da das Konjunkturpaket die Erwartungen der Bürger in Bezug auf die Schaffung von Arbeitsplätzen 2009 nicht erfüllte, verloren die Regierung Obama und die Demokratische Partei Unterstützung. Diese Unterstützung ist jedoch möglicherweise entscheidend, um die notwendigen Reformen fortzusetzen.

Politische Kommunikation und Transparenz in Krisenzeiten

Die Regierungen aller hier untersuchten Schwellenländer (mit Ausnahme Russlands) bemühten sich nach Kräften, ihre Maßnahmenpakete zur Krisenbewältigung der Öffentlichkeit möglichst transparent zu vermitteln. Dazu verließen sie sich stark auf internetbasierte Pressemitteilungen, auf amtliche Dokumente und auf von den verschiedenen staatlichen Pressestellen bzw. von den Finanzministerien verwaltete Datenarchive. Als die südkoreanische Regierung sich der Kritik ausgesetzt sah, dass ihre Vermittlung der Krise nicht differenziert genug war, wandte sie sich an eine professionelle Public-Relations-Firma. Selbst in China beugte sich die Führung der kommunistischen Partei nach einigem Zögern dem öffentlichen Druck und ließ einen ungewöhnlichen Grad an öffentlicher Debatte und kritischer Presseberichterstattung zu.

Diejenigen Regierungen, die die Gefahren der Finanzkrise zunächst herunterspielten (in Brasilien, Indien und Südafrika) sahen sich keiner kritischen Berichterstattung ihrer heimischen Medien ausgesetzt, als die Situation sich als deutlich schlechter erwies als vorhergesehen. Während die schwedische Regierung zunächst zögerte, ihre Maßnahmen gegen die Krise in der Öffentlichkeit zu diskutieren, stellte das Bundespresseamt in Deutschland der Öffentlichkeit eine große Bandbreite von Materialien zur Verfügung, darunter auch Begründungen für die von der Regierung angestrebte Mischung von politischen Maßnahmen. Die britische und die US-Regierung gingen bei ihrem Ansatz zur Lösung der Finanzkrise ebenfalls vergleichsweise transparent vor. Jedoch verfolgten die Öffentlichkeit und die Medien in Deutschland, Großbritannien und den USA tendenziell die Entwicklung ab dem Beginn der Marktturbulenzen sehr viel kritischer. In Schweden zeigten Meinungsumfragen eine höhere öffentliche Akzeptanz der Stabilisierungsmaßnahmen, nicht zuletzt deswegen, weil die Regierung die Eigentümer der Banken zur Übernahme der Verluste drängte, anstatt die gesamte Last den Steuerzahlern aufzubürden.

Die öffentliche Unterstützung staatlichen Handelns



Unter den Schwellenländern stehen nur Ungarn und Südkorea als Länder hervor, deren Führung sich auch dann noch harsche Kritik gefallen lassen musste, als die wirtschaftliche Erholung bereits absehbar war. In Ungarn erregte die Entscheidung der Regierung, den IWF um Hilfe anzurufen, den besonders heftigen Unmut der Bevölkerung, während in Südkorea der Präsident als "hartherziger Liberaler" angegriffen wurde, der sich zu sehr auf die Ratschläge von Technokraten verlasse.

Wie viel Einfluss wissenschaftliche Expertise und Konsultationen mit intermediären Organisationen auf die Ausarbeitung von Strategien und Politik hatten, unterschied sich in den hier analysierten Ländern je nach der Art des politischen Systems und dem Grad, in dem Konsultationen zwischen Staat und gesellschaftlichen Gruppen als Teil der politischen Entscheidungsfindung institutionalisiert sind. In vielen Ländern konsultierte die Regierung bestehende Gremien (darunter Expertenrunden wie den Rat der Wirtschaftsweisen in Deutschland und den Globalisierungsrat in Schweden, dem auch die dortigen Tarifpartner angehören), wobei Südafrikas integrativer Ansatz, der alle Interessengruppen in das Krisenmanagement einbezog, besonders herausragt. In den meisten Fällen jedoch fielen partizipativer angelegte Entscheidungsprozesse dem enormen Zeitdruck zum Opfer. Offensichtlich überwog die Bedeutung schnellen Handelns in Reaktion auf die Krise gegenüber Beteiligungsaspekten.

Angesichts der Tatsache, dass es um riesige Summen öffentlicher Gelder ging, ist es überraschend, dass Befürchtungen in Bezug auf Korruption und Veruntreuung von Staatsgeldern sich nur in bekanntermaßen zur Korruption neigenden Staaten wie Indonesien, Russland und China manifestierten. Dass sich in vielen der hier besprochenen Länder die Öffentlichkeit keine Sorgen über korrupte Praktiken machte, ist wahrscheinlich dem guten Ruf zu verdanken, den sich die Regierungen wichtiger Entwicklungsländer während der Boom-Jahre von 2000 bis 2007 mit ihrer Wirtschaftsführung erwarben.

Da die Wirksamkeit politischer Eingriffe in der Frühphase der Krisenbewältigung kaum vorhersehbar war, verfolgten die hier untersuchten Länder eine Strategie der kleinen Schritte und signalisierten gleichzeitig mehr oder weniger ausdrücklich ihre Bereitschaft, diese Strategie geänderten Umständen anzupassen. Da in den meisten Schwellenländern spätestens im Sommer 2009 Zeichen der wirtschaftlichen Erholung zu erkennen waren, wurden zusätzliche Maßnahmen hauptsächlich in den Industrieländern notwendig.

Südafrika – verzögerte, aber integrative Reaktion

Südafrika war eines der Länder, das sich für die wirtschaftlichen Erschütterungen gut gerüstet glaubte. Es besaß solide regulatorische Rahmenbedingungen, einen niedrigen Schuldenstand und ein Bankwesen, in dem kaum Giftpapiere in Umlauf waren. Der Optimismus, der die Aussagen der Regierung in der Frühphase kennzeichnete, verschwand, als sich die schwerwiegenden Auswirkungen auf die Wirtschaft abzeichneten. De facto wurde Südafrika in seine erste Rezession seit 17 Jahren gestürzt, da sinkende Warenpreise und niedrigeres Wachstum der Haupthandelspartner die Nachfrage nach Südafrikas Exporten schwächte und die Arbeitslosigkeit zum ersten Mal seit fast vier Jahren wieder zunahm.

Obwohl Südafrika entschiedene Maßnahmen zur Bewältigung der Krise später umsetzte als andere Länder, profitierte es bei der Krisenbewältigung von der institutionalisierten und integrativen Einbeziehung gesellschaftlicher Interessengruppen, die auch sonst ein besonderes prozedurales Kennzeichen des Landes ist. Das Beteiligungsverfahren stützte sich auf bestehende Strukturen, die 1994 eingerichtet worden waren, um zu gewährleisten, dass die Entwicklung von wirtschaftspolitischen Vorgaben mit einem gesellschaftlichen Dialog einhergeht. Der *National Economic Development and Labour Council* (NEDLAC) berief einen Ausschuss aus Regierungs-, Gewerkschafts-, Wirtschafts- und kommunalen Vertretern ein, der den endgültigen Rahmen aushandelte und die Verantwortung für seine Überwachung und Umsetzung trägt. Dieser Rahmen wurde international gelobt, weil er eine breite Palette von Tarifpartnern und Staatsvertretern zusammenbringt, die eine gemeinsame Reaktion auf die Krise entwickeln. Nichtsdestotrotz bleibt NEDLAC eine halbstaatliche Institution, und die Regierung wurde dafür kritisiert, dass sie keine gesellschaftlichen Interessengruppen konsultiert, die nicht unter dem Dach des NEDLAC sind.

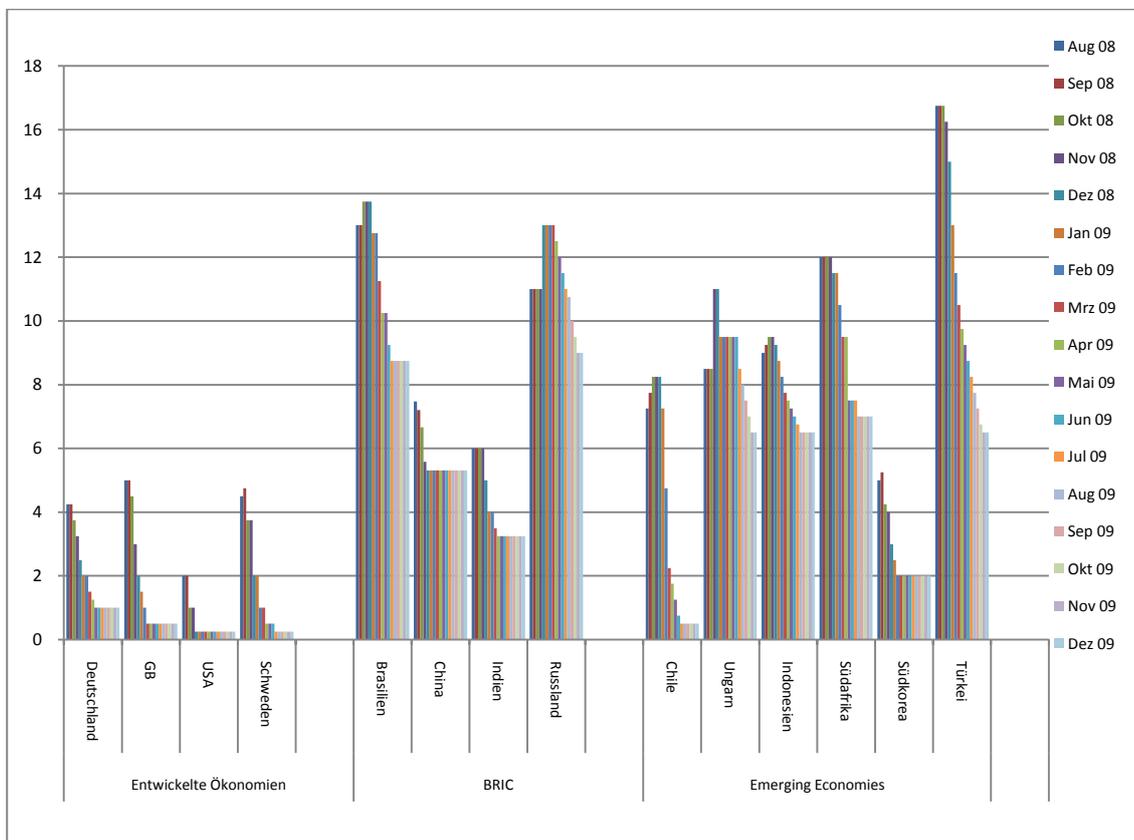
Internationale Kooperation. Ein überbewerteter Faktor der Krisenbewältigung?

Multilaterale internationale Kooperation war kein wichtiger Bestandteil der Krisenbewältigung. Die meisten Länder unterlagen keinen einschränkenden internationalen Verpflichtungen (z. B. IWF-Programmen). In der Praxis nutzten die Regierungschefs den Rahmen der G-20, um sich über das Timing und das Ausmaß von Konjunkturpaketen zu versichern. Ansonsten begnügten sie sich damit, ihre Amtskollegen in den anderen G-20-Staaten über ihre einzelstaatlichen Programme zu informieren, statt gemeinsam konzertierte, aufeinander abgestimmte Programme aufzulegen. Dieses Verhalten galt auch in Bezug auf Partner in regionalen Wirtschaftszusammenschlüssen. Eine Ausnahme ist die sogenannte Chiang Mai-Initiative, eine regionale Währungsvereinbarung der ASEAN+3 als Antwort auf politische Vorgaben des IWF, die von vielen politischen Entscheidungsträgern in Asien als unzumutbare Einmischung empfunden werden (insbesondere während der Asienkrise 1997–99). Das gleiche Muster zeigte sich auch bei den Industrieländern: Im Rahmen

der EU-, der G-7- und der G-20-Konferenzen sowie des IWF, der BIS und anderer Gremien wurden Informationen ausgetauscht, ohne dass jedoch die Souveränität der Einzelstaaten angetastet wurde, die ihre Konjunkturpakete streng nach ihren nationalstaatlichen Zielen ausrichteten.

Die gründlichste, dauerhafteste und wirksamste Koordination politischer Schritte fand zwischen Zentralbanken und Währungsbehörden statt (teilweise im Rahmen der Bank of International Settlements). Dies erklärt teilweise, warum geldpolitische Lockerungen und die Unterstützung des Finanzsektors (einschließlich staatlicher Garantien von Bankeinlagen) auf der Tagesordnung sowohl der Schwellen- als auch der Industrieländer ganz vorne rangierten und zu den ersten Maßnahmen zur Krisenbewältigung gehörten.

Zinssätze (in %) – eine enge Koordination zwischen den Zentralbanken



In den Ländern, die Wechselkursziele aufrechterhielten, konnte die Geldpolitik nicht ganz so erfolgreich greifen wie in den wenigen Fällen, in denen der Wechselkurs schwanken durfte. Trotzdem hatte die Koordination der Zentralbanken selbst in Volkswirtschaften mit Wechselkurszielen einen Signaleffekt und war auch dort glaubwürdig. Im Hinblick auf die Devisenmärkte griffen die EZB, die Bank of England und die US-Federal Reserve nicht direkt ein. Jedoch kann man die institutionalisierte Kommunikation zwischen Zentralbanken und Märkten so verstehen, dass sie Signale gibt, die dramatische, unerwünschte Ausschläge der Wechselkurse verhindern, und zwar im Wesentli-

chen, indem sie Devisenhändler warnt, dass Spekulationen gegen oder zugunsten bestimmter Währungen durch eine konzertierte Aktion der Zentralbanken leicht ausgehebelt werden können. Obwohl heiß diskutiert, sind die in einigen Konjunkturpaketen (insbesondere in Russland) enthaltenen „Buy National“-Klauseln in ihrem Umfang beschränkt und sollten daher an sich nicht als Anzeichen eines generell aufkeimenden Protektionismus interpretiert werden. Man kann jedoch eine Art versteckten Protektionismus beobachten: Einige Schwellenländer erhöhten einzelne Zölle, die nicht an die formellen WTO-Regeln gebunden waren oder subventionierten einige besonders wichtige Kapitalgesellschaften und Branchen. Des Weiteren enthielten Krisenpakete relativ häufig Mehrwertsteuersenkungen und Kreditprogramme für bestimmte Branchen, Bevorzugung von heimischen Unternehmen bei der öffentlichen Auftragsvergabe und Verringerungen von Exportquoten zur Stabilisierung der Exportpreise. Der vom Center for Economic Policy Research (CEPR) koordinierte *Global Trade Alert Report* für 2009 besagt, dass die G-20-Mitglieder in den 300 Tagen nach dem ersten G-20-Gipfel in Washington durchschnittlich alle drei Tage das zuvor auf dem Gipfel gegebene Versprechen brachen, auf protektionistische Maßnahmen zu verzichten. Obwohl Häufigkeit nicht mit Wirkung gleichzusetzen ist, sind Krisenzeiten selten bevorzugte Gelegenheiten zur Liberalisierung des Außenhandels. Eine gewisse „Deglobalisierung“, insbesondere bei der Verkürzung der grenzübergreifenden Lieferketten, kann de facto auch von dem Wunsch ausgehen, Kosten zu sparen. In den Industrieländern enthielten Unterstützungsprogramme keine offiziellen „Buy National“-Klauseln, die über das hinausgingen, was bereits Bestandteil normaler Beschaffungsvorschriften öffentlicher Auftraggeber war. Trotzdem profitieren aufgrund der kurzen Ausschreibungsfristen und der genauen Kenntnis der Bedingungen vor Ort vor allem inländische Lieferanten von öffentlichen Infrastrukturprogrammen.

Ungarn – Rettung kurz vor dem Zusammenbruch

Die verheerende Auswirkung der weltweiten Finanzkrise auf Ungarn lässt sich größtenteils auf drei Faktoren zurückführen: die Offenheit des Landes für den innereuropäischen Handel, die hohen Haushaltsdefizite der vorhergehenden Jahre und den extrem hohen Schuldenstand von fast 100 % des BIP Ende 2008. Die Krise traf Ungarn in einer ohnehin schon prekären Situation, wodurch das Land für internationale Spekulationen anfällig wurde und infolgedessen vor einem wirtschaftlichen und finanziellen Zusammenbruch stand. Um das Vertrauen der Anleger zu stärken und die Liquidität der inländischen Finanzmärkte zu sichern, erhielt Ungarn im November 2008 als erstes Schwellenland ein Hilfspaket zur finanziellen Stabilisierung in Höhe von 25 Milliarden USD vom IWF, der Europäischen Union und der Weltbank. Im Gegenzug verpflichtete sich die ungarische Regierung zur verstärkten Konsolidierung des Staatshaushalts, zur Reform des Finanzsektors und zur Verabschiedung von Maßnahmen zur Unterstützung des Bankwesens.

Die ungarische Regierung musste sich zunächst auf stabilisierende Maßnahmen konzentrieren. Im April 2009 verabschiedete sie ein umfassenderes Maßnahmenpaket zur Krisenbewältigung, das sowohl langfristige Strukturreformen als auch bescheidene Konjunkturaneize enthielt. Eine Reihe von Wirtschaftsreformen wurden mit dem Ziel initiiert, die Arbeitslosigkeit zu senken, den Faktor Arbeit steuerlich zu entlasten, die wirtschaftliche Wettbewerbsfähigkeit Ungarns zu stärken und die Ausgaben für Gehälter im öffentlichen Dienst, für Pensionen und andere Sozialausgaben stark zu reduzieren. Angesichts der hochpolarisierten politischen Situation des Landes und der zunehmenden Spannungen zwischen Regierung und Opposition kann Ungarns rasche und entschlossene Krisenbewältigung als Erfolg gelten, weil sie de facto die gewünschte Stabilisierung erreichte.

Wenn sich die multilaterale Koordination schon bei den Staatsausgaben und in der Geldpolitik als relativ begrenzt erwies, so war sie bislang im Hinblick auf eine vieldiskutierte Neuregulierung völlig unwirksam. Obwohl diese immer nachdrücklicher gefordert wird, tendierten die Regierungen der USA, Großbritanniens, Deutschlands und Schwedens immer noch dazu, das Thema so zu behandeln, als könne es ausschließlich auf nationalstaatlicher Ebene gelöst werden. Seit Beginn der Krise hat es viele Rufe nach einer verstärkten Neuregulierung gegeben, tatsächlich ist davon allerdings bislang nur wenig umgesetzt worden. Dafür sind drei Gründe verantwortlich:

- Erstens gibt es bisher keine Mehrheitsmeinung über angemessene „globale“ Regulierungsmaßnahmen, was wahrscheinlich eine Folge des Mangels an marktkonformen bzw. weithin annehmbaren politischen Rezepten ist
- Zweitens war der politische Einfluss der Finanzbranche nach einer kurzen Störung bereits im ersten und zweiten Quartal 2009 wiederhergestellt.
- Drittens wird eine Neuregulierung von politischen Entscheidungsträgern auf nationaler Ebene als unlösbar präsentiert. Der Verweis auf eine notwendige multilaterale Koordination geht dann mit einer Schuldzuweisung an die supranationale Ebene einher.

Die relative Dürftigkeit der Rechtfertigungen der politischen Entscheidungsträger für ihre Untätigkeit ist leicht zu erkennen und zu erklären. Volkswirtschaftliche Argumente stützen die Ansicht, dass Finanzaufsichtsbehörden den Finanzsektor ihres eigenen Landes schützen wollen. Zudem sind sie aufgrund ihrer Nähe zum von ihnen beaufsichtigten Sektor häufig Opfer einer Art „Stockholm-Syndrom“, d. h. sie beweisen ein hohes Maß an Verständnis und Sympathie für die Probleme des Finanzsektors in ihrem Land.

Schweden – viel Lob für multilaterale Koordination und finanzielle Transparenz

Aufgrund seiner offenen Wirtschaft und Abhängigkeit vom Handel traf der weltweite Wirtschaftsabschwung Schweden empfindlich. Exporte und Beschäftigung brachen 2008 ein, insbesondere in den Fertigungsbranchen. Trotz der Reformen nach der schwedischen Bankenkrise in den frühen 1990er Jahren verhinderten diese Maßnahmen nicht, dass die schwedischen Banken in den baltischen Staaten Risiken eingingen, wo Schweden finanziell am stärksten engagiert war.

In einer ersten Reaktion arbeitete die schwedische Regierung auf die Stabilisierung des Finanzsektors hin. Da die *Bank Support Authority* (BSA) die Bankeigentümer zwang, Verluste selbst zu tragen, statt die gesamte Last den Steuerzahlern aufzubürden, war die öffentliche Akzeptanz der Stabilisierungsmaßnahmen relativ hoch. In einem zweiten Schritt setzte die schwedische Regierung Maßnahmen zum Erhalt der heimischen Automobilindustrie um, während sie gleichzeitig in Forschung und Entwicklung investierte, um Klimaziele zu erreichen. Weitere Krisenmaßnahmen umfassten Steuersenkungen, aktive Arbeitsmarktstrategien und Investitionen in die öffentliche Infrastruktur und Bildung. Über diese Maßnahmen hinaus hält der schwedische Wohlfahrtsstaat durch hohe öffentliche Ausgaben für Sozialversicherungspläne automatische Stabilisatoren bereit.

Eine Besonderheit Schwedens ist die Transparenz der Entscheidungsfindung in der Zentralbank während der Krise und die vielen mit dem Ziel der Bürgerbeteiligung und zu Kontrollzwecken veröffentlichten Materialien. Die Zentralbank (Riksbank) muss ihre interne Entscheidungsfindung der Öffentlichkeit vorlegen, sodass alle Marktteilnehmer die Entscheidungen weiterverfolgen und offen darüber diskutieren können. Schweden hob sich auch von den anderen EU-Ländern durch seine Bemühungen ab, seine einzelstaatlichen Konjunkturmaßnahmen mit den europäischen Maßnahmen und gemäß der Krisenbewältigungsstrategie der EU zu koordinieren.

Politikinhalt: Schwerpunkt soziale Maßnahmen, nur vereinzelt strategische Investitionen

Umfang und Zusammensetzung der Konjunkturpakete variierten gewaltig und reichten von einem zweistelligen Anteil am BIP (China) zu Programmen geringen Umfangs in Brasilien und Indien. Diese Varianz erklärt sich aus den jeweiligen nationalen Besonderheiten, wie etwa Brasiliens Furcht, eine Rückkehr zu einer laxen Haushaltspolitik zu signalisieren; Indiens Zuversicht, die Krise aufgrund seiner relativ geringen Einbindung in die internationalen Finanzmärkte und Handelsströme ohne umfangreiche Maßnahmen überstehen zu können und Chinas gezieltem Versuch, seinen Wachstumskurs trotz der starken Abhängigkeit von ausländischen Märkten fortsetzen zu können.

In Transformationsländern, insbesondere in jenen mit einer relativ schwachen und schmalen Steuerbasis sowie einer mangelhaften Steuerverwaltung, spielen Steuersenkungen eine wesentlich kleinere Rolle als in Industrieländern wie Großbritannien und den USA. In der Regel entfiel der Löwenanteil der Konjunkturpakete in den Schwellenländern auf die Staatsausgaben (einschließlich Infrastrukturprogrammen, Gehaltserhöhungen im öffentlichen Dienst und Ausgaben für Sozialversicherung und Arbeitsmarktentwicklung), während in den Industrieländern das Verhältnis von Steuersenkungen und Staatsausgaben ausgewogener war. Eine Ausnahme von dieser Regel bildeten Indien und Brasilien mit einer relativ starken Betonung von Steuersenkungen. Der Umfang ihrer Konjunkturpakete lag aber am unteren Ende der Skala aller hier untersuchten Länder.

Der inhaltliche Schwerpunkt der meisten Konjunkturpakete lag auf der sozialpolitischen (d. h. Unterstützung für Arbeitslose, direkte und indirekte Transfers für die Armen, Erweiterung des Krankenversicherungsschutzes, Investitionen in das Bildungssystem) und infrastrukturellen Maßnahmen (insbesondere in China und Südkorea, in geringerem Umfang in Russland und der Türkei). Bis auf wenige Ausnahmen (Südkorea, China) mangelte es an zielgerichteten Bemühungen um eine vorausschauende Umstrukturierung der Wirtschaft. Direkte finanzielle Unterstützung durch eine Ausdehnung und Beschleunigung der Kreditvergabe, spezifische Mehrwertsteuersenkungen zur Ankurbelung der Nachfrage und in einigen Fällen die direkte Subventionen für ausgewählte Branchen sollte kleine und mittlere sowie große „systemrelevante Unternehmen (insbesondere in China, aber auch in Russland und Südkorea) unterstützen. Eine Mischung aus Industrie- und Sozialpolitik traten so in den Vordergrund (z. B. Abwrackprämien, Kurzarbeit sowie Umschulungs- und Weiterbildungsangebote für entlassene Arbeitnehmer).

Bemühungen zur Stärkung „nationaler Innovationssysteme“ waren selten und wenn es sie gab, dann durch den Einsatz neuer Technologien, in Form von Investitionen in Bildung und Forschung, Klimaschutzpolitik und der Bekämpfung struktureller Engpässe in der Wirtschaft. Dass diese Maßnahmen so selten eingesetzt wurden, ist vermutlich darauf zurückzuführen, dass sie erst mit Verzögerung wirksam werden. Positive Ausnahmen von dieser Regel sind China und Südkorea.

Südkorea – eine grüne Blase?

Vor dem Hintergrund der hohen Devisenreserven Südkoreas und dem relativ hohen Grad an Sicherheitsmittelausstattung der wichtigsten Banken, kam die Heftigkeit, mit der das Land von der Krise getroffen wurde, unerwartet. Einerseits zogen Anleger Kapital aus Südkorea ab, um Probleme an anderer Stelle zu lösen, sodass der Aktienmarkt und der Won erheblich abgewertet wurden und die Versorgung mit neuem Kapital in US-Dollar über einen gewissen Zeitraum nahezu unmöglich schien. Andererseits führte die tiefe Integration Südkoreas in den Weltmarkt zu einem dramatischen Exporteinbruch. Obwohl die ersten Reaktionen der Regierung, insbesondere in Be-

zug auf die Geld- und Finanzpolitik, etwas unsicher wirkten, gelang es dennoch, den Kapitalabfluss bis Ende 2008 zu stoppen. Fiskalische Maßnahmen, darunter ein umfangreiches Konjunkturpaket, wurden relativ zügig ausgearbeitet und umgesetzt.

Die auf die Verbesserung der öffentlichen Infrastruktur abzielende wichtigste Maßnahme innerhalb des Konjunkturpakets ist als „Green New Deal“ bekannt. Von der dafür bereitgestellten Gesamtsumme von 36 Milliarden USD sind fast sechs Milliarden USD für die Verbesserung der Energiesparmaßnahmen in Dörfern und Schulen vorgesehen, sieben Milliarden für den Ausbau des öffentlichen Personennahverkehrs und des Schienennetzes und fast elf Milliarden USD für die Renaturierung von Flüssen. Mit einem Anteil von 81% am Gesamtpaket setzt Südkorea damit relativ betrachtet das größte „grüne“ Konjunkturprogramm der bedeutenden Volkswirtschaften der Welt um. Zudem entstehen durch die Maßnahmen innerhalb der nächsten vier Jahre voraussichtlich 960 000 Arbeitsplätze, die meisten von ihnen im Bereich manueller Arbeit. Wichtige Elemente des Pakets wurden bereits vor der Krise angedacht. Sie wurden zudem als eine Möglichkeit zur Subvention der Bauindustrie kritisiert, an der der Präsident selbst beteiligt ist. Darüber hinaus bezweifeln viele Beobachter die Ernsthaftigkeit des gesamten Projekts und manche sprechen sogar von einer „grünen Blase“, obwohl die potenzielle Einsparung von 7,37 Millionen Tonnen CO₂-Emissionen ein bedeutender Erfolg wäre. Schließlich gibt es auch Bedenken hinsichtlich der ökologischen Auswirkungen dieser massiven Maßnahmen.

Russland – Lessons learned und verpasste Gelegenheiten?

Russlands erste Reaktion auf die weltweite Finanzkrise erfolgte schnell und massiv. Die politischen Entscheidungsträger hatten ihre Lektionen aus der Krise von 1998 gelernt und ergriffen schon im September 2008 umgehend Maßnahmen, um den Banken- und Finanzsektor des Landes zu stabilisieren. Allerdings konzentrierte sich die Regierung zunächst ausschließlich auf die finanzielle Seite der Krise und erkannte offiziell erst im Dezember 2008 die weitergehenden Auswirkungen der Krise auf die Realwirtschaft an, die sich in einem drastischen Nachfrageeinbruch und einem Produktionsrückgang in einer Reihe von Wirtschaftssektoren äußerten.

Russlands solide Fiskalposition und die beträchtlichen Rücklagen machten die Finanzierung eines expansiven und breit gefächerten Konjunkturpakets ohne die Aufnahme zusätzlicher Kredite möglich. Das Paket umfasste Steuer- und Zollsenkungen, zusätzliche Sozialausgaben und Leistungen zur Stabilisierung des Arbeitsmarktes, Unterstützung für die Regionen, das Finanzsystem und die Industrie. Ziel dieser Strategie zur Krisenbewältigung ist vor allem die baldige Rückkehr zu dem erfolgreichen Wachstumskurs, den das Land vor der Krise verfolgte, sowie die Garantie gesellschaftlicher und fiskalischer Stabilität. Die Chance, Reformen auf einer strukturellen Ebene anzugehen, wie etwa der Diversifizierung der Wirtschaft, der Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit oder der technologischen Modernisierung, wurde bisher verpasst

Fast alle Krisenmaßnahmen Russlands wurden diskretionär entworfen und enthalten weder Mechanismen zur transparenten Überprüfung noch klare Bedingungen zur Beendigung der Maßnahmen. Dies gilt vor allem für die Unterstützung der systemrelevanten Unternehmen. Transparente Prozesse zur Identifizierung potenzieller Empfänger der staatlichen Unterstützung fehlen ebenso wie eine nachvollziehbare Kopplung zwischen der Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit und dem Anspruch auf Unterstützung. Zwischen Mai und September 2009 wurden die Konjunkturpakete allerdings um Auswahlkriterien ergänzt, die auf die Steigerung der Produktivität, die Nutzung moderner Technologien, das Erreichen einer höherer Energieeffizienz und größerer Transparenz der Rechnungslegung bei den potenziellen Empfängern zielen.

Nachdem die Regierungen der Industrieländer das volle Ausmaß der Krise absehen konnten, ergriffen sie schnell Maßnahmen, die genau wie die bereits laufende Lockerung der Geldmarktpolitik auf die Stabilisierung des Finanzsektors zielten. Die Staaten boten Garantien für das Überleben der durch Kreditderivate angeschlagenen Banken und legten fiskalische Konjunkturpakete auf. Im Unterschied zu den Entwicklungsländern vertrauten die Programme der Industrieländer – in Deutschland und Schweden noch mehr als in den USA und in Großbritannien – nicht auf ausgabenbezogene Maßnahmen, sondern stark auf direkte und indirekte Steuererleichterungen. Dabei variierte der Umfang dieser Maßnahmen, gemessen am Anteil am BIP, ganz erheblich: die USA führen (mit über 5 % des BIP) die Liste an, gefolgt von Deutschland (etwa 3 %), Großbritannien und Schweden (unter 2 % ohne die automatischen Stabilisatoren zu berücksichtigen, die besonders in Schweden sehr umfangreich waren). Die Konjunkturprogramme der hier untersuchten fortgeschrittenen Volkswirtschaften enthielten auch sozialpolitische Maßnahmen (meistens indirekt in Form von Steuererleichterungen zugunsten der niedrigen Einkommensschichten) und industriepolitische Maßnahmen, die Branchen mit Überkapazitäten unterstützen sollten, vor allem in der Automobilindustrie. Auch einige zukunftsgerichtete Elemente, wie etwa Investitionen in „grüne“ Technologien waren Bestandteil dieser Maßnahmen; jedoch wird der „grüne“ Anteil an den Konjunkturpaketen in den USA auf nur 10 % und in Europa auf etwa 13 % geschätzt, während er in China fast bei 30 % lag. Kurzfristigen Maßnahmen zur Konjunkturbelebung wurde der Vorrang gegenüber Programmen zur Förderung langfristiger Innovationen eingeräumt.

Auch die Finanzierung der Konjunkturmaßnahmen wurde von den hier untersuchten Ländern sehr unterschiedlich gehandhabt. Während die meisten Länder die Konjunkturpakete aus ihren regulären Haushalten finanzierten, stützten sich einige auf außerbudgetäre Mittel (Chile, Russland) oder sogar auf das staatlich kontrollierte Bankwesen (China).

Die entscheidende Frage für die Industrieländer ist, ob die Finanzierung der Konjunkturpakete und Steuererleichterungen durch Verschuldung der öffentlichen Haushalte von den Bürgern als außerordentliche Maßnahme verstanden wird, auf die unbedingt eine glaubwürdige Strategie zur Haushaltskonsolidierung folgen muss. Während Schweden bei Ausbruch der Krise über einen soliden Haushalt verfügte und immer noch von diesem Umstand profitiert, haben die anderen drei Staaten ihre Haushaltsdefizite auf nie zuvor da gewesene Höhen anwachsen lassen, wobei Deutschland die Maastricht-Kriterien in zweifacher Hinsicht verletzt: mit einem Haushaltsdefizit von mehr als 3 % und hinsichtlich des Verschuldungsgrades. In Großbritannien und den USA werden für 2010 zweistellige Defizite befürchtet. Ein Denken entlang des Ricardianischen Äquivalenztheorems würde annehmen, dass die Schulden von heute zu den Steuern von morgen werden und damit private Haushalte in der Erwartung steigender Steuern ermutigen zu sparen statt zu konsumieren. Sollten private Haushalte die Wirtschaft tatsächlich in diesem Sinne begreifen und sich danach verhalten, wäre das Ziel der Konjunkturmaßnahmen - die Belebung Binnennachfrage - ernsthaft gefährdet. Angesichts des Rückgangs des Ratings der Staatsschulden in Großbritannien, der Schrumpfung des Finanzsektors in Großbritannien und den USA sowie des politischen Widerstands Deutschlands gegen Subventionskürzungen, ist es wahrscheinlich, dass der Schuldenabbau und die Haushaltskonsolidierung weiter hinausgeschoben werden. Obwohl das Ricardianische Äquivalenztheorem in Deutschland wahrscheinlich mehr Anhänger hat als in Großbritannien und den USA, ist nichtsdestotrotz auch für die beiden letztgenannten Länder eine Haushaltskonsolidierung, und zwar sowohl für private wie öffentliche Haushalte, oberstes Gebot.

Auch die Zentralbanken müssen dringend eine Ausstiegsstrategie entwickeln. Die EZB nimmt wahrscheinlich vor der US-Notenbank Fed Liquidität aus dem Markt, um ihr Hauptziel Preisstabilität nicht zu verfehlen. Der Vorschlag, die EZB mit einer weiteren Aufgabe, der Vermögensmarktstabilisierung (verbunden mit der Verantwortung für die Aufsicht über den Finanzsektor), zu betrauen, könnte zu einem schwierigen Zielkonflikt der Zentralbanken führen: Die Stabilisierung der Vermögensmärkte könnte mit geldpolitischen Ausstiegsstrategien kollidieren, wenn Banken und andere Finanzinstitute anfällig bleiben.

Deutschland – der Kampf um die Wiederherstellung einer ausbildungsintensiven Handelswirtschaft

Der Konjunkturabschwung in Deutschland ist der schwerste in der sechzigjährigen Geschichte des Landes. Insofern signalisiert er keinen einfachen konjunkturellen Einbruch, sondern eine langfristige strukturelle Krise der deutschen Volkswirtschaft. Ihre Exportabhängigkeit macht die deutsche Realwirtschaft besonders anfällig für Fluktuationen im Welthandel und globale Investitionsströme.

Ein Mix aus politischen Maßnahmen hat – zumindest bis zu einem gewissen Grade – Arbeitsplatzverluste vermieden. Zu diesen Maßnahmen gehörten kurzfristige Beschäftigungsstützen, Vereinbarungen zwischen Arbeitgebern und Gewerkschaften, die unmittelbare Hilfe für Geldinstitute und die Abwrackprämie, dank derer Verbraucher Zuschüsse erhielten, wenn sie ihre alten Autos verschrotteten und neue kauften. Die Unterstützung des Finanzsektors stellt jedoch ungeachtet der kurzfristigen Erfolge bei der Eindämmung der Arbeitslosigkeit eine erhebliche Belastung der öffentlichen Finanzen. Zudem haben die Konjunkturmaßnahmen bisher keinen Einfluss auf die Beseitigung struktureller Schwächen, die bereits vor der Krise Deutschlands Volkswirtschaft charakterisierten, insbesondere nicht auf das asymmetrische Nachfrageniveau.

Einerseits besaß die deutsche Regierung den Weitblick, sich bei Neuinvestitionen stark auf Bildung zu konzentrieren. Andererseits besteht eine große Gefahr darin, dass die Folgekosten für die Rettung des deutschen Finanzsektors die Nachfrage weiter schwächen, da die politischen Entscheider das chronische Haushaltsdefizit durch gravierende Ausgabenkürzungen bzw. Steuererhöhungen auszugleichen suchen. Diese De-Facto-Neutralisierung der Wirkung der Konjunkturmaßnahmen könnte die soliden Wachstumsmuster gefährden, die traditionell die ausbildungs- und forschungs-/entwicklungsintensive Wirtschaft des Landes unterstützten.

Wenn man vom jeweiligen nationalen Kontext der Konjunkturprogramme einmal absieht, entsteht der Eindruck, dass in den Schwellenländern die Mittel zur Belebung der Konjunktur hauptsächlich in Infrastrukturprogramme geflossen sind und damit ins Baugewerbe. Daraus ergibt sich ein Problem der Prozyklizität und der Preiseffekte, sollte die Mittelvergabe für Infrastrukturprogramme durch Kapazitätsengpässe in der Bürokratie oder der Baubranche behindert werden. Diese Gefahr hat sich in Indonesien in besonders drastischer Weise gezeigt: Bis September 2009 wurde nicht einmal ein Drittel des Infrastrukturbudgets ausgegeben und der Inflationsdruck ist inzwischen gestiegen.

Chile – verbesserte Koordination

Chile wurde von der weltweiten Wirtschaftskrise schnell und schwer getroffen, zum Teil aufgrund seines hohen Integrationsgrades des Handels und der Kapitalmärkte. Gleichwohl wurden eine Reihe haushalts- und geldpolitischer Maßnahmen umgesetzt, um den Auswirkungen der Krise entgegenzuwirken. Noch wichtiger war, dass das Land von einer außergewöhnlich guten makroökonomischen Lage und einem extrem gesunden inländischen Finanzmarkt profitierte. Aufgrund der hohen Kupferpreise der letzten Jahre standen der Regierung hohe Haushaltsüberschüsse zur Verfügung, dank derer sie mehr als 20 Milliarden US Dollar in zwei Staatsfonds investieren konnte. Durch diese Investition konnte sich die Regierung im Jahr 2009 eine expansionistische Haushaltspolitik leisten. Am 5. Januar 2009 legte die Regierung ein Konjunkturpaket in Höhe von 4 Milliarden USD (2,8 % des BIP) auf. Das Paket wurde durch Bundesgesetze zum Arbeitsmarkt, zum Kündi

gungsschutz und zur Förderung der beruflichen Bildung ergänzt, die das Parlament im Mai 2009 einstimmig billigte. Die Regierung startete zudem die so genannte Initiative „Pro Crédito“, die Banken zur Kreditvergabe besonders an Kleinstunternehmen ermutigen sollte.

Die aktuelle Krise unterscheidet sich von der Asienkrise 1997 vor allem dadurch, dass sich inzwischen die Koordinierung zwischen den Akteuren der Fiskal- und Währungspolitik bedeutend verbessert hat. Während der Asienkrise hatte die Zentralbank nach Einschätzung von Analysten zur Verschlechterung der Situation beigetragen, indem sie die Kreditvergabe eingeschränkt hatte, während gleichzeitig die Regierung keine ausreichend aktive Fiskalpolitik betrieben hatte. Im aktuellen Fall hatte man aus den Fehlern der Vergangenheit bereits gelernt. Sowohl in der Fiskal- als auch der Geldpolitik wurde schnell und durch ein koordiniertes Vorgehen reagiert. Die Zentralbank begann aggressiv ihre Zinssätze zu senken (von 8,25 % im Januar 2009 auf 0,5 % im Juli 2009), während die Regierung umfangreiche staatliche Konjunkturpakete umsetzte.

Sämtliche hier untersuchten Länder planten, den Großteil ihrer Konjunkturmaßnahmen 2009 und 2010 umzusetzen, einige Frühstarter handelten bereits Ende 2008 (China und Südkorea auf breiter Ebene; Großbritannien und die USA in einer begrenzten Anzahl von Branchen und Politikbereichen). Die Umsetzung der Maßnahmen unterschied sich jedoch in den verschiedenen Ländern und manchmal sogar innerhalb eines Landes gewaltig. Die Gründe dafür liegen in der geographischen Verschiedenheit (China, Indien), den bürokratischen Prozessen (Industrieländer) oder einem Mangel an Verwaltungskapazitäten (Indonesien). Südkorea (aufgrund seiner zentralisierten technokratischen Verwaltung) und China (aufgrund seiner Rückkehr zum Planungs- und Umsetzungsstil einer Kommandowirtschaft) behielten bis weit ins Jahr 2009 hinein einen Vorsprung bei der Umsetzung.

In allen vier fortgeschrittenen Volkswirtschaften war die öffentliche Kommunikation zwischen Finanzsektor, Zentralbank, staatlichen Behörden und Medien intensiv und entsprach der Schwere der Krise. Trotzdem gab es landestypische Unterschiede. Aufgrund der föderalen Struktur Deutschlands und dem Mitwirkungsrecht der Länder in vielen Fragen (einschließlich der Infrastruktur) war die Entwicklung und Umsetzung von Krisenmaßnahmen zeitraubender als zum Beispiel im zentralistischen politischen System Großbritanniens. In Deutschland führte die komplizierte Struktur der politischen Entscheidungsfindung mit seinen drei institutionellen Ebenen vermutlich dazu, dass die deutschen Wähler zunächst mit dem Verhalten ihrer politisch Verantwortlichen gegenüber der Krise unzufrieden waren. Das Gefühl, die Regierung würde nicht handeln, ging jedoch zurück, als die beschlossenen Maßnahmen umgesetzt wurden. Im Gegensatz dazu machten Frühstarter wie die US-Regierung scheinbar genau die umgekehrte Erfahrung: Die anfängliche Zufriedenheit der öffentlichen Meinung schlug mehr und mehr in Enttäuschung um.

Indonesien – Lessons learned

Die weltweite Krise traf Indonesien nicht so hart wie viele andere Länder. Die makroökonomischen Bedingungen waren vor der Krise relativ gut, da das Land seine Auslandsschulden erheblich verringert hatte, finanzielle Transaktionen ordentlich reguliert wurden und der Bankensektor stabilisiert worden war. Tatsächlich hatten die indonesischen politischen Entscheidungsträger ihre Lektion aus der Asienkrise von 1997 gelernt. Ein wichtiger Bestandteil der Reaktion des Landes auf die Krise war die harmonische Zusammenarbeit zwischen Präsident Susilo Bambang Yudhoyono und Boediono, dem Gouverneur der Zentralbank (Bank Indonesia), die beim Ausbruch der Krise schnell und entschieden handelte. Durch Eingriffe in den Devisenmarkt wandte die Zentralbank schweren Schaden von der Wirtschaft des Landes ab. Daneben trugen die gesunde Grundlage der indonesischen Binnenwirtschaft und die schwache Integration in die Weltwirtschaft zur Widerstandsfähigkeit gegenüber der weltweiten Rezession bei. Indonesien war in der Tat eines von einer Handvoll von Ländern, die 2009 ein solides Wachstum erzielten.

Indonesiens Regierung setzte erst im Februar 2009 ein Konjunkturpaket um. Es wurde durch eine Erweiterung des im Dezember 2008 verabschiedeten Gesetzes über Einkommensteuererleichterungen für bestimmte Branchen und eine Erhöhung von Subventionen ergänzt, die die Auswirkung der Krise auf Verbraucher und Unternehmen mildern sollten. Teile der Geschäftswelt beklagten sich über die langsame Auszahlung der Mittel des Konjunkturpakets. Sie wiesen darauf hin, dass im September 2009 erst 14,2 % der zugewiesenen Summen ausgegeben worden waren. Diese langsame Auszahlung hing mit Verzögerungen bei den Ausschreibungen zusammen und damit, dass die Staatsangestellten, besonders auf kommunaler Ebene, nicht ausreichend vorbereitet waren. Da Indonesien unter weit verbreiteter Korruption und undurchsichtigen Patronagenetzwerken leidet, ist auch anzunehmen, dass einige Beamte Vorteil aus ihren Aufgaben bei der Auszahlung der Mittel zogen und einiges davon in ihre eigenen Taschen umleiteten. Die Regierung hat jedoch ihre wachsende Widerstandsfähigkeit gegenüber den traditionellen Patronagenetzwerken demonstriert.

Fazit

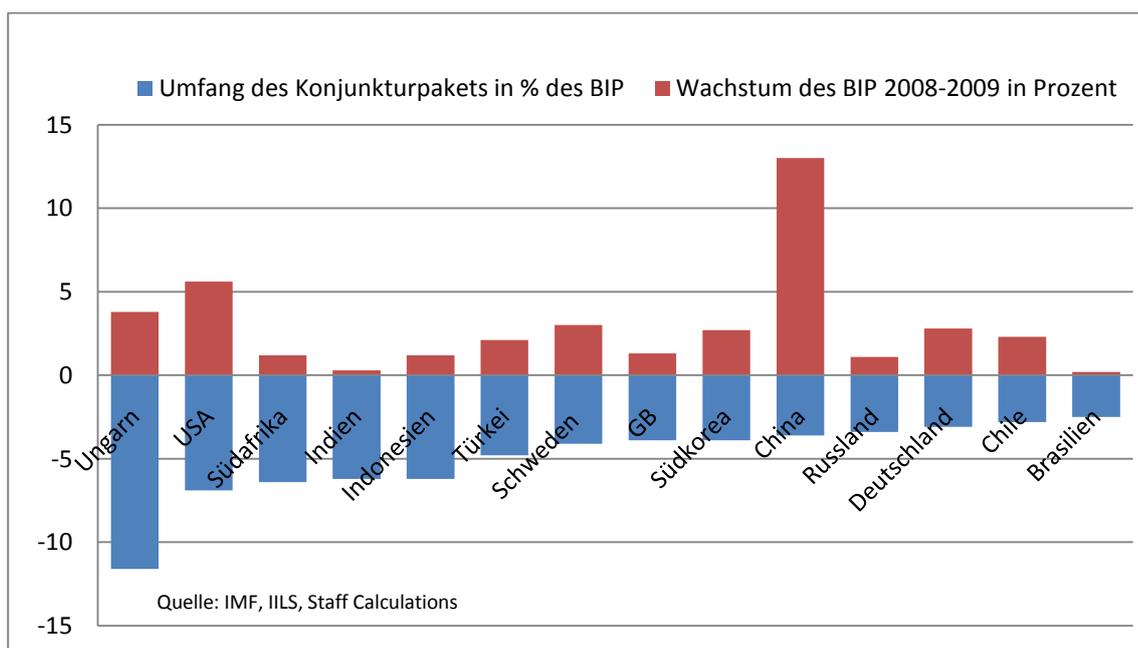
Die Psychologie der Krisenbewältigung

Wenn man die verschiedenen Maßnahmen zur Beruhigung der Turbulenzen auf dem Finanzmarkt von einer kurzfristigen, rein gegenwartsbezogenen Perspektive betrachtet, haben diese offensichtlich gewirkt. Das gilt sowohl für Industrie- als auch für Schwellenländer. Ein Ansturm auf Banken und andere Anzeichen von Panik wurden vermieden. Zudem funktionierten offenbar die Maßnahmen, die die Arbeitslosigkeit in Schranken halten, soziale Unruhen vermeiden und das Verbrauchervertrauen stützen sollten. In einigen Ländern, darunter Indien und Brasilien, stieg die Beschäftigungsrate sogar während der Krise, wenngleich die meisten neu geschaffenen Arbeitsplätze im informellen Sektor zu finden sind und eine tatsächliche Abnahme der Armut in den hier

untersuchten Ländern selten ist. Zumindest im Falle der Schwellenländer trug eine erheblich bessere Kommunikation zwischen den politischen und wirtschaftlichen Akteuren, als dies bei früheren Krisen in Lateinamerika, Asien oder Russland der Fall gewesen war, zum Erfolg bei.

Eine gewisse Vorsicht ist trotzdem geboten, da die kausalen Beziehungen zwischen einzelnen Maßnahmen und konkreten Ergebnissen noch nicht im Detail erforscht wurden. Zum Beispiel können die Multiplikatoreffekte der staatlichen Konjunkturpakete noch nicht angemessen quantifiziert werden. Es besteht die Hoffnung, dass in den Schwellenländern, wo der staatliche Verschuldungsgrad niedriger ist als in Großbritannien und den USA, die Verbraucher und Anleger ihre aktuellen Ausgaben nicht aus Furcht vor späteren Steuererhöhungen einschränken werden. Es existiert derzeit jedoch kein bewährter Maßstab, um den Umfang von Multiplikatoren in Schwellenländern zu messen. Da in den Konjunkturpaketen der Schwellenländer öffentliche Ausgaben den Vorrang gegenüber Steuersenkungen haben, werden sich die Auswirkungen vermutlich erst 2010 und 2011 zeigen.

Tatsächliche wirtschaftliche Wirkung und Umfang des Konjunkturpakets



Zwei vorläufige Schlussfolgerungen aus der Krisenbewältigung 2008 und 2009 können bisher belegt werden:

- Die Wirkung von Konjunkturpaketen hängt davon ab, ob es der politischen Führung gelingt, kollektive Psychologie zu berücksichtigen und Vertrauen aufzubauen, dass eine Erholung möglich ist. Trotz der prekären Situation des Bankensektors in vielen fortgeschrittenen

Ökonomien und dem Andauern langfristiger Probleme aufgrund von Überkapazitäten in einigen Fertigungsbranchen, wurde der konjunkturelle Tiefpunkt schnell erreicht und Vertrauen in das System eingebracht. Zusammen mit den konzertierten geldpolitischen Bemühungen und einigen frühen Erholungen in den Aktien- und Warenmärkten führte dies zu einer generell optimistischeren Beurteilung von dem vorhandenen Potenzial zur Überwindung der Krisenfolgen. Insbesondere wurden depressionsartige Szenarien vermieden.

Revision der BIP-Wachstumsprognosen

	Prognose für				Revision in Prozentpunkten positiv (+), negativ (-)	
	2009		2010		for	
	Monat der Prognose		Monat der Prognose			
	April 2009	Oktober 2009	April 2009	Oktober 2009	2009	2010
Brasilien	-1,3	-0,7	2,2	3,5	+0,6	+1,3
Chile	0,1	-1,7	3,0	4,0	-1,6	+1,0
China	6,5	8,5	7,5	9,0	+2,0	+1,5
Deutschland	-5,6	-5,3	-1,0	0,3	+0,3	+1,3
Großbritannien	-4,1	-4,4	-0,4	0,9	-0,3	+1,3
Indien	4,5	5,4	5,6	6,4	+0,9	+0,8
Indonesien	2,5	4,0	3,5	4,8	+1,5	+1,3
Russland	-6,0	-7,5	0,5	1,5	-1,5	+1,0
Schweden	4,3	4,8	0,2	1,2	+0,5	+1,0
Südafrika	-0,3	-2,2	1,9	1,7	-1,9	-0,2
Südkorea	-4,0	-1,0	1,5	3,6	+3,0	+2,1
Türkei	-5,1	-6,5	1,5	3,7	-1,4	+2,2
Ungarn	-3,3	-6,7	-0,4	-0,9	-3,4	-0,5
USA	-2,8	-2,7	0	1,5	+0,1	+1,5

Quelle: IMF, *World Economic Outlook*, April 2009, Oktober 2009

- Nationale Regierungen haben ihre Gesellschaft erfolgreich und mit nur geringer Unterstützung durch externe Nachfrage aus der Talsohle geholt. Die Haupttriebkkräfte der frühen Nachfragestabilisierung waren die einzelstaatlichen öffentlichen Ausgaben und die private Nachfrage. Ausnahmen bilden die Fälle Brasilien, Chile und Südafrika, die eindeutig von ihrer Abhängigkeit von Rohstoffexporten nach China profitierten. Jedoch scheint die Idee, dass China (bzw. Ostasien als Ganzes) die gesamte Welt aus der Rezession herauszieht, in Bezug auf die anderen hier untersuchten Länder nicht gerechtfertigt.

Während die kurzfristige Wirksamkeit der Konjunkturmaßnahmen unbestritten ist, gibt es zahlreiche, potenziell schädliche langfristige Effekte. Dazu zählt der Inflationsdruck, der in einigen Ländern bereits 2010 zu spüren sein dürfte. Die Verantwortlichen für die Geldpolitik müssen beim Umgang mit diesem Problem Fingerspitzengefühl beweisen: Versuchen die Währungshüter zu spät, die Inflation abzuwenden, provozieren sie möglicherweise neue Vermögensblasen; handeln sie zu früh, könnten sie eine neue Rezession auslösen, wie dies 1937 nach der Großen Depression in den USA geschah.

Eine der wichtigsten mittelfristigen Auswirkungen der Krise ist vielleicht die Verschiebung der globalen Machtverhältnisse zugunsten der Schwellenländer. Die Regierungen der Schwellenländer haben die Krise wirksam bekämpft und sind heute offensichtlich wesentlich besser in der Lage, Krisen im eigenen Land zu verhindern. Der Grund dafür liegt hauptsächlich in der politischen Lernfähigkeit und in institutionellen Reformen (vor allem im Bereich der Fiskal- und Geldpolitik), die die systemimmanenten Ungleichgewichte abfederten, die frühere Krisen auslösten. Diese Situation wird unweigerlich dazu führen, dass das politische und wirtschaftliche Selbstvertrauen dieser Länder wächst. Ausgenommen von diesem Erfolg sind Länder, die weiterhin (institutionell, politisch und wirtschaftlich) stark mit fortgeschrittenen OECD-Volkswirtschaften verbunden sind und deren Innenpolitischen Maßnahmen der Erhaltung dieser Verbindung zuwiderlaufen (Ungarn und die baltischen Staaten).

Jedoch muss betont werden, dass die Industrieländer ebenfalls schnell auf die Krise reagierten, und zwar mit „neo-etatistischen“ Programmen und unerwartetem Pragmatismus. Selbst in den liberalisiertesten Marktwirtschaften des Westens führte der Schock eindeutig zu einem Lernprozess. Es wäre daher vorschnell, die Errungenschaften und wirtschaftlichen Modelle der Industrieländer einfach abzutun. Zudem kann eine strukturelle Neugewichtung der Weltwirtschaft, die die Verschiebung des Wachstumsmotors vom Inlandsverbrauch der USA zum asiatischen, stärker nach innen orientiertem Handelsregime beinhaltet, nur unter Schwierigkeiten und mit viel Zeitaufwand gelingen. Dessen ungeachtet bestätigt der Ausgang der Krise bisher den schnellen Aufstieg der wichtigsten, diversifizierten Schwellenländer und deutet einen relativen Niedergang der wichtigsten Industrieländer (vor allem der USA und Großbritanniens) an. Im Verlauf der Krisenbewältigung wurde die zunehmende Bedeutung und Dichte von Verknüpfungen zwischen Schwellen- und Entwicklungsländern auf das Deutlichste sichtbar. Diese Verknüpfungen zeigen sich in Form von Handelsströmen (Fertigwaren und Rohstoffe) und ausländischen Direktinvestitionen. Die Intensivierung des Süd-Süd-Austausches und der Zusammenarbeit könnte es den politischen Entscheidungsträgern der Industrieländer zunehmend erschweren, auf globalen Konferenzen, etwa zum Klimawandel und zu Handels- bzw. Finanzfragen, westliche Interessen durchzusetzen. Vielleicht ist dies eines der dauerhaftesten Ergebnisse der Krise.

China – Wachstum und Korruption

China wurde von der beginnenden weltweiten Wirtschaftskrise hart und schnell getroffen. Ein erheblicher Anstieg der Arbeitslosigkeit war eine der Folgen. Für die politischen Entscheidungsträger war dies ein Schockerlebnis und sie verkündeten schon Anfang November 2008 ein massives Konjunkturpaket in Höhe von mehr als 580 Milliarden USD (13 % des BIP). Allein die Größe dieses Paketes übertraf die Bemühungen aller anderen in diesem Bericht analysierten Länder, wobei man nicht mit Sicherheit sagen kann, welcher Anteil an der Finanzierung dieses Pakets wirklich als „neu“ gelten konnte, d. h. mit anderen Worten: wie viel davon bereits für andere Maßnahmen vorgesehen war, wie etwa dem mit dem Erdbeben verbundenen Wiederaufbau. Vier Monate später änderte die Zentralregierung ihre Ressourcenzuweisung bedeutend. Obwohl diese Änderungen eine Erhöhung der Sozialausgaben für Wohnungsbau und Gesundheitswesen einschlossen, die eine sofortige Wirkung auf die Lebensqualität des Durchschnittsbürgers hatte, wurden die der nachhaltigen Entwicklung zurechenbaren Ausgaben für Energie und Umwelt halbiert. Gemessen an den von der Regierung offiziell bekannt gegebenen Zielen war die riesige Investition erfolgreich. Sie half dabei, die kurzfristigen Ziele einer Wachstumsrate von 8% und einer Eindämmung der Arbeitslosigkeit zu erreichen.

Gleichzeitig beinhalteten diese Maßnahmen jedoch auch Verschwendung von einem ebenfalls beeindruckenden Ausmaß. Die aus der Ära der Planwirtschaft übernommenen Verwaltungsmechanismen trugen zu einer ineffizienten Nutzung der Ressourcen bei, wenn sie auch anfänglich eine schnelle Reaktion ermöglichten. Strukturelle Ungleichgewichte in der chinesischen Wirtschaft bleiben bestehen, und die kommunalen und regionalen Regierungen waren mehr damit beschäftigt, ihre Einkommensquellen aus ortsansässigen Branchen zu schützen, als mit der Tatsache, dass deren Produktionsprozesse unwirtschaftlich und umweltschädlich waren. Zudem wurde ein riesiger Teil der Gelder zweckentfremdet; sie flossen nicht in die Projekte, für die sie vorgesehen waren, sondern wurden zur Anschaffung von Vermögenswerten an den Aktien- und Immobilienmärkten verwendet, die eine sehr viel höhere und schnellere Anlagerendite bieten. Zudem arbeiteten sich in verschiedenen amtlichen Funktionen tätige kommunistische Parteikader gegenseitig zu, was zu einer mangelnden Kontrolle und in der Folge zu Verwerfungen und Korruption führte.

Zukünftige Herausforderungen

Die aktuelle Krise besteht aus vier Komponenten, von denen nur die konjunkturelle - die Rezession - bewältigt zu sein scheint. Jede Beurteilung des Krisenmanagements muss sich derzeit auf die Stabilisierungs- und Konjunkturmaßnahmen beschränken, die zur Überwindung der Rezession führten. Die anderen drei Bestandteile sind institutioneller (die Wiederherstellung des Finanzsektors), struktureller (die Ermöglichung der Anpassung der Realwirtschaft an das derzeitige Ausmaß der Überkapazitäten) und budgetärer Natur (der Zeitrahmen für die Ausstiegsstrategien der Regierungen und Zentralbanken) und bleiben auf der Tagesordnung.

Die institutionelle Komponente ist hauptsächlich ein Problem der Industrieländer, die das gemeinsame Ziel der Wiederherstellung des beschädigten Finanzsektors eint. In der Asienkrise wurden die kranken Kredite von Privatbanken häufig von besonderen öffentlichen Instituten übernommen (zum Beispiel in Thailand). Dieses Mal befinden sich die meisten Schwellenländer (ausgenommen Ungarn) in einer vergleichsweise komfortableren Position; und es sind die hochindustrialisierten Länder, die entscheiden müssen, wie sie ihren Finanzsektor wiederbeleben.

Ein zentraler Vorschlag ist in diesem Zusammenhang das „Bad Bank“-Verfahren gewesen, das es Finanzinstituten gestattet, ja sie geradezu ermutigt, toxische Papiere aus ihren Bilanzen auszubuchen und abseits ihres Kerngeschäftes zu „parken“. Ohne hier detailliert angemessene Wertbemessungsverfahren diskutieren zu wollen – eine kritische Variable, wenn man die Belastung der Steuerzahler und eine einfache Subventionierung der Bankeigentümer vermeiden will – sei an dieser Stelle nur gesagt, dass das entscheidende Problem damit nicht gelöst ist: wie definiert man eine „Good Bank“ in einer Situation, in der die Realwirtschaft ihre Anpassung an die Krise noch nicht vollzogen (und in einigen Fällen nicht einmal begonnen) hat. Das zu rettende „gute“ Bankgeschäft hängt von der Erholung der Realwirtschaft ab und in den heutigen Industrieländern ist diese Erholung auf keinen Fall sicher. Es bleiben Überkapazitäten, die Kerngeschäfte einiger Banken werden schrumpfen müssen (zum Beispiel die Finanzierung von konjunktursensitiven Branchen wie dem Schiffsbau und der Kfz-Industrie). Die Risikoscheu der Kreditnehmer nimmt wahrscheinlich zu, womit die Gewinnmargen der Banken sich verringern. Hingegen wurde zumindest die Frage nach der Verlagerung von monetären Anreizen für Bankmanager auf die mittelfristige Unternehmensleistung und die Anbindung von Gehaltszahlungen an diese Leistung von den politischen Entscheidungsträgern in Angriff genommen.

Global Governance im Bereich der Finanzmärkte ist immer noch ein Desiderat. Die Regierungen der Industrieländer haben sich für mehr internationale Koordination ausgesprochen. Aber zumindest das G-20-Treffen in Philadelphia gab Anlass zu dem Verdacht, dass es sich dabei um Lippenbekenntnisse handelt und die Regierungen in Wirklichkeit nicht bereit sind, auf irgendwie relevante Weise nationalstaatliche Hoheitsrechte an supranationale Aufsichtsgremien abzugeben. Dieses Widerstreben scheint auch eine Folge des zuvor erwähnten „Stockholm-Syndroms“ zu sein, demzufolge Regulierungsbehörden mit dem Finanzsektor ihres Landes sympathisieren.

Die strukturelle Komponente der Krise betrifft sowohl Industrie- als auch Schwellenländer. Fast alle für das vorliegende Projekt erstellten Länderberichte heben überzeugend hervor, dass die Krise nicht wirklich als Chance für eine Revision der industriellen Überkapazitäten genutzt wurde. Tatsächlich scheinen mehrere Konjunkturpakete sogar noch dazu beigetragen zu haben, die strukturellen Mängel, zum Beispiel die fehlende Diversifizierung der Wirtschaft, zu zementieren.

Die Arbeitsmärkte vieler Länder sind nicht darauf vorbereitet, stille Arbeitsmarktreserven effizient in neue Arbeitsplätze zu verwandeln.

Die Türkei – eine verzögerte und schwache Reaktion

Bei Ausbruch der weltweiten Finanzkrise erklärten die politisch Entscheidungsträger der Türkei zuversichtlich, dass ihre Wirtschaft widerstandsfähig genug sei, um die weltweiten Turbulenzen zu überstehen, und in keiner Weise davon beeinträchtigt werden würde. Dementsprechend erarbeitete die Regierung zunächst keinen umfassenden Erholungsplan, sondern kam zu dem Schluss, dass man nur auf die Erholung der Weltwirtschaft warten müsse. Dieses Selbstvertrauen der politischen Entscheidungsträger ging auf die Erfahrungen des Landes mit der Finanzkrise von 2001 und die danach durchgeführten Reformen des Bankwesens und des Finanzsektors zurück, die in der Tat die direkten Auswirkungen der Finanzkrise abfederten.

Die optimistische Haltung der Regierung änderte sich erst, als die türkische Wirtschaft plötzlich unter einem drastischen Rückgang der Exporte und einem plötzlichen Stopp der Kapitalflüsse litt. Im März 2009 verkündete die Regierung eine Reihe von Maßnahmen zur Belebung der Binnen- nachfrage, aber erst im September 2009 stellte sie ein mittelfristiges Konjunkturpaket mit folgenden Maßnahmen vor: Steuersenkungen in der Wohnbau- und Automobilbranche, finanzielle Unterstützung von kleinen und mittleren Unternehmen, Exportkredite und erhöhte Subventionen für Niedriglohngruppen in Form von zusätzlicher Finanzierung von Institutionen des Gesundheitswesens und der Sozialversicherung.

Eines der am heißesten diskutierten und politisierten Probleme in der Türkei ist die anstehende Verlängerung einer Kreditvereinbarung mit dem IWF. Die Regierung zögert, die Vereinbarung zu unterzeichnen, weil sie ihre expansive Finanzpolitik gerne beibehalten würde. Kritiker dieser Haltung haben die Regierung mit dem Argument zum Abschluss der Vereinbarung gedrängt, dass ein realistischerer Haushalt, gestützt von einem IWF-Kredit in Höhe von voraussichtlich 20 Milliarden USD dazu beitragen kann, die wirtschaftlichen Aussichten der Türkei zu verbessern.

Die budgetäre Komponente der Krise erlebte in den letzten Monaten eine dramatische Verschärfung, insbesondere durch die erhebliche Expansion der Haushalte und die in schwindelnde Höhen gestiegenen Staatsschulden der Industrieländer. Diesbezüglich weisen die Schwellenländer (wiederum mit Ausnahme von Ungarn) einen erheblich höheren Grad an Makrostabilität auf als Großbritannien und die USA. Dank seiner relativ komfortablen Haushaltslage ist Schweden ebenfalls in besserem Zustand.

Es besteht die Gefahr, dass sich der Erfolg der Konjunkturpakete bei der Überwindung der Rezession irgendwann ins Gegenteil verkehrt. Die Haushaltsdisziplin (in einigen Fällen auch die geldpolitische Disziplin) hat sich massiv gelockert, selbst in Volkswirtschaften, die vor der Krise

eine recht starke Disziplin an den Tag gelegt hatten. Wird dem kein Einhalt geboten, wird dies ungewisse, aber potenziell verheerende mittel- und langfristige Auswirkungen haben.

Großbritannien – Dominanz des Finanzsektors

2008 machte der Finanzsektor in Großbritannien 8,8 % des BIP aus und die Haupttriebkraft der Binnennachfrage waren eine hohe Verschuldung von Privathaushalten und deren Hypothekenbelastungen. Der riesige Beitrag des Finanzsektors zum Steueraufkommen der vergangenen Jahre zwang die britischen Regierungen dazu, die Interessen dieses Sektors zu schützen und zu fördern. Ende 2008 war offenbar geworden, dass weder die Geldpolitik noch Rettungspakete verhindern konnten, dass die Realwirtschaft – deren Haushaltsdefizite seit 2002 immer etwa bei 3 % lagen – dramatisch einbrach.

Die 1997 als einzige Aufsichtsbehörde des Finanzsektors eingerichtete *Financial Services Authority* (FSA) erwies sich als ineffektiv. In den Jahren vor der Krise gestattete die FSA zusammen mit der Bank of England einen unhaltbaren Anstieg des Kreditvolumens und die Entwicklung einer Vermögenspreisinflation. Gleichzeitig versäumte es die FSA, die mit der weitverbreiteten Nutzung von Zweckgesellschaften im Anlagebereich verbundenen Probleme anzugehen. Als Reaktion auf die Krise und auf die Versäumnisse der FSA verabschiedete die britische Regierung den *Banking Act* von 2009, der ihr die Macht einräumt, zusammenbrechende Banken zu verstaatlichen und die FSA umfassend zu restrukturieren, damit diese zukünftig ihre Aufsichtspflichten wahrnehmen kann.

Kriterien für die Länderanalysen

1. Gefährdung bei Ausbruch der Krise	
1.1 Wirtschaftliche Struktur und Makroökonomie	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Wie war die Nachfrage strukturiert (z.B. die Verteilung von privatem und staatlichem Verbrauch, die Bruttokapitalbildung, Exporte und Importe in BIP/BNE)? ▪ In welchem Ausmaß bestanden makroökonomische Ungleichgewichte in der Wirtschaft (z.B. Auslandsschulden, Handels- und Haushaltsungleichgewichte)? ▪ Basiert(e) das Finanzsystem hauptsächlich auf Banken oder dem Markt?
1.2 Politische Prioritäten vor der Krise	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Wie war die wirtschaftliche Bilanz der Regierung (z.B. bzgl. Wachstum, Arbeitslosenrate, Inflation und Haushaltslage) vor der Krise? ▪ Welche Wirtschaftspläne bestanden vor dem September 2008 (z.B. bzgl. Inflationsbekämpfung, effizienzorientierte, umverteilende, angebots- bzw. nachfrageorientierte Politik)?
1.3 Politische, fiskal- und geldpolitische Reaktionsmöglichkeiten	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Wie stabil war die Exekutive in den Jahren/Monaten vor dem September 2008 (z.B. Glaubwürdigkeit/Legitimität der führenden Personen/Parteien in der Regierung, Stabilität/Umbildungen des Kabinetts, Unterstützung des Parlaments/der Wähler)? ▪ Wie viel Spielraum ließ die Haushaltslage für ein großes Konjunkturpaket (z.B. Haushaltsüberschüsse/-defizite; Bedingungen für die Ausgabe zusätzlicher Schatzanleihen)? ▪ Wie viel Spielraum bestand für geldpolitische Initiativen (z. B. Höhe der Zinsen vor der Krise, erforderlicher Mindestreservesatz, Flexibilität des Wechselkurssystems)?
1.4 Bestehende Markt- und Außenhandelsrisiken	<ul style="list-style-type: none"> ▪ In welchem Ausmaß war das Land den Risiken des Weltfinanzmarktes ausgesetzt, insbesondere ansteckenden/giftigen Finanzinstrumenten (z.B. offene Kapitalverkehrsbilanz, variable oder feste Wechselkurse)? ▪ Wie wichtig war/ist der Finanzsektor für die Wirtschaft des Landes? Wie groß war die Interdependenz zwischen dem Finanzsektor und der Realwirtschaft? ▪ Wie stark war die Wirtschaft in die regional/globalen Handelsströme integriert? Wie abhängig war die Wirtschaft von ausländischer Nachfrage nach Fertigwaren und Rohstoffen? ▪ Gab es in den Immobilien-, Aktien- und sonstigen Märkten vor dem September 2008 ein übermäßiges Wachstum bzw. eine blasenähnliche Situation? ▪ In welchem Zustand war das Bankenwesen (z.B. Größe und Struktur des Bankenwesens, leistungsgestörte Kredite, Kapitaladäquanz-Ziffern der Großbanken, falls verfügbar)?

<p>1.5 Strukturelle und politische Vor- und Nachteile</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Hatten die Entscheidungsträger / Ausführungsorgane der Exekutive Erfahrung im Umgang mit Finanzkrisen? Spielte diese Erfahrung in der politischen Reaktion 2008-09 eine Rolle? ▪ Gab es unabhängige Regulierungsbehörden oder Präventions- und Vorsorgesysteme, um Finanzrisiken im Zaum zu halten? ▪ Gab es interne Vetomächte (z.B. föderale Organe, Gerichte) und internationale Verpflichtungen, die ein schnelles Handeln der Regierung verhinderten? ▪ Wurden die Befugnisse der Exekutive in Zeiten der Krise erweitert? Basierte dies auf formellen oder informellen Mechanismen?
<p>1.6 Erste Auswirkungen des Wirtschaftsabschwungs</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Wie stark wurde die Wirtschaft des Landes im beobachteten Zeitraum getroffen? In welchem Punkt wurde sie am meisten getroffen (z.B. Wachstumsrate, Produktion, Handel, Arbeitslosenrate)?
<h2 style="text-align: center;">2. Agenda Setting und Politikformulierung</h2>	
<p>2.1 Schnelligkeit und Glaubwürdigkeit</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Wann begannen die staatlichen Organe (z.B. Regierung, Zentralbank) mit der Festlegung einer Strategie zur Reaktion auf die Krise? Wie lange dauerte es, bis sie die ersten Krisenmaßnahmen trafen? ▪ Wer waren die treibenden Kräfte (z.B. Regierung, Zentralbank, ausländische Akteure, Medien, Gewerkschaften, Arbeitgeberverbände), die die Stabilisierungs-/Konjunkturmaßnahmen in Gang brachten? ▪ Wurden diese Maßnahmen als Verordnungen der Exekutive oder als vom Parlament beschlossene Gesetze eingeführt? Wie eng arbeiteten die verfassungsmäßigen Organe (z.B. Exekutive, Legislative, Zentralbank) zusammen? ▪ Welche Rolle spielten Lobbyisten für Branchen und Regionen bei der Konzipierung der Politik?
<p>2.2 Konsultation externer Fachleute und Offenheit für internationale Zusammenarbeit</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Konsultierten politische Entscheidungsträger aktiv außerhalb der Regierung stehende, inländische bzw. ausländische Experten? ▪ Strebte die Regierung aktiv eine Zusammenarbeit mit anderen Regierungen bzw. internationalen Organisationen an? ▪ Nahm die Regierung an multilateral koordinierten Rettungsbemühungen teil? ▪ War die Regierung in ihrer Reaktion auf die Krise durch IWF-Programme eingeschränkt?

3. Politikinhalte	
3.1 Umfang der Stabilisierungs- und Konjunkturmaßnahmen	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Wie umfangreich ist das Konjunkturpaket, ausgedrückt in Prozent des BIP (einschließlich Entschädigungen für die von der Krise besonders hart Betroffenen durch sozial-/arbeitsmarktpolitische Maßnahmen)? ▪ Über wie viele Jahre verteilen sich die Konjunkturmaßnahmen?
3.2 Ziele und Reichweite der politischen Instrumente	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Wie verteilen sich die Ausgaben des Konjunkturpakets über die einzelnen Branchen? Wie und in welchem Maße wird der Finanzsektor unterstützt (z.B. durch Kredite, Garantien, Kapitalspritzen)? ▪ Welche industriellen und strukturellen Maßnahmen sind zu beobachten (z.B. Steuersenkungen für Unternehmen, Subventionen, Unternehmensrettungen)? ▪ Welche Arten von Maßnahmen zielen auf die Erhöhung der Staatsausgaben für die Infrastruktur? Welche sollen Unternehmens- und Verbraucherausgaben stützen? ▪ Wurden die Maßnahmen zur Stützung von Unternehmen angemessen geplant und beschrieben (z.B. Schaffung von Arbeitsplätzen, Unterstützung wettbewerbsfähiger Firmen)?
3.3 Entwicklung als ein Ziel von Konjunkturmaßnahmen	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Werden die Konjunkturmaßnahmen von vor der Krise bestehenden Entwicklungsstrategien beeinflusst/beschränkt (z.B. industriepolitischen Strategien) bzw. wurden neuartige/zusätzliche Ziele der Politik eingefügt (z.B. Umweltziele)? ▪ Gründet sich die Reaktion auf die Krise in einer breiteren Entwicklungsperspektive (d.h. wird die Krise als Entwicklungschance verstanden) oder herrscht die kurzfristige Logik der Befriedigung der eigenen Wählerschaft vor? ▪ Beziehen sich die Konjunkturmaßnahmen auf die Beseitigung herrschender struktureller Defizite und zukünftiges Wachstum an?
3.4 Betonung der Landesinteressen und Protektionismus	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Enthielten die Konjunkturmaßnahmen „Buy National“-Klauseln? Wurden Importbeschränkungen neu oder wieder eingerichtet? ▪ Manipulierte die Exekutive/Zentralbank des Landes den Wechselkurs oder griff in den Devisenmarkt ein (wenn ja, in welcher Richtung)? ▪ Gab es Maßnahmen zur Stützung exportorientierter Branchen (z.B. Steuernachlässe, direkte Exportsubventionen)?

3.5 Sozialer Sicherung	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Welche arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen wurden durchgeführt (z.B. Arbeitslosenunterstützung, Zunahme der Beschäftigung im öffentlichen Dienst)? ▪ Welche sozialpolitischen Maßnahmen sind wurden durchgeführt (z.B. Erweiterung der Unterstützung, zusätzliche Investitionen in das Gesundheits- und Bildungswesen)? ▪ Welche Maßnahmen wurden zur Stützung der Kaufkraft ergriffen (z.B. Verbraucherschecks, Steuersenkungen, Geldtransferleistungen)?
4. Umsetzung	
4.1 Politische Kommunikation	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Teilt die Regierung aktiv die Begründungen/Ziele ihrer Konjunkturpolitik der Öffentlichkeit mit und rechtfertigt diese vor der Öffentlichkeit? ▪ Wie hat die Öffentlichkeit im Verlauf der Zeit auf die Krisenbewältigungsmaßnahmen der Regierung reagiert (z.B. Verbrauchs-/Investitionstrends, Meinungsumfragen)?
4.2 Art und Zeitrahmen der Umsetzung	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Wie viel Zeit verging zwischen der Annahme und der Umsetzung ausgewählter wichtiger Bestandteile des Konjunkturpakets? ▪ Welche Gründe gab es für Verzögerungen bei der Umsetzung (z.B. rechtliche Hindernisse, ungenügende Kapazitäten, Korruption)? ▪ Beeinflussten Branchen- und regionale Interessengruppen die Mechanismen der Umsetzung in irgendeiner Weise?
4.3 Internationale und regionale Zusammenarbeit	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Hat die Regierung, abgesehen von Notkrediten des IWF, mit anderen Regierungen und internationalen Organisationen bei der Umsetzung seiner Reaktion auf die Krise zusammengearbeitet?
5. Finanzierung, Steuer- und Geldpolitik	
5.1 Steuerpolitik zur Unterstützung von Konjunktur/Stabilisierung	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Hat die Regierung Steuersenkungen bzw. steuerliche Anreize initiiert? ▪ Wurden diese Maßnahmen für den Privat- bzw. Unternehmenssektor und/oder den Inlands- bzw. Auslandssektor geplant?
5.2 Geld- und währungspolitische Maßnahmen zur Unterstützung von Konjunktur/Stabilisierung	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Welche Art von politischen Maßnahmen trug die Zentralbank zur einzelstaatlichen Reaktion auf die Krise bei? Welche unkonventionellen Maßnahmen wurden zur Bekämpfung der Krise verwendet? ▪ Gab es für den Fall, dass eine unabhängige einzelstaatliche Geldpolitik nicht machbar war, Ersatzmaßnahmen in der Wechselkurspolitik des Landes?
5.3 Glaubwürdigkeit der Finanzierung	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Hatte die Finanzierung der Konjunkturpakete im Verhältnis zu den Bedingungen bei Ausbruch der Krise eine solide Grundlage in der Geldpolitik bzw. in den Renten-/Kapitalmärkten?

	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Ist das Programm Teil des normalen Haushalts bzw. in den Haushaltszyklus integriert oder finanziert es sich primär aus Quellen außerhalb des formellen Haushalts? ▪ Gibt es einen übergreifenden Lastenausgleich zwischen dem Zentrum und den Regionen (z.B. Schuldtitlemission, Kapitaltransfers)? ▪ Erhalten Banken/Unternehmen/Haushalte ihre finanzielle Hilfe auf diskretionäre Weise oder auf der Grundlage klar festgelegter Formeln (z.B. Bedingungen)? ▪ Verpflichtete sich die Regierung glaubwürdig, ihre expansive Haushalts- und Geldpolitik unter den (welchen) Bedingungen nach der Krise zu beenden?
6. Feedback und Lerneffekte	
6.1 Feedback und Anpassungen	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Wurden Revisionen der ursprünglichen Maßnahmenbündel vorgenommen bzw. Zusätze eingefügt oder gab es eine Reihe davon unabhängiger Konjunkturmaßnahmen als Reaktion auf unerwartete neue Entwicklungen?
6.2 Institutionelle Umstrukturierung	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Wurden bei der Finanzaufsicht eine bedeutende institutionelle Umorganisation bzw. ein Kapazitätsaufbau vorgenommen? ▪ Gibt es neue Institutionen, die vor der Krise noch nicht bestanden (z.B. „Bad Banks“)?
7. Vorläufige wirtschaftliche Auswirkungen	
7.1 Wirtschaftliche und politische Effektivität der Krisenreaktion	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Was sagen die Hauptwirtschaftsleistungsindikatoren über die kurzfristige Effektivität der Reaktion auf die Krise aus (z.B. Wachstumsrate, Arbeitslosenrate, Industrieproduktion, privater Verbrauch, Verbraucher-/Produzentenvertrauen, Inflation, Exporte, Bankbilanzen, Kreditklemme)? ▪ Wie gut/schlecht hat die politische Logik der Krisenbewältigung (d.h. die Krise als Gelegenheit, mehr politische Unterstützung zu gewinnen) für die Hauptentscheidungsträger bisher funktioniert? Wie hat sich der Ruf führender, im Zentrum der Reaktion auf die Krise stehender Regierungsmitglieder entwickelt (z.B. auf Basis von Umfragen, Wahlergebnissen, Unterstützung in der eigenen Partei)?
7.2 Strukturelle Verzerrungen	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Gibt es in diesem frühen Stadium Belege, dass die Wirtschaftsstruktur sich ändert (z.B. eine größere Rolle des Staates, Änderung der Branchenanteile am BIP)? ▪ Haben sich alte strukturelle Ungleichgewichte eventuell verschlimmert? Kann man bereits neue strukturelle Ungleichgewichte erkennen? Wurden zuvor bestehende Ungleichgewichte bekämpft?