

WIRTSCHAFTSPOLITISCHE REFORMEN IN INDONESIEN

**Anpassung an die externen Bedingungen
nach dem Ölpreissturz**

GEORG CREMER

Die externen Bedingungen für die Wirtschaft Indonesiens haben sich durch den Ölpreissturz Anfang 1986 und durch den nach 1985 erfolgten Kursverlust des US\$ gegenüber anderen wichtigen Währungen deutlich verschlechtert. Neben einer drastischen Abwertung der Rupiah und der Beschneidung ihrer inländischen Ausgaben hat die Regierung auf die neu entstandene Situation mit einer Reihe von Reformmaßnahmen reagiert, die auf eine stärkere Mobilisierung interner Ressourcen und eine Ausweitung der Exporte des Nicht-Öl/Gas-Sektors zielen. Diese Reformen stellen erste wichtige Schritte gegen die high-cost-Struktur der indonesischen Ökonomie und gegen das System staatlich garantierter Monopolrenten dar, das durch die während des Ölpreisbooms verfolgte Industrialisierungsstrategie geschaffen wurde. Der folgende Beitrag stellt die Anpassungs- und Reformmaßnahmen dar und versucht eine vorläufige Einschätzung.

Ölpreissturz und Dollarverfall - zwei externe Schocks für die indonesische Ökonomie.

Das OPEC-Mitglied Indonesien ist der nach China mit Abstand bedeutendste Ölproduzent in Süd-, Südost- und Ostasien (BP 1987). Die indonesische Ökonomie durchläuft seit Ende 1985 einen Anpassungsprozeß, der durch den Sturz des Ölpreises ausgelöst wurde. Nach der vorübergehenden Abkehr der OPEC vom System der Produktionsquotierung sank der Weltmarktpreis für Rohöl zeitweise (August 1986) auf einen Wert unter 10 US\$/b. Im Haushaltsjahr 1986/87 betrug der Durchschnittspreis für indonesisches Rohöl 13 US\$/b, während er im Haushaltsjahr davor noch bei 25 US\$/b lag (Weltbank 1987, v). Zwar gelang der OPEC durch die Rückkehr zum System der Produktionsbe-

grenzung im September 1986 vorübergehend eine Stabilisierung des Röhölpreises bei Werten zwischen 16 und 18 US\$/b, im Sommer 1988 jedoch lösten die Verletzung der Produktionsvereinbarung sowie die Gewährung absprachenwidriger Rabatte durch mehrere OPEC-Mitglieder einen erneuten Preissturz aus. Das Ende November 1988 von der OPEC beschlossene, mit Jahresbeginn 1989 in Kraft tretende Quotenabkommen, das erstmals seit langem auch den Irak miteinschließt, hat die Preisentwicklung wieder umgekehrt. Die weitere Entwicklung ist aufgrund der chronischen Disziplinlosigkeit der OPEC-Mitglieder unsicher. Mögliche durch Verstöße gegen das Quotenabkommen ausgelöste Preisstürze auf den Rohölmärkten tangieren unmittelbar die indonesischen Exporterlöse, da Indonesien bei anhaltendem Preisdruck wie bereits 1986 (Muir 1986, 4f; Hobohm 1987b, 36f) von seinen Hauptabnehmern Japan und Süd-Korea gezwungen werden wird, die Lieferverträge zu korrigieren. Für den Jahresanfang 1989 ist der Exportpreis für indonesisches Rohöl nach Japan in einer Vereinbarung zwischen beiden Ländern auf 15 US\$/b festgesetzt worden (Jakarta Post, 26.12.88).

Wie groß der durch den Ölpreissturz ausgelöste externe Schock für die indonesische Ökonomie ist, zeigt am deutlichsten der Beitrag des Öl- und Gassektors zur Leistungsbilanz (Öl/Gasexporte abzüglich: Importe dieses Sektors, Gewinnüberweisungen der ausländischen Ölgesellschaften und Zinszahlungen dieses Sektors). Er betrug im Haushaltsjahr 1984/85 7,9 Mrd US\$ und fiel im Haushaltsjahr 1986/87 auf 2,4 Mrd US\$. Das Leistungsbilanzdefizit des Nicht-Öl/Gas-Sektors sank zwar im gleichen Zeitraum beträchtlich, von 9,9 Mrd US\$ auf 6,6 Mrd US\$, jedoch nicht genug, um in der Summe eine erhebliche Ausweitung des Leistungsbilanzdefizits zu verhindern. Dieses stieg im genannten Zeitraum von 2,0 Mrd US\$ auf 4,2 Mrd US\$ (Weltbank 1988, 134). Ohne die Anpassungsmassnahmen der indonesischen Regierung, insbesondere ohne die Abwertung der Rupiah, wäre das Leistungsbilanzdefizit im Haushaltsjahr 1986/87 noch deutlich höher gewesen (nach Schätzung der Regierung etwa 6 Mrd US\$, vgl. Mari Pangestu, 18). Zahlungsbilanzschätzungen für das Haushaltsjahr 1987/88 weisen ein Leistungsbilanzdefizit von 2,0 Mrd US\$ aus (Weltbank 1988, 134), weniger als die Hälfte des Werts des Vorjahres; dies ist eine Folge der nach der Wiedereinführung des OPEC-Quotensystems wieder gestiegenen Ölpreise sowie einer Steigerung der Nicht-Öl-Exporte.

Der zweite externe Schock für die indonesische Ökonomie war der Verfall der US-Dollars in den Jahren 1985, 1986 und 1987. Zum einen hat die deutliche Abwertung des US-Dollars gegenüber anderen Währungen wie der DM oder

dem Yen die terms of trade Indonesiens (das Verhältnis des Index der Ausfuhrpreise zum Index der Einfuhrpreise), durch den Ölpreisverfall ohnehin drastisch gesunken, weiter verschlechtert. Etwa 90% der indonesischen Exporte, neben Öl und Gas auch ein Teil der Nicht-Öl-Exporte, sind in Dollar berechnet, jedoch nur etwa 20% der Importe. (Hobohm 1987a, 3). Die terms of trade Indonesiens sind gegenüber 1983 (= 100) 1986 auf 72.5 zurückgefallen (berechnet nach Weltbank 1988, 158f). Zum zweiten hat der Dollarverfall dramatische Folgen für die Verschuldungssituation Indonesiens. Nur etwa 30% der indonesischen Auslandsschulden lauten auf Dollar, mit der Abwertung des Dollars haben die indonesische Verschuldung und die Zins- und Tilgungszahlungen, berechnet in US-\$, erheblich zugenommen. Verursacht hierdurch und durch den ölpreisbedingten Rückgang der Exporteinnahmen stieg die Schuldendienstquote, das Verhältnis des Schuldendienstes zu den Exporteinnahmen, kontinuierlich an, von 17% 1982 auf 37% 1986. Insbesondere bedingt durch höhere Exporte des Nicht-Öl-Sektors war die Schuldendienstquote 1987 mit 35% leicht rückläufig. (Weltbank 1987, 48; Weltbank 1988, 55). Konsequenz dieser Entwicklung ist eine weitere Einschränkung der fiskalischen Spielräume der Regierung, die ohnehin durch den Ölpreisverfall stark eingeschränkt wurden. Im Budget für das Haushaltsjahr 1988/89 hat die Regierung 10,6 Billionen Rupiah für den Schuldendienst auf öffentliche Auslandsschuld in Ansatz gebracht, dies ist mehr als die Einnahmen der Regierung aus der Öl- und Gasförderung (8,9 Billionen Rupiah) und auch mehr als der gesamte Entwicklungsetat des Landes (8,9 Billionen Rupiah). 53 % des Routinehaushaltes (20,1 Billionen Rupiah) müssen dem Ansatz entsprechend für den Schuldendienst aufgewandt werden (Kompas 6.1.88; CPS, February 1988, 6).

Abwertung

Die indonesische Regierung hat eine Reihe von Maßnahmen zur Anpassung an die völlig veränderten außenwirtschaftlichen Bedingungen unternommen. Nachdem im August 1986 der Ölpreis unter 10 US\$/b gesunken war, die Aussichten auf eine erfolgreiche Stützung des Ölpreises äußerst unsicher waren und Schätzungen des Leistungsbilanzdefizits für 1986/87, für den Fall, daß die Regierung keine Gegenmaßnahmen ergreift, bei 6 Mrd US\$ lagen (Pangestu 1987, 18), hat die Regierung am 12.9.1986 die Rupiah drastisch abgewertet; der Devisenkurs des US\$ wurde von Rp. 1134 auf Rp. 1644 je US\$ heraufgesetzt. Die Maßnahme kam für die indonesische Öffentlichkeit völlig überraschend.

schend, allgemein war erwartet worden, daß die Regierung vor den Wahlen im April 1987 diesen drastischen Schritt nicht tun würde. Die Tatsache, daß der Abwertung keine nennenswerte Steigerung des Kapitalabflusses vorausging, zeigt, wie überrascht indonesische Anleger waren (Booth 1986, 1). Da die Regierung jede Absicht abzuwerten in der Zeit vor der Abwertung vehement dementiert hatte, führte die Abwertung zu einer erheblichen Verunsicherung unter indonesischen Anlegern. Gerüchte, die Regierung plane die zwangsweise Umwandlung von Bankeinlagen in Staatsanleihen hielten sich trotz erneut vehementer regierungsamtlicher Dementis hartnäckig und führten zu einer verstärkten Kündigung von Festgeldanlagen vor Fälligkeit. Auch kursierten kurz nach der Abwertung Gerüchte, daß eine weitere Abwertung geplant sei, die sich zeitweise in verstärkter Nachfrage nach US-Dollars niederschlugen (Mari Pangestu, 2f).

Die Abwertung hatte Folgen für das indonesische Budget. Einerseits erhöhte die Abwertung den Rupiah-Wert der Regierungseinnahmen aus der Öl- und Gasförderung sowie der ausländischen Hilfe, andererseits stiegen der Rupiah-Wert des Schuldendienstes auf die öffentliche Auslandsschuld und stiegen die Ausgaben für die inländische Brennstoffsubventionierung. Der positive Nettoeffekt der Abwertung für das Budget war vergleichsweise gering, dies läßt den Schluß zu, daß die Abwertung nicht vorrangig aus Gründen der Budgetstabilisierung sondern mit der Absicht unternommen wurde, das Leistungsbilanzdefizit zu verringern und damit dem Zwang zur beschleunigten Ausweitung der Auslandsverschuldung vorzubeugen (Mari Pangestu, 10f).

Die Produzenten von Exportprodukten außerhalb des Ölsektors sind die unmittelbaren Nutznießer der Abwertung. Neben Reformen in der Handelspolitik war die Abwertung eine entscheidende Ursache für den Anstieg der Nicht-Öl/Gas-Exporte. Bewertet in US-Dollar waren diese 1987/88 nominal um 39%, bei Zugrundelegung konstanter Preise um 24% höher als im Vorjahr, der Export von Industriegütern wies eine Steigerung nominal von 63% und real von 40% auf (Weltbank 1988, 136). Auch in früheren Jahren sind die Nicht-Öl/Gas-Exporte durch Abwertung der Rupiah gefördert worden (Booth 1986, 16ff). Daß die Importe des Nicht-Öl/Gas-Sektors 1987/1988 gegenüber dem Vorjahr real nahezu konstant geblieben sind (Weltbank 1988, 139), trotz einer erheblichen Liberalisierung der Importbestimmungen, liegt zum Teil ebenfalls an der abwertungsbedingten Verteuerung der Importprodukte. Aufgrund der kontrollierten inländischen Inflation und den der Abwertung parallel zu den Kursverlusten des US-Dollars zeitlich folgenden weiteren Senkungen des Wechselkurses der Rupiah gegenüber den Währungen wichtiger Handelspart-

ner ist die durch die Abwertung geschaffene verbesserte Wettbewerbsposition der indonesischen Exportsektoren in den letzten beiden Jahren aufrechterhalten worden.

Austeritätsbudget

In den Jahren zwischen dem zweiten Ölpreissprung 1979/80 und dem Ölpreissturz Ende 1985 lag der Anteil der Einnahmen der Regierung aus der Öl- und Gasförderung an ihren gesamten inländischen Einnahmen (Gesamteinnahmen ohne ausländische Hilfe) zwischen 65% und 70%. Nahm die Regierung im Haushaltsjahr 1985/86 noch Rp. 11,1 Billionen aus der Öl- und Gasförderung ein, so werden diese Einnahmen im Haushaltsjahr 1988/89 - trotz der mittlerweile erfolgten Abwertung, die den Wert des Dollars in Rupiah um 45% erhöhte - nur noch mit Rp. 8,9 Billionen budgetiert (Weltbank 1988, 173). Im Budget für 1988/89 fließen nur noch 41% der inländischen Staatseinnahmen aus dem Öl- und Gassektor zu.

Bei der gegebenen hohen finanziellen Abhängigkeit der Regierung vom Öl- und Gassektor waren Anpassungen im Budget unvermeidbar. Die Regierung hielt am Prinzip des "ausgeglichenen Budgets" fest, wobei allerdings in unüblicher Weise ausländische Hilfsgelder wie reguläre Einnahmen (development revenues) und nicht als Mittel zur Finanzierung eines Budgetdefizits erfaßt werden (Hobohm 1987a, 33). Da die von der indonesischen Regierung intendierte stärkere Mobilisierung interner Ressourcen (insbesondere Einkommenssteuer, Verbrauchssteuern) nur mittelfristig erfolgreich sein kann und eine drastische Ausweitung der ausländischen Hilfe das Problem der Verschuldung weiter verschärfen würde, war die Regierung zu einer vergleichsweise vorsichtigen Ausgabenpolitik gezwungen. Die budgetierten Gesamtausgaben für 1988/89 sind nominal um 27% höher als die Gesamtausgaben 1985/86. Da jedoch der externe Schuldendienst in diesen Jahren erheblich angestiegen ist, sanken die inländischen Ausgaben der Regierung (Gesamtausgaben abzüglich externem Schuldendienst) im angegebenen Zeitraum nominal erheblich; von Rp. 19,5 Billionen 1985/86 auf - so der Budgetansatz - Rp. 18,4 Billionen 1988/89 (Weltbank 1988, 173f). Legen wir als grobe Annäherung eine Inflationsrate von 9%/a zugrunde (Weltbank 1987, 8; CPS, January 1988, 93), so sind die inländischen Ausgaben der Regierung zwischen 1985/86 und 1988/89 real um fast 30% gesunken. Um die kontraktiven Wirkungen dieser Budgetentwicklung zu ermessen, muß auch berücksichtigt

werden, daß sich die Struktur der Regierungseinnahmen in den letzten Jahren deutlich hin zu einer stärkeren internen Ressourcenmobilisierung verschoben hat. Während die durch Öleinnahmen finanzierten Ausgaben in voller Höhe nachfragewirksam sind, schöpft die als Ersatz für entfallene Öleinnahmen betriebene interne Ressourcenmobilisierung inländische Kaufkraft ab (Mari Pangestu, 13). Der Anteil der inländischen Nettoausgaben der Regierung (inländische Ausgaben abzüglich der inländischen Regierungseinnahmen aus dem Nicht-Öl-Sektor) am Bruttoinlandsprodukt sank von etwa 12% 1985/86 auf schätzungsweise 5% 1987/88. Wird das Budget 1988/89 wie geplant realisiert, so würden die inländischen Nettoausgaben der Regierung auf schätzungsweise 4% des Bruttoinlandsprodukts absinken (geschätzt nach Weltbank 1988, 156, 173f und CPS, June 1988, 7ff; für 1987/88 sind die Schätzwerte für das realisierte Budget zugrundegelegt, die erheblich vom Planansatz abweichen).

Im Routinehaushalt sind der nach dem Schuldendienst wichtigste Ausgabenposten die Gehälter und Nebenleistungen (insbesondere Nahrungsmittel) für die Staatsangestellten, deren Zahl während des Ölpreisbooms erheblich ausgeweitet wurde. Gegenwärtig hat der öffentliche Sektor 3,4 Millionen zivile Mitarbeiter (BAKN 1987), doppelt so viele wie 1975. Die Regierung hat über zahlreiche Jahre eine Einstellungspolitik betrieben, die ironisierend als "employment program without output" (Rucker 1985, 197f) bezeichnet wurde. Neben der notwendigen Ausweitung des Bildungswesens ging die Ausweitung des öffentlichen Sektors mit einer Aufblähung vieler Verwaltungsbereiche einher. Als Beitrag zu ihrem Sparbudget hat die Regierung die Gehälter der Staatsangestellten eingefroren, die letzte Erhöhung erfolgte 1985, möglicherweise werden die Gehälter im Haushaltsjahr 1989/90 angehoben werden. Real sind die Gehälter um etwa ein Viertel zurückgegangen (s. Consumer Price Index, Weltbank 1987, 8; CPS, January 1988, 93; CPS, December 1988, i). Allerdings ist es schwierig, nur aufgrund der offiziellen Gehälter die reale Einkommensentwicklung der Staatsangestellten zu beurteilen, da Indonesien ein ausgeprägtes System der Zusatzvergütung seiner Staatsangestellten besitzt: schwer überschaubare Zulagen und Vergünstigungen, Sitzungsgelder, Projekthonoraria sowie als außerlegale Kompensation die Möglichkeit zur Erhebung inoffizieller Gebühren sowie die Einnahme ebenfalls illegaler Kommissionszahlungen bei der Vergabe öffentlicher Aufträge (Gray 1979). Zumindest für Staatsangestellte in den mittleren und oberen Rängen dürfte das garantierte Grundgehalt nur den kleineren Teil ihrer Gesamteinkünfte ausmachen. Da aber die zusätzlichen Einnahmen zu einem erheblichen Teil aus dem

Entwicklungsetat stammen, der deutlich gekürzt wurde (von Rp. 10,9 Billionen 1985/86 auf budgetierte Rp. 8,9 Billionen 1988/89; Weltbank 1988, 174), scheint die Annahme gerechtfertigt, daß auch die Gesamteinkünfte der Staatsangestellten real gesunken sind.

Die einzelnen Departments und Sektoren sind in sehr unterschiedlicher Weise von den Haushaltskürzungen betroffen, ein Vergleich des Budgetansatzes des Entwicklungsetats für 1988/89 mit den realisierten Werten für 1985/86 zeigt bemerkenswerte Umstrukturierungen. Die Mittel für Industrieförderung sanken um nominal 69%, ein deutliches Zeichen für die Abkehr von der Strategie, mit Hilfe öffentlicher Investitionen kapitalintensive Importsubstitutionsindustrien aufzubauen. Die Programme der Ministerien für Arbeit und Transmigration sind um 78% gekürzt worden, auch die Mittel für Erziehung (-24%) und Gesundheit (-27%) sind im Entwicklungsetat beschnitten worden. Dagegen sind die Mittel für Wohnungsbau und Wasserversorgung (+31%), das Transportwesen und den Tourismus (+11%) und die Landwirtschaft (+14%) angehoben worden. Bleiben die Subventionen für den Düngereinsatz unberücksichtigt, so sind die Entwicklungsausgaben für die Landwirtschaft im angegebenen Zeitraum um 66% gestiegen (alle Veränderungsraten beruhen auf den nominalen Werten, vgl. Weltbank 1988, 176). Die Regierung scheint bemüht zu sein zu verhindern, daß der Ölpreissturz zu einem Einbruch bei der landwirtschaftlichen Produktion führt. Mitte der Achtziger Jahre ist mit Hilfe von Agrarprogrammen und subventionierten Inputs die Selbstversorgung bei Reis erreicht worden. Damit die Selbstversorgung bei Reis erhalten bleibt, muß die Reisproduktion jährlich um etwa 2,5% wachsen. 1986 und 1987 lag der Zuwachs hinter diesem Wert (CPS, October 1988, 18ff; Evans 1988, 9ff).

Bei einer deutlich verschlechterten Einnahmensituation der öffentlichen Hand ist eine effiziente Ausgabenpolitik wichtiger denn je. Zwei zentrale Probleme behindern dies: Zum einen ist die Kombination von legalen (Projektbonus, Sitzungsgelder etc) und illegalen (insbesondere Kommissionszahlungen bei der Auftragsvergabe) Zusatzeinnahmen in langen Jahren zu einem fest verankerten Teil des Verwaltungssystems geworden. Die Tatsache, daß innerhalb der Verwaltung Pools und festgelegte, informelle Verteilungsmechanismen für außerlegale Einnahmen existieren, zeigt, daß die Korruption nicht ein Problem des individuellen Verhaltens einzelner Beamten ist. Seine Rechtfertigung innerhalb der Beamtenschaft findet dieses System in den auch im Vergleich mit anderen Dritte-Welt-Staaten äußerst niedrigen offiziellen Gehältern, die für Beamte mittlerer und gehobener Positionen weit unter den Gehältern liegen, die Inhaber vergleichbarer Qualifikationen im privaten

Sektor verdienen. Wenn dennoch für Universitätsabgänger der öffentliche Dienst stets oberste Priorität ihrer Berufswünsche war und auch heute noch hohe Attraktivität besitzt, so ist auch dies ein Indiz, daß die legalen und illegalen Zusatzeinnahmen, die die Differenz zwischen den Gehältern im öffentlichen und im privaten Sektor verkleinern, auffüllen oder überkompensieren, einen bedeutenden Anteil an den Gesamteinkommen im öffentlichen Dienst haben. Interne Beobachter schätzen, daß von den Mitteln für Projekte nach den Abzweigungen auf den verschiedenen Ebenen der Verwaltung und auf Projektebene häufig nur etwa zwei Drittel bis die Hälfte des Gesamtbetrages für den deklarierten Projektzweck eingesetzt werden kann. In einem korruptionsfreien System müßte die öffentliche Hand die Besoldung der Staatsangestellten stärker an den Gehältern des privaten Sektors orientieren, auch dies würde den staatlichen Entwicklungsetat verringern. Dennoch wäre es verfehlt, in der Korruption nur eine unkonventionelle Form der Beamtenbesoldung zu sehen: die verteilungspolitischen Wirkungen sind unkontrollierbar, die möglichen Zusatzeinkommen sehr unterschiedlich, je nachdem, ob der Positionsinhaber in einem "trockenen" oder "nassen" Ministerium arbeitet, bzw. dort eine "trockene" oder "nasse" Position besetzt, wie entsprechende Unterschiede in Indonesien in Analogie zu den unterschiedlichen Erträgen trockener und bewässerter Reisfelder umgangssprachlich erfaßt werden. Auch die allokativen Wirkungen sind schädlich, da ein wesentlicher Teil staatlicher Entscheidungen von Überlegungen der Einkommensgenerierung der beteiligten Beamten überlagert ist.

Das zweite Problem, das einer effizienten Verausgabung öffentlicher Mittel entgegensteht, ist die äußerst mangelhafte Wartung öffentlicher Infrastruktureinrichtungen, teure Instandsetzungsinvestitionen sind die Folge. Auch dieses Problem hängt mit dem Problem der legalen und außerlegalen Nebeneinkünfte zusammen, die Beamte aus der Abwicklung von Projekten ziehen, da diese einen starken Anreiz zu Neuinvestitionen und zu als Projekten deklarierbaren Instandsetzungen aber gegen eine kontinuierliche Wartung und Erhaltung darstellen (Weltbank 1987, 65-68).

Mobilisierung interner Ressourcen

Nach den beiden Ölpreisbooms von 1973 und 1979/80 ist die Abhängigkeit der gesamten staatlichen Aktivität von den Einnahmen aus der Ölförderung sprunghaft gestiegen. Der Anteil der von den Ölgesellschaften entrichteten

Steuern an den gesamten inländischen Staatseinnahmen stieg von 37% 1970/71 auf 71% 1981/82, er ist in den letzten Jahren auf gegenwärtig 40% gesunken (Lerche 1980, 35; Weltbank 1988, 173). In den Jahren nach dem zweiten Ölpreisboom sank der Anteil der Nicht-Öl-Steuern am BIP; dieser Anteil ist im Vergleich zu anderen asiatischen Ländern äußerst niedrig (Weltbank 1987, 51f). Schon seit einigen Jahren sind Reformen im Gange, die Einnahmen aus dem Nicht-Öl-Sektor zu erhöhen und - als Voraussetzung hierzu - das Steuersystem zu reformieren. Das Steuersystem vor der Reform war gekennzeichnet durch exorbitant hohe Steuersätze (Lerche 1980, 36f), bei deren Festsetzung der Staat Steuerhinterziehung antizipierte und damit die Steuerpflichtigen wiederum zur Steuerhinterziehung zwang. Nur ein Teil der entsprechend den Bestimmungen Steuerpflichtigen war überhaupt registriert, nur ein Teil der Registrierten zahlte und die meisten der Zahlenden verkürzten die Steuerbasis. Statt Veranlagung entsprechend der ökonomischen Leistungsfähigkeit war der Steuerkompromiß zwischen Steuerpflichtigen und Steuerbeamten, gleichzeitig Grundlage der außerlegalen Zusatzeinkommen der Beamten der Steuerbehörde, der vorherrschende Mechanismus der Festsetzung. Die Beamten orientierten sich dabei an ihren targets, Einnahmesollvorgaben, die nicht auf Schätzungen des Steuerpotentials sondern auf der Fortschreibung früherer Budgetwerte beruhten. Jeder Beamte war bemüht, diese targets weder zu unterschreiten noch zu überschreiten. Letzteres hätte ihm höhere targets für das folgende Haushaltsjahr beschert (Lerche 1978; Lerche 1980).

In den letzten Jahren hat die Regierung das Steuersystem reformiert; bei der Einkommenssteuer hat sie vergleichsweise niedrige Sätze (drei proportionale Stufen von 15%, 25%, 35%) eingeführt, das Quellenabzugsverfahren stärker genutzt und die Selbstveranlagung zum Prinzip gemacht, letzteres offensichtlich mit der Absicht, dem Steuerkompromiß die Basis zu entziehen. Sie hat die kumulative Umsatzsteuer durch eine Mehrwertsteuer von 10% ersetzt, zusätzlich zur Mehrwertsteuer wird eine Luxusverbrauchssteuer (ohne Abzugsmöglichkeit) von 10% bzw. 20% auf höherwertige Luxusgüter erhoben. Zudem wurde die Basis für die Verbrauchssteuern erweitert. Die Grundsteuer wurde vereinfacht, bei einem Steuersatz von 0,5% und einer Erhebungsquote von 20% beträgt die Grundsteuer (maximal) 0,1% des Marktwertes pro Jahr (Weltbank 1987, 53, 60). Das Problem exorbitanter Steuersätze, bei deren Festsetzung Korruption und Steuerhinterziehung antizipiert wurden, ist heute weitgehend überwunden. Die Steuerreform hat einige Erfolge gezeitigt: Die Zahl der registrierten Einkommenssteuerzahler stieg von 1,0 Mio. 1984/85 auf 1,6 Mio. 1986 (davon ca 1 Mio Lohnsteuerzahler), liegt aber immer noch

deutlich unter dem geschätzten Potential von 6 - 7 Mio. Haushalten. Die Mehrwertsteuerreform war besonders einträglich, der Anteil der Verbrauchssteuern am BIP hat sich durch die Reform auf 4% nahezu verdoppelt. Dennoch liegt nach Schätzungen der Weltbank nach der Reform der Anteil der realisierten Steuereinnahmen an dem Steuerpotential, das sich bei Durchsetzung der steuerrechtlichen Bestimmungen ergäbe, bei der Einkommens- und Körperschaftssteuer erst bei 50%, bei der Mehrwertsteuer bei 60% (Weltbank 1987, 52ff). Die Erhebungspraxis orientiert sich weiterhin an targets statt am Erhebungspotential. Verfahren zur Aufdeckung von Steuerhinterziehung und die Kontrolle der Steuerbeamten selbst sind weiterhin ungenügend. Einer strikten Durchsetzung steuerrechtlicher Bestimmungen stehen Interessen der Einkommensgenerierung der Steuerbeamten sowie die niedrige Effizienz der staatlichen Verwaltung, aber auch zwei zentrale Prinzipien der javanischen Kultur entgegen : Das Prinzip der Konfliktvermeidung und das Respekts- oder Hierarchieprinzip (siehe Magnis-Suseno 1981, 37ff). Dem ersten Prinzip entspricht der Steuerkompromiß, d.h. die Verhandlung der Steuerschuld zwischen Steuerpflichtigem und Steuerbeamten, das zweite Prinzip schützt hochrangige Personen vor allzu intensiven Nachforschungen ihrer Einkommensverhältnisse. Neben kulturellen Momenten dürften bei dem letztgenannten Aspekt auch Risikouberlegungen der zuständigen Beamten eine Rolle spielen; die Überprüfung der Einkommensverhältnisse hochrangiger (d.h. in der Regel auch reicher und für das Steueraufkommen wichtiger) Personen kann für sie ein unkalkulierbares Risiko (z.B. Versetzung) bedeuten. Entscheidend für den weiteren Verlauf der Reform ist die Frage, wie sich die Beziehungen zwischen Steuerpflichtigen und Steuerbeamten entwickeln, nachdem die Selbstveranlagung zum Prinzip gemacht wurde. Über einen Zeitraum von mehr als zwei Jahren war den Beamten der Steuerbehörde jeder direkte Kontakt zu den Steuerpflichtigen (Einkommenssteuerprüfungen, Betriebsprüfungen) untersagt worden, um den Steuerkompromiß zu unterbinden. Daß die Steuerzahlungen dennoch nicht rückläufig waren, hatte seinen Grund in der Verunsicherung der Steuerpflichtigen über die Praxis der Steuerfahndung und der Bestrafung im Falle der Steuerhinterziehung nach der Reform. Auf Dauer ist aber ein System der Selbstveranlagung ohne Nachprüfungen nicht aufrecht zu erhalten, diese wurden vor einiger Zeit wieder aufgenommen. Die Gefahr ist groß, daß der Steuerkompromiß der Vor-Reformzeit abgelöst wird durch den "Nachprüfungskompromiß", bei dem Tatbestände der Hinterziehung gegen eine außerlegale Zahlung nur gemildert erfaßt oder ganz übergangen werden. Indiz dafür, dass diese Gefahr groß ist, ist die Unzufriedenheit der Steuerbeam-

ten während der Karenzzeit, als ihnen der direkte Kontakt zum Steuerpflichtigen untersagt war, über ihren Einkommensverlust.

Handels- und Industriepolitik

Die Industrialisierungsstrategie Indonesiens während der Jahre des Ölpreissbooms war als Importsubstitutionsstrategie konzipiert und schloß die Schaffung kapitalintensiver Industrien im Grundstoffbereich (Zement, Chemikalien, Dünger, synthetische Fasern, Eisen und Stahl) ein. Als durch weltweit schwache Nachfrage und den Aufbau von Produktionskapazitäten in anderen Ländern die Weltmarktpreise für Grundstoffe unter starkem Druck waren und zudem die Binnennachfrage hinter den Erwartungen zurückblieb, hat die indonesische Regierung, insbesondere nach 1982, die Importsubstitutionskapazitäten durch einen kaum durchdringlichen Wall von Importrestriktionen geschützt (siehe zum folgenden Weltbank 1987, 72ff) : hohe Importzolltarife, nicht tarifgebundene Hemmnisse, insbesondere die Beschränkung des Imports auf lizenzierte Importeure, oft verbunden mit Quotenregelungen. Zudem bestand als informelles Hemmniß eine äußerst schleppende und schwer kalkulierbare Zollverwaltung. Für eine Reihe langlebiger Konsumgüter wurden zudem Importverbote verfügt.

Diese Protektionspolitik hat zwar das Wachstum in einigen Industriesektoren gefördert, wirft jedoch Probleme auf, die in Zeiten rückläufiger Öleinnahmen brennender werden : Bedingt durch die weitgehende Abschottung der Grundstoffgütermärkte von Importen lagen die inländischen Preise für Grundstoffe deutlich über Weltmarktniveau, die inländische Güterversorgung wurde hierdurch erheblich verteuert und verarbeitende Industrien waren aufgrund der teureren Inputs auf den Weltmärkten nicht konkurrenzfähig. Indonesien exportierte und exportiert fast ausschließlich Öl und Gas (Anteil am Warenexportwert 1983/84 : 73%; 1987/88 : 47%), Metalle und einige landwirtschaftliche Produkte, insbesondere Gummi und Kaffee. Der Export verarbeiteter Produkte hat dagegen nur einen geringen Anteil am Warenexport (1987/88 ca: 25%) und besteht überwiegend aus einigen wenigen Gütern (Sperrholz, Textilien) (Weltbank 1988, 134ff; Hobohm 1987a, 64). Der hohe Grad der Protektion hat über längere Zeit jeden äußeren Druck auf Kostensenkung und Qualitätssteigerung für die einheimische Industrie unterbunden, und vom Binnenmarkt allein ging ein solcher Druck nicht aus, da eine Reihe der mit massiver staatlicher Förderung errichteten Unternehmen im Grundstoffsektor eine mo-

nopolähnliche Stellung hatten und auch heute noch haben und diese teilweise über die Investitionskontrollpolitik abgesichert wurde. Neben der Korruption ist die Protektion wesentliche Ursache der indonesischen "high-cost-economy". Importlizenzen und eine staatlich garantierte, monopolähnliche Stellung für einen Teil der Produktionsunternehmen haben Renteneinkommen in erheblichem Umfang ermöglicht, die Bezieher dieser Renteneinkommen sind die Hauptnutznießer des Protektionssystems. Zudem hatte die Protektion auch beschäftigungspolitisch zweifelhafte Folgen: zwar wurden Arbeitsplätze in den Importsubstitutionsindustrien durch die protektionistischen Maßnahmen gegen die ausländische Konkurrenz abgesichert, jedoch sind die geförderten Grundstoffgüterindustrien vergleichsweise kapitalintensiv und die protektionsbedingten höheren Inputkosten für verarbeitende Industrien haben stärker beschäftigungsintensive Investitionen für den Export behindert. Zum Beispiel lagen 1986 die Produktpreise der vor Importen geschützten inländischen Dosenproduktion 60%-70% über den Importpreisen, solche protektionsbedingten Zusatzkosten sind ruinös für den Export eingedoster Agrar- und Fischereiprodukte, der Arbeitsplatzeffekt dieser Protektionsmaßnahme zweifelsfrei negativ (The Asian Wall Street Journal 24.11.86).

Nach dem Ölpreissturz wuchs der Druck für die indonesische Regierung, in ihrer Handelspolitik Reformen vorzunehmen, wollte sie die Exporte des Nicht-Öl/Gas-Sektors fördern und damit das Leistungsbilanzdefizit und das Wachstum der Auslandsverschuldung einschränken. Die drastische Abwertung der Rupiah hat zwar die Wettbewerbsstellung indonesischer Exporteure verbessert, aber es ist äußerst fraglich, ob diese Maßnahme allein, ohne Reformschritte gegen die durch Monopolrenten bedingte high-cost-economy, ausreicht, um die Struktur der indonesischen Exporte zu ändern und die Nicht-Öl/Gas-Exporte nachhaltig auszuweiten. Der Ölpreissturz hat die Kräfteverhältnisse zwischen den beiden wirtschaftspolitischen Lagern Indonesiens verschoben: Zum Lager, das durch den Ölpreissturz an Einfluß gewonnen hat, gehören als "Technokraten" bezeichnete Ökonomen wie Radius Prawiro, seit März 1988 Koordinationsminister für Wirtschaft, Finanzen und Industrie (zu diesem Lager gehört auch sein Vorgänger Prof. Ali Wardhana), der Finanzminister Sumarlin, der Handelsminister und frühere Zentralbankchef Arifin Siregar sowie der als ökonomischer Berater einflußreiche frühere Minister Prof. Sumitro Djojohadikusumo. Diese Gruppe plädiert für einen Abbau der Protektionspolitik und der protektionsbedingten high-cost-Struktur der indonesischen Wirtschaft und für ein stärker auf Exporte des Nicht-Öl/Gas-Sektors hin ausgerichtetes Wachstum. Argumentative Unterstützung erhält diese Gruppe

von der Weltbank. Die dieser Gruppe entgegenstehende Gruppe der "Wirtschaftsnationalisten", zu der der Forschungs- und Technologieminister Prof. Habibie, der Industrieminister Hartarto und der Bergbau- und Energieminister und frühere Chef der Investitionskontrollbehörde Ginanjar Kartasasmita gerechnet werden, plädiert für eine Fortsetzung der Importsubstitutionsindustrialisierung unter Einschluß kapitalintensiver Schwerindustrien und hält das Protektionssystem und die Garantie von Monopolpositionen aus Gründen der wirtschaftlichen Unabhängigkeit trotz der Kostensteigerung in den von Zulieferungen abhängigen Industriezweigen für gerechtfertigt. Die faktische Wirtschaftspolitik bewegt sich zwischen diesen beiden Sichtweisen (Hobohm 1987a, 54f).

1985, noch vor dem Ölpreissturz, hatte die Regierung ein wichtiges - wenn auch informelles - nicht tarifgebundenes Handelshemmnis beseitigt; für alle Lieferungen mit einem Warenwert über US\$ 5000 wurde die Abfertigung von Importen und Exporten der indonesischen Zollbehörde entzogen und der Schweizer Gesellschaft Societe Generale de Surveillance (SGS) übertragen. Es ist ein bisher in Indonesien einmaliger Vorgang, daß zur Einschränkung der Korruption eine genuin staatliche Aufgabe einer ausländischen Gesellschaft übertragen wurde.

Ein im Mai 1986 bekanntgegebenes Reformpaket zielt darauf, indonesischen Exporteuren zu ermöglichen, ihre Inputs zu Weltmarktpreisen zu importieren. Durch die Reform wurde es Produzenten, die mindestens 85% (ab Januar 1988: 65%) ihrer Produktion exportieren, gestattet, die erforderlichen Inputs zollfrei und unter Umgehung der lizenzierten Importeure zu importieren. Produzenten, die weniger als 85% ihrer Produktion exportieren, können seither die Erstattung des Importzolls beim Finanzministerium beantragen. Diese Reform hat in erster Linie Unternehmen unterstützt, die nahezu ausschließlich exportorientiert sind, da nur ihnen das Privileg zugestanden wurde, unabhängig zu werden von dem reglementierenden Importregime (Muir 1986, 22ff). Aber auch das System der Zollrückerstattung scheint besser zu funktionieren, als anfangs angesichts eines komplizierten Antragsverfahrens (und der Gefahr informeller Zahlungen) erwartet worden war (Weltbank 1987, 77).

Einen spürbaren Einbruch in das System staatlich lizenzierte Monopolimporteure stellten die Reformpakete vom 25.10.1986 und 15.1.1987 dar. Für 325 von fast 1500 Güterkategorien, die vor der Reform dem System der Importlizenzierung unterlagen, wurden die nicht tarifgebundenen Importschranken aufgehoben, für einen Teil dieser Güter wurden die Importzolltarife daraufhin erhöht, um die heimische Produktion zu schützen. Dieser Übergang von nicht

tarifgebundenen Hemmnissen zu einem reinen Tarifschutz hat mehrere Vorteile: ein Tarifschutzsystem ist transparenter, vermeidet die diskretionären, mißbrauchsanfälligen Zuteilungsentscheidungen eines Quotensystems, verhindert, daß einheimische Anbieter den Nachfragern Preise beliebig über Weltmarktniveau aufbürden können (Weltmarktpreis plus Schutzzoll bilden die Obergrenze) und schafft Einnahmen für das staatliche Budget statt Renteneinkommen für staatlich lizenzierte Monopolimporteure. Ein Tarifschutzsystem erlaubt zudem einen dosierten Schutz für einheimische Produzenten; ganz ohne einen solchen Schutz würde gegenwärtig wohl ein erheblicher Teil der indonesischen Anbieter industrieller Produkte von der ausländischen Konkurrenz vom Markt gefegt. Für weitere 223 Güterkategorien sind die nicht tarifgebundenen Hemmnisse gelockert worden (siehe Weltbank 1987, 78ff; Mari Pangestu 1987, 27ff). Die Reformen vom Oktober 1986 und Januar 1987 haben für die meisten Chemikalien, Farben, Reifen, Röhren das nicht tarifgebundene Protektionssystem weitgehend aufgehoben aber für Eisen- und Stahlprodukte sowie für Plastikrohstoffe weitgehend intakt gelassen.

Mit dem Reformpaket vom 21. November 1988 hat die Regierung für weitere 301 Güterkategorien das System nicht-tarifärer Hemmnisse aufgehoben und gestattet jetzt den Import durch alle registrierten Importeure. Der Importwert der nun befreiten Güterkategorien beträgt 35% der 1987 von der Importregulierung betroffenen Importe. Bei einem Teil der Güterkategorien wurden wiederum die Importzolltarife erhöht, um die inländische Produktion zu schützen. Mit dieser Reformmaßnahme ist auch das Monopolimportsystem für eine Reihe von Metallprodukten und für die meisten Plastikrohstoffe aufgehoben worden (CPS, December 1988, 14ff). Gerade das Monopolimportsystem für Grundstoffe der Plastikherstellung führte zu erheblichen Renteneinkommen einer privaten Importfirma, die von den staatlichen Handelsgesellschaften als "sole agent" eingesetzt worden war. Das System war auch industriepolitisch nicht begründbar, da ein Teil der der Regelung unterworfenen Produkte in Indonesien nicht hergestellt wird (Asian Wall Street Journal 25/11/1986).

Die deutliche Steigerung der Exporte industrieller Produkte 1987/88 gegenüber dem Vorjahr (in Dollar bewertet: nominal + 63%, real + 40%) wird von Beobachtern als Indiz gewertet, daß neben der Abwertung auch die Reform des Handelssystems und der dadurch bewirkte leichtere Zugang zu den Inputs für die Produktion von Exportgütern exportfördernde Wirkung gezeigt hat. Schwerpunkte der industriellen Exporte waren weiterhin Sperrholz und andere Holzprodukte, Textilien und Kleider, aber es war 1987/88 eine stärkere Diversifi-

zierung der Exportpalette feststellbar. Der Export industrieller Produkte ohne Holzprodukte und Textilien stieg mit einer Steigerungsrate von real 74% überproportional (Weltbank 1988, 134ff; CPS December 1987, 30ff; CPS January 1988, 28ff).

Neben einer partiellen Deregulierung der Importe hat es in den vergangenen Jahren auch einige Bemühungen gegeben, die Investitionskontrollvorschriften zu lockern. Die für eine Neu- oder Erweiterungsinvestition erforderlichen Genehmigungsvoraussetzungen wurden auf 15 reduziert (1977 mußten noch 36 verschiedene Voraussetzungen erfüllt sein), die Liste prioritärer Investitionsprojekte erweitert sowie Einschränkungen für exportorientierte Investitionsvorhaben (Export von mindestens 85% der Produktion) faktisch aufgehoben (Weltbank 1987, 88ff). Von erheblicher Bedeutung ist auch, daß die Zahl der Produktkategorien, die dem Lizenzierungssystem zugrunde liegen, von fast 2500 auf knapp 400 reduziert wurde, damit haben Produzenten innerhalb dieser breiteren Kategorien mehr Möglichkeiten, ihre Produkte zu diversifizieren oder ihr Produktionsprogramm zu ändern, ohne erneut Genehmigungen einzuholen (Weltbank 1988, 69ff). Zudem zeichnet sich in den Reformpaketen eine Tendenz ab, Genehmigungen und Lizenzen in verstärktem Maße unbefristet zu vergeben und damit den hohen zeitlichen Aufwand, die (legalen und illegalen) Kosten und die Unsicherheit zu vermeiden, die mit dem Zwang zur periodischen Erneuerung von Lizenzen und Genehmigungen verbunden sind. Aber auch nach dieser partiellen Deregulierung besteht eine Vielzahl von Vorschriften zur Investitionskontrolle weiter, die der Investitionskontrollbehörde erheblichen Ermessensspielraum lassen, den Investitionsprozeß verzögern und den Marktzugang kleinerer Firmen behindern. Eines der wichtigsten Ziele der Investitionskontrolle, die Vermeidung von Überkapazitäten, ist jedenfalls nicht erreicht worden, die Produktionsanlagen für eine Reihe von Basisprodukten wie Stahl und Zement, die unmittelbar von staatseigenen Firmen oder unter staatlicher Investitionskontrolle aufgebaut wurden, weisen hohe Überkapazitäten auf.

Reformen im Bankensektor

Die Regierung hat mit dem Reformpaket vom 27. Oktober 1988 einige seit längerem erwartete Reformmaßnahmen im Bankensektor auf den Weg gebracht. Sie hat eine fünfzehnprozentige Quellensteuer auf Zinseinkünfte aus Termin- und Spareinlagen eingeführt. Bis zur Reform waren diese Einkünfte im

Gegensatz zu Einkünften aus Wertpapieranlagen steuerfrei. Durch Beseitigung dieser Ungleichbehandlung will die Regierung zur Belebung der Wertpapierbörse beitragen. Die Monopolposition der Staatsbanken im Verkehr mit öffentlichen Unternehmen wurde eingeschränkt, Staatsbetrieben ist nun gestattet, bis zu 50% ihrer Einlagen bei Privatbanken zu halten. Das Verfahren für die Zulassung neuer Privatbanken (seit 1973 hat es keine neuen Privatbanken gegeben) und für die Eröffnung von Bankfilialen ist stark vereinfacht worden. Ein stärkerer Wettbewerb im Bankensektor dürfte zur Senkung der Differenz zwischen den Kreditzinsen und den von den Banken auf Einlagen gewährten Zinsen beitragen. Die Zinsmarge ist mit 6 - 7 Prozentpunkten unter den höchsten in Asien. Auch die als Teil des Reformpakets verfügte drastische Senkung des Mindestreservesatzes zielt auf eine Senkung der Zinsmarge. Um den Zahlungsverkehr im Exportgeschäft zu erleichtern, wird der Tätigkeitsbereich ausländischer Banken erweitert, ihnen wird erlaubt, außer in Jakarta in sechs weiteren Großstädten Filialen zu eröffnen. Dies ist an die Bedingung geknüpft, daß nach einer Übergangszeit mindestens 50% der von diesen Filialen gewährten Kredite Exportkredite sind. Unter gewissen Bedingungen sind mit den Reformmaßnahmen vom 27. Oktober 1988 auch joint ventures zwischen ausländischen und indonesischen Banken zugelassen.

Zudem werden sog. Volkskreditbanken (Bank Perkreditan Rakyat) auf der Unterbezirksebene (Kecamatan) zugelassen, um die Mobilisierung von Ressourcen auf lokaler Ebene zu fördern. Diese letztgenannte Maßnahme ist nicht frei von Risiken. Das für die Errichtung einer Volkskreditbank erforderliche Mindestkapital ist mit 50 Mio Rp (= DM 50.000) relativ gering. Ein großer Teil ihrer Kunden werden Landbewohner sein, denen jede Erfahrung im Umgang mit Banken fehlt. In der Diskussion über das Reformpaket vom 27. Oktober 1988 wird die Gefahr als nicht gering eingeschätzt, daß die Volkskreditbanken als Instrumente zur Übervorteilung unerfahrener Kunden im ländlichen Sektor mißbraucht werden. Dies würde das Entstehen von Vertrauen in Finanzinstitutionen schon im Ansatz untergraben und wäre somit für das Ziel einer stärkeren Mobilisierung von Ressourcen auf lokaler Ebene kontraproduktiv. Vertreter dieser Kritik verweisen auf die äußerst ungenügenden Möglichkeiten im bestehenden Rechtssystem, legitime Forderungen auch faktisch durchzusetzen. Gegenwärtig sind die Ausführungsbestimmungen für die Schaffung von Volkskreditbanken noch nicht bekannt, eine weitergehende Diskussion dieser Reformmaßnahme somit erschwert.

Um eine Risikoverteilung im Bankengeschäft zu erzwingen, sind im Reformpaket vom 27. Oktober zudem Obergrenzen für Kredite (festgelegt als

Prozentsätze des Eigenkapitals) bestimmt, die Banken an einzelne Kunden oder einzelne Kundengruppen gewähren dürfen. (Vgl. CPS, November 1988, 4 - 25; Evans 1988, Editorial Postscript, 29f; siehe auch Weltbank 1988, 76ff).

Bei Abschluss des Manuskripts dieses Beitrags (Dezember 1988) ist es zu früh, eine Einschätzung der Wirkungen dieses Reformpakets zu versuchen.

Wachstum und Beschäftigung

Der Ölpreissturz hat die Wachstumsaussichten für die indonesische Wirtschaft deutlich gedämpft. Die real betrachteten erheblichen Kürzungen der inländischen Ausgaben der Regierung und auch des Entwicklungsetats haben den Bausektor, der in den Jahren des Ölpreisbooms Wachstumsraten von durchschnittlich 15% pro Jahr aufwies, getroffen; nach dem Ölpreissturz stagnierte dieser Sektor (CPS January 1988, 57), scheint aber 1988 eine gewisse Belebung aufzuweisen (Jakarta Post 30.12.1988). Die gesamtwirtschaftliche Bruttoinvestitionsquote (Anteil der Bruttoinvestitionen am BIP zu Preisen von 1983) sank, vornehmlich bedingt durch den Rückgang der öffentlichen Investitionen, von 1982 30,3% auf 1986 23,5% (Weltbank 1988, 133, 161). Die hohe Schuldendienstquote zwingt die Regierung zu einem äußerst vorsichtigen Schuldenmanagement und beschränkt auch in den kommenden Jahren die Fähigkeit der Regierung zu auslandsfinanzierten Entwicklungsprogrammen. Bei eingefrorenen Gehältern sinkt die reale Kaufkraft der Staatsangestellten, einer großen und wichtigen Konsumentengruppe.

Das Wachstum des Bruttoinlandsprodukts zu Preisen von 1983 betrug 1986 3,1%. In der Berechnung des realen BIP wird die Ölproduktion zu den hohen Preisen von 1983 erfaßt und die angesichts der externen Schocks vergleichsweise hohe Wachstumsrate 1986 von 3,1% ist zu etwa einem Viertel Ergebnis der nach dem Ölpreiszusammenbruch (als Indonesien an keine Quotenregelung gebunden war) zeitweise deutlich erhöhten Ölproduktion (vgl. Weltbank 1988, 157). Nun gibt für ein Land wie Indonesien mit einer Exportquote von 1987 ca 23% und einer drastischen Verschlechterung der *terms of trade* die reale Wachstumsrate des BIP kein befriedigendes Bild über die Änderung der realen Ressourcenverfügbarkeit einer Ökonomie. Die Bereinigung des BIP-Werts um den *terms of trade* Effekt (= Wachstumsrate des Gross Domestic Income GDY) nach der von Weltbank und IWF angewandten Methode (Sundrum 1986, 45f, Booth 1986, 5f) weist für 1986 einen Rückgang des GDY um 3,9% aus (berechnet nach Weltbank 1988, 158f). Der Wert des um den

terms-of-trade Effekt bereinigten Bruttosozialprodukts (GNY) pro Kopf sank 1986 nach Schätzungen der Weltbank um 5 - 7% und damit auf einen Wert, der bereits am Beginn der 80er Jahre erreicht war (Weltbank 1987, 3f; Weltbank 1988, 133; die Angaben über Sozialprodukt und Inlandsprodukt 1986 sind noch vorläufig, Korrekturen können zu einer Modifikation der hier angegebenen Werte führen). Für 1987 gibt die Weltbank folgende Wachstumsschätzungen an: 3,7% für das Bruttoinlandsprodukt, 4,1% für das Bruttosozialprodukt und 4,2% für das um den terms-of-trade Effekt bereinigte Bruttosozialprodukt (Weltbank 1988, 133). Das um den terms-of-trade Effekt bereinigte Sozialprodukt pro Kopf nahm somit 1987 wieder zu (Bevölkerungswachstum 2,2%), aber der durch den Ölpreissturz ausgelöste drastische Rückgang ist damit nicht ausgeglichen. Über die Verteilung dieses Rückgangs auf die verschiedenen Einkommensklassen liegen keine Daten vor; die Tatsache aber, daß 1987 die Preissteigerungsrate für Nahrungsmittel mit 11,7% und für das Grundnahrungsmittel Reis mit 16,9% deutlich höher lag als die durchschnittliche Preissteigerungsrate für Konsumgüter (8,9%; CPS January 1988, 93), ist ein Indiz für die Annahme, daß untere Einkommensgruppen einen überdurchschnittlichen Rückgang ihrer realen Kaufkraft hinnehmen mußten.

Für die Entwicklung der Beschäftigungssituation ist die Wachstumsrate der Produktion außerhalb des Öl- und Gassektors entscheidend. Der Öl- und Gassektor hat zwar einen hohen Anteil am BIP (1986 : 15% zu laufenden Preisen, 22% zu Preisen von 1983; Weltbank 1988, 156f), absorbiert jedoch nur wenige Promille der Beschäftigten (Rucker 1985, 28). Während in den Jahren 1978-1982 die durchschnittliche Wachstumsrate des Nicht-Öl/Gas-Sektors 7,9% und 1982-1985 3,9% betrug, lag sie 1986 bei nur 2,6% (berechnet nach Weltbank 1988, 157). Für 1987 schätzt die Weltbank das Wachstum des Nicht-Öl/Gas-Sektors auf 4,3% (Weltbank 1988, 130).

Die offene Arbeitslosigkeit in Indonesien ist niedrig; da kein System zur Versicherung gegen Arbeitslosigkeit besteht, können nur wenige Arbeitskräfte warten, bis sie eine ihnen angemessene Beschäftigung gefunden haben (zum folgenden siehe: Weltbank 1985; Rucker 1985; Sethuraman 1985; Cremer 1988). Die Beschäftigungserhebung von 1986 weist die Arbeitslosenquote mit 2,6% aus, im städtischen Sektor ist dieser Wert jedoch mit 7,3% deutlich höher. Offene Arbeitslosigkeit ist in erster Linie ein Problem städtischer Jugendlicher und junger Erwachsener und hier insbesondere der Absolventen höherer Schulen und des tertiären Bildungswesens. Unter dieser Gruppe ist die offene Arbeitslosigkeit sehr hoch, im städtischen Sektor sind 40% der Abgänger der Oberschule (SMTA) und des tertiären Bildungswesens der Altersstufe 20 - 24

Jahre arbeitslos (BPS 1987, 10ff, 55ff, 82ff).

Die insgesamt niedrige offene Arbeitslosigkeit in Indonesien wird ermöglicht durch den sog. "informellen Sektor": Selbstorganisierte Beschäftigungen als Essensverkäufer, Zeitungsverkäufer, Fahrer von Fahrradtaxen, Schuhputzer, Kleinstproduzenten, meist ohne legale Absicherung, mit äußerst geringem Kapitaleinsatz und ohne Zugang zu Krediten aus dem regulären Bankensystem, Beschäftigungen, die keine formale Ausbildung erfordern und bei denen die erforderlichen Fertigkeiten "on the job" erworben werden. Etwa die Hälfte der Beschäftigten außerhalb des Agrarsektors werden diesem "informellen Sektor" zugerechnet. Bei deutlich reduzierten Wachstumsaussichten wird der Druck auf diesen Sektor zunehmen. Der künftige Fünfjahresplan (1989/90 - 1993/94) geht davon aus, daß jährlich mehr als zwei Millionen zusätzliche Arbeitskräfte auf den indonesischen Arbeitsmarkt streben werden.

Die Beschäftigungskrise Indonesiens zeigt sich nicht in einer hohen offenen Arbeitslosigkeit und es ist anzunehmen, daß auch bei deutlich abgeschwächtem Wachstum die offene Arbeitslosigkeit nicht erheblich ansteigen wird sondern vornehmlich auf die Gruppe der besser ausgebildeten städtischen Jugendlichen beschränkt sein wird. Die Beschäftigungskrise zeigt sich in dem hohen Anteil indonesischer Arbeitskräfte, die wenig produktiven Tätigkeiten nachgehen und Einkommen unterhalb der Armutsgrenze beziehen. Nach Schätzungen der Weltbank hatten am Beginn der 80er Jahre 40% der indonesischen Bevölkerung ein Einkommen unterhalb der Armutsgrenze, d.h. ihre Gesamteinkünfte waren nicht ausreichend, eine als minimal angesehene Nahrungsmittelmenge zu kaufen und einige andere Basisbedürfnisse zu befriedigen. Daten des statistischen Zentralamts (BPS) lassen darauf schliessen, daß der Anteil der Bevölkerung unterhalb der Armutsgrenze in den ersten Jahren der 80er Jahre gesunken ist; diese Verbesserung dürfte jedoch durch den Ölpreissturz und den deutlichen Rückgang des realen um den terms of trade-Effekt bereinigten BSP pro Kopf wieder zu großen Teilen zunichte gemacht worden sein. Es ist anzunehmen, daß bei abgeschwächtem Wachstum des BIP das Wachstum der Arbeitsplätze im sog. formellen Sektor noch stärker als in der Vergangenheit hinter dem Zuwachs der Arbeitskräfte außerhalb des Agrarsektors zurückbleiben wird, und, da bei geringem Wachstum auch die Nachfrage nach den Gütern und Dienstleistungen des informellen Sektors nur schwach wachsen wird, der wachsende Druck auf den informellen Sektor dort zu sinkenden Realeinkommen führen wird.

Ansätze zu einer Beschäftigungspolitik liegen in einer Förderung des informellen Sektors: Durch die Zusicherung eines Status der Rechtssicherheit statt

einer häufig schickanösen Behandlung durch kommunale Behörden sowie durch den Zugang zu Krediten und technischer Aus- und Fortbildung könnten Beschäftigungsmöglichkeiten im informellen Sektor abgesichert werden. Aus beschäftigungspolitischer Sicht ebenfalls von Bedeutung ist, daß zumindest auf Java, der Region mit der höchsten Bevölkerungsdichte, eine Förderung der Mechanisierung der Landwirtschaft unterbleibt, da diese weit mehr Arbeitskräfte freisetzen würde, als gegenwärtig die anderen Sektoren der indonesischen Wirtschaft aufnehmen können. Weitere gegen die high-cost Struktur der indonesischen Wirtschaft gerichtete Reformen im Bereich der Handels- und Investitionskontrollpolitik könnten zudem die Absorptionsfähigkeit des formellen Sektors erhöhen.

Die weiteren Aussichten der indonesischen Ökonomie werden von externen und internen Faktoren bestimmt: die zentralen externen Faktoren sind der Ölpreis, auf den Indonesien einen allenfalls bescheidenen Einfluß im Rahmen seiner Beteiligung an der Festlegung der OPEC-Strategie besitzt, sowie die weitere Entwicklung des Kurses des US-Dollars gegenüber anderen wichtigen Währungen, die die reale Kaufkraft der auf US-Dollar lautenden Öleinnahmen bestimmt und die Einfluß auf die weitere Entwicklung der Verschuldungsproblematik hat. Die Beobachter des Weltölmarktes - die allerdings häufig vor Überraschungen nicht gefeit waren - gehen davon aus, daß die OPEC bei Aufrechterhaltung ihres gegenwärtigen Quotensystems und Rückkehr zu ausreichender Disziplin den Ölpreis in den nächsten Jahren bei nominal ca 16-18 US\$/b halten kann, daß aber eine spürbare Erhöhung des Ölpreises erst etwa Mitte der 90er Jahre zu erwarten ist, wenn ein bei niedrigen Energiepreisen erneut sorgloser Umgang mit Energie den Ölverbrauch in den Verbrauchsländern wieder steigen läßt, wenn die für die Aufrechterhaltung des Förderniveaus erforderlichen Investitionen in den teuren Produktionsgebieten außerhalb der OPEC unterbleiben und die Weltölversorgung wieder deutlich stärker als heute auf das hohe Reservenpotential der OPEC angewiesen sein wird. Somit wird nach heutiger Einschätzung ein niedriger Ölpreis auch in den kommenden Jahren ein Faktum für die indonesische Ökonomie sein. Wieweit Indonesien seine Exporte weiterhin diversifizieren und die hohe Abhängigkeit vom Öl- und Gasexport abbauen kann, wird auch vom Grad der protektionistischen Abschottung wichtiger Absatzmärkte mitbestimmt. In der wirtschaftspolitischen Diskussion in Indonesien wird die Furcht vor einer Zunahme protektionistischer Tendenzen in den Industrieländern häufig geäußert.

Wie aber die indonesische Ökonomie sich innerhalb des gegenüber den 70er und dem Anfang der 80er Jahre deutlich ungünstigeren externen Rahmens ent-

wickelt, wird in erster Linie davon bestimmt, ob weitere gegen die high-cost-Struktur der indonesischen Ökonomie gerichtete Reformen gegen die massiven Interessen der Inhaber staatlich garantierter Monopolpositionen durchsetzbar sind. Die weitere wirtschaftliche Entwicklung wird zudem vom Ausmaß der Korruption mitbestimmt, die zu einem festen Bestandteil des indonesischen Verwaltungssystems wurde. Würde die Korruption zurückgedrängt, so könnte die interne Ressourcenmobilisierung intensiviert und die Effizienz der Verwendung öffentlicher Mittel erheblich gesteigert werden und die notwendigen öffentlichen Leistungen, etwa im Infrastrukturbereich, im Bildungs- und Gesundheitswesen oder im ländlichen Sektor trotz deutlich gesunkener Einnahmen aus der Öl- und Gasförderung aufrechterhalten werden.

Literaturhinweise

- Anne Booth (1986): Survey of Recent Developments; in: Bulletin of Indonesian Economic Studies (22)3, S. 1 - 26.
- BAKN (1987) Badan Administrasi Kepegawaian Negara: Daftar Perangkaan Data Pegawai Negara Sipil Keadaan 28 Peburari 1987, o.O., o.J. [Jakarta 1987].
- BP (1987): British Petroleum: BP Statistical Review of World Energy, London June 1987.
- BPS (1987): Biro Pusat Statistik: Keadaan Angkatan Kerja di Indonesia/Labor Force Situation in Indonesia 1986, Jakarta.
- CPS: Center for Policy Studies: The Indonesian Economy (6)13, December 1987; (7)1, January 1988; (7)6, June 1988; (7)10, October 1988, (7)11, November 1988; (7)12, December 1988.
- Georg Cremer (1988): Die wachsende Bedeutung des informellen Sektors: Beschäftigungskrise und Beschäftigungspolitik in Indonesien; in: Vierteljahresberichte. Problems of International Cooperation, Nr. 111, März 1988, S. 59-68.
- Department Tenaga Kerja [Indonesisches Arbeitsministerium]: Evaluasi Sektor Ketenagakerjaan Tahun 1986 (Januari s/d Desember 1986) [Evaluierung des Arbeitskräftesektors 1986], o.O., o.J. [Jakarta 1987].
- David Evans (1988): Survey of Recent Developments; in: Bulletin of Indonesian Economic Studies (24)3, S. 3 - 30.
- Clive Gray (1979): Civil Service Compensation in Indonesia; in: Bulletin of Indonesian Economic Studies (15)1, S. 85-113.
- Sarwar Hobohm (1987a): Indonesia to 1991. Can Momentum be Regained?; The Economist Intelligence Unit, Special Report No. 1077, London.
- Sarwar Hobohm (1987b): Survey of Recent Developments; in: Bulletin of Indonesian Economic Studies (23)2, S. 1 - 37.
- Dietrich Lerche (1978): Steuersystem Indonesien, München.
- Dietrich Lerche (1980): Efficiency of Taxation in Indonesia; in: Bulletin of Indonesian Economic Studies (16)1, S. 34 - 51.

- Franz Magnis-Suseno (1981): *Javanische Weisheit und Ethik. Studien zu einer östlichen Moral*, München.
- Mari Pangestu (1987): Survey of Recent Developments; in: *Bulletin of Indonesian Economic Studies* (23)1, S. 1 - 39.
- Ross Muir (1986): Survey of Recent Developments; in: *Bulletin of Indonesian Economic Studies* (22)2, S. 1 - 27.
- Robert L. Rucker (1985): *A Preliminary View of the Employment Problem: Indonesian Options and Realities; Revised Draft*, Agency for International Development, US-AID, Jakarta May 1985.
- R.M. Sundrum: Indonesia's Rapid Economic Growth: 1968 - 81; in: *Bulletin of Indonesian Economic Studies* (22)3, S. 40 - 69.
- S.V. Sethuraman (1985): *The Informal Sector in Indonesia: Policies and Prospects*; in: *International Labour Review* (124)6, S. 719-735.
- Weltbank (1985): *World Bank: Indonesia. Policies for Growth and Employment. Part I - Economic Performance and Policy Priorities; Part II - Employment Trends and Outlook*; Report No. 5597-IND, April 23, 1985 (restricted).
- Weltbank (1987): *World Bank: Indonesia. Strategy for Economic Recovery*; Report No. 6694-IND, May 5, 1987 (restricted).
- Weltbank (1988): *World Bank: Indonesia. Adjustment, Growth and Sustainable Development*; Report No. 7222-IND, May 2, 1988 (restricted).