

Oktober 2004



Wahlen in Indonesien: Wirtschafts- und sozialpolitische Konsequenzen

Gerd Botterweck, FES Jakarta

- Die Finanzmärkte reagierten positiv auf die Wahl Susilo Bambang Yudhoyonos (SBY) zum neuen indonesischen Präsidenten.
- Die Verbesserung des Investitionsklimas steht auf seiner Prioritätenliste. Mehr ausländische Direktinvestitionen sollen zu einem höheren Wachstum und somit zu mehr Arbeitsplätzen führen.
- Aber: Die Notwendigkeit der Erhöhung der staatlichen Investitionen in die materielle und personelle Infrastruktur zur Schaffung zusätzlicher Arbeitsplätze wird durch die Krise der öffentlichen Finanzen erschwert.
- Indonesien befindet sich in der Schuldenfalle. Ein Drittel der Staatseinnahmen wird für den Schuldendienst benötigt. Der weitere Abbau des Haushaltsdefizits lässt eine weitere Neuverschuldung nicht zu.
- Die vom neuen Vizepräsidenten, Yusuf Kalla eingeforderte notwendige Steuerreform wird nur langfristig zu mehr Steuereinnahmen führen. Nur die Streichung von Subventionen, mit denen vor allem die Benzin- und Strompreise künstlich niedrig gehalten werden, könnte für den Staat zusätzliche finanzielle Manövriermasse schaffen. Doch sie bergen das Potential für Unruhen.
- Diese können nur vermieden werden, wenn es SBY gelingt der Bevölkerung klarzumachen, dass von den bisherigen Subventionen vor allem die Reichen profitierten und die gewonnenen Mittel für Arbeitsplatzbeschaffung und Armutsbekämpfung eingesetzt werden.

Die Wirtschafts- und Sozialpolitik des neuen indonesischen Präsidenten: Fakten, Hoffnungen und Erwartungen

„Die Finanzmärkte haben auf die Wahl Susilo Bambang Yudhoyonos (SBY) positiv reagiert. Jetzt kommt es darauf an, das Investitionsklima in Indonesien zu verbessern“, so die erste Äußerung von Premierminister Lee Hsie Loong aus Singapur, Indonesiens nächstem Nachbarn. Lee gab gleichzeitig einer Delegation der in-

donesischen Handelskammer mit auf den Weg, dass dies nur erreicht werden könne, wenn Rechtssicherheit bestehe, Investitionsvorschriften erleichtert werden, der Arbeitsmarkt flexibler wird und die Arbeitsgesetze arbeitgeberfreundlich gehandhabt werden. Singapur ist fünftgrößter ausländischer Investor in Indonesien und hat vor allem im Rahmen des indonesischen Privatisierungsprogramms in jüngster Zeit in die indonesische Telekommunikationsindustrie, den Automo-

bilbereich und den Bankensektor investiert. Ähnlich positive Einschätzungen zur Wahl Susilos gab die internationale „Ratingagentur“ Standard & Poor. Sie erwartet von Susilo weitere makroökonomische und politische Stabilisierung und die Implementierung weiterer Reformprojekte auf der mikroökonomischen Ebene, um höhere Wachstumsraten zu erzielen.

SBYs Hauptziele, die er im Wahlkampf immer wieder verkündet hat und die ihm vermutlich auch die Unterstützung der überwältigenden Mehrheit der Wähler eingebracht hat, lauteten: Wiederbelebung der Wirtschaft, Bekämpfung der Korruption und Schaffung von Arbeitsplätzen. Diese drei Zielsetzungen sind natürlich eng miteinander verknüpft. Korruption ist ein wesentlicher Kostenfaktor in der indonesischen Wirtschaft (invisible costs). Die Produkte werden unnötig verteuert und sind somit auf den internationalen Märkten weniger wettbewerbsfähig. Darüber hinaus schreckt Korruption neue ausländische Investoren ab. Neue ausländische Direktinvestitionen sind aber notwendig, um mehr Wachstum zu generieren. Mehr Wachstum, so Susilo, ist aber unabdingbar, um zusätzliche Arbeitsplätze zu schaffen. Die z. Zt. nur durch den Boom im Konsumsektor erzielte gesamtwirtschaftliche Wachstumsrate von 4 % reicht nicht aus, um die Arbeitslosigkeit wirksam zu bekämpfen.

Generell wird SBY versuchen ein Investitionsklima zu schaffen, das gekennzeichnet ist durch eine stabilere Sicherheitssituation, eine verbesserte Rechtssicherheit sowie einen Rückgang der Korruption. Darüber hinaus wird er die bereits unter Megawati erfolgreich durchgeführte Politik der makroökonomischen Stabilisierung fortsetzen, die durch eine niedrige Inflationsrate, gesunkene Zinssätze, einen stabilen Außenwert der Rupiah sowie den Abbau des Haushaltsdefizits gekennzeichnet ist. Garant für diese Politik war bisher Finanzminister Boediono, der auch im ne u-

en Kabinett vertreten sein könnte. Auch ist damit zu rechnen, dass die bereits unter Megawati begonnenen Reformen zur Verbesserung der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen, die im letzten Jahr in einem sogenannten Weißbuch niedergelegt wurden, fortgesetzt werden. Hierzu gehören vor allem eine Steuerreform und die Reformen im Bereich des Unternehmensrechts und im Finanz- und Bankensystem. Inwieweit die Privatisierungspolitik der Regierung Megawati fortgesetzt wird, bleibt abzuwarten. Vermutlich wird SBY aber nicht umhinkommen, auch hier weiterzumachen, alleine schon, um die angestrebte Reduzierung des Haushaltsdefizits nicht zu gefährden. Der bisher hierfür zuständige Minister Laksamana Sukardi, wird jedoch für den Posten nicht in Frage kommen, da er ein enger Vertrauter Megawatis ist.

Ein konkretes Regierungsprogramm mit einer detaillierten Auflistung von Einzelmaßnahmen, um die erhoffte ökonomische Wiederbelebung zu erreichen, liegt noch nicht vor. Der neue Präsident und sein Stellvertreter, der reiche Geschäftsmann Yusuf Kalla, haben jedoch angekündigt ein National Economic Council (NEC) zu gründen. Die Frage wird sein, ob es sich um ein Gremium handelt, das, gebildet aus Wirtschaftsexperten, den Präsidenten und seine Regierung lediglich in Fragen der Wirtschaftspolitik berät oder ob es ähnlich wie das amerikanische NEC auch Management- und Koordinierungsaufgaben für den Präsidenten im Bereich der Wirtschaftspolitik übernimmt. Konflikte mit dem ebenfalls wieder vorgesehenen Koordinierungsminister für Wirtschaft sind dann wohl vorprogrammiert. Darüber hinaus soll das Industrie- und Handelsministerium in zwei separate Ministerien aufgeteilt werden. Grund hierfür ist, dass die Hauptexportprodukte Indonesiens Rohstoffe wie Holz, Kohle, Gold, Kupfer, Erdöl und Erdgas sind und nicht industrielle Produkte.

Auch wie die Schaffung von Arbeitsplätzen konkret erfolgen soll, ist noch nicht bekannt. Fakt ist aber, dass 38 Millionen der 220 Millionen starken Bevölkerung mit weniger als 1 US \$ pro Tag leben und weitere 95 Millionen von weniger als 2 US \$ am Tag. Aber nicht nur die Beseitigung der Einkommensarmut stellt ein großes Problem für die neue Regierung dar, sondern auch andere Bereiche, die wichtig für den sozialen Zusammenhalt sind wie Bildungssystem und Gesundheitsversorgung, wurden durch die Asienkrise stark getroffen und gelten als sehr vernachlässigt. Weitere Fakten sind: 41 Mio. der rund 100 Mio. zählenden Erwerbsbevölkerung sind arbeitslos oder chronisch unterbeschäftigt. Jährlich strömen auf Grund des Bevölkerungswachstums 2, 5 Millionen neue Menschen auf den Arbeitsmarkt. Durch das Auslaufen des Welttextilabkommens und der Abschaffung des damit verbundenen Quotensystems Ende 2004 stehen Hunderttausende von Arbeitsplätzen der Textil- und Bekleidungsindustrie auf dem Spiel. Um diese Probleme zu lösen, wird es vermutlich nicht ausreichen, lediglich die Rahmenbedingungen und das Investitionsklima zu verbessern und abzuwarten, bis genug Wirtschaftswachstum die erforderlichen Arbeitsplätze schafft.

Konkret bedeutet dies natürlich, dass die neue Regierung aktiver in den Wirtschaftskreislauf eingreifen müsste. Neben einer aktiven Arbeitsmarkt- und Industriepolitik - alleine für die Umstrukturierung der Textil- und Bekleidungsindustrie werden 500 Mio. US \$ benötigt - wäre vor allem die Erhöhung der staatlichen Investitionen in die materielle und personelle Infrastruktur notwendig. Ob ein solcher Paradigmenwechsel unter dem neuen Präsidenten erfolgt, ist fraglich. Zwar hat der neue Vizepräsident Kalla in einem Interview von der Priorität der Erneuerung der Infrastruktur gesprochen, doch offen gelassen, ob dies durch staatliche Investitionen oder private Investoren erfolgen

soll. Erst kürzlich wurde noch vom alten Parlament ein Gesetz verabschiedet, das den weiteren Ausbau des Fernstraßennetzes durch private Investoren erleichtern soll.

Darüber hinaus kann ein Staat nur aktiv durch fiskalische Maßnahmen in die Wirtschaftspolitik eingreifen, wenn er über die notwendigen finanziellen Mittel verfügt. Indonesien befindet sich aber in der Schuldenfalle. Nach wie vor schuldet Indonesien dem Ausland ca. 70 Mrd. US \$. Die inländischen Schulden des indonesischen Staates belaufen sich auf 72 Mrd. US \$. Zwar wurde die Verschuldung nach der Asienkrise von über 100 % des Sozialprodukts auf 70 % gedrückt, aber dies bedeutet auch, dass ca. ein Drittel der Staatseinnahmen für den Schuldendienst verwendet werden müssen. Durch die Aufkündigung des Abkommens mit dem Internationalen Währungsfonds (IWF) letzten Jahres sind in Zukunft keine Umschuldungen mehr möglich und in den nächsten fünf Jahren wird die Schuldendienststrategie durch dann fällig werdende Schuldverschreibungen noch weiter ansteigen.

Es bleibt abzuwarten, ob bei den im November stattfindenden Gesprächen mit der Consultative Group of Indonesia (CGI), in der die wichtigsten Geberländer und internationalen Finanzinstitutionen für Entwicklungshilfeprojekte zusammengefasst sind, herauskommen wird, dass von der CGI mehr finanzielle Mittel für Infrastrukturprojekte zur Verfügung gestellt werden. Es ist jedoch fraglich, ob dies von indonesischer Seite überhaupt gewollt ist und ob die Geberländer dazu bereit sind.

Falls eine Erhöhung der Neuverschuldung nicht in Frage kommt, bleibt für eine Finanzierung von arbeitsintensiven Infrastrukturprojekten nur die Erhöhung der Steuereinnahmen und/oder die Umschichtung von Ausgaben z. B. durch Kürzung

von Subventionen. Yusuf Kalla hatte im Wahlkampf wiederholt auf die Notwendigkeit der Durchführung einer Steuerreform verwiesen und die Erhöhung der Effizienz der Finanzverwaltung bei der Steuereintreibung eingefordert. Es ist zu erwarten, dass die neue Administration dies im Gegensatz zur alten Regierung energischer angehen wird. Ob jedoch kurzfristig dadurch Einnahmeerhöhungen möglich sind, ist fraglich in einem Land, in dem nur 2 % der Bevölkerung Steuern zahlen.

Bleibt die Streichung von Subventionen. Die Erhöhung der Ölpreise in den letzten Tagen auf über 50 US \$ pro Fass, hat Indonesien große Budgetprobleme bereitet. Zwar ist Indonesien ein erdölproduzierendes Land und profitiert zunächst von der Ölpreiserhöhung durch höhere Einnahmen aus den Lizenzgebühren, welche die Erdölproduzenten an den Staat abführen müssen. Unter Berücksichtigung aller aus Erdöl hergestellter Produkte ist Indonesien aber ein Nettoimporteur von Öl, d. h. ca. 30 % des Bedarfs wird durch importiertes Öl gedeckt. Darüber hinaus werden die Kerosin-, Diesel-, Benzin- und Kraftstoffpreise vom Staat durch die Zahlung von Subventionen künstlich niedrig gehalten. Dies führt wiederum zu niedrigeren Transport- und Strompreisen. Von dieser Politik profitieren vor allem reichere Bevölkerungsschichten wie Autobesitzer und Haushalte, die viele Elektrogeräte benutzen sowie die Industrie. Weiter führt die Subventionierung zur Energieverschwendung im konsumtiven und industriellen Bereich und fördert Energiediebstahl und Schmuggel. Eine Erhöhung der Ölpreise führt somit automatisch zu einem Anstieg der staatlichen Subventionen, falls man die Benzin- und Strompreise konstant halten will.

Ursprünglich war vorgesehen, in diesem Jahr ca. 1,3 Mrd. US \$ an Subventionen für Benzin etc. auszugeben. Hierbei lag ein Ölpreis von 22 US \$ pro Fass zugrun-

de. Auf Grund des Ölpreisanstiegs wurde noch von der alten Regierung und dem alten Parlament auf der Basis eines durchschnittlichen Ölpreises von 36,- US \$ pro Fass eine Erhöhung der Subventionen auf 5,3 Mrd. US \$ für das Haushaltsjahr 2004 beschlossen. Hierbei ging man stillschweigend davon aus, dass eine Benzinpreiserhöhung ab November 2004 kommen würde. Die für 2005 budgetierten Subventionszahlungen sind ebenfalls nicht realistisch. Sie beruhen auf einem durchschnittlichen Ölpreis von 24 US \$ pro Fass. Behält man diese Subventionspolitik bei, so bleibt beim anhaltend hohen Ölpreis kein Spielraum für staatliche Investitionen.

SBY hat mittlerweile gesagt, dass er vor unpopulären Maßnahmen nicht zurückschrecken werde und die Möglichkeit nicht ausschließt, die Benzinsubventionen zu kürzen, falls der Ölpreis weiterhin hoch bleibe. Er möchte lieber eine gezielte Subventionspolitik betreiben, die vor allem die arme Bevölkerung entlasten soll. Dies würde bedeuten, dass zwar die Benzin- und Dieselpreise steigen werden, die Preise für Kerosin, das die arme Bevölkerung als Brennstoff benutzt, aber nicht. Darüber hinaus will er auch einen neuen Budgetentwurf für 2005 einbringen, der auf realistischeren Daten beruht. Die Erhöhung der Energiepreise, vor allem von Benzin, hatte 1998 auf dem Höhepunkt der Asienkrise zu massiven Unruhen unter der Bevölkerung geführt und wesentlich zum Sturz des Diktators Soeharto beigetragen. Ob es erneut zu Unruhen kommen wird, wird im wesentlichen davon abhängen, ob es SBY gelingt, der Bevölkerung klarzumachen, dass durch die bisherige Subventionspolitik vor allem die Besserverdienenden profitierten und ob die durch die Subventionskürzung freiwerdenden Mittel für arbeitsplatzschaffende Maßnahmen und zur Armutsbekämpfung eingesetzt werden.

Es wird auch damit gerechnet, dass SBY versuchen wird, den landwirtschaftlichen Sektor wieder zu stärken. Nach wie vor ist Indonesien ein Land, das stark von der Landwirtschaft geprägt ist. Fast 45 % der Erwerbstätigen arbeiten in dem Sektor, aber erwirtschaften nur 20 % des Sozialprodukts. In den letzten Jahren ist Indonesien mehr und mehr abhängig geworden von landwirtschaftlichen Importen. Früher Selbstversorger, müssen nun Zucker, Reis, Sojabohnen, Mais und andere landwirtschaftliche Produkte importiert werden. Das Interesse SBYs für die Landwirtschaft zeigt sich u. a. darin, dass er erst kürzlich mit einer Dissertation zum Zusammenhang zwischen ländlicher Entwicklung und staatlicher Fiskalpolitik seinen Dokortitel von der landwirtschaftlichen Fakultät der Universität Bogor erhalten hat. SBY weiß, dass durch die Entwicklung des landwirtschaftlichen Sektors z.B. durch Ausdehnung der Plantagenwirtschaft, der Fischerei und des Agrartourismus zahlreiche Arbeitsplätze geschaffen werden können.

Was ist im Bereich Arbeit und Soziales zu erwarten? SBY wird auch unter Berücksichtigung der Machtverhältnisse im Parlament nicht anderes übrigbleiben, als die unter den Regierungen Wahid und Megawati zustande gekommenen Arbeits- und Sozialgesetze zu implementieren, um nicht wieder zusätzliche Rechtsunsicher-

heit hervorzurufen. Dabei wird ihm unter dem Gesichtspunkt der Verbesserung des Investitionsklimas entgegenkommen, dass die neuen Gesetze weniger Schutzfunktionen für Arbeitnehmer haben als die alten. Die Akzeptanz der sich in den neuen Gesetzen widerspiegelnden demokratischen Aspekte wie Gewerkschaftsfreiheit und Tarifvertragsrecht sowie die Lösung von Streitigkeiten durch die Errichtung unabhängiger Arbeitsgerichte, fällt für einen ehemaligen Militär vielleicht schwerer, wenn man sich an die Zeiten erinnert, als industrielle Konflikte vom Militär oder der Polizei gewaltsam gelöst wurden. Es wird darüber hinaus mit der Ernennung eines arbeitgeberfreundlichen Ministers für Arbeit (Manpower) gerechnet, der das Investitionsklima weiter verbessern soll. Zu diesem Fazit kommt man nach einer ersten Vorstellungsrunde potentieller Kandidaten. Die Zeiten unter Megawati, als der Arbeitsminister noch aus dem Gewerkschaftslager kam, scheinen nun endgültig der Vergangenheit anzugehören.

Die Umsetzung des in den letzten Tagen der Regierung Megawati noch vom Parlament verabschiedeten Gesetzes zur sozialen Sicherheit aller Indonesier dürfte auch ein Anliegen SBYs sein, könnte dieses Gesetz, trotz noch vieler offener und ungeklärter Fragen, ein effizientes Instrument zur Armutsbekämpfung werden.

AnsprechpartnerInnen:

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

Dr. Paul Pasch, Tel.: 0228-883-510, E-Mail: Paul.Pasch@fes.de

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

Friedrich-Ebert-Stiftung

Internationale Entwicklungszusammenarbeit, Referat Asien und Pazifik

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

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