

## Transmigrasi – das indonesische Umsiedlungsprogramm

Dietrich Kebschull

Wanderungsbewegungen spielen in der Entwicklungsländerforschung seit langem eine große Rolle. Dabei konzentriert sich das Interesse aber im wesentlichen auf die Land-Stadt-Bewegung. Den Wanderungen aus ländlichen Regionen in ländliche Regionen wird wenig Aufmerksamkeit gewidmet.

Eine solche Wanderungsbewegung vollzieht sich gegenwärtig in Indonesien.<sup>1</sup> Diese sogenannte Transmigration umfaßt die Wanderung von den dicht besiedelten Inseln des Zentrums auf die nach wie vor weniger besiedelten und erschlossenen äußeren Inseln. Wenn es nach den Absichten ihrer Initiatoren geht, dürfte diese Form der Migration in absehbarer Zeit Bewegungen wie die Völkerwanderung oder die Besiedlung der Vereinigten Staaten ihrem Umfang nach in den Schatten stellen.

Die Transmigration ist weder mit den früheren Formen der Kolonisierung noch mit Zwangsumsiedlungen – wie sie vor allem in Teilen Afrikas üblich sind – identisch. Um dies zu belegen, gilt es im folgenden, zunächst den Hintergrund und die Ursachen der Transmigration näher auszuleuchten und ihre Ziele und Konzepte zu analysieren.<sup>2</sup> In einem zweiten Beitrag werden später die wichtigsten Probleme bei der Implementierung der Transmigration diskutiert. Den empirischen Hintergrund der gesamten Betrachtung bilden Untersuchungen in Sumatra und Kalimantan sowie in den Herkunftsgebieten Javas.

1 Vgl. G.J. Hugo, Circular migration in Indonesia, in: Population and Development Review, Vol.8 (1982), No. 1, S. 59-83, und J. Hardjono, Transmigration in Indonesia, Kuala Lumpur 1977.

2 Zum System und seinen Hintergründen vgl. M. Holthus, Transmigration. Situation and possibilities, TAD-Report 1, Hamburg 1978 sowie H. W. Arndt, Transmigration, in: Bulletin of Indonesian Economic Studies, Vol. 19 (1983), No. 3, 50 ff.

## 1. Kennzeichnung der Ausgangssituation

### 1.1 Disparitäten und Dualismen

Ausgangspunkt für die Analyse des indonesischen Transmigrationsprogramms ist das Ungleichgewicht der regionalen Verteilung der Bevölkerung zwischen Java und den äußeren Inseln.<sup>3</sup> Java und die kleine Insel Madura haben an der Gesamtfläche Indonesiens einen Anteil von 6,9 %; zugleich leben aber auf dieser geringen Fläche 61,9 % der Bevölkerung des Landes.

Die Bevölkerungsdichte dieser Region liegt heute bereits bei 700 Einwohnern pro qkm. Dies ist wesentlich höher als die Bevölkerungsdichte in oft zitierten dicht oder überstark besiedelten Ländern. Die Vergleichszahlen sind z.B. für die VR China 104, für Indien 210 und für Bangladesch 630 Einwohner pro qkm.

Verschärft wird die Situation Javas durch die hohe natürliche Zuwachsrate der Bevölkerung. Sie beträgt gegenwärtig durchschnittlich etwa 2,3 % für Gesamtindonesien. Außerdem zieht die Zentralinsel, die nach wie vor die günstigsten wirtschaftlichen Möglichkeiten zu bieten hat, eine große Zahl von Bewohnern anderer Inseln an. Auch ohne diese Zuwanderung bedeutet die natürliche Zuwachsrate eines der größten Hindernisse für die wirtschaftliche Entwicklung. Selbst wenn es gelingen würde, den natürlichen Zuwachs auf 2 % pro Jahr zu reduzieren, würden im Jahr 2000 mehr als 1000 Einwohner pro qkm auf Java und Madura leben.

Dabei muß berücksichtigt werden, daß in der indonesischen Wirtschaft nach wie vor der landwirtschaftliche Sektor dominiert. Rund zwei Drittel der gesamten Arbeitskräfte sind in Land- und Forstwirtschaft und in der Fischerei beschäftigt und produzieren dort etwa ein Viertel des Bruttoinlandsprodukts.

Besonders in Java herrschen kleinbäuerliche Betriebe vor. Eine Ausnahme bildet hier lediglich Ost-Java mit einigen Großplantagen. Aufgrund der guten Bodenqualitäten sind heute bis zu drei Ernten pro Jahr möglich. Die Einführung von besserem Saatgut, von Pflanzenschutzmitteln und Dünger hat die Situation der Kleinbauern in den letzten Jahrzehnten ebenfalls wesentlich verbessert. Allerdings reicht der erzielte Fortschritt nicht aus, um die physische Existenz der wachsenden Bevölkerung im landwirtschaftlichen Bereich auf lange Sicht zu sichern.

Dies ist im wesentlichen eine Folge der zu geringen Farmgrößen. Nach dem letzten landwirtschaftlichen Zensus von 1973 verfügen 88,5 % aller indonesischen Bauern über weniger als zwei Hektar, 54,1 % sogar nur über weniger als

3 Zu den Angaben über Bevölkerungswachstum, -verteilung und -dichte, vgl. D. Kebschull, Transmigration in Indonesia, TAD-Report 26, Hamburg 1984, S. 3ff.



0,6 Hektar. Die durchschnittliche Farmgröße in Java beträgt 0,7 ha (verglichen mit 1,8 ha in Sumatra und 2,5ha in Kalimantan). Sie nimmt weiter ab.<sup>4</sup>

Das indonesische Pro-Kopf-Einkommen hat seit 1971 mit einer Rate von 5% pro Jahr zugenommen. Trotz des makroökonomischen Fortschritts und einer Verringerung der Einkommensunterschiede wird nach wie vor geschätzt, daß in Java 57 % der Bevölkerung unterhalb der Armutslinie leben. Dabei sind die Verhältnisse in den ländlichen Regionen noch wesentlich prekärer. Nach einer Untersuchung des Deutschen Instituts für Entwicklungspolitik in Berlin liegt der Anteil der absolut Armen auf Java zwischen 70 und 80 %. Dabei wird der Abstand der javanischen Bevölkerung gegenüber den Einwohnern der Außeninseln permanent größer. Setzt man das Durchschnittseinkommen Indonesiens gleich 100, so erreicht Java lediglich eine Wert von 75,5, während Sumatra auf 166,7 und Kalimantan auf 225,9 käme.<sup>5</sup>

Die Armut betrifft nicht nur die Inhaber der kleinbäuerlichen Betriebe, sondern in weit größerem Maße die Landlosen, für die sehr häufig keine regelmäßigen Arbeitsmöglichkeiten existieren. Gegenwärtig haben etwa 15 % der Arbeitskräfte in Indonesien keine Arbeit. Zusätzlich sind etwa 25 bis 30 % versteckt unterbeschäftigt. Dabei ist die Situation in ländlichen Gebieten im allgemeinen weitaus schwieriger als in den großen Städten. Dies erklärt zum Teil die natürlich auch in Indonensien stattfindende interne Migration aus ländlichen in städtische Gebiete.<sup>6</sup> Mindestens 2 Millionen zusätzliche Arbeitsplätze wären jedes Jahr nötig, allein um die neu auf den Markt drängenden Arbeitskräfte zu absorbieren. Zur Verbesserung der Lebensbedingungen der Bevölkerung und zur Erhöhung der Beschäftigung muß die indonesische Regierung jede Möglichkeit nutzen.

Höchste Priorität werden bei der Verwirklichung dieser Zielsetzungen der Industrialisierung und der Steigerung der landwirtschaftlichen Produktivität eingeräumt. Die Umsiedlung von Bevölkerungsteilen aus den dichtbesiedelten Außeninseln – d.h. die Transmigration – ist nur ein Ansatz unter anderen, um die wirtschaftlichen und sozialen Probleme Indonesiens zu mindern und gehört immer zu einem Paket von Entwicklungsanstrengungen, das auch andere Maßnahmen wie z.B. Familienplanung umfaßt.

4 Vgl. D. Keschull (I), S. 46 ff.

5 Vgl. H. Gsänger, D. Böttcher, Ernährungssicherung und ländliche Armut, Anmerkungen zur Agrarentwicklungspolitik in Indonesien, Berlin, Juni 1983, S. 14ff.; Weltbank, Weltentwicklungsbericht 1980, Washington, D.C. 1980.

6 Vgl. A. Speare, J. Harris, Education, earnings, and migration in Indonesia, in: Economic and Cultural Change, Vol. 34 (1986), No. 2, S. 223-244.

## 1.2 Die Hauptziele der Transmigration

Die notwendige Einschränkung der Rolle der Transmigration innerhalb Indonesiens schließt überzogene Erwartungen im Hinblick auf dieses Instrument nicht aus. Die wechselnden ökonomischen Ziele während der letzten Jahrzehnte lassen dies deutlich werden.<sup>7</sup>

Auffällig ist die in erster Linie wirtschaftliche Begründung und Rechtfertigung der Transmigration. Politische Vorstellungen – wie etwa die Bildung einer einheitlichen Nation und eine stärkere Javanisierung – werden trotz ihrer ebenfalls großen Bedeutung kaum artikuliert. Dabei wird mit der Transmigration massiv ein Prozeß des nation building betrieben, der an die Kolonisierungspolitik im Europa des späten Mittelalters erinnert. Separationsbestrebungen und ähnliche für den Bestand des jungen Inselstaates gefährliche Bewegungen sollen durch die stärkere Präsenz der javanischen Bevölkerung auf den dünn besiedelten Außeninseln verhindert werden. Diese durchaus positive politische Absicht, ein dauerhaftes stabiles Staatsgefüge zu bilden, die aber im Gegensatz zu Zielvorstellungen wie Erhaltung der kulturellen Identität steht, dürfte die wichtigste Erklärung dafür liefern, daß die Transmigration trotz vieler Rückschläge und des hohen finanziellen Aufwandes seit der Gründung Indonesiens immer stärkere Bedeutung erhielt.

Wirtschaftliche Überlegungen allein erwiesen sich für die Transmigrationsbewegung nur als begrenzt tragfähig. Dies gilt insbesondere für die Vorstellungen in den 50er und frühen 60er Jahren, mit Hilfe der staatlichen Transmigration den natürlichen Bevölkerungszuwachs auf den dicht besiedelten Inseln zu neutralisieren. Dabei wurde übersehen, daß die Bevölkerungsproblematik nicht nur aus dem natürlichen Zuwachs resultiert, sondern auch aus der Zuwanderung von anderen Inseln. Außerdem verfügten Java und die kleineren Nachbarinseln in dieser Periode weder über den erforderlichen administrativen Apparat noch über die Infrastruktur, um etwa 2 Millionen Menschen pro Jahr zur Transmigration erfassen zu können und sie auf die entfernten dünn besiedelten Inseln zu transportieren.

Von etwa 1965 bis Mitte der 70er Jahre stand das Ziel der Nahrungsmittelerzeugung stärker im Vordergrund. Die kleine Insel Java versorgte andere dünn besiedelte Inseln wie Sulawesi und Kalimantan mit Nahrungsmitteln – insbesondere mit Reis. Gleichzeitig mußte Indonesien als damals größter Reisimporteur der Welt einen beträchtlichen Teil seiner knappen Deviseneinnahmen zur Finanzierung entsprechender Einfuhren verwenden. Transmigration wurde in dieser Situation als ein Mittel angesehen, um zusätzliche Anbauflächen auf den Außeninseln,

7 Vgl. D. Keschull (II), Transmigration. Indonesiens organisierte Völkerwanderung, Bonn 1984, S. 7 ff.



auf denen große brachliegende Agrarpotentiale vermutet wurden, zu erschließen und die Nahrungsmittelproduktion zu steigern.

Bodenqualitäten und Klimabedingungen setzten jedoch der Nahrungsmittelsteigerung durch die Transmigration enge Grenzen. Ebenfalls hinderlich wirkte sich das äußerst geringe Tempo der Umsiedlung aus. Die geringe Zahl von Transmigranten erlaubte keinen qualitativ durchschlagenden Effekt.

Spätestens seit Beginn des dritten Fünf-Jahres-Plans in Indonesien im Jahre 1979 gilt die Umsiedlungspolitik nunmehr als wichtige Maßnahme zur regionalen Entwicklung.<sup>8</sup> Ihre Aktivitäten sollen entscheidend dazu beitragen, die Außeninseln zu erschließen, landwirtschaftliche und gewerbliche Produktionen aufzubauen und die infrastrukturellen Voraussetzungen für die weitere Entwicklung zu schaffen. Transmigration soll in dieser Form integraler Bestandteil einer Politik sein, die auf eine ausgewogene regionale Entwicklung zwischen den Zentral- und Außeninseln sowie innerhalb kleinerer Planungsregionen ausgerichtet ist. Die älteren Zielvorstellungen – Minderung des Bevölkerungsdrucks und Steigerung der Nahrungsmittelproduktion – haben heute gegenüber dem Ziel der Regionalentwicklung eine geringere Priorität.

## 2. Das Transmigrationssystem

### 2.1 Die Rolle der staatlichen Förderung

Eine spontane Umsiedlungsbewegung in großem Ausmaß wird durch psychologische und soziale Einflüsse ebenso behindert wie durch fehlende Kenntnisse über die tatsächlichen Möglichkeiten auf den Außeninseln.<sup>9</sup> In Java gilt nach wie vor die von Clifford Geertz beobachtete involutorische Entwicklung.<sup>10</sup> Bei wachsender Familiengröße und Bevölkerung werden die Agrarfläche und die Erträge auf einer immer größeren Kopfzahl aufgeteilt. Die Armut wächst stetig. Dieser involutorische Prozeß wird gestützt durch soziale Normen und die tiefe Verhaftung der bäuerlichen Bevölkerung in ihrer Umgebung (Immobilität).

Zur Überwindung dieser Hindernisse übernahm die indonesische Regierung Planung und Organisation des Transmigrationsprogramms. Die damit gewährten

<sup>8</sup> Vgl. H. W. Arndt, R. M. Sundrum, Transmigration: land settlement or regional development, in: Bulletin of Indonesian Economic Studies, Vol. 13 (1977), No. 3, S. 72 ff.

<sup>9</sup> Vgl. D. Keeschull (I), S. 11 f.

<sup>10</sup> Vgl. C. Geertz, Agricultural involution. The process of ecological change in Indonesia, Berkeley and Los Angeles 1963.

Hilfen und Anreize sind wie das gesamte Programm zeitlich befristet. Im Vordergrund stehen eine intensive und systematische Information und die Motivierung der Bevölkerung zur Transmigration. Nach dieser Startphase soll langfristig ein breiter Strom spontaner Transmigranten ohne staatliche Unterstützung in die weniger besiedelten Regionen des Landes fließen. Bis heute spielt allerdings die spontane Transmigration nur eine sehr untergeordnete Rolle. Um eine zu starke Abhängigkeit von staatlichen Programmen zu verhindern, werden deshalb neue Zwischenformen zwischen staatlicher und spontaner Wanderung gesucht und zum Teil schon praktiziert.

## 2.2 Formen der Transmigration

Trotz der Bemühungen, die spontane Transmigration zu verstärken, wird zumindest innerhalb dieses Jahrzehnts die offizielle Transmigration größere Bedeutung behalten. Sie umfaßt:

1. öffentliche Transmigration (transmigrasi umum): Planung und Implementierung erfolgen ausschließlich durch staatliche Organisationen. Sie sind auch für die Anreize zuständig.
2. spontane Transmigration (transmigrasi swakarsa):<sup>11</sup> Die wichtigste Form zeichnet sich durch die Einrichtung sogenannter Nucleus Estates mit Smallholdern (NES-Typ) aus. Organisator ist das Direktorat für Plantagen im Landwirtschaftsministerium. Die Transmigranten arbeiten in der neuen Umgebung zunächst als Arbeiter auf Plantagen und werden später nach der Landrodung und Bepflanzung Eigentümer von Smallholderfarmen. Sie müssen sich vertraglich verpflichten, ihren Plantagenanteil nicht an Dritte zu veräußern. Sowohl bei der spontanen als auch bei der öffentlichen Transmigration stammen die Umsiedler grundsätzlich aus Java, Bali, West-Nusatenggara und Madura. Spontane Transmigranten müssen i. d. R. die Transportkosten in die neuen Siedlungsgebiete selbst tragen.
3. lokale Transmigration (transmigrasi lokal). Sie umfaßt die Umsiedlung von Familien aus einem Teil einer Insel in einen anderen Teil derselben Insel (z.B. das Resettlement innerhalb Sumatras oder innerhalb der Provinz West-Sumatra). Provinzen, die bereits für die inter-insulare Transmigration geschlossen sind, können im Rahmen der lokalen Transmigration auch weiterhin besiedelt werden.

<sup>11</sup> Vgl. M. Sumarjatinsih, Spontaneous transmigration in South Sumatra, Rom 1985.



4. Einbeziehung der lokalen Bevölkerung in die neuen Siedlungen (APPBT): Diese Form der Ansiedlung wird von der Regierung besonders unterstützt, um soziale Friktionen zu vermeiden und die Zusammenarbeit zwischen Neuankömmlingen und vorhandener Bevölkerung zu vereinfachen und zu erleichtern. Beabsichtigt ist, bis zu 10 % lokaler Bevölkerung in die neuen Transmigrations-siedlungen aufzunehmen.

Innerhalb der genannten Formen der Transmigration existieren verschiedene Typen. Im Vordergrund stehen landwirtschaftlich orientierte Siedlungsvorhaben. Sie umfassen Siedlungen in lowland und Vorhaben in den upland areas. Die tiefer gelegenen Siedlungen befinden sich in der Regel in Sumpfgebieten und verlangen komplizierte Wasserbewirtschaftungsmethoden. Hauptsächlich wird Reis angepflanzt. Die Anlagen im upland stützen sich in erster Linie auf andere landwirtschaftliche Produktionen. Dazu mußten neue Formen für nicht bewässerte landwirtschaftliche Flächen entwickelt werden. Ein wesentlicher Schritt besteht hier in der Einführung von Plantagenproduktionen des sogenannten NES-Typs. Andere weniger bedeutende Siedlungstypen sind vornehmlich auf Fischerei, tierische Produktion oder Industrie ausgerichtet.

Siedlungen in Grenzgebieten sind im Rahmen des gesamten Transmigrationsprogramms von nur untergeordneter Bedeutung. Mitglieder der Armee wurden vor allem in Ansiedlungen an der Grenze zu Papua Neuguinea und in Teile Kalimantan an der Grenze zu Malaysia untergebracht.

### 2.3 Voraussetzungen für die Transmigration

Wegen der schwierigen Bedingungen in den neuen Siedlungsgebieten – besonders in der Anfangsphase – muß der Auswanderungswillige offiziell eine Reihe von Voraussetzungen erfüllen.<sup>12</sup> Umgesiedelt werden dürfen nur

- indonesische Staatsbürger,
- Freiwillige
- gesunde Menschen in guter physischer Verfassung,
- Familien, in denen der Familienvorstand nicht jünger als 20 Jahre und nicht älter als 40 Jahre und nach den legalen Vorschriften verheiratet ist,
- Familien, in denen das jüngste Familienmitglied nicht jünger als 6 Monate, das älteste nicht älter als 60 Jahre ist.

Ein gewisses Bildungsniveau wird ebenso gefordert wie die Fähigkeit zu lesen. Entsprechend den Panca Sila-Vorschriften soll der Auswanderer sich zu einer Religion bekennen und die indonesischen Panca Sila-Richtlinien unterstützen. Damit

<sup>12</sup> Vgl. D. Kebschull (I), S. 14.

ist eine wesentliche Voraussetzung für ein friedliches Zusammenleben verschiedener ethnischer und religiöser Gruppen insbesondere in einer neuen Umgebung erfüllt. Im Gegensatz zu früheren Verfahren in der indonesischen Transmigration sind Mitglieder oppositioneller Gruppen heute von der Transmigration ausgeschlossen.

Für Transmigranten, die sich dem NES-System anschließen, gelten schärfere Bedingungen wie die

- Altersbegrenzung des Familienvorstands auf mindestens 18, höchstens 35 Jahre,
- Begrenzung der Zahl der Kinder auf maximal drei,
- Fähigkeit, lesen und schreiben zu können,
- Einhaltung der Vorschriften des NES-Systems (Verdingung als Arbeiter in der Startperiode, kein Verkauf des Landes, Teilnahme an den Kreditsystemen).

Sonderregelungen gelten für ehemalige Armeemitglieder (sie können ledig und bis zu 54 Jahren alt sein) und für die Umsiedlung ganzer Dörfer. Dieser Fall tritt auf im Zusammenhang mit dem Bau von Bewässerungsanlagen oder der notwendigen Umsiedlung aus Katastrophenregionen, wo Überschwemmungen oder Erdbeben regelmäßig die Existenz der Bevölkerung bedrohen.

#### 2.4 Anreize

Als Starthilfe wird bei der öffentlichen Transmigration gewährt:<sup>13</sup>

- ein landwirtschaftliches Grundstück, dessen Größe entsprechend dem Typ der Siedlung und dem Bewirtschaftungssystem zwischen 2 und 4 ha schwankt,
- ein einfaches Haus, das aus lokalen Materialien gebaut ist,
- Nahrungsmittel und einige andere Artikel des Grundbedarfs, um die Periode zwischen Ankunft und der ersten Ernte überbrücken zu können,
- Werkzeuge für die Bearbeitung des Bodens,
- Saatgut für die erste Aussaat.

Die offizielle Unterstützung umfaßt für jede Familie (pro Monat): 50 kg Reis, 3 kg Öl für Haushaltszwecke, 3 kg Zucker, 8 l Kerosin, 2 kg Salz, 1 kg Seife und wird in upland-Regionen für eine Periode von 12 Monaten, in Sumpfbereichen für eine Periode von 18 Monaten gewährt.

Nach den offiziellen Vorschriften soll die landwirtschaftliche Fläche so gerodet sein, daß die Aussaat unmittelbar nach der Ankunft der Siedler beginnen kann. Dies bedeutet in der Praxis, daß der Hausgarten (0,25 ha) frei von Wurzelstöcken und Stümpfen sein sollte. Zusätzlich sollte die Hälfte der verbleibenden landwirt-

<sup>13</sup> Nach Informationen des Transmigrationsministeriums im Jahr 1985.



schaftlichen Fläche in einem Zustand sein, daß Kassava oder Trockenreis sowie Bananen gepflanzt bzw. gesät werden können. Der Rest der Fläche muß später von den Transmigranten selbst vorbereitet werden. Zusätzlich gehören zur Regierungsunterstützung der Bau der Dorf- und Zubringerstraßen nach sehr einfachen standards, die Einrichtung einer Wasserversorgung, die Errichtung von Schulen, Moscheen und eines einfachen Gesundheitszentrums.

## 2.5 Rolle und Aufgabe von Regierungsorganisationen

Bis 1983 waren für die Planung und Durchführung der Transmigration zahlreiche Ministerien und Institutionen auf zentralem und Provinzniveau zuständig. Daraus resultierten vielfältige Schwierigkeiten mit Kompetenzüberschneidungen, Doppelarbeiten und Informationsmängeln. Deshalb übernahm 1983 ausschließlich das Ministerium für Transmigration die Verantwortung für die Planung und Umsiedlung. Dies umfaßt alle Schritte der Siedlungsvorbereitung, die Kampagnen für die Transmigration, die Auswahl der Siedler, die Bereitstellung der Starthilfe sowie die Koordination der Aktivitäten anderer Ministerien in Bereichen, die die Transmigranten betreffen.<sup>14</sup>

Zum Ministerium gehören heute:

- ein Transmigrations Research and Development Centre,
- ein Zentrum für Ausbildung und Training von Transmigrationspersonal,
- das Transmigrantentrainingszentrum für sogenannte key farmer,
- eine Transmigrationsstudieninstitution, die sich mit allen wesentlichen Problemen der Transmigration intensiv beschäftigen soll.

Die Aktivitäten des Ministeriums werden durch regionale Büros in den insgesamt sieben entsendenden Provinzen unterstützt. Hinzu kommen 19 Regionalbüros in den Aufnahmeregionen. Sie liegen auf Sumatra (8), Kalimantan (4), Sulawesi (4), Molukken (1), West Irian (1) und Ost-Timur (1). Im Haushaltsjahr 1984/85 beschäftigte das Transmigrationsministerium 11.429 Planstelleninhaber und weitere 8.830 Mitarbeiter mit Zeitverträgen.<sup>15</sup>

## 2.6 Die Planung der Siedlungen

Zu den wichtigsten Aufgaben des Transmigrationsministeriums gehört die strikte Überwachung der Leitlinien für die Errichtung neuer Siedlungen. Darin enthalten

<sup>14</sup> Vgl. D. Kechsull (I), S. 119 f.

<sup>15</sup> Vgl. D. Kechsull (I), S. 123 ff.

ist die Vorschrift, daß

- Hänge mit einer Neigung von mehr als 8 % nicht für die Produktion von Nahrungsmitteln benutzt werden,
- die Hangneigung für den Anbau von Plantagenkulturen 15 % nicht übersteigen darf,
- Siedlungen in Waldgebieten nur zugelassen werden, wenn eine offizielle Freigabe der entsprechenden Region für die landwirtschaftliche Nutzung vorliegt.

Diese Vorschriften entsprechen sowohl den Grundsätzen der Bewirtschaftung im Interesse der Bevölkerung als auch den regionalpolitischen und ökologischen Notwendigkeiten. Sie sind Bestandteil eines umfassenden Siedlungsplanungsansatzes. Nach vielen Schwierigkeiten und Fehlschlägen besteht das Planungsverfahren heute aus drei Phasen:<sup>16</sup>

- Phase I deckt die regionale Makroplanung ab. Ihr Ziel besteht in der Identifizierung von Siedlungspotentialen für neue Dörfer. Zu diesem Zweck werden Karten im Maßstab von 1 : 250.000 und 1 : 100.000 hergestellt. Kriterien für die Identifizierung der Gebiete sind u.a. die Zugänglichkeit, die Marktverbindungen und die Bodenqualitäten (oder die Existenz anderer Ressourcen). Zusätzlich wird geprüft, ob bereits Ansprüche auf diese Region von seiten der vorhandenen Bevölkerung oder durch Konzessionäre existieren (z.B. Holzgesellschaften, Bergbauunternehmen, öl- oder gasexplorierende Unternehmen).
- Phase II umfaßt eine detaillierte Untersuchung der bereits grob identifizierten Transmigrationsgebiete. Sie stützt sich auf Luftbildinterpretationen und Bodenuntersuchungen (reconnaissance field work). Neben den geographischen und topographischen Aspekten wird hier besondere Bedeutung den für die landwirtschaftliche Entwicklung wichtigen Faktoren zugemessen: Klima, Hydrologie, gegenwärtige Landnutzungsformen, Forststatus. Als Ergebnis dieser Phase wird das Siedlungsgebiet auf der Grundlage von Karten im Maßstab 1 : 50.000 festgelegt. Die entsprechenden Untersuchungen werden auf ministerieller Ebene diskutiert.
- Phase III ist der detaillierten Planung der Siedlungen gewidmet. In diesem Zusammenhang werden topographische Surveys ausgeführt und Karten im Maßstab 1 : 20.000 angefertigt. Alle vorherigen Untersuchungen wie z.B. die Messung der Hangneigungen, Bodenuntersuchungen, Landnutzungsenserhebungen und Forstuntersuchungen samt Abschätzung der vermarktungsfähigen Holzbestände und der Vorschläge für die Holznutzung sowie die Abschätzung der Wasservorräte, des Schutzes vor Überflutung, die Untersuchung von Abwasserproblemen und Trinkwasser werden vertieft. Alle Resultate gehen in einen

16 Department of Transmigration, Transmigration Policies in Repelita IV, Jakarta, March 1985, S. 13 ff.



physical outline plan mit detaillierten Kostenkalkulationen ein. Der letzte Schritt besteht dann in der Erstellung einer Feasibility-Studie, die sämtliche Angaben für den Aufbau und die langfristige Existenz der neuen Dörfer enthält.<sup>17</sup>

Dieses von der Weltbank entwickelte Vorgehen wird heute für alle Transmigrationsvorhaben angewandt. Es ist relativ kapitalintensiv und zeitaufwendig. Einschließlich der erforderlichen Abstimmungen auf Zentral- und Provinzniveau rechnet man für die Phase I etwa eine Dauer von 4 bis 5 Jahren, für die Phase II 2 bis 3 Jahre und für die Phase III noch einmal 1 bis 2 Jahre. Da dieses Verfahren in Indonesien erst seit 1980 intensiv und auf breiter Basis angewandt wird, kann erst jetzt in großem Umfang auf wissenschaftlich ausgewiesene Siedlungsgebiete zurückgegriffen werden.

## 2.7 Die Anlage der Dörfer

Aus Kostengründen werden die Siedlungsvorhaben auf large scale Basis durchgeführt.<sup>18</sup> Ein Siedlungsgebiet umfaßt jeweils drei Haupteinheiten (SKP), jedes SKP soll 2.000 Familien aufnehmen. Insgesamt wird eine Fläche von etwa 20.000 ha benötigt. Die SKPs sind ihrerseits in vier kleinere Einheiten unterteilt (SP), in denen jeweils 500 Familien leben. Diese Dörfer bestehen aus weiteren 20 Teileinheiten, die mit den traditionellen indonesischen oder javanischen Kelompoks (Hamlet) vergleichbar sind. Es wird unterstellt, daß Siedlungen mit 3 SKPs grundsätzlich für maschinelle Rodungsoperationen geeignet sind. Außerdem wird erwartet, daß die Größenordnung von 6.000 Familien ausreicht, um einen bescheidenen eigenen Markt zu schaffen und so nach Sicherung der Selbstversorgung die Voraussetzungen für arbeitsteilige Wirtschaft zu erfüllen.

Das Land wird im Losverfahren an die Transmigranten verteilt. Wie in ihren Heimatdörfern wählen die Siedler das Verwaltungspersonal für ihre Dorfeinheit (Kelompok) selbst. Der Verwaltungschef der 500 Familieneinheiten (SP) wird von den zuständigen Transmigrationsbehörden eingesetzt. In einem besonderen Programm werden die Fähigkeiten dieser Verwaltungschefs zur Verwaltung des Dorfes und insbesondere hinsichtlich der landwirtschaftlichen Produktion geschult.

17 Vgl. z.B. Department of Manpower and Transmigration; TAD; GTZ (Hrsg.), Transmigration feasibility study. Muarah Wahau und Sangkulirang, Samarinda 1982.

18 Vgl. D. Kechschull (I), S. 20 ff.

### 3. Umfang der Transmigration

#### 3.1 Bemühungen bis zum Ende des zweiten Fünf-Jahres-Plans (Repelita II)

Bereits am Ende des vergangenen Jahrhunderts begannen die holländischen Kolonialverwalter mit einem Umsiedlungs(Kolonisierungs-)programm. Nach der Unabhängigkeit Indonesiens versuchte die neue Regierung, diese Bemühungen zu verstärken.<sup>19</sup> Der quantitative Effekt der Transmigration war in den ersten drei Jahrzehnten sehr gering. Zwischen 1950 und 1979 konnten nur insgesamt 250.000 Familien auf die Außeninseln umgesiedelt werden. Dies ist weniger als 5 % des Bevölkerungsanstiegs in diesem Zeitraum. Dabei dürfte der Nettoeffekt noch wesentlich geringer ausgefallen sein, da eine große Zahl von enttäuschten Siedlern die Transmigrationsgebiete nach einigen Monaten oder Jahren wieder verlassen hat.

Aufgrund der Zurückhaltung der armen Bevölkerung, der unzureichenden Kenntnisse über Transmigrationsmöglichkeiten, des Fehlens ausreichender finanzieller Mittel und wegen administrativer Schwierigkeiten blieb die Realisierung des Transmigrationsprogramms weit hinter den Zielgrößen zurück. Im zweiten Fünf-Jahres-Plan (1975 bis 1979) konnten statt angestrebter 250.000 Familien nur 81.000 umgesiedelt werden.<sup>20</sup>

#### 3.2 Entwicklung seit 1979 (Repelita III und IV)

Trotz der unübersehbaren internen Probleme legte die Regierung als Planziel für Repelita III die Transmigration von 500.000 Familien fest. Innerhalb einer Periode von nur 5 Jahren sollten nahezu doppelt so viele Menschen umgesiedelt werden wie in 75 Jahren zuvor.<sup>21</sup> Entgegen zahlreichen Zweifeln und Warnungen fand dieses Programm die Unterstützung multilateraler und bilateraler Einrichtungen.<sup>22</sup> Die Weltbank übernahm eine Schlüsselrolle bei den Bemühungen, die

19 Vgl. G.J. Panker, Political consequences of rural development programs in Indonesia, in: Pacific affairs, Vol. 41 (1968), No. 3, S. 386-402.

20 Vgl. G.W. Jones, The transmigration programme and development planning, Indonesia, in: R.J. Pryor (Hrsg.), Migration and development in South-East Asia. A demographic perspective, Kuala Lumpur, Oxford 1979, S. 212-221.

21 Vgl. J. Hardjono, Assisted and unassisted transmigration in the context of Repelita III targets, in: Prisma (1980), No. 18, S. 3-16.

22 Vgl. Department of Manpower and Transmigration, Foreign assistance for transmigration - a compendium of projects, Jakarta, Oct. 1982.



Transmigration in ihrer Qualität zu verbessern. Sie führte einen systematischen Planungs- und Implementierungsansatz ein. Weitere Unterstützung erhielt das Programm von dem UNDP, der Bundesrepublik Deutschland, den Vereinigten Staaten und Frankreich. Bis Ende 1984 hat die Weltbank rund 500 Mill. US \$ zur Förderung der Transmigrationsvorhaben zur Verfügung gestellt, weitere 500 Mill. sind bereits fest belegt.

Tatsächlich konnte das Ziel der 500.000-Familienumsiedlung im vorgegebenen Zeitraum erreicht werden. Die Zielgröße für den 4. Fünf-Jahres-Plan wurde daher nochmals kräftig erhöht. Bis 1988/89 sollen 750.000 Familien auf die Außeninseln umgesiedelt werden. Mehr als 80 % der Vorhaben werden ausschließlich auf landwirtschaftlicher Basis durchgeführt.

### 3.3 Herkunfts- und Aufnahme­regionen

Exakte Zahlen über die Herkunftsregionen sind nur für den Bereich der offiziellen Transmigration und damit für gut zwei Drittel der Gesamttransmigration verfügbar. Nach den vorliegenden Angaben für den dritten Fünf-Jahres-Plan kamen mehr als zwei Drittel der Transmigranten aus Zentraljava, einschließlich Yogyakarta, und Ost-Java. Aus West-Java stammten etwa 20 %, aus Bali und von den anderen kleineren Inseln weniger als 10 %. Transmigranten ohne landwirtschaftliche Erfahrung aus der Großstadt Jakarta spielten mit einem Anteil von 1,5 % insgesamt eine sehr untergeordnete Rolle. Nach den Erfahrungen im laufenden Fünf-Jahres-Plan erhöht sich der Anteil der Transmigranten aus den vergleichsweise ärmeren Gebieten in Ost-Java und Zentraljava weiter. Demgegenüber nimmt der Anteil von Balinesen und Bewohnern anderer kleinerer Inseln ab.

Die Transmigrationsbestrebungen konzentrieren sich zunächst auf die Regionen, die relativ nah an Java lagen und entsprechend gut erkundet waren. So wurden bisher mehr als 60 % der Transmigranten in Sumatra angesiedelt. Im dritten Fünf-Jahres-Plan nahmen die drei Provinzen Süd-Sumatra, Lampung und Riau mehr Siedler auf als die Inseln Kalimantan, Sulawesi, Irian Jaya, die Molukken und alle übrigen Inseln. Die detaillierte Erkundung der in diesen Regionen vorhandenen Potentiale führt aber nunmehr zu einer Verstärkung der Transmigration in Kalimantan und West-Irian. Nach den vorliegenden Grobplanungen soll Kalimantan im vierten Fünf-Jahres-Plan fast 50 %, West-Irian über 20 % und Sumatra knapp über 25 % der Transmigranten aufnehmen. Kalimantan und Irian Jaya werden im fünften Plan die Zentren der Transmigrationsaktivitäten darstellen.

#### 4. Aussichten und Probleme

Die starke Beschleunigung der Transmigration während der letzten fünf Jahre erfolgte nicht ohne Probleme.<sup>23</sup> Die Kritik in Indonesien und in westlichen Industrieländern konzentrierte sich zunächst auf die von den verantwortlichen Behörden verfolgte "Tonnenideologie" anstelle der Verbesserung der Qualität. Unzureichende Planungsmethoden und das Fehlen professioneller Kompetenz werden ebenso oft genannt wie Mißmanagement während der Implementierung und Fälle von Korruption, die offen in indonesischen Zeitungen und Zeitschriften diskutiert werden. Die wichtigsten der sowohl in Industrieländern als auch in Indonesien geäußerten Kritikpunkte betreffen:

- Transmigrationsmotive: Häufig wird die Freiwilligkeit der Entscheidung zur Transmigration bezweifelt. Zum Ende der Regierungszeit Sukarno wurden nämlich Angehörige der politischen Opposition im Rahmen des Transmigrationsprogramms ebenso abgeschoben wie Stadtstreicher, Obdachlose und Prostituierte aus überfüllten Städten. Daher werden häufig eher politische als ökonomische Zwänge bei der Auswahl der Transmigranten unterstellt.
- Landbesitz in den Transmigrationssiedlungen: Das für die Umsiedler bereitgestellte Land gehört nur formal dem indonesischen Staat. Die Übertragung der Eigentumstitel an die Siedler führt in vielen Fällen zu Konflikten wegen der Besitzansprüche von Konzessionären oder der lokalen Bevölkerung, die das Land aufgrund des traditionellen Rechts (Adat) als ihr Eigentum betrachtet. Unkenntnis über bestehende Besitzverhältnisse und mangelnde Verhandlungsbereitschaft indonesischer Regierungsstellen wirken sich oft zum Nachteil der Transmigranten aus.
- Bodenqualität und -bewirtschaftung: Die Böden der Außeninseln sind nicht so fruchtbar, wie lange Zeit einfach unterstellt wurde. Intensiver Pflanzenbau ist nur in Ausnahmefällen möglich, die Entwicklung angepaßter Bewirtschaftungssysteme wurde erst mit zeitlicher Verzögerung vorangetrieben. Probleme ergeben sich sowohl bei der Überbrückung der langen Anlaufzeiten zwischen Aussaat und Ernte als auch bei der Übermittlung der den Siedlern unbekanntem Anbausysteme.
- Ökologische Folgen:<sup>24</sup> Waldgebiete werden nur in begrenztem Umfang für Transmigrationzwecke genutzt. Zur Schonung des empfindlichen ökologi-

23 Vgl. K. Fasbender, A. Kopp, A. Nurut, Experiences, conclusions and recommendations from selected transmigration projects, Hamburg 1981.

24 Vgl. M. Ross, The role of clearing in Indonesia's transmigration program, in: Bulletin of Indonesian Economic Studies, Vol. 16 (1980), No. 1, S. 75-85, und K. Egger u.a., Ecological recommendations for transmigration. Eco-study for Trans III, TAD Working Paper 3, Hamburg 1981.



schen Gleichgewichts gerade der Tropenwälder und zur Minimierung der durch die Nutzung unweigerlich auftretenden Schäden wären umweltschonende Bewirtschaftungssysteme erforderlich, deren Entwicklung erst in den Anfängen steckt. Probleme bilden auch die Tätigkeiten der Holzgesellschaften sowie die weit verbreitete Kultivierung des Bodens durch Brandrodung und Wanderfeldbau (shifting cultivation).

- unzureichende staatliche Unterstützung: Mängel sind sowohl bei der Planung, wie z.B. fehlende Sorgfalt bei der Auswahl von Siedlungsgebieten, festzustellen als auch bei der Durchführung von zugesagten Maßnahmen und der Bereitstellung vereinbarter Lieferungen. Die Ergebnisse der vielfach ineffizienten und wenig effektiven Arbeit staatlicher Stellen werden durch das Ausmaß der Korruption weiter geschmälert.
- Kosten der Umsiedlung: In Projekten, die die Weltbank finanziert, kostet die Umsiedlung einer Familie mehr als 10.000 US \$. Darin enthalten sind sowohl Aufwendungen für umfangreiche Vorbereitungs- und Begleitmaßnahmen als auch hohe Personalkosten für ausländisches Personal und zahlreiche Prüfungsmissionen. Das übermäßig hohe Kostenniveau entwickelt sich zum Hemmfaktor für Transmigrationsprogramme.
- sozio-kulturelle Bedingungen: In der Zuwanderung zahlreicher Angehöriger anderer Volksgruppen wird eine Gefährdung der sozio-kulturellen Identität ethnischer Minderheiten auf den Außeninseln gesehen. Diese Probleme gibt es sowohl im Anpassungsprozeß zwischen lokaler und zugewanderter Bevölkerung als auch durch die Marginalisierung einzelner Gruppen, die eine Vermischung mit den Transmigranten ablehnen.
- Rückwanderung: Die Lebensbedingungen in den neuen Dörfern entsprechen nicht immer den Erwartungen der Transmigranten. Zwar ist die Quote der Rückwanderer im laufenden Fünfjahresplan auf rund 10 % gegenüber 20 % vor einigen Jahren gesunken, sie ist aber ein Indiz für nicht in alle Fällen erfolgreich verlaufende Projekte.

Eine Verbesserung des Transmigrationssystems ist nach allgemeiner Übereinstimmung weiterhin dringend erforderlich. Nicht technische Perfektionierungen sind gefragt, sondern vielmehr Verfahren, die den Menschen als Individuum hinreichend berücksichtigen. Verbesserungsansätze sollten deshalb auf den bisherigen Erfahrungen basieren und den Motiven der Bevölkerung, die zur Umsiedlung bereit ist, Rechnung tragen. Entsprechende Untersuchungen sind bisher allerdings noch sehr selten.

25 Vgl. W. Clauss, H.-D. Evers, S. Gerke, The formation of a peasant society: Population dynamics, ethnic relations and trade among Javanese transmigrants in East Kalimantan, Indonesia, unveröffentlichtes Manuskript, Bielefeld 1986.