

Neubelebung der Pancasila*: Indonesische Staatsphilosophie im Laufe der Zeit

A. Peter Schweizer

Ein Staat sucht sein Leitbild

Als sich im Frühling 1945 der japanische Rückzug aus Südostasien mit zunehmender Deutlichkeit ankündigte, setzte die Okkupationsmacht in Indonesien noch rasch ein Komitee ein, das die Entlassung der ehemals niederländischen Kolonie in die Unabhängigkeit - im Rahmen einer japanischen "Prosperitätszone" allerdings - vorbereiten sollte. Doch den fremden Herren war bereits der Atem so sehr ausgegangen, daß die von ihnen einberufenen Staatsgründer nicht der vorgelegten Traktandenliste, sondern eigenem Gutdünken zu folgen wagten.(1) "Wie soll denn unsere zukünftige Staatsgrundlage aussehen?" - so formulierte am 29. Mai 1945 der Vorsitzende die Kernfrage der künftigen Debatte, die auf japanische Hegemoniewünsche herzlich wenig Bezug nehmen sollte. Sogleich meldeten sich die Vertreter der verschiedenen Interessengruppen mit ihren Vorstellungen zu Wort. Es sprachen Förderalisten, Sezessionisten, kleinmütige Zögerer, allen voran aber die auf Errichtung eines islamischen Staates bedachten Moslemführer. Am 1. Juni war die Reihe am Nationalisten Sukarno, der in einer seiner ganz großen Reden fünf Grundprinzipien als Leitbild für das zu schaffende Staatswesen vorstellte. (2) Er gab ihnen die buddhistische, aus der Palisprache stammende Bezeichnung "Pancasila" (= fünf Gebote), offenichtlich zur Erinnerung an die klassische, hindu-buddhistische Blütezeit Javas vor der Ausbreitung des Islams im 16. Jahrhundert. Während aber die fünf Gebote des Buddhismus allgemeingültige Richtlinien zur Gestaltung des individuellen Daseins sind, handelt es sich bei Sukarnos Pancasila um staatspolitische Grundregeln.

An die Spitze stellte Sukarno mit dem Begriff "Nationalismus" das Postulat des souveränen Staates Indonesien, wie es der geopolitischen Realität entspreche: Jedes Kind erkenne auf der Weltkarte den zwischen Asien und Australien gelegenen Archipel als zusammengehörendes Ganzes, als Einheit somit einer gottgegebenen Ordnung. Doch sollte daraus

nicht ein Nationalismus vom Zuschnitt eines "Indonesien über alles" entstehen, denn das würde Chauvinismus bedeuten und in die Isolierung führen. Daher müsse das zweite Prinzip der "Internationalismus" bzw. die "Mitmenschlichkeit" (wörtlich: "humanitarianism") sein, ein Prinzip, das in der Gleichwertigkeit aller Völker und souveränen Staaten begründet sei. Der neue Staat solle sodann eine "repräsentative Demokratie" werden, in welcher die Interessengruppen (dabei nannte er als Beispiele die Glaubensgemeinschaften der Muslime und Christen) ihre Anliegen im freien politischen Wettbewerb nach der traditionellen indonesischen Methode des Verhandeln im Konsensverfahren verfolgen könnten. Als viertes Prinzip wählte Sukarno "Prosperität des gesamten Volkes" oder "soziale Gerechtigkeit". Er wandte sich dabei ausdrücklich gegen die kapitalistischen Demokratien, die seiner Meinung nach die rein politische, nicht aber auch die wirtschaftliche Gleichstellung der Bürger gewährleisteten. Und schließlich forderte er als fünftes, daß der zukünftige Staat im Licht des "Glaubens an den Einen Gott" organisiert werde, wie ihn die heimischen Religionen in gleichwertiger Weise, wenn auch jede auf ihre Art pflegten. Sukarno leitete daraus die Gebote der religiösen Toleranz aber auch der Religiosität selbst ab, die einen hohen Sinn für das Ehrenhafte vermittele.

In dieser Abfolge der Prinzipien tritt einmal die hohe politische Relevanz des Numinosen in Indonesien zutage. An drei Stellen hatte Sukarno den religiösen Bereich angesprochen: Beim ersten Prinzip, als er Indonesien als Teil der göttlichen Weltordnung darstellte, beim dritten Prinzip, wo er im Bewußtsein der überwältigenden islamischen Volksmehrheit von weit über 80% den Gedanken der politischen Gleichwertigkeit der Glaubensgemeinschaften unterstrich und mit Blick auf militante Islampolitiker den säkularen Staat vorzeichnete, sowie beim fünften Prinzip, wo er der Religiosität selbst als zivilisierende Kraft Bedeutung zumaß und auf religiöse Toleranz drängte. Offensichtlich war es ihm also ein vordringliches Anliegen, dem aufkeimenden islamischen Chauvinismus einen Riegel vorzuschieben. Taktisch geschickt war es wohl auch, das eigentliche Religionsprinzip an die letzte Stelle zu setzen. Nachdem der grobe Rahmen für die Ausgestaltung des Staates bereits gegeben war, blieb für die Deutung dieses Prinzips nicht mehr viel Spielraum. Durch seine Nennung distanzierte sich Sukarno aber vom dialektischen Materialismus der Marxisten und damit von der anderen großen Ideenströmung, welche neben dem islamischen Fundamentalismus noch für schwere Krisen im zukünftigen Staat sorgen sollte.(3) Das ganze Konzept war schließlich

eine kalte Absage an die Japaner, die wohl gehofft hatten, aus Sukarno einen willfährigen Monarchen zu machen. Er, der kurz zuvor vom japanischen Kaiser und der Regierung mit ungewöhnlichen Ehren empfangen worden war, verweigerte nun offen auch die geringste Anerkennung eines japanischen Führungsanspruchs. Äußerst verärgert sollen die anwesenden Beobachter Nippons den Saal verlassen haben.(4)

Sukarnos Rhetorik schlug ein. Die fünf Staatsprinzipien wurden in die Präambel der Verfassung aufgenommen und mit dieser am 18. August 1945, dem Tag nach der Unabhängigkeitserklärung, verabschiedet. Der erste Präsident der Republik Indonesien hieß Sukarno, vom Volk liebevoll "Bung (Bruder) Karno" genannt. Um die Bedeutung seines Katalogs von Leitideen besser einschätzen zu können, muß man sich die Lage vor Augen halten, in der sich Indonesien beim Eintritt in die Unabhängigkeit befand. Noch hatten die japanischen Kriegsherren das Land nicht verlassen, und Auseinandersetzungen mit den Niederlanden als der angestammten Kolonialmacht waren zu erwarten. Aber das Ende der vor dreieinhalb Jahrhunderten zuerst sporadisch einsetzenden und dann totalen Fremdherrschaft zeichnete sich unmißverständlich ab. Damals zählte man auf die rund 70 Millionen Einwohner (heute sind es gegen 160 Millionen) kaum 100 einheimische Akademiker. Im niederländischen Kolonialsystem war höchstens auf den unteren Stufen eine gewisse Selbstverwaltung geduldet und entsprechend die Ausbildung höherer Kader vernachlässigt worden. Indem die Kolonisatoren die traditionelle feudale Führerschicht für ihre Zwecke einzuspannen verstanden, hatten sie eine zunehmende Entfremdung zwischen dieser und dem Volk bewirkt, was dann parallel zum Freiheitsstreben auch revolutionäre Veränderungen auslösen sollte. In jener Übergangszeit stellte sich den Staatsgründern vor allem die Aufgabe, das Selbstwertempfinden des lange bevormundeten Volkes neu zu erwecken und zugleich ein auf die moderne Zeit ausgerichtetes Staatsbild zu schaffen. Namentlich galt es, die auf Abwehr eingestellte Haltung der Bevölkerung gegenüber den Trägern staatlicher Autorität zu einer kooperativen, von der neuen nationalen Identität getragenen Einstellung umzugestalten. Die vorkoloniale Vergangenheit, aber auch die lebendige Volkstradition boten hierzu Anknüpfungspunkte, wenn auch keine ausreichende Basis. Während der drei Reichsperioden von Sriwijaya, Majapahit und Mataram hatten sich zwischen dem 7. und 16. Jahrhundert schon einheitliche politische Ordnungen vorübergehend etabliert und zweimal bis ungefähr zu den heutigen Staatsgrenzen hin ausgedehnt. Hinduistisch und buddhistisch beeinflusste Hochkulturen waren entstanden,

islamisches Rechts- und Staatsdenken hatte später Eingang gefunden. Diese Einflüsse gaben der Bevölkerung insgesamt einen gewissen Rückhalt, der die erniedrigende Kolonialzeit überdauerte. Andererseits paßten der tief eingewurzelte Feudalismus sowie die durch koloniale Rassendiskriminierung geförderte allgemeine Apathie der Massen nicht in die Zeit des Befreiungskampfes. Es brauchte daher dringend eine neue, zündende Staatsidee und ein entsprechendes Leitbild.

Alte und neue Werte

Mit den fünf eigens für sein Land konzipierten Grundsätzen war Sukarno ein Wurf gelungen, dessen Echo bis heute in der Nation nicht verhallt ist. In ungezählten Dörfern sind die Pancasila öffentlich angeschlagen. Jeder einigermaßen aufgeweckte Sekundarschüler kann sie mühelos und in der vorgeschriebenen Reihenfolge aufsagen, was der Verfasser kürzlich wieder in zahlreichen Begegnungen im zentralen Java, aber auch im eigenwilligen Bali oder der schon recht "weit vom Geschütz" gelegenen Insel Flores testen konnte. Dabei handelt es sich bei den Pancasila in ihrer Gesamtheit durchaus nicht um längst formuliertes Gedankengut des indonesischen Volkes, sondern um eine Originalschöpfung, die allerdings in manchem dem Volksempfinden entspricht. Sukarno berief sich denn auch anlässlich der ersten Vorstellung seiner Silas mit Nachdruck auf die Geschichte oder das Brauchtum Indonesiens. In Wirklichkeit aber lassen sie sich nur teilweise auf die gelebte Übung oder Wertordnung des Volkes zurückführen. Neu sind die Vorstellungen der Gleichheit aller Völker, der repräsentativen Demokratie, die ausdrückliche Forderung des sozialen Ausgleichs und letztlich auch das Konzept des auf einem nationalen Konsens gegründeten gesamtindonesischen Staates. So wie die Dinge im Jahr 1945 lagen, hätte der von zerfallenden kolonialen Klammern zusammengehaltene Archipel ebensogut einen Weg politischer Aufspaltung einschlagen können. Man denke da etwa an die nachmalige niederländische Zusage an die auf Seiten der Kolonialmacht kämpfenden Molukker, einen Freistaat mit der Hauptstadt Ambon zu schaffen. Immerhin, die von Sukarno als Beweise der Gemeinsamkeiten erwähnten sozialen Einrichtungen und Verhaltensformen im Dorf- oder Stammesverband, die noch heute von den verschiedenen Kulturgruppen gepflegt werden, erwiesen sich als genügend symbolträchtig, um als allseits akzeptiertes Fundament gelten zu können. Zu nennen sind namentlich die verschiedenen Formen der genossenschaftlichen Landbebauung, welche u.a. den

Unterhalt aufwendiger Bewässerungssysteme ermöglichen (so die balinesischen "subak"), die Tradition der gegenseitigen Nachbarhilfe ("gotong royong") bei größeren, die Kräfte der einzelnen Familie übersteigenden Vorhaben, die seit alter Zeit übliche Volkswahl des Dorfvorstehers, die spezifische Debattierweise und Beschlußmethode, welche auf ein die offene Spaltung vermeidendes Konsensverfahren hinausläuft ("musyawarah-mufakat"), und schließlich das im Volksglauben verwurzelte messianische Konzept des wiederkehrenden gerechten Königs ("ratu adil"), welcher dereinst die Bedürfnisse des entbehrenden Volkes befriedigen würde. Aus dem geschickten Herausheben dieser tieflagernden Schichten im lange unterdrückten Kulturbewußtsein des Indonesiers und ihrer Verbindung mit zeitgemäßen Konzepten ergab sich Sukarnos "appeal", ganz abgesehen von der ihm eigenen rhetorischen Begabung. Auch heute noch liegt das Potential der fünf Staatsprinzipien für den Zusammenhalt und die Entwicklung des vielgestaltigen Inselreichs in der ausgleichenden Mischung von traditionellem und innovativen Gehalt.

Sukarno hatte wesentliche Impulse für sein späteres Staatsdenken während einer mehrjährigen Verbannungszeit ab 1934 auf der Insel Flores empfangen.(5) Da ihm Kontakte mit der einheimischen Bevölkerung weitgehend versagt waren, pflegte er solche intensiv mit den seit langem dort ansässigen Missionaren, von deren Weitblick und Toleranz er sich in Briefen an die politischen Freunde beeindruckt erklärte.(6) Diese Eigenschaften scheinen ihn als Sproß einer religiös und kulturell gemischten Ehe - die Mutter war hinduistische Balinesin, der Vater islamischer Javaner - besonders angesprochen zu haben. Zu jener Zeit beschäftigte er sich auch intensiv mit den verschiedenen Staatsformen und Ideologien. Er kam zu dem für damals gar nicht selbstverständlichen Schluß, daß nur eine den nationalen Gegebenheiten angepaßte Staatsform Bestand haben konnte. Dabei schienen ihm die verschiedenen westlichen Modelle entweder die individuelle Freiheit oder die kollektiven Interessen zu stark zu betonen. Sukarno suchte den Akzent irgendwo in der Mitte. Seine Pancasila sind als ein ausgewogenes Ganzes zu sehen, in welchem die einzelnen Maximen nicht für sich allein, sondern innerhalb des mit den vier anderen gegebenen Kräftefelds zu erfassen sind. In seiner Pancasila-Rede erwähnte er denn auch andere Denker, die derartige Wechselbeziehungen formuliert hatten, so Dr. Sun Yat Sen mit dem Maximendreieck "Nationalismus, Demokratie, Sozialismus" und Gandhi, den er wie folgt zitierte: "Ich bin ein Nationalist, aber mein Nationalismus gilt der Menschheit". Er kam ferner auf den Franzosen Jean Jaures zu sprechen, der ihm

den Unterschied zwischen rein politischer Rechtsgleichheit und wirtschaftlicher Chancengleichheit aufgezeigt habe. Mit diesen Staatsdenkern befürwortete er die Methode der Dialektik, doch vermißte er bei ihnen spezifisch auf Indonesien zugeschnittene Inhalte. Solche eingefügt zu haben, dürfte eines von Sukarnos Hauptverdiensten gewesen sein. Daß er sich später selbst nicht mehr an seine Gründungsakte hielt, die Verfassung von 1950 bis 1959 außer Kraft setzen ließ, eine aggressive Konfrontationspolitik gegenüber Malaysia führte und sein Land bei zunehmender innerer Krise mit Schlagwörtern in Atem hielt wie "NASAKOM" (Nationalismus - Religion - Kommunismus), alles das steht auf einem anderen Blatt, dem des Niedergangs eines begnadeten Staatsgründers.

Die endgültige Form

Im Verlauf der Beratungen über den zukünftigen Verfassungstext im Sommer 1945 erfuhren die von Sukarno ursprünglich frei vorgetragenen fünf Staatsprinzipien noch Änderungen in bezug auf Reihenfolge und Formulierung, die indessen keine neuen Inhalte hinzufügten. So rückte namentlich das Religionsprinzip von der letzten an die erste Stelle, das Nationalismus-Prinzip von der ersten an die dritte. Dies mag mit dem Weltbild der Indonesier zu tun haben, denen in der Regel eine große Religiosität eigen ist. Aus dieser Sicht ergibt sich eine harmonische Deduktion des Humanen aus dem Göttlichen und des Staatspolitischen aus dem Humanen.(7) Die Pancasila lauten gemäß heutigem Verfassungstext:

1. Ketuhanan yang Maha Esa
(die Eine, Allmächtige Gottheit)
2. Kemanusiaan yang adil dan beradab
(die gerechte, zivilisierte Menschheit)
3. Persatuan Indonesia
(die Einheit Indonesiens)
4. Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan
(das durch die Kraft der Weisheit und durch beratene Beschlüsse geführte Gemeinwesen)
5. Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia
(soziale Gerechtigkeit für das gesamte indonesische Volk).(8)

Während die Pancasila im Sinn einer ideologischen Grundlage in der Verfassungspräambel enthalten sind, wurden einzelne ihrer Aussagen auch in Verfassungsnormen ausgedrückt. So findet man das Religionsprinzip umfänglich in Artikel 29 wieder, der im weiteren das freie Bekenntnis zu irgendeiner

Religion und deren Ausübung gewährleistet. Das dritte Sila der staatlichen Einheit erscheint im ersten Artikel, das vierte Sila wird in den die oberste staatliche Organisation betreffenden Artikeln 2 - 22 ziemlich erschöpfend in anwendbares Recht umgesetzt, und das fünfte Sila der sozialen Gerechtigkeit erfährt in den Artikeln 31 (Recht auf Bildung), 33 (das Wirtschaftssystem soll im Sinn der Familiengemeinschaft allen zugute kommen, bedeutende und lebenswichtige Wirtschaftszweige sollen vom Staat kontrolliert und die Naturschätze des Bodens und des Wassers vom Staat zum besten Nutzen des Volkes bewirtschaftet werden) und 34 (Prinzip der staatlichen Armen- und Waisenfürsorge) eine teilweise konkrete Ausgestaltung. Die Artikel 26, 27 und 28 drücken sodann Grundrechte aus, nämlich das Bürgerrecht, die Gleichheit vor dem Recht und gegenüber der Staatsgewalt, das Recht auf Arbeit und auf ein menschenwürdiges Dasein sowie die Vereins-, Versammlungs- und Meinungsäußerungsfreiheit; sie sind damit als Konkretisierung von Teilen des zweiten Sila zu sehen, wobei die ursprünglich von Sukarno in den Vordergrund gerückte außenpolitische Dimension des "Internationalismus" keinen ausdrücklichen Niederschlag gefunden hat.

Gemischte Erfolgsbilanz

Wie erwähnt gehören die Pancasila heute zum allgemeinen Schulwissen. Sie werden zwar dem interessierten Besucher meist nur vorgeplappert, so daß es mit dem Verstehen nicht weit her sein kann. Doch hie und da folgt auch ein Kommentar, welches der Gebote sich im öffentlichen und privaten Leben besser, weniger gut oder überhaupt nicht durchgesetzt habe. Praktisch alle zu solchen Auskünften bereiteten Gesprächspartner sind sich einig, daß Sila Nr. 1 und 3 die Erfolgsliste anführen, während Sila Nr. 5 spontan als unverwirklicht bezeichnet wird. Nr. 2 und 4 scheinen die Bevölkerung dagegen wenig zu beschäftigen.

a) Religionsfriede

Das erste, die Anerkennung der Einen Allmächtigen Gottheit fordernde Prinzip, gibt heute Gewähr für das erstaunlich reibungslose Zusammenleben zwischen der großen Mehrheit von Muslimen verschiedener Schattierung, den gegen 10% ausmachenden Christen katholischer oder protestantischer Observanz, den etwa 2% Hinduisten auf Ostjava, Bali und Lombok sowie den ungefähr gleich vielen chinesischen Buddhisten. Auslegungsschwierigkeiten bereitet allerdings der Widerspruch zwischen dem Sila-Begriff der "Einen Gottheit" und

dem in der Verfassung enthaltenen Recht auf freie Ausübung irgendwelchen Bekenntnisses. Für islamische Politiker hat das erste Sila den Sinn, die religiöse Toleranz höchstens zwischen den monotheistischen Religionen gelten zu lassen. Das können namentlich die Hinduisten und Buddhisten nicht annehmen. Schon Sukarno hatte seine Mühe, mit diesem Dilemma fertig zu werden. Er verwies in diesem Zusammenhang auf das zweite Sila der Menschenwürde im allgemeinen: Der von Gott erschaffene Mensch erkenne seinen Schöpfer auf die ihm jeweils gegebene Art. Die Moslems besänftigte er schlecht und recht mit der Zusage, das erste Sila bedeute, daß der Staat in islamischen Belangen legislieren bzw. keine Anordnungen im Widerspruch mit der islamischen Lehre treffen dürfe; erst am Schluß folgt noch relativ unauffällig der bedeutsame Zusatz, daß dadurch die Rechte der Anhänger anderer Bekenntnisse nicht geschmälert werden dürften.(9) Auch der Volkskongress, die verfassungsgebende Instanz, sah sich genötigt, in einem Beschluß über die Neubelebung und Verwirklichung der Pancasila (MPR No. II/1978), auf den noch einzugehen sein wird, eine besondere Erklärung nur zu diesem Sila abzugeben. Darin wird betont, daß die in Artikel 29 der Verfassung gewährleistete Freiheit des Bekenntnisses zu irgendeiner Religion sowie das Verbot jeglichen Religionszwanges seine volle Gültigkeit habe. Damals scheint die Spitze eher gegen die erfolgreiche christliche Missionstätigkeit gerichtet gewesen zu sein, die auf die Moslems irritierend wirkt. Prompt gab es danach, wenn auch nur vorübergehend, Einreiseerschwerungen für christliche Missionare. Die Erklärung war also ein Teil des Preises, mit dem der umstrittene Beschluß dem islamischen Lager förmlich abgekauft werden mußte. Es kann hier daran erinnert werden, daß in der bald 40jährigen Geschichte der Republik Indonesien die konsequenteste und kontinuierlichste Opposition gegen die etablierte Ordnung von reformorientierten Kreisen im Islam ausging, wobei allerdings die militanten Gruppierungen eine deutliche Minderheit im großen Moslemlager darstellen.(10) Die Nicht-Moslems sind sich dieser Sachlage bewußt und nehmen eine gewisse faktische Benachteiligung in Kauf; umso mehr ist anzuerkennen, wie uns der katholische Bischof von Bali versichert hat, daß die Behörden trotzdem immer wieder Beiträge für Sakralbauten oder die Übernahme gewisser öffentlicher Funktionen auch an die Minderheitsreligionen, zumindest die vier etablierten, leisten. Absolut verboten ist indessen die öffentliche Propagierung des Atheismus.

b) Nationaler Zusammenhalt

Die allgemeine Akeptanz des 3. Sila, der Einheit Indonesiens, manifestiert sich äußerlich schon in der Tatsache des bloßen, bald 40jährigen Bestehens der Republik auf dem bestimmt nicht leicht zu verwaltenden Archipel von 13.000 Inseln. Wohl gehen die für innere und äußere Sicherheit zuständigen Instanzen bei der Erfüllung ihrer Aufgaben nicht immer gerade zimperlich vor, aber von ernsthaften Sezessionsbestrebungen oder auch nur -wünschen ist, wenn man einmal vom Sonderfall Ost-Timor und der sporadischen Unrast in den Grenzländern Neu-Guineas absieht, seit langem nichts mehr zu spüren. Der nationale Zusammenhalt findet sodann seinen Ausdruck in der gemeinsamen Sprache Bahasa Indonesia. Ursprünglich nur auf Ost-Sumatra und der gegenüberliegenden malayischen Halbinsel beheimatet, wurde sie von Sukarno im Zeichen des republikanischen Neubeginns energisch bis in die fernsten Winkel getragen. Heute ist der Begriff Sprachenstreit in Indonesien, wo noch Hunderte von oft stark verschiedenen Lokalsprachen im täglichen Leben gepflogen werden, sozusagen unbekannt. Sogar die kleine Bewegung für die Loslösung der Provinz Irian Jaya auf Neu-Guinea bedient sich für ihre Bezeichnung der indonesischen Sprache: "Organisasi Papua Merdeka" (Organisation Freies Papua).

c) Vernachlässigte Sozialfragen

Die genannten Pluspunkte - Religionsfriede und nationales Zusammengehörigkeitsgefühl samt Einheitssprache - stehen in scharfem Kontrast zu dem Nachholbedarf, der insbesondere in bezug auf die soziale Gerechtigkeit (5. Sila) offenkundig ist. Die offizielle Interpretation legt für das Erreichen dieses Ziels die Verantwortung weitgehend auf die Schultern des Volkes. "Mit diesem Sila wird dem indonesischen Volk das Recht und die Pflicht zur Verwirklichung der sozialen Gerechtigkeit innerhalb der Gesellschaft bewußt gemacht", heißt es in den Ausführungen zum bedeutsamen Beschluß des Volkskongresses von 1978 über die Neubelebung und Verwirklichung der Pancasila. Und weiter liest man, es werde von jedem Einzelnen erwartet, daß er sich so verhalte, wie es die Familientradition und das alte Prinzip der Nachbarhilfe ("gotong royong") verlangen, daß er gerecht sei, ein Gleichgewicht zwischen Recht und Pflicht anerkenne, die Rechte anderer respektiere, hilfsbereit sei, andere nicht ausnütze, nicht verschwenderisch lebe oder dem Luxus verfallende öffentliche Interessen schädige, arbeitsam sei, die Werke anderer respektiere und mit allen gemeinsam für die Verwirklichung der sozialen Gerechtigkeit einste-

he.(11) Von einer Pflicht der öffentlichen Hand zum aktiven Wirken für den sozialen Ausgleich ist hier nicht die Rede. Es zeigt sich im Gesamtzusammenhang, daß der Volkskongreß im genannten Beschluß das Verhalten von Regierung und Verwaltung gänzlich außer Acht läßt. Das war sicherlich nicht die Meinung der Verfassungsgeber, welche namentlich in Artikel 33 unter der Kapitelbezeichnung "soziale Wohlfahrt" sehr direkt auf das 5. Sila Bezug nahmen, indem sie vorschrieben, wie die Wirtschaft zum Wohl des Volkes zu organisieren sei (siehe auch Ziffer 3 am Schluß). Tatsächlich greift der Staat auf mannigfache Weise ins Wirtschaftsleben ein, etwa indem er Kooperativen vorschreibt, den Handel mit lebenswichtigen Gütern monopolisiert oder den Verkehr sonstiger Schlüsselprodukte irgendwie kontrolliert. Es ist durchaus verständlich, daß das Hauptnahrungsmittel Reis, an dessen Produktion etwa die Hälfte aller Indonesier beteiligt ist, zu festen Preisen vom Staat übernommen, gelagert und abgegeben wird. Weniger im Interesse des sozialen Ausgleichs dürfte indessen die Vergabe von Ausnahmelizenzen an einzelne Handelsfirmen für Produkte wie Zement, Dünger oder die in der Zigarettenindustrie begehrten Gewürznelken sein. Warum sollte nun auf einmal die Versorgung der Insel Flores (ca. 1 Million Einwohner) mit Treibstoffen nur noch durch eine einzige Privatfirma möglich sein, die sich dieses Privileg natürlich etwas kosten lassen muß? Der Bauunternehmer, der uns von dieser neuen Maßnahme kürzlich berichtet hat, muß nun alle Wochen zwei- bis dreimal einen Lastwagen auf die Tagereise zur Hafenstadt schicken, um ein paar Fässer zu bekommen, was meistens mißlingt. Früher, zu Zeiten des freien Wettbewerbs, gab es die Treibstoffe am nahen Hauptort reichlich. Ähnlich war es mit dem Zement schon vor einigen Jahren gegangen. Auch die vielfach erzwungenen Kooperativzusammenschlüsse erfolgen oft nur zu dem Zweck, der anordnenden Behörde einen Vorteil zu verschaffen.

Dieser Art des Staatsinterventionismus, die wenig mit sozialem Ausgleich zu tun hat, liegen unter anderem Denk- und Verhaltensweisen zugrunde, die kaum einflußbar sind. Da sich eine eigene Verwaltungstradition während der Kolonialzeit nicht entwickeln konnte, erstaunt es wenig, daß beamtete Stellen heute mehr als Pfründen denn als Dienst am Volk angesehen werden. Die meist katastrophal niedrigen Gehälter im aufgeblähten Staatsapparat fördern eine solche Auffassung zwangsläufig. Auf dem glücklichen Inhaber eines der begehrten Verwaltungsposten lasten überdies Loyalitätspflichten seiner weitverzweigten Verwandtschaft gegenüber, so daß er in der Regel von der Bereicherung nicht allzuviel

selbst behalten kann. Dafür gewinnt er an Status und darf sich eine gewisse Selbstherrlichkeit erlauben. Ihr gegenüber steht die sie ermöglichende apathische Unterwürfigkeit der Befehlsempfänger in der noch stark feudalistisch geprägten Gesellschaft. Man hat es also mit Wechselwirkungen in einem festgefügt System zu tun. Entsprechend ist mit punktuellen Maßnahmen wie den periodischen Antikorruptionsfeldzügen, von denen die "oberen Etagen" oder gar die Streitkräfte jeweils ohnehin ausgeschlossen werden, nichts Dauerndes zu erreichen. Es genügt auch nicht, an die erhabene Tradition der dörflichen Gemeinschaftshilfe zu appellieren. Die Bedürfnisse des heutigen Bürgerdaseins gehen weit über die Möglichkeiten jener aus Zeiten der administrativen Subsistenzwirtschaft stammenden Einrichtung hinaus. Notwendig sind frische Impulse auf allen Stufen, die gleichsam gesamthafte Umdenken bewirken - beinahe ein Ding der Unmöglichkeit, zumindest auf kürzere Frist.

d) "Gelenkte Demokratie"

Auch das 4. Sila, welches eine repräsentative Demokratie von spezifisch indonesischer Ausgestaltung zum Gegenstand hat, harrt noch seiner sinngerechten Erfüllung. Zwar nimmt Indonesien für sich noch in Anspruch, mit der "Pancasila-Demokratie" eine dem Land besonders angemessene Staatsform gefunden zu haben. Es stellt sich aber die Frage nach dem wirklichen Anteil des demokratischen Elements im Führungssystem, auch wenn der aus der späteren Sukarno-Zeit stammende Begriff der "gelenkten Demokratie" nicht mehr offiziell verwendet wird. In der "Pancasila-Demokratie" kann es gemäß der Deutung des Volksrats weder zu einer Diktatur der Mehrheit noch zu einer solchen der Minderheiten kommen, weil im Prinzip offene Spaltungen in verschiedene Lager von vornherein vermieden werden.⁽¹²⁾ Beratungen sowohl im Parlament wie in anderen Gremien laufen nach dem Konzept des gründlichen Ausdiskutierens einer Sache ab. Wenn einmal alle Beteiligten von der Notwendigkeit einer gemeinsamen Lösung überzeugt sind, dann wird diese vom Vorsitzenden formuliert und von den Mitgliedern als Beschluß akzeptiert. Man hat es hier mit altüberlieferten Gebräuchen und Vorstellungen zu tun, die im Ausdruck "musyawarah-mufakat" (etwa: ausdiskutieren-beschließen) zusammengefaßt sind. Nach diesem System gibt es eigentlich keine Abstimmungen innerhalb eines Entscheidungsgremiums; die einzelnen Beteiligten haben vielmehr zu merken, wann der Moment zum Einschwenken auf eine allseits akzeptable Linie gekommen ist. Das indonesische Parlament, namentlich aber der verfassunggebende und den Präsidenten wählende Volkskongreß als Teil

des Parlaments, führt nur in Ausnahmefällen Sachabstimmungen durch, wenn es ausdrücklich verlangt wird. (Ein solcher seltener Fall war gerade der erwähnte Beschluß MPR Nr. II/1978 über die Neubelebung und Verwirklichung der Pancasila, der gewissen islamischen Gruppen schwer zu schaffen machte.)

Als Beobachter steht man unter dem Eindruck, daß für den einzelnen Parlamentarier Loyalitäten und Abhängigkeiten bestimmend sind, die ein unabhängiges Auftreten so gut wie unmöglich machen. Die Figur des unerschrockenen Einzelkämpfers paßt nun einmal schlecht ins Bild der indonesischen Gesellschaft, wo die Geschicke des Individuums vorwiegend durch die Großfamilien, die Sippe oder die Berufssparte bestimmt werden. Die Regierung mit ihrem Verwaltungsapparat als der größten und wichtigsten Organisation im Land, hat natürlich die meisten Fäden in der Hand. Verliert sie diese auch nur zum Teil, dann dürften ihre Tage rasch gezählt sein. Der Indonesier reagiert prompt auf Zeichen der Schwäche bei denen, die zum Regieren bestimmt sind. Besitz der Macht bedeutet für ihn noch weitgehend Legitimation der Macht.(13) Aber die Regierung sitzt zur Zeit fest im Sattel, nicht zuletzt mit Hilfe eines die Parteienzahl auf drei beschränkenden Gesetzes. Auf dieser Basis - eine Erungenschaft der "Neuen Ordnung" Suhartos - gelang es ihr mit Leichtigkeit, über das allgegenwärtige Heer ziviler und militärischer Funktionäre eine zuverlässige Mehrheitspartei zu formieren, die sogenannte GOLKAR (von "golongan karya" - funktionelle Gruppen). Nur am Rand sei vermerkt, daß der Präsident dazu noch fast ein Viertel der Parlamentarier selbst ernennen darf, es fehlen somit die "checks and balances", wie sie etwa das Verhältnis zwischen dem amerikanischen Präsidenten und dem Kongreß kennzeichnen, während im übrigen die präsidentiellen Befugnisse in beiden Systemen ähnlich weit gefaßt sind. Man muß aber Sukarnos Nachfolger, Suharto, zubilligen, daß er anders als sein Vorgänger die verfassungsmäßigen Verfahren bisher stets respektiert hat, indem Rhythmus und Prozedere von Wahlen oder Amtsablösungen einigermaßen korrekt eingehalten worden sind. Aus Gesprächen mit Leuten aller Schichten will uns scheinen, daß dem Durchschnittsindonesier dieses runde Laufen der Verfassungsmechanik letztlich mehr bedeutet als eine klare Antwort auf die Frage, ob die Volksvertreter oder der Präsident das gewichtigere Wort zu sprechen haben. Der Mann aus dem Volk ist im allgemeinen mit der heutigen, betont auf die wirtschaftliche Entwicklung ausgerichteten Politik einverstanden; er empfindet Mängel hauptsächlich im Bereich ihrer Durchführung.

e) Toleranz und Diskriminierung

Von den fünf Geboten scheint uns das zweite, welches an die Würde des Menschen erinnern soll, am wenigsten greifbar im Bewußtsein der Bevölkerung vorhanden zu sein. Sukarno hatte diesem Sila zunächst eine außenpolitische Funktion verliehen, indem er es dem isolierenden Nationalismus als Korrektiv mit der Bezeichnung "Internationalismus" gegenüberstellte. Heute rückt die offizielle Deutung das Gleichheitsprinzip im inneren Verhältnis in den Vordergrund: Es sollen keine Unterschiede nach Volksstamm, Familienherkunft, Religion oder Glauben, Geschlecht, sozialer Stellung, Hautfarbe und ähnlichen Merkmalen gemacht werden. Auch ein gewisses Selbstbewußtsein wird gepredigt: Man soll mutig für das Wahre und Gerechte eintreten. Nur noch bruchstückhaft schimmert schließlich die bittere Erfahrung der rassischen Diskriminierung während der Kolonialzeit durch, wenn es zum Schluß heißt, man soll sich bewußt sein, daß die Menschheit überall auf ein und derselben Stufe stehe und sich die indonesische Nation daher als Teil der weltweiten menschlichen Gemeinschaft empfinden könne. (14) Konsequenterweise müßte diese Regel auch auf das bisweilen explosive Verhältnis zwischen den autochthonen Indonesiern und den später zugewanderten Chinesen Anwendung finden, oder die Behandlung der noch wenig entwickelten Randgruppen im Inneren der großen Inseln, namentlich in West-Neuguinea, beeinflussen. Auf solche "Internas" lassen sich aber die staatlichen Pancasila-Kommentatoren gar nicht ein. Auswüchse javanischen Rassendünkels gegenüber den annektierten Ost-Timoren oder den rückständigen Papua kommen leider immer wieder vor; sie gehen in der Regel auf das Konto des Militärs. In ein ähnliches Kapitel gehört die sonderbare Art, Justiz zu üben bzw. dies stillschweigend zu tolerieren, wie es anlässlich der letztjährigen Welle von Fememorden an größeren und kleineren Kriminellen vor allem in Jakarta geschah. Über die Namen der Verantwortlichen wurde im Volk zwar gemunkelt, doch die Vertuschungs- und später Beschönigungsversuche der zuständigen Stellen drückten alles andere als eine besondere Sorge für Menschenrechte aus. (15) Man mag sich bei solcher Gelegenheit auch wieder an die Tausenden von politischen Gefangenen aus der Zeit des mißglückten kommunistischen Putsches vom 30. September 1965 erinnern. Manche sind über 13 Jahre lang ohne gerichtliches Verfahren in Lagern festgehalten worden, bis sie schließlich - nicht zuletzt auf amerikanischen Druck hin - freikamen. Auch in diesem ganzen Bereich richtet sich die Pancasila-Lehre wesentlich an die Vertreter der Staatsgewalt. Sie werden darüber hinaus durch Artikel 27 der Verfassung zur Beach-

tung der Gleichheit aller Einwohner vor dem Recht und gegenüber der Verwaltung angehalten.

Gesamthaft gesehen sind die Indonesier allerdings ein bemerkenswert tolerantes Volk. Sie belieben, ihre Gunst gleichmässig auf andere Nationen zu verteilen und akzeptieren auch im eigenen Land andersartige Gruppen a priori, sofern nicht die politischen oder wirtschaftlichen Verhältnisse stark gestört sind.

Wichtige positive Auswirkungen können also dem von Sukarno der jungen Republik mit auf den Weg gegebenen Leitbild durchaus attestiert werden. Wir denken dabei hauptsächlich an den Religionsfrieden, die sprachliche Einheit, den Verfassungsrespekt zumindest im formalen Bereich und, vor allem, das nie zuvor gekannte Zusammengehörigkeitsgefühl, das in den verschiedenen Landesteilen heute spürbar ist. Ob sich diese Wirkungen auch ohne den eifrig betriebenen Pancasila-Kult eingestellt hätten, weil sie einfach im Zug der Zeit oder in der Gewalt der Regierung lagen, ist letztlich eine müßige Frage. Die Indonesier sind stolz auf ihre "eigene" Staatsphilosophie und wissen um deren Bedeutung als einigendes Konzept. Mit den fünf Geboten verfügen Volk und Regierung über eine Zielvorstellung bzw. einen Maßstab, an dem sich die tatsächliche Entwicklung ausrichten und bewerten läßt. Man sieht auch allgemein ein, daß tiefverwurzelte aber unerwünschte Verhaltensweisen einer Gesellschaft nicht über Nacht zu ändern sind. "Es kann noch hundert Jahre dauern, bis sich die Pancasila durchsetzen", sagte uns ein einfacher Dorfbewohner in Flores. Gleichwohl müssen die Anstrengungen zur Konkretisierung weitergeführt werden. Sonst macht sich ein in Ansätzen bereits vorhandener Zynismus breit, aus dessen Optik die fünf Gebote als wohlklingende aber leere Verfassungsprosa erscheinen, wenn nicht gar als Instrumente der Regierungswillkür. Gerade jetzt, da nach den turbulenten Widerstands- und Gründerjahren sowie Sukarnos späterer Flucht in abenteuerliche Unternehmungen eine Periode beachtlicher politischer und wirtschaftlicher Stabilität eingesetzt hat, steigen die Erwartungen in bezug auf die allseitige Respektierung dieser anerkannten Gebote von Gerechtigkeit und Ethik. Was noch am meisten fehlt, sind Mechanismen zur Verhinderung bzw. Korrektur der häufigen Übergriffe seitens der Verwaltung auf Grundrechte des Einzelnen, gefolgt von einer aktiven Ausgleichs- und Sozialpolitik. Aber auch eine konstantere Interpretation der fünf Regeln tut not.

Die neue Pancasila-Kampagne

Die führenden Kreise des Landes haben den Erwartungsdruck schon vor einer Weile erkannt und entsprechend gehandelt. 1978 erteilte der alle fünf Jahre zusammentretende Volkskongreß, das nominell höchste Staatsorgan, dem Präsidenten den Auftrag, für die Neubelebung und bessere Verwirklichung der Pancasila besorgt zu sein. Die Initiative dazu war allerdings vom Präsidenten selbst ausgegangen. Ein beunruhigendes Signal hatten die Wahlen von 1977 gegeben, wo es der islamischen Sammelpartei ausgerechnet im Bezirk Jakarta gelungen war, die Mehrheit zu erringen. Aber auch andere Anzeichen hatten erkennen lassen, daß die wohl etwas allzu einseitig auf Wirtschaftskurs steuernde Regierung der "Neuen Ordnung" die ideologische Komponente nicht länger vernachlässigen durfte. Der Geist von Sukarno ging um, viele vermißten den charismatischen Volkstribunen, der zehn Jahre zuvor endgültig von der politischen Bühne verschwunden war.

Gestützt auf seinen Auftrag schuf Suharto unverzüglich ein erst sieben-, dann neun-köpfiges Beratungsorgan, das heute unter der Leitung von Dr. Ruslan Abdulgani, einem ehemaligen Außen- und Informationsminister unter Sukarno, steht. Binnen weniger Monate entstand ein erstes Aktionskonzept. Suharto nahm sich der Sache höchstpersönlich an und setzte, wie Abdulgani dem Verfasser erläuterte, spontan gewisse Akzente. So wünschte er beispielsweise, daß den Belangen der Frauen und der Jugend besondere Aufmerksamkeit geschenkt werde, und er akzeptierte den Wunsch der Beratungskommission nach völliger Unabhängigkeit gegenüber der Verwaltung, indem er für die Durchführung der geplanten Aktionen einen eigenen, dem Informationsministerium angegliederten Dienstzweig einrichten ließ. Innerhalb von etwa drei Jahren sind Kaderkurse konzipiert, Schulbücher aufgelegt und für die Öffentlichkeit bestimmte Dokumentationen zusammengestellt worden. Seit etwa drei Jahren läuft nun die Kampagne auf vollen Touren. Jedermann, der irgendwie organisatorisch erfaßt werden kann - von Chefbeamten und Leitern größerer Privatunternehmen bis hinab zu den Primarschülern - muß sich einem zweiwöchigen Kurs bzw. äquivalenten Schulprogrammen unterziehen. Es geht dabei straff zu, Absenzen werden kaum geduldet. Ja, damals habe er mit Rauchen begonnen, vertraute uns ein Manager im Erdölgeschäft an, um dann aber gleich beizufügen, daß das nicht zynisch gemeint sei; er halte an sich die Pancasila für eine echte Errungenschaft der Nation, nur könne das nötige Umdenken

wohl nicht einfach mit sanfter Gehirnwäsche bewerkstelligt werden, es brauche vielmehr auch strukturelle Reformen.

Schwachstellen: Statt justiziabler Normen politisches "à la carte"

Wie oben an verschiedenen Stellen erwähnt worden ist, heben die offiziellen Pancasila-Kommentare die Bedeutung der fünf Gebote für den Einzelnen als Individuum, Familienangehöriger und Glied der Volksgemeinschaft hervor, während von den Pflichten des Staates gegenüber dem Einzelnen bzw. dem Volk insgesamt praktisch nicht die Rede ist. Nirgends wird der Bürger auf seine Rechte aufmerksam gemacht, mit denen er sich allenfalls gegen Verwaltungsakte wehren kann, welche die Pancasila verletzen. Hierin sehen wir eine hauptsächlichste Schwachstelle im Pancasila-System. Streng juristisch aufgefaßt, können die fünf Gebote als Bestandteil der Verfassungspräambel allerdings nicht direkt klagbare Rechte vermitteln, sondern sie sind Richtlinien für die Interpretation der eigentlichen Verfassungsartikel. Dort sind sie allerdings zu einem großen Teil konkretisiert, wie wir oben erwähnt haben. Aber auch die Regierungsdoktrin präsentiert dem Volk die Pancasila als mehr denn nur Interpretationshilfen für das Verfassungsverständnis; sie erscheinen vielmehr als allgemein verpflichtende moralische Grundsätze, wobei der Unterschied zwischen moralisch verpflichtend und rechtlich verpflichtend im indonesischen Kontext nicht unbedingt mit der westlichem Rechtsdenken eigenen Akribie herauszukristallisieren ist. Das Volk verlangt nach ebenso guter Logik, daß das Verhalten von Beamten mit der gleichen Elle gemessen werde, wie dasjenige von Privatleuten. Es sieht z.B. nicht ein, warum pensionierte Armeeangehörige in Staatsbetrieben weiterbeschäftigt werden, wo sie neben ihrer Pension noch ein Gehalt beziehen aber auch unnötigerweise einen gesuchten Arbeitsplatz belegen. Oder man will nicht verstehen, falls man indonesischer Staatsbürger chinesischer Abstammung ist, wie die zahllosen von findigen Beamten abverlangten Sondersteuern (sprich: Loskaufsummen für Verwaltungsschikanen) mit dem Postulat der Rassengleichheit im Einklang stehen sollen. Die Liste solcher Ungereimtheiten läßt sich beinahe beliebig weiterführen.

Eine zweite Schwachstelle ist das Fehlen einer unabhängigen Autorität, die über die Interpretation und Anwendung der Pancasila wacht. Indonesien kennt keine Verfassungsgerichtsbarkeit, und das Parlament ist zu sehr in der Hand des

Präsidenten, als daß es diese Rolle übernehmen könnte. Demgemäß lassen sich die fünf Gebote relativ frei von der jeweiligen Regierung für bestimmte Zwecke im Rahmen der Tagespolitik einsetzen. Natürlich muß ein neues Verfassungskonzept sukzessiv nach allen Seiten hin getestet werden. Bedenklich wird es dann, wenn das ursprünglich anvisierte ausgewogene Ganze aus dem Blickfeld entschwindet und einzelne Silas zur Verfolgung von Momentaninteressen herangezogen werden. Abdulgani hat uns fünf historische Anwendungsperioden der Pancasila erläutert. Von 1945 bis 1950 ging es um die Erringung der faktischen Unabhängigkeit und gleichzeitig um die Verteidigung der säkularen Staatsidee gegenüber der aufkeimenden islamisch-orthodoxen Bewegung "Darul-Islam". Von 1950 bis 1959 galt es, nach einem föderalistischen Intermezzo die Einheit des Landes angesichts verschiedener Sezessionsbestrebungen und der Tendenz der politischen Aufsplitterung in Dutzende von Parteien zu verteidigen. Von da bis 1965 drohte der Republik Gefahr hauptsächlich seitens der anschwellenden kommunistischen Bewegung, der Sukarno schließlich mehr als nur Sympathie entgegenbrachte. Auf den mißglückten Putschversuch vom 30. September 1965 folgte eine Phase der Abrechnung, des Neubeginns und der vorerst zögernden Besinnung auf den tieferen Gehalt der Staatsphilosophie. Mit dem Volksratsbeschluß von 1978 zur Neubelebung und Verwirklichung der Pancasila-Lehre hat die gegenwärtig noch andauernde Phase begonnen. Verallgemeinernd läßt sich sagen, daß die Pancasila in den ersten vier Perioden hauptsächlich gegen und kaum für etwas eingesetzt wurden, nämlich gegen Strömungen und Bewegungen, die jeweiligen Hütern der etablierten Ordnung als zu gefährlich erschienen. Man bekämpfte die Kolonialmacht, den religiösen Fundamentalismus, die Sezession, später die einst geduldeten Kommunisten; man beargwöhnte schließlich das durch den Zickzackkurs angeschlagene politische Leben überhaupt und steckte die Parteien in die Zwangsjacke des Wahlgesetzes von 1969, nach welchem der Präsident faktisch selbst über die Zulassung von Parteien entscheiden kann.(16) Für den Aufbau von innen her bzw. für Verbesserungen der sich anbahnenden Ordnung - zumindest was die Erfüllung des politischen Auftrags selbst betrifft - reichte die Pancasila-Lehre und das ihr zur Verfügung stehende Instrumentarium bisher noch nicht aus. Mit der gegenwärtigen landesweiten Kampagne, mehr aber noch mit der Schaffung der Pancasila-Kommission als Gralshüterin des staatlichen Leitbilds, wäre die Chance für einen bedeutsamen Akzentwechsel an sich gegeben. Not tut die Errichtung eines gesicherten dogmatischen Fundaments, auf dem die

praktische Anwendung der Pancasila innerhalb anerkannter, nicht ohne weiteres verrückbarer Grenzen erfolgen wird. Lehre und Praxis sollten sich fortan auch ernsthaft mit dem Verhältnis zwischen Bürger und Verwaltung auseinandersetzen.

Ansätze der Verwaltungskontrolle

Gewiß kennt auch Indonesien eine Verwaltungskontrolle mit Generalinspektoren an der Spitze in jedem einzelnen Ministerium. Diese Einrichtung hat kürzlich eine bedeutende Verstärkung erfahren, indem sämtliche Generalinspektoren in einer Gruppe zusammengefaßt und der direkten Aufsicht des Vizepräsidenten der Republik unterstellt worden sind. Dadurch erhielt erstmals auch der Vizepräsident eine praktische Funktion. Dieses Kontrollsystem ist jedoch in erster Linie ein internes. Gleichwohl gibt es informelle Möglichkeiten, um Klagen gegen Verwaltungsakte von außen her an die zuständigen Stellen zu tragen, ohne dabei den ordentlichen Rechtsweg beschreiten zu müssen. Indonesischer Gepflogenheit entsprechend wendet man sich mit Vorteil an eine Persönlichkeit oder ein Organ von Einfluß, durch deren Vermittlung das Anliegen dann vorgetragen wird. Ein Beispiel hat uns der katholische Bischof von Bali mitgeteilt: Aus verschiedenen Landesgegenden sind Klagen über das forsche Vorgehen der Familienplanungsequipen laut geworden; die Funktionäre hatten - wohl nicht zuletzt im Hinblick auf versprochene Prämien - mit handgreiflichen Methoden für die Geburtenkontrolle geworben, in einzelnen Fällen sogar unter Hinzuziehung militärischer Hilfe, indem nicht unterschriftswillige Ehemänner Spießbruten laufen mußten. Die Konferenz der Christlichen Kirchen Indonesiens protestierte dagegen und konnte den Religionsminister, einen Moslem, dazu bewegen, die Sache im Kabinett zur Sprache zu bringen. Verschiedene Verantwortliche sollen hierauf gemäßregelt worden sein. Eine andere Adresse für Beschwerden aus dem Volk ist die Staatssicherheitsbehörde "KOPKAMTIB". Sie befaßt sich allerdings in erster Linie mit der politischen Ruhe und Ordnung im Land, hat jedoch auch schon im Rahmen von großangelegten Antikorruptionsfeldzügen Fälle von Verwaltungswillkür untersucht.

Die genannten Varianten des außergerichtlichen Klageeventils sind allerdings kaum die Lösung des Problems. Es handelt sich letztlich um eine Selbstkontrolle der Verwaltung; insbesondere besteht kein Zwang zum Eintreten auf Beschwerden. Das Schicksal von Klagen aus dem Volk ist somit ganz

vom freien Ermessen der Verwaltungsspitze bzw. der Regierung abhängig, nicht unerheblich aber auch vom Einsatz eines bedeutenden Gönners. Und schließlich kann der Erfolg bestenfalls in der Korrektur behördlichen Verhaltens bestehen, nicht aber im Ausgleich für bereits erlittenes Unrecht. Doch angesichts des noch niedrigen Entwicklungsstandes der Justiz in Indonesien hat diese außergerichtliche Beschwerdemöglichkeit gleichwohl ihren Wert. Der Indonesier sucht ohnehin höchst ungern Gerichte auf, da sie für ihn selbst im nichtpönalen Bereich den Hauch des "Strafenden" haben. Er liebt schon das kontradiktorische Verfahren gerichtlicher Rechtsfindung nicht, denn es läuft seiner Auffassung von der Harmonie der Dinge als höchstem Gebot zuwider. Auch die Beschlüsse von parlamentarischen und anderen Ratskollegien kommen ja in Indonesien, wie erwähnt, nach einem eigenen, die offene Konfrontation vermeidenden Verfahren zustande. Die verbreitete Gerichtsscheu hat allerdings noch andere Ursachen. Das Volk ist von der richterlichen Gerechtigkeit heute noch keineswegs überzeugt, besonders wenn in Auseinandersetzungen zwischen dem Einzelnen und dem Staat zu urteilen ist. Der Justiz fehlt von allen öffentlichen Gewalten die Tradition am meisten. Unabhängige Gerichte gab es ja früher unter der Herrschaft totalitärer Landes- und Lokalfürsten nicht, und das während der Kolonialzeit geltende Recht war für die Einheimischen gerade gegenüber der Administration diskriminierend. Unter diesen Umständen liegt es näher und paßt es besser ins herkömmliche paternalistische Konzept, daß man sich direkt an den betreffenden Verwaltungszweig wendet.

Damit sich eine dem Bürger zugängliche Verwaltungskontrolle jedoch solide herausbilden kann, scheint es uns unerläßlich, daß ein einfaches, übersichtliches Verfahren geschaffen wird, daß eine systematische Sammlung von Pancasila-Interpretationen und relevanten Entscheidungen entsteht, und daß der Bürger mehr als bisher zur Verteidigung seiner Rechte gegenüber dem Staat ermutigt wird. Die noch weitverbreitete, im traditionellen Wertsystem geradezu gebotene Unterwürfigkeit gegenüber Vertretern der Macht hat an vielen Mißständen ebenso schuld wie die Zügellosigkeit großer und kleiner Machthaber. Erforderlich sind also nicht nur Maßnahmen bzw. Reformen im Bereich der staatlichen Organisation, sondern auch im Bereich der Erziehung und Aufklärung des Volkes.

Ausblick

Mit der Einsetzung der Pancasila-Kommission und der ausführenden Verwaltungszweige wurde der Prozeß der Pancasila-Vertiefung auf Dauer angelegt. Der Kommissionsvorsitzende erklärte sich dem Verfasser gegenüber befriedigt über die Bereitschaft der für die Meinungsbildung wichtigen Gruppierungen des Landes, ihre Anliegen an den Pancasila auszurichten. Er spielte dabei insbesondere auf die einflußreiche Vereinigung der islamischen Theologen an, die nach längerem Zögern doch noch zur Entsendung eines Vertreters in die Kommission bereit war. Gegenwärtig beschäftigt sich die Kommission vor allem damit, in Kontakten mit verschiedensten Kreisen Fragen zu sammeln, die Hinweise auf die Erwartungen der durch die Kampagne sensibilisierten Bevölkerung geben könnten. Die direkte Verbindung mit dem Präsidenten und seinem Kabinett besteht weiter. Als gewiegter Ausgleichspolitiker hat Suharto verschiedentlich ein feines Ohr für Äußerungen von der Basis gezeigt. Es ist also durchaus möglich, daß die Arbeiten der Kommission einmal zu spürbaren Verbesserungen im Verhältnis zwischen Volk und Verwaltung führen. Als ermutigende Neuerung ist sicherlich die Einschaltung des Vizepräsidenten als oberste Kontrollinstanz zu sehen. Wie immer die weiteren Schritte aussehen mögen, sie werden jedenfalls einen eigenen "indonesischen" Charakter haben, wie ihn das indonesische Staatsverständnis vorschreibt; dies muß sich der ausländische Betrachter bei einer Beurteilung stets vor Augen halten. Zur Zeit steht immerhin fest, daß die Pancasila in den 40 Jahren seit ihrer Verkündung nichts an Ausstrahlung und Überzeugungskraft eingebüßt haben, wie das die Tatsache der landesweiten intensiven Auseinandersetzung mit ihnen deutlich belegt.

Summary

When Indonesian independence became a distinct possibility during the last months of World War II, the shape of the State was far from clear. There was no convincing political concept to unite the leaders of the various factions, among whom the propagators of an "Islamic Republic" were particularly active. Furthermore, the population had yet to be awakened from servile apathy, and mentally prepared for the foreseeable struggle against the Dutch colonizers. It was Sukarno, an already wellknown nationalist leader, who provided a unifying set of five principles which he termed

PANCASILA (panca = five, sila = principle). These principles were then incorporated into the preamble of the Constitution and much of their content into the body itself. They read in approximate translation: "Belief in God Almighty", "just and civilized mankind", "unity of the Indonesian State", "representative democracy", and "social justice for the whole Indonesian people". Their immediate appeal to the country lay in their combination of traditional values with modern political postulates.

Today, PANCASILA are part of the general education in Indonesia. From interviews with people in several distinct areas and from all walks of life the author concludes that the first principle, having preserved a considerable degree of religious tolerance, and the third principle, being reflected in a growing feeling of national unity and a successfully introduced national language, are held to be the best implemented ones. On the contrary, the fifth principle (social justice) ranks as the least fulfilled one, while principles two, embracing human rights, and four (representative democracy) are seldom fully understood and consequently arouse less interest. Given the present period of relative political stability, expectations as to the proper functioning of the administration have risen, the lack of an active policy to deal with socio-economic problems is increasingly felt. In 1978, the government received a mandate from the People's Congress, the highest legislative body, to undertake efforts towards the strengthening and better implementation of PANCASILA. A nation-wide campaign was launched with the purpose of educating Indonesians in PANCASILA matters. These efforts reveal some major shortcomings of PANCASILA implementation: In regard to the crucial fifth principle emphasis is being placed almost solely on proper behavior of the individual, while no mention is made of the role of the State. Controls over the administrative apparatus have remained largely ineffective. Also, the individual is in no way encouraged to claim his rights or put forward his grievances against the administration. Since an institutionalized system of authoritative interpretation of PANCASILA is missing, no jurisprudence has accumulated to date. Hence, there is a danger, that any one of the five mutually determining principles may be invoked at discretion and outside of the context of the whole set. There is historical evidence for such "a la carte" applications of PANCASILA.

These shortcomings primarily for the opening of easily accessible procedures allowing the individual to seek justice in the light of PANCASILA, preferably not through

the cumbersome and hardly popular court system. The resulting PANCASILA-decisions would contribute to cement the still somewhat vague doctrine regarding the State principles. Such efforts are warranted by the inherent qualities of the principles themselves. As a State philosophy they have so far not lost their appeal to the country.

Anmerkungen

- *) spricht: "Pantscha Sila".
- 1) "Sukarno" - an autobiography as told to Cindy Adams, Gunung Agung (H.K.), Hong Kong, 1965, S. 169.
 - 2) "The Birth of Pantjasila" - stenographische Wiedergabe der frei vorgetragenen Rede, in englischer Übersetzung herausgegeben vom Informationsministerium, undatiert.
 - 3) Donald Wilhelm, Emerging Indonesia, London: Cassell Ltd. 1980, S. 85 f.
 - 4) Zum ganzen Anlaß: "Sukarno", a.a.O., S. 197-199; Wilhelm, a.a.O., S. 109.
 - 5) "Sukarno", a.a.O., S. 135 f., 197.
 - 6) Mitgeteilt von Dr. Ruslan Abdulgani.
 - 7) Notonagoro, Pancasila - secara ilmiah populer, Jakarta: C.V.Pantjuran Tudjuh, 1980 (5.Aufl.), S. 22-24.
 - 8) Übersetzung des Verfassers.
 - 9) Notonagoro, a.a.O., S. 78-81.
 - 10) Wilhelm, a.a.O., S. 85 f.
 - 11) "Buku Materi Pelengkap Penataran", herausgegeben vom Team Pembinaan Penatar dan Bahan Penataran Pegawai Republik Indonesia, o.J., aufgrund des Pancasila-Beschlusses des Volkskongresses vom 22. März 1978 (MPR No. II/1978), S. 48. Es handelt sich um eine Zusammenfassung der Bürgerpflichten gemäß Beschluß des Volkskongresses. Der Volkskongreß selbst hat diese ausführlich in Erläuterungen als Anhang zum Beschluß aufgeführt: "Naskah Pedoman Penghayatan dan Pengamalan Pancasila"; siehe dort insbesondere Abschnitt II, Ziffer 5. (Die Verfassung, der "Pancasila-Beschluß" sowie die Regierungsrichtlinien 1978-1983 sind in einer undatierten Broschüre des Informationsministeriums wiedergegeben.)
 - 12) "Naskah Pedoman Penghayatan dan Pengamalan Pancasila" a.a.O., Abschnitt II Ziffer 4.
 - 13) Zum Konzept der Macht im Weltbild des Javaners: Niels Muelder, *Mysticism and Everyday Life in Contemporary Java*, Singapore: University Press 1978.
 - 14) "Naskah Pedoman Penghayatan dan Pengamalan Pancasila", a.a.O., Abschnitt II Ziffer 2.

- 15) Indonesia - Behind the Secret Killings", in: ASIAWEEK, 20.1.1984, S. 20; Zürcher Zeitung Nr. 16, 20.1.84, S. 2; The Christian Science Monitor, 31.12.1983 - 6.1.1984, S. 11.
- 16) Wilhelm, a.a.O., S. 146.