

Erhöhung der Treibstoffpreise in Indonesien – Eine Momentaufnahme im Mai 2008

Erwin Schweisshelm, Leiter des Büros der Friedrich-Ebert-Stiftung, Jakarta

- Die Entwicklung des Ölpreises auf den internationalen Märkten zwingt die Regierung zu einer deutlichen Anhebung der staatlich kontrollierten und subventionierten Treibstoffpreise. Demonstrationen dagegen sind zu erwarten, und das ein Jahr vor den nächsten Wahlen.
- Die Subventionierung der Treibstoffpreise erfolgt letztlich nach dem Gießkannenprinzip und begünstigt überproportional die Wohlhabenden im Lande. Die Armen werden die negativen Effekte der Preiserhöhung jedoch wiederum überproportional zu spüren bekommen.
- Ein Dilemma für die Politik: Die Regierung beschließt das Programm, doch die Regierungsparteien lehnen es mit Blick auf die Parlamentswahlen am 4. April 2009 ab.
- Die Preiserhöhungen sind wohl gesamtwirtschaftlich verkraftbar, aber nur mit starker sozialer Abfederung und einem klaren Programm zur Senkung des Energieverbrauchs. Denn es wird nicht die letzte Erhöhung gewesen sein, ein Umbau des gesamten Systems ist daher langfristig unausweichlich.

Die Ölpreisentwicklung zwingt die Regierung zur Erhöhung der subventionierten Treibstoffpreise – ein Jahr vor Parlaments- und Präsidentschaftswahlen

Die innenpolitische Diskussion in Indonesien, ein Jahr vor den nächsten Parlaments- und Präsidentschaftswahlen 2009, wird im Moment von einem Thema beherrscht: Drei Jahre nach den letzten großen Preissteigerungen werden die staatlich regulierten Benzin-, Diesel- und Kerosinpreise erhöht, um den Druck der explosionsartig steigenden Subventionen vom Staatsbudget zu nehmen. Hierzu sieht sich die Regierung durch die Entwicklung auf den internationalen Ölmärkten gezwungen. Sie hat bei der Aufstellung des Haushaltes 2008 einen Ölpreis von 95 US-Dollar (USD) pro Barrel

zu Grunde gelegt und ein Budget im Haushalt für Benzinsubventionen von max. 135 Trillionen Rupiah (Rp.) – 12% des Haushalts – vorgesehen, ca. 9,5 Mrd. Euro. Sollte der Ölpreis bei 125 USD pro Barrel liegen, müssten bereits 250 Mio. Rp. an Subventionen aufgewendet werden. Rechnet man noch die 80 Trillionen Rp. für Stromsubventionen (nach Verbrauch gestaffelt) hinzu, dann würde Indonesien bei einem derartigen Ölpreis und ohne Preiserhöhungen 23 Mrd. Euro für Energiesubventionen aufbringen müssen. Die im Haushalt 2008 vorgesehenen Ausgaben für Armutsbekämpfungsprogramme belaufen sich dagegen auf lediglich 60 Trillionen Rp. Derzeit sind die Benzin- und Dieselpreise in Indonesien die geringsten in ganz Südostasien. Die Rede ist von einer Erhöhung von 28,7%, sie wird wohl zum

1. Juni erfolgen. Die Kalkulation beruht auf der Annahme eines langfristigen Ölpreises von 110 USD/Barrel. Der Preis etwa von Benzin steigt dann von 4500 Rp./l (0,32 Euro) auf 6000 Rp./l (0,42 Euro), Kerosin von 2000 Rp./l auf 2500 Rp./l. Die Regierung hofft, damit die Energiesubventionen insgesamt auf 201 Trillionen Rp. reduzieren zu können. Der Treibstoffverbrauch soll dadurch um etwa 10% abnehmen. Der Druck zu dieser Erhöhung kommt auch aus der Geschäftswelt, die befürchtet, dass ansonsten lukrative staatliche Infrastrukturprojekte gekürzt werden müssen. Aber es wird auch befürchtet, dass bei einem zu hohen staatlichen Budgetdefizit die Investitions- und Kreditbereitschaft des Auslands stark leiden würde.

Für Präsident Yudhoyono kommt eine solche Erhöhung ein Jahr vor den Wahlen höchst ungelegen. Bereits 2005, damals aber unmittelbar nach den Wahlen von 2004, hatte die Regierung die Treibstoffpreise um 114% angehoben. Damals kam es zu Unruhen und Demonstrationen, die allerdings nicht so stark ausfielen, wie anfänglich befürchtet. Daher hat der Präsident auch seine für Anfang Juni geplante Reise nach Europa, u.a. auch nach Deutschland, abgesagt. Bereits jetzt bilden sich lange Schlangen vor den Tankstellen, der Benzin- und Diesekonsum ist aufgrund der Hamsterkäufe schon erheblich gestiegen.

Benzin- und Dieselsubventionen kommen auch den Reichen zu Gute – Aber die Preiserhöhungen werden vor allem die Ärmsten belasten

Die Benzinpreissubventionen sind im Prinzip ein ungerechtes Instrument, denn selbst Aburizal Bakrie, reichster Mann des Landes und Sozialminister, erklärte, dass 70% der Subventionen den 40% Wohlhabendsten in Indonesien zu Gute kämen. Und es ist nicht anzunehmen,

dass die Erhöhung der Preise für Diesel und Benzin das Gros der privaten Autobesitzer sonderlich beeindruckt wird. Die internationale Unternehmensberatung *Frost and Sullivan* prognostiziert trotz der erwarteten Erhöhungen einen Zuwachs beim Automobilabsatz in Indonesien in Höhe von 18% im Jahr 2008.

Für die Mittelschicht und die Reichen ist die Preiserhöhung für Benzin und Diesel relativ leicht verkraftbar. Kerosin dagegen wird immer noch von vielen Familien statt Flüssiggas zum Kochen genutzt, obwohl die Regierung finanzielle Anreize zum Umstieg auf Gas vergibt. Aber vor allem die indirekten Effekte der Treibstoffhöhungen werden besonders die Armen und die einkommensschwachen Schichten treffen, selbst die 37 Mio. Beschäftigten im formalen Sektor, von denen die Hälfte ein Einkommen von unter 300 USD im Monat hat. Neben einem weiteren deutlichen Anstieg der Inflation werden viele Klein- und Mittelunternehmen aufgrund der erhöhten Kosten für Transport und Vorprodukte nicht mehr konkurrenzfähig sein und Arbeitskräfte entlassen. Dies zeigen die Erfahrungen der letzten Preiserhöhung im Jahr 2005.

Politische Schizophrenie im beginnenden Wahlkampf: Die Regierungskoalition beschließt die Erhöhung, ihre Parlamentsfraktionen lehnen sie mehrheitlich ab

Die meisten Regierungsfractionen im Parlament lehnen mehrheitlich die Benzinpreiserhöhung ab, mit der Ausnahme der Partei des Präsidenten, *Partei Demokrat* (PD). Damit sind sie aber in einem erheblichen Dilemma, denn die Minister, die sie in das Kabinett entsenden, müssen diese Entscheidung mit tragen. Der Vizepräsident und GOLKAR-Vorsitzende Kalla verteidigt die

Anhebung vehement, viele Abgeordnete der größten Partei GOLKAR aber haben Bauchschmerzen damit. Natürlich sind dafür vor allem die in einem Jahr stattfindenden Wahlen ausschlaggebend. Lediglich die PDI-P kann sich als einzige Oppositionspartei eine klare Ablehnung leisten, ohne unglaubwürdig zu werden. Die Regierung ist allerdings nicht verpflichtet, das Parlament um Zustimmung zu bitten. Bei der Budgetrevision im März 2008 hatte das Parlament einer Klausel zugestimmt, dass die Regierung die Treibstoffpreise erhöhen kann, wenn der Ölpreis auf dem Weltmarkt über 100 USD /Barrel steigt.

Von Parteien, Gewerkschaften, Nicht-Regierungsorganisationen und Wissenschaftlern kommen auch alternative Vorschläge, um das Budget zu entlasten und dabei auf die Erhöhungen der Treibstoffpreise zu verzichten. Diese reichen von der Kontrolle und Deckelung des Verbrauchs an Treibstoff oder der deutlichen Kürzung der Budgets aller Ressorts bis hin zur Aussetzung des Schuldendienstes und der Verstaatlichung der Öl- und Gasproduktion. Auch die Demonstrationen gegen die Erhöhung werden zunehmen. Bereits in dieser Woche gingen zehntausende Studenten auf die Straße und forderten unter anderem den Rücktritt von Staatspräsident Yudhoyono. Und auch die Führung der großen und einflussreichen islamischen Massenorganisation *Nadhlatul Ulama* (NU) sprach sich gegen die Erhöhung oder zumindest für eine Verschiebung aus.

Gesamtwirtschaftlich verkraftbar, aber nur mit starker sozialer Abfederung und einem klaren Programm zur Senkung des Energieverbrauchs

Das ursprünglich prognostizierte industrielle Wachstum von 7,4% für 2008 hat die Regierung angesichts der

explodierenden Ölpreise bereits auf unter 6% reduziert. Auch die gesamtwirtschaftlich erwartete Wachstumsrate wurde von 6,4 auf 6% korrigiert. Die im ursprünglichen Budget angenommene Inflationsrate von 6,5% wurde von Finanzministerin Sri Mulyani Indrawati bereits auf 11,2 % korrigiert. Wahrscheinlich ist das auch noch optimistisch, denn im April betrug die auf zwölf Monate berechnete Inflationsrate bereits 8,96%, vor allem aufgrund der auch in Indonesien enorm gestiegenen Lebensmittelpreise. Die Preise für Reis, Eier, Bratöl und Weizenmehl liegen mittlerweile um bis zu 30% höher als vor einem Jahr. Dies wird sich unmittelbar auf den inländischen Konsum auswirken, der 60-70% des indonesischen Wirtschaftswachstums ausmacht.

Dennoch befürchtet Präsident Yudhoyono durch die geplanten Benzinpreiserhöhungen keine politische Beschädigung für die Wahlen 2009. Eine Verschiebung der Erhöhung lehnt er aus Gründen der Staatsräson ab. Zumal die Auswirkungen für die Armen abgedeckt werden sollen. Die Regierung plant eine Kompensation (*BLT, Bantuan Langsung Tunai*) für einkommensschwache Haushalte in Form von Bargeldtransfers in Höhe von 1,55 Mrd. USD. Sie soll ca. 19,1 Mio. Familien, also etwa 76 Mio. Menschen erreichen. Jeder Haushalt soll bis Ende 2008 100000 Rp. (ca. 7 Euro) pro Monat erhalten, ggf. soll das Programm bis Ende 2009 verlängert werden. Bis zum 23. Mai sollen die notwendigen technischen Voraussetzungen für das Programm geschaffen sein, erst dann soll die Erhöhung verkündet werden. Dabei hat man aus den Erfahrungen von 2005 gelernt, als die mangelnde Vorbereitung dieses Instruments zu erheblichen Problemen bei der Umsetzung führte. Die Handelskammer KADIN ruft dazu auf, vor allem arbeitsintensiven Branchen unter die Arme zu greifen, z.B. durch Steuersenkungen. Der Arbeitgeberver-

band APINDO erwartet eine Preissteigerung von 2% als direkte Folge der Benzinpreiserhöhungen.

Außerdem verfügte die Regierung mehrere Maßnahmen, um den Energieverbrauch zu reduzieren und damit die Elektrizitätssubventionen zu verringern. Auch eine Erhöhung der eigenen Ölproduktion wurde beschlossen, eine aber nur im Falle neuer Ölfunde greifende Maßnahme. Seit 1998 ist die Rohölförderung in Indonesien von 1,4 Mio. Barrel/Tag auf derzeit max. 1 Mio. Barrel/Tag im Jahr 2005 zurückgegangen. Indonesien ist seit 2004 Nettoölimporteur und will deshalb in diesem Jahr auch aus der OPEC austreten. Sollten keine neuen Funde gemacht werden, sind die Ölvorräte in etwa 20 Jahren erschöpft, bei Gas sieht es deutlich besser aus. Außerdem sind die Raffineriekapazitäten bei weitem nicht ausreichend. Der Bedarf an Treibstoffen stieg mit dem Wirtschaftswachstum, der um 1,3% pro Jahr wachsenden Bevölkerung und auch der künstlich niedrig gehaltenen Preise über die Jahre kontinuierlich an. Eher politische Symbolik bedeutet die Verordnung des Finanzministeriums vom 22. Mai, dass höhere Beamte bei Dienstreisen nur noch Economy-Class und 3-Sterne-Hotels

buchen dürfen und bei Sitzungen der Ministerien die Klimaanlage nur noch auf 25 Grad eingestellt werden dürfen.

Die Mehrheit der wirtschaftspolitischen Beobachter und auch der öffentlichen Meinung hält eine Erhöhung der Preise für unumgänglich und gesamtwirtschaftlich verkraftbar. Zumal damit ja nur ein Anstieg der Subventionen vermieden wird, die dann immer noch größer sind als das Budget für Armutsbekämpfung. Und vor allem ist auch ein weiterer Anstieg der Ölpreise mittelfristig wahrscheinlich. Die jetzigen Diskussionen werden also wieder kommen, wer auch immer Präsident sein wird. Ein grundsätzlicher Umbau des Subventionssystems dürfte langfristig unausweichlich sein. Subventionen müssen zielgenau den Ärmsten zu Gute kommen, deren Einkommen nicht zum Überleben reicht, sowie dem Güter- und Personentransport und nicht diejenigen entlasten, die bereits ein oder mehrere Autos besitzen. Der Energieeinsatz muss effizienter werden und die Abhängigkeit vom Öl zur Energieerzeugung muss dringend reduziert werden, Indonesien hätte auch Alternativen. Aber all das kann strukturiert wohl erst nach den Wahlen 2009 angegangen werden, hoffentlich...

Ansprechpartnerinnen:

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

Julia Müller, Tel.: 0228-883-536, E-Mail: Julia.Mueller@fes.de

Friedrich-Ebert-Stiftung

Internationale Entwicklungszusammenarbeit, Referat Asien und Pazifik

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

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