Länderbeurteilung Indonesien und Überlegungen zur Kohärenz der schweizerisch-indonesischen Beziehungen aus der Sicht einer Bank

Max Schieler

Electronic version

URL: <http://journals.openedition.org/sjep/1309>

ISSN: 1663-9677

Publisher

Institut de hautes études internationales et du développement

Printed version

Date of publication: 1 février 1995

Number of pages: 189-193

ISSN: 1660-5926

Electronic reference

Max Schieler, « Länderbeurteilung Indonesien und Überlegungen zur Kohärenz der schweizerisch-indonesischen Beziehungen aus der Sicht einer Bank », *Schweizerisches Jahrbuch für Entwicklungspolitik* [Online], 14 | 1995, Online erschienen am: 05 Mai 2013, abgerufen am 07 September 2020. URL : <http://journals.openedition.org/sjep/1309>

Länderbeurteilung Indonesien und Überlegungen zur Kohärenz der schweizerisch-indonesischen Beziehungen aus der Sicht einer Bank*

Max Schieler, Schweizerischer Bankverein

Länderanalyse Indonesien

Die nachfolgenden Ausführungen zu Indonesien skizzieren die Beurteilung des Landes aus der Sicht einer Bank. Im Vordergrund steht dabei die Einschätzung des Länderrisikos, d.h. der Fähigkeit und Willigkeit des Landes, genügend Devisen zur ordnungsgemässen Bedienung seiner ausländischen Zahlungsverpflichtungen zu generieren. Dies ist ein Risiko, welches beim grenzüberschreitenden Geschäft zusätzlich zum individuellen Bonitätsrisiko auftritt und das nicht im Verantwortungsbereich des eigentlichen Schuldners liegt (es sei denn, der Schuldner ist der Staat selbst oder ein staatliches Unternehmen). Ein an einen im Ausland domizilierten Schuldner gewährter Kredit kann nämlich infolge der fehlenden Transferfähigkeit oder Transferbereitschaft eines Landes notleidend werden, selbst wenn der eigentliche Schuldner (in lokaler Währung) durchaus zahlungsfähig ist. Die Evaluation dieser für jede international tätige Bank naturgemäss wichtigen Risikokomponente erfolgt beim Schweizerischen Bankverein anhand einer Reihe ausgewählter makro-ökonomischer Variablen sowie einer Analyse des politischen Risikos – und zwar immer im Hinblick auf die Fragestellung nach der Zahlungsfähigkeit und -willigkeit. Die daraus resultierende Risikoeinschätzung dient als Entscheidungshilfe bei der Festlegung der für ein Land (wie z. B. Indonesien) gültigen Geschäftspolitik, sowie der Höhe, der Art und der Maturität des Engagements. Dabei soll die Analyse nicht einseitig nur auf Risiken aufmerksam machen, sondern auch auf allfällig vorhandene Chancen (Potential) hinweisen.

* Die in diesem Beitrag geäusserten Meinungen repräsentieren die Einschätzungen des Autors und können von jenen des Schweizerischen Bankvereins abweichen.

Eine aus diesem Blickwinkel vorgenommene Beurteilung Indonesiens zeigt, dass das Land heute aufgrund seiner rasanten wirtschaftlichen Entwicklung in den letzten 25 Jahren zu Recht als ein Kind des „East Asian Economic Miracle“ gilt. Auch wenn die Einschätzung des indonesischen „Wirtschaftswunders“ je nach Optik der Betrachtung unterschiedlich ausfallen mag, so sind doch objektiv betrachtet unbestreitbare Erfolge zu vermerken: So ein Rückgang des in Armut lebenden Bevölkerungsteils von 70 Millionen 1970 auf 27 Millionen heute (gemäss UN-Definition); ein Anstieg der durchschnittlichen Lebenserwartung um 11 auf 61 Jahre, eine Reduktion der Analphabetenrate von 9 auf 16 Prozent und 1984 das Erreichen der Selbstversorgung beim Grund- und Hauptnahrungsmittel Reis. In der gleichen Zeitspanne gelang auch der Aufstieg zum „middle income status“ (...in den Kreis der Länder mit mittlerem Einkommen, d.h. Länder mit einem BSP pro Kopf von über 675 Dollar), was in einer Erhöhung des jährlichen Pro-Kopf-Einkommens von 70 Dollar 1970 auf über 700 Dollar 1993 zum Ausdruck kommt. Ein sogar viermal so hohes Einkommen – nämlich 2970 Dollar für 1992 – resultiert nach Schätzungen der Weltbank bei einem Vergleich auf Basis der Kaufkraftparität, was der Realität wohl ein Stück näher kommen dürfte. Und schliesslich hat es Indonesien auch geschafft, sich dem Bann der Schuldenkrise zu entziehen und eine Umschuldung - bislang zumindest - zu vermeiden, was natürlich speziell von Bankenseite hervorgehoben wird.

Für die mittel- bis längerfristige Perspektive des Landes ist positiv zu vermerken, dass es Indonesien mit den weitreichenden strukturellen Reformen der vergangenen Jahre gelungen ist, eine solide Wachstumsbasis für seine Wirtschaft zu schaffen. Die Produktion konnte erfolgreich diversifiziert und die Abhängigkeit vom Öl- und Gassektor deutlich verringert werden. War letzterer zu Beginn der 80er Jahre noch für 70% der Staatseinnahmen und 80% der Exporterlöse verantwortlich, sind es heute noch lediglich je ein Viertel. Insbesondere nach dem drastischen Ölpreiseinbruch 1986 hat Indonesien seine Diversifikationsbemühungen stark intensiviert und die Nicht-Öl/-Gas Exporte konsequent forciert. Gerade die neuen Exportbranchen haben sich in den letzten Jahren denn auch zur treibenden Kraft für das hohe Wachstum entwickelt. Hinzu kommt Indonesiens beachtliche Fiskaldisziplin, auch wenn die in der Vergangenheit offiziell ausgewiesenen und stets ausgeglichenen Budgets primär aus einer definitorischen Eigenart resultierten. Nach indonesischer Haushaltssystematik werden die Mittel aus der Entwicklungshilfe nämlich als Staatseinnahmen verbucht, wodurch sich die tatsächlichen Fehlbeträge meist ausgleichen lassen. Darin zeigt sich auch Indonesiens starke Unterstützung durch ausländische Geldgeber, insbesondere durch die unter Weltbank-Leitung stehende „Consultative Group for Indonesia“ (CGI). Die in diesem Hilfsgremium vertretenen internationalen Institutionen und Geberländer haben Indonesien erst im vergangenen Juli erneut Mittel von 5.2 Milliarden Dollar für das Fiskaljahr 1994/95 zugesprochen (nach 5.1 Milliarden Dollar für 1993/94), und damit einmal mehr auch Jakartas solide Wirtschaftspolitik honoriert. Die 1993 rückläufigen Zuwachsraten bei den Exporten und den Auslandsinvestitionen

haben die Regierung im Juni des vergangenen Jahres (1994) zur Verabschiedung von zwei neuen Deregulierungspaketen betreffend die Liberalisierung des Handels bzw. die Direktinvestitionen veranlasst. Ein Beispiel mehr, wie pragmatisch die Regierung auf neue Herausforderungen oder wirtschaftliche Schwierigkeiten reagiert.

Abgesehen von hartnäckigen Konflikten um die Ausrichtung der Industrieförderung ist vorderhand kein Abweichen von den grundlegenden Zielsetzungen der Wirtschaftspolitik – Sicherung der makro-ökonomischen Stabilität, Öffnung nach aussen und Bekämpfung der Armut – zu erwarten. Die nach wie vor vorrangige Bedeutung der gesamtwirtschaftlichen Stabilität zeigt sich auch in der gegenüber dem Vorjahr (1993) etwas restriktiveren Gangart in der Geld- und Fiskalpolitik, wodurch die Inflation und die Budgetlücke auf ein tragbares Ausmass begrenzt werden können. Dies wird sich auch vorteilhaft auf die Zahlungsbilanzlage auswirken, ohne dass das Land zu sehr an Wachstumsdynamik einbüßen dürfte. Insgesamt sehen die kurzfristigen Perspektiven daher relativ günstig aus und auf einen mittelfristigen Zeithorizont hinaus betrachtet, scheint Indonesiens Zahlungsfähigkeit nicht ernsthaft gefährdet.

Pragmatismus und Stabilitätstreue werden in der Wirtschaftspolitik allerdings auch weiterhin vonnöten sein, sollen die nach wie vor vorhandenen Probleme erfolgreich bewältigt werden. So etwa die zu einer erheblichen Belastung angewachsene Auslandverschuldung, die schon in naher Zukunft die 100 Milliarden-Dollar-Marke erreichen wird und den wirtschaftspolitischen Spielraum bereits jetzt erheblich einschränkt. Die Schuldenlage Indonesiens erhöht die Anfälligkeit des Landes auf Wechselkurs- und Zinsschwankungen, wie dies zuletzt anlässlich der starken Aufwertung des Yen wieder deutlich geworden ist (rund die Hälfte der Auslandverschuldung lautet auf Yen). Auf längere Sicht wird zudem eine Reform des immer noch sehr bedeutsamen, aber ineffizienten Staatssektors gefragt sein, wenn das für den im April angelaufenen Fünfjahresplan 1994/99 gesteckte Wachstumsziel von durchschnittlich 6.2% p.a. realisiert werden soll. Ein Imperativ, wenn ausreichend Beschäftigungsmöglichkeiten für die alljährlich um .5 Millionen ansteigende arbeitsfähige Bevölkerung entstehen sollen, was zur Erhaltung der sozialen und politischen Stabilität unabdingbar ist.

Trotz des beeindruckenden wirtschaftlichen Fortschritts birgt der nach wie vor existierende „social gap“, die Kluft zwischen Arm und Reich, noch einiges an politischem und sozialem Zündstoff. Dies haben die Ereignisse im letzten Frühjahr deutlich gezeigt, wo die Streikaktionen revoltierender Arbeiter um höhere Löhne unvermittelt in gewaltsame Übergriffe auf die nur 6 Millionen zählende, aber wirtschaftlich dominante chinesische Minderheit ausarteten. Dies hat nicht nur einige Zweifel an der vermeintlichen politischen Stabilität aufkommen lassen, sondern ist auch ein deutlicher Hinweis auf die unter der Oberfläche schwelenden ethnischen, religiösen und sozialen Konflikte. Die Erhaltung der Stabilität ist denn auch eine drängende Sorge des Regimes, das der wachsenden öffentlichen Kritik; zuletzt mit zunehmender Repression begegnet ist. Dies wohl auch aufgrund der sich ausbreitenden Unsicherheit im Zusammen-

hang mit der Nachfolge Präsident Suhartos, der 1998 endgültig abtreten will. Hierin sind denn auch die grössten Risiken für eine weiterhin gesunde wirtschaftliche Entwicklung des Landes zu orten. Die nach wie vor ungelöste Frage der Suharto-Nachfolge macht es äusserst schwierig, einigermaßen verlässliche Aussagen über die längerfristige Entwicklung treffen zu können. Aus unserer Sicht stellt sich insbesondere die Frage, ob Jakarta auch inskünftig nicht von seinem erfolbringenden wirtschaftspolitischen Kurs abrücken wird (muss), was seine gegenwärtige Stellung als guter Schuldner gefährden könnte. Zwar spricht einiges dafür, dass die Erben Suhartos dereinst die von ihrem Vorgänger eingeleitete Politik fortsetzen werden, doch steht ihnen noch ein heikler Balanceakt zwischen demokratischer Öffnung und Repression bevor, von dem leicht negative Auswirkungen für die Wirtschaft ausgehen könnten.

Ein paar Bemerkungen zur Kohärenzproblematik

Auch wenn ich aus meiner Sicht nicht im Detail auf die Frage nach der Kohärenz bzw. Inkohärenz im konkreten Fall der schweizerisch-indonesischen Beziehungen eingehen kann, möchte ich an dieser Stelle dennoch einige persönliche Überlegungen zu dieser Problematik einfließen lassen. Die eben beschriebene Einschätzung Indonesiens mag nicht überall auf Zustimmung stossen und von anderer Seite als zu einseitig betrachtet werden. Wie schon eingangs erwähnt, handelt es sich hier um die Sicht einer Bank, d.h. eines Vertreters der Privatwirtschaft, für den naturgemäss die positive wirtschaftliche Entwicklung und das schnell wachsende Marktpotential im Vordergrund steht. Die politische Lage wird aus dieser Perspektive primär im Hinblick auf die daraus resultierenden wirtschaftlichen Rahmenbedingungen beurteilt. So ist klar, dass die zuletzt intensivierten und z.T. repressiven Massnahmen des Regimes zur Erhaltung der Stabilität zunächst einmal auf Zustimmung stossen, da Instabilität oder Chaos vermutlich einen noch grösseren Schaden nach sich ziehen würden, auch wenn sich die jetzige Vorgehensweise längerfristig gesehen durchaus kontraproduktiv auswirken könnte.

Es soll nicht verheimlicht werden, dass bei dieser Sicht der Dinge – wo das Geschäftsinteresse überwiegt – ein Zielkonflikt zwischen den Interessen der Privatwirtschaft einerseits und der Forderung nach Demokratie und Respektierung der Menschenrechte andererseits entsteht. Es ist dies ein typisches Beispiel für die Kohärenzproblematik in den Beziehungen der Schweiz zu einem Land wie Indonesien. Gewiss sollen Menschenrechtsverletzungen auch von seiten der Privatwirtschaft nicht einfach mit länderspezifischen Eigenheiten gerechtfertigt, noch eine in der Tat feudalistisch fundierte und autoritäre Staatsführung besonders gestützt werden (etwa in Form von Waffenlieferungen). Allerdings stellt sich die durchaus berechtigte Frage, auf welche Weise die zwei angesprochenen Forderungen am besten verwirklicht werden könnten. Denn demokratische Strukturen garantieren noch keinen wirtschaftlichen Fortschritt, ja können diesen in einer gewissen Phase der Entwicklung sogar verzögern,

und sind bei ausbleibendem wirtschaftlichem Erfolg auch nicht für sich allein überlebensfähig. Insofern scheint es mir unrealistisch und unangebracht, z.B. im Fall Indonesiens rein westliche Massstäbe anlegen und Demokratie quasi „über Nacht“ aufzutrocknen zu wollen.

Das heisst nun nicht, dass der Aufbau demokratischer Rahmenbedingungen nicht unterstützt werden sollte. Auf undemokratische Gepflogenheiten und tatsächliche Menschenrechtsverletzungen soll und kann von offizieller wie auch von privater Seite durchaus bei jeder sich bietenden Gelegenheit hingewiesen werden, ohne dabei jedoch die wirtschaftlichen Beziehungen oder auch die Entwicklungszusammenarbeit als Druckmittel einsetzen zu wollen. Allenfalls kann es sinnvoll sein, sie in Absprache mit den internationalen Institutionen und anderen wichtigen Geberländern an eine gewisse Konditionalität zu binden. Insbesondere halte ich wenig von wirtschaftlichen Sanktionen und/oder einer Reduzierung bzw. Einstellung der Entwicklungszusammenarbeit im Alleingang. Dazu ist die Schweiz als Wirtschaftspartner für Indonesien schlicht zu unbedeutend, wie die einschlägigen Erfahrungen der Niederlande zeigen. Auf Druckversuche dieser Art würde Indonesien vermutlich nur im Rahmen einer konzentrierten Aktion der wichtigsten Industrienationen reagieren, ob allerdings in der erhofften Art und Weise, müsste sich erst noch erweisen. Nicht auszuschliessen wäre in diesem Fall nämlich auch eine Rückkehr in die Isolation und eine Abschottung nach aussen, was der Lage der Menschenrechte und der wirtschaftlichen Situation der indonesischen Bevölkerung wohl nicht zuträglich wäre - Burma mag hier als unrühmliches Exempel herhalten.

Das Beispiel ostasiatischer Nachbarstaaten wie Südkorea oder Taiwan zeigt andererseits, dass mit fortschreitender wirtschaftlicher Entwicklung sehr wohl auch eine sanfte Öffnung auf politischer Ebene einsetzen kann. Dies ist in gewissem Sinne auch logisch, da sich politische Repression und autoritäre Kontrolle nur schlecht mit einer immer komplexer werdenden Wirtschaft und einer zunehmenden internationalen Verflechtung (Interdependenz) vertragen. Daher müssen auf eine wirtschaftliche Liberalisierung m.E. mit der Zeit auch politische Reformen folgen, ansonsten der weitere wirtschaftliche Fortschritt gefährdet - und damit letztlich auch die Legitimität eines Regimes unterminiert würde. Längerfristig besteht also m.E. auch in der Privatwirtschaft ein handfestes Interesse daran, dass der wirtschaftliche Fortschritt sukzessive demokratisch untermauert und so abgesichert wird. Aufgrund dieser Interessenlage ist eine gut abgestimmte „Ergänzung“ mit der offiziellen Entwicklungszusammenarbeit gerade und bezüglich der bei den Kontakten auf verschiedenster Ebene immer wieder einzubringenden „moralischen“ Standpunkte (in bezug auf Menschenrechte, Demokratie u.ä.) durchaus möglich. Allerdings werden sich aufgrund der sehr unterschiedlichen kurzfristigen Interessen Zielkonflikte und Widersprüche wohl auch in Zukunft nie ganz vermeiden lassen.