

Die allgemeinen Wahlen in Indonesien 1971

Grundlagen, Technik, Probleme

O. G. ROEDER

In Indonesien wird jetzt ein neuer Anlauf unternommen, das seit der Entmachtung Sukarnos überfällige Problem allgemeiner Wahlen in einer Weise zu lösen, die den gegenwärtigen Bedingungen des Landes entspricht. Damit sind gleichzeitig die positiven wie negativen Zeichen gesetzt.

Die Provisorische Beratende Volksversammlung Indonesiens (MPRS) als höchste gesetzgebende Instanz des Landes beschloß bereits am 5. Juli 1966, daß direkte, allgemeine, freie und geheime Wahlen bis spätestens zum 5. Juli 1968 durchgeführt werden sollten. Dieser Termin konnte aus zwei Gründen nicht eingehalten werden: a) Der Prozeß der völligen Entmachtung des früheren Staatspräsidenten Sukarno war damals noch nicht abgeschlossen. Sein Nachfolger Suharto wurde erst im März 1968 zum „Full President“ ernannt, er war bis dahin nur „acting“; b) Die Ausarbeitung und Verabschiedung der Wahl- und Parteiengesetze konnte nicht rechtzeitig abgeschlossen werden, verursacht teils durch Differenzen innerhalb der im Parlament (House of Representatives) vertretenen Parteien, teils durch Pressionen der Regierung, militärischer Kreise und politischer, außerparlamentarischer Kräfte.

Wahltermin und Wahlregeln

Ein neuer Wahltermin, „spätestens bis zum 5. Juli 1971“, wurde durch Beschluß der Provisorischen Beratenden Volksversammlung vom 27. März 1968 festgelegt. Auch dieser Termin war einige Zeit aus ideellen und materiellen Gründen umstritten. Der entscheidende Durchbruch erfolgte durch die Verabschiedung der Gesetze Nr. 15/1969 (concerning „General Elections to Elect Members of People's Deliberative/Representative Institutions“) und Gesetz Nr. 16/1969 (concerning „Composition and Status of the People's Consultative Assembly, the House of Representatives and the Regional Houses of Representatives“). Die beiden Gesetze wurden am 22. November 1969 vom Parlament verabschiedet und am 17. Dezember 1969 von Präsident Suharto sanktioniert. Die wichtigsten Bestimmungen lauten wie folgt:

1. Es werden gleichzeitig Abgeordnete für die Beratende Volksversammlung (MPR), das Parlament (DPR) und die regionalen Vertretungen gewählt (DPRD). Diese Institutionen sind in der Verfassung vom Jahre 1945 vorgesehen. Die Beratende Volksversammlung setzt sich zu 50% aus den Abgeordneten des Parlaments zusammen (alle Abgeordneten), ergänzt durch Delegierte der Regionen und der Stände (Funktionelle Gruppen). Die Beratende Volksversammlung, eine Art „Super-

Parlament“, bestimmt die Grundlinien der Politik des Staates und wählt den Präsidenten, während das Parlament (House of Representatives) die allgemeinen gesetzgebenden Rechte besitzt.

2. Die Wahlen sollen allgemein, direkt, frei und geheim sein. Das aktive Wahlrecht besitzen alle Bürger, die das 17. Lebensjahr erreicht haben oder verheiratet sind, während für das passive Wahlrecht ein Alter von 21 Jahren erforderlich ist. Das Wahlrecht ist denjenigen Personen aberkannt, „die direkt oder indirekt in die gegenrevolutionäre Bewegung des 30. September (Kommunistische Partei Indonesiens) verwickelt waren oder einer anderen verbotenen Organisation angehört haben“. Nach offiziellen Verlautbarungen werden davon 1 730 779 Personen betroffen, überwiegend Anhänger der extremen Linken, zum geringen Teil auch Vertreter der radikalen, meist islamischen Rechten, die in die Rebellion von 1957/58 verwickelt waren. Die aktiven Angehörigen der Streitkräfte nehmen nicht an der Wahl teil, sie erhalten jedoch einen bestimmten Anteil von Sitzen (von der Regierung ernannte Abgeordnete).

3. Die Wahl ist eine Listenwahl (proportionale Repräsentation, Registersystem). Es sind Vorkehrungen getroffen, um den im Verhältnis zu Java dünn besiedelten Außeninseln eine angemessene Zahl von Sitzen zukommen zu lassen. Durch Präsidialdekret vom 23. Mai 1970 wurden die zu dieser Zeit bestehenden neun politischen Parteien sowie die in einem gemeinsamen Sekretariat vereinten ständischen Gruppen zu der Wahl zugelassen¹.

4. Von insgesamt 460 Angehörigen des Parlaments (House of Representatives) werden 360 gewählt und 100 ernannt (Karya-Gruppe der Streitkräfte, siehe Anmerkung zu 3.). Der Prozentsatz der ernannten Parlamentsmitglieder beträgt also 22%.

5. Die Beratende Volksversammlung soll aus insgesamt 920 Abgeordneten bestehen, nämlich aus den 460 Angehörigen des Parlaments, die durch Repräsentanten der Regionen² sowie gewählte und ernannte Vertreter politischer Parteien und funktionseller Gruppen ergänzt werden. Die Zahl der ernannten Abgeordneten der Beratenden Volksversammlung ist auf ein Drittel aller Abgeordneten festgelegt.

Die komplizierten Wahlgesetze sind das Ergebnis eines mühsam ausgehandelten Kompromisses zwischen den Parteien sowie zwischen den politischen und militärischen Kräften des Landes. Die Auseinandersetzungen um den hohen prozentualen

¹ Die Repräsentanz von „Gruppen“, „golongan fungsional“ oder „golongan karya“, in der Exekutive ist bereits in der Verfassung von 1945 vorgesehen. Es werden darunter solche „Gruppen“ verstanden, „die zum Funktionieren der Gesellschaft notwendig sind“, nämlich Organisationen wirtschaftlicher, sozialer, kultureller, militärischer und sonstiger Art. In Zusammenhang mit der Wahl sind folgende Karya-Gruppen zu unterscheiden:

a) Die Karya-Gruppe der Streitkräfte, die jedoch auch einige zivile Elemente enthält. Vertreter dieser Gruppe werden vom Präsidenten ernannt, und zwar auf Vorschlag des Verteidigungsministers (soweit es sich um Militärs handelt) oder auf Vorschlag der betreffenden zivilen Elemente oder nach eigenen Überlegungen des Präsidenten.

b) Die ständischen Gruppen, die in einem gemeinsamen Sekretariat zusammengeschlossen sind (Sekber Golkar, Listen-Nummer 5). Ihre Vertreter für die Exekutive werden gewählt wie die Vertreter der Parteien.

² Die Provinzen bekommen je nach Bevölkerungsstärke vier bis sieben Vertreter in der Beratenden Volksversammlung zugeteilt. Die Auswahl trifft die jeweilige regionale Volksvertretung.

Anteil der ernannten Abgeordneten in den legislativen Körperschaften sind zwar nach der Verkündung der Wahlgesetze etwas abgeklungen, aber die Kritik an der starken „Teilnahme der Streitkräfte an der politischen Verantwortung“, wie die offizielle Formel lautet, ist in jüngster Zeit eher stärker geworden. Es geht dabei mehr um das Ausmaß der militärischen „Präsenz“ in nahezu allen Bereichen des öffentlichen Lebens, um anmaßende diktatorische Allüren kleiner und großer Kommandeure, als um die grundsätzliche Ablehnung dessen, was in Indonesien die „Doppelfunktion der Streitkräfte“ genannt wird.

Rolle des Militärs

Praktisch alle politischen Kreise Indonesiens anerkennen die entscheidende Rolle der Streitkräfte als Volksbefreiungsarmee bei der Abschüttelung des kolonialen Joches. Die Unabhängigkeit ist Indonesien am Ende des II. Weltkrieges nicht von einer einsichtsvollen Kolonialmacht mehr oder weniger friedlich unter politischem Druck gewährt worden, sondern mußte in zwei Kolonialkriegen, sogenannten „Polizeiaktionen“, blutig erkämpft werden. Diese Zeit der Bewährung liegt nur wenig mehr als zwanzig Jahre zurück.

Die nur langsam zu einer einheitlichen Truppe zusammengewachsenen Guerilla-einheiten, Freiwilligenmilizen und militärischen Verbänden der politischen Parteien, sozialen und religiösen Organisationen sind dann in den 50er Jahren wiederum entscheidend bei der Konsolidierung des Einheitsstaates und der Abwehr zahlreicher Rebellionen und Putsche tätig geworden. Anfang der 60er Jahre stellten die Streitkräfte die einzige potente politische Kraft neben den Kommunisten dar, während sich die sonstigen politischen Parteien (abgesehen von Masjumi und PSI) teils murrend, teils enthusiastisch von Sukarno manipulieren ließen. Es ist gerade in der jungen Generation Indonesiens nicht vergessen, wie zögernd die politischen Parteien bei der Ablösung Sukarnos den drängenden Kräften der jungen Offiziere und der außerparlamentarischen Aktionsfronten gefolgt sind.

Die politischen Parteien Indonesiens verfügen über eine lange, ehrenvolle Tradition in der Kolonialzeit. Sie haben vor allem zwischen den beiden Weltkriegen die sozialen und nationalen Interessen des Volkes energisch und teilweise unter großen Opfern vertreten. Nach dem Rückfall in den 50er und frühen 60er Jahren ist jetzt ein Regenerationsprozeß eingeleitet, aber noch nicht abgeschlossen. Die Streitkräfte erfüllen in der Übergangsperiode nützliche und notwendige Aufgaben der Stabilisierung, Synchronisierung und Entwicklung wie in vielen Ländern Asiens und Afrikas, in der Volksrepublik China ebenso wie unter einer anderen Fahne in Thailand. In Entwicklungsländern wie Indonesien ist die staatliche Administration meist schwach und das Management in allen öffentlichen Bereichen ineffizient, während der militärische Apparat oft allein funktionsfähig ist. Diese Realität wird auch von den „bewußten Zivilisten“ Indonesiens anerkannt. Andererseits wächst die Sorge, machtlüsterne militärische Kreise könnten die „Übergangsperiode“ über Gebühr ausdehnen und ihre Positionen durch eine nicht vertretbar starke Präsenz von ernannten Abgeordneten in den Volksvertretungen zementieren. Diese Gefahr ist unter dem gegenwärtigen Staatspräsidenten Suharto verhältnismäßig gering. Dies könnte sich unter einem Nachfolger ändern.

Die Kritik an den Wahlgesetzen bezieht sich weiterhin auf die Weigerung der Regierung, die im Jahre 1960 von Sukarno zur Auflösung gezwungene Moslem Masjumi Partei und die Sozialistische Partei PSI offiziell wieder zuzulassen. Die Kader beider Parteien, demokratische Gruppierungen der indonesischen „Rechten“ und „Linken“, haben sich zwar indessen wieder in Diskussionskreisen zusammengefunden und verfügen in gewisser Hinsicht sogar über eigene Presseorgane. Einige ehemals prominente Persönlichkeiten der PSI bekleiden in der Regierung Suharto wichtige Ministerränge, vor allem im wirtschaftlichen Bereich. Die offizielle Wiederzulassung der PSI, einer intellektuellen Kaderpartei ohne Massenbasis, würde vermutlich keine besonderen Probleme schaffen. In diesem Falle müßte jedoch billigerweise auch die Masjumi zugelassen werden. Darin sieht die Regierung ernste Gefahren für die Belebung latenter Strömungen zur Errichtung einer islamischen Theokratie, welche den Einheitsstaat sprengen könnte. — Die im Jahre 1968 neu gegründete Partai Muslimin Indonesia kann mit großen Einschränkungen als eine Art Masjum-Ersatz verstanden werden.

Die durch Präsidialdekret vom 23. Mai 1970 zur Wahl zugelassenen Parteien lassen sich wie folgt gruppieren: Vier islamische Parteien (NU, PSII, Perti und PMI), zwei christliche Parteien (Evangelische und Katholiken), zwei nationalistische Parteien (PNI und Ipki) sowie den Außenseiter der nationalistischen, sozialistischen Murba-partei. Präsident Suharto hat sich bisher nicht nur der Gründung neuer Parteien widersetzt, sondern vielmehr wiederholt versucht, die bestehenden Parteien zu einer Art „Zwei-Parteien-System“ oder „Drei-Parteien-System“ zu gruppieren. Er läßt sich dabei von der berechtigten Überzeugung leiten, daß die Aufsplitterung der indonesischen Parteien in den 50er Jahren wesentlich zum Zusammenbruch der parlamentarischen Demokratie unter Sukarno beigetragen hat.

Im Februar 1970 unternahm Präsident Suharto einen weiteren Versuch zur Ordnung des Parteiensystems, „um die Demokratie in Indonesien lebensfähig und operationsfähig zu machen“. Er empfahl den Vertretern der neun bestehenden Parteien sowie des Sekretariats der funktionellen Gruppen, eine „nationale“ (auch „materiell“ genannte) Gruppe, eine „religiöse“ (auch „spirituell“ genannte) Einheitsgruppe sowie eine „funktionelle“ Gruppe (Stände) zu formieren. Die Parteien sind dieser Empfehlung gefolgt, indem sie bisher lose Fraktionsgemeinschaften errichtet haben: Die vier islamischen Parteien bilden die Einheitsgruppe, die fünf anderen Parteien die materielle Gruppe, während Sekber Golkar mit rund 300 Massenorganisationen unabhängig bleibt.

Spezielle Durchführungsbestimmungen für die allgemeinen Wahlgesetze mußten für West-Irian in Kraft gesetzt werden. Im westlichen Teil der Insel Neu-Guinea (der zweitgrößten Insel der Welt) leben knapp 800 000 Menschen, fast durchweg des Lesens und Schreibens unkundig, nicht vertraut mit westlich bestimmter Administration, Parteiwesen usw. Rund 150 000 vegetieren in unwegsamem Gelände noch unter den Bedingungen der Steinzeit. Um die Wahlen nicht zu einer Farce zu machen, muß auf die hier noch intakte Stammesverfassung und auf die Wahl von Persönlichkeiten (Dorf- und Stammesführer) statt abstrakter Listen zurückgegriffen werden. Die Durchführung eines einigermaßen geordneten Wahlverfahrens macht fast unüberwindliche Schwierigkeiten und gibt den örtlichen Behörden die Möglichkeit für Eigenmächtigkeiten und Manipulationen.

Der Wahlkampf soll im gesamten Gebiet der Republik auf zwei Monate beschränkt werden und in gemäßigten Formen verlaufen. Die verfassungsgemäßen Grundlagen des Staates dürfen nicht in Frage gestellt werden. Für strafbare Handlungen, wie das Fälschen oder die mißbräuchliche Benutzung von Wahlzetteln, werden Strafen bis zu fünf Jahren Gefängnis angedroht.

Trotz der Beschränkung des eigentlichen Wahlkampfes auf eine Zeit von zwei Monaten haben die interessierten Parteien und Gruppen einschließlich Regierung, Verwaltung und Militär schon unmittelbar nach Inkrafttreten der Wahlgesetze damit begonnen, ihre Fronten zu formieren und auf die Ergebnisse Einfluß zu nehmen.

Voraussichtliche Ergebnisse

Die Parteistrategen spekulieren bereits mit den zu erwartenden Wahlergebnissen. Es wird allgemein angenommen, daß die PNI mit etwa 30% aller Stimmen als stärkste Partei aus den Wahlen hervorgehen wird. Diese Partei erscheint zwar vielen Vertretern der „Neuen Ordnung“ als einstige Partei Sukarnos noch immer suspekt, sie verfügt jedoch über einen verhältnismäßig gut organisierten Parteiapparat, eine breite Massenbasis und bessere finanzielle Reserven als alle anderen Parteien. Nach Angaben der Parteiführung hat sie 16 Millionen Anhänger. Die PNI verdankt ihr Überleben nach dem kommunistischen Putsch von 1965 überwiegend der Initiative Suhartos, der sich damit in Gefahr brachte, mit den Kräften zu entzweien, die ihn mit zur Macht gebracht hatten. Ob Suhartos Handeln aus der Achtung vor der großen alten Partei der Freiheitskämpfer erwachsen ist, oder von vornherein das Ergebnis einer kühlen Analyse war, sei dahingestellt. Jedenfalls ist es unverkennbar, daß Suharto alles getan hat und noch tut, um eine „von Sukarnoismus gesäuberte PNI“ als Bundesgenossen zu gewinnen.

Nach dem Stand von Ende 1970 dürfte die Moslem NU Partei als zweitstärkste politische Partei aus den Wahlen hervorgehen, vielleicht mit 25% aller Stimmen. Die NU kann sich vielfach auf die Islam ulama stützen und wird wahrscheinlich auch Teile der Wählerschaft der Masjumi Partei gewinnen. Perti und PSII verlassen sich im allgemeinen auf ihren alten, begrenzten Wählerstamm, während die Aussichten der PMI völlig ungewiß sind.

Unverkennbar zeichnet sich schon seit längerer Zeit in Islamkreisen eine gewisse Verhärtung der Fronten gegenüber der Regierung Suharto ab. Dieses Mißbehagen hat innen- wie außenpolitische Gründe: Einmal die schroffe Absage Suhartos gegenüber allen Bestrebungen, das Prinzip der Religionsfreiheit und des säkularen Staates aufzugeben, und zum anderen die große Zurückhaltung Suhartos in den Wirren des Nahen Ostens. Es wäre also durchaus möglich, daß „die Moslems“ nach den Wahlen in Opposition gehen, wenn man diese westlichen Vokabeln in einem Lande gebrauchen will, das noch immer dem Prinzip der „musjawarah“ huldigt, den endlosen Beratungen ohne Abstimmung, in denen endlich Einstimmigkeit durch Überzeugung (oder Übermüdung) erreicht wird.

Die Kräfte, die von der nationalen Gruppe aufgestellt werden können, sind als Basis einer künftigen Regierung zu schwach. Sie könnten jedoch ein Bündnis mit den gewählten Vertretern der ständischen Gruppen eingehen und würden dann zusammen mit den ernannten Abgeordneten eine breite Mehrheit bilden. Diese Konstruktion

ist um so glaubwürdiger, als sich das Gemeinsame Sekretariat schon jetzt der indirekten Unterstützung von Regierung, Verwaltung und Militär erfreut, wie von den politischen Parteien mißbilligend behauptet wird. Gegensätze zwischen dem Gemeinsamen Sekretariat und den politischen Parteien bestehen vor allem in der Frage der Zugehörigkeit bestimmter Verbände, Massenorganisationen und Gewerkschaften entweder zu den Parteien (Frontorganisationen) oder zu den unabhängigen ständischen Gruppen.

Es bedarf keiner besonderen prophetischen Gabe, um vorauszusagen, daß die kommenden Wahlen keinen politischen Erdrutsch auslösen werden. Man kann beklagen, daß die Wahlgesetze ein völlig freies Spiel der politischen Kräfte verhindern. Gleichzeitig muß man feststellen, daß ein Wiederaufleben der Zustände der 50er Jahre nicht nur das erfolgreich angelaufene wirtschaftliche Reformwerk der Regierung Suharto, sondern auch die weitere evolutionäre Entwicklung eines freiheitlichen Systems ernsthaft gefährden würden.

Die Wahlen berühren vorerst nicht die Stellung des Präsidenten Suharto, dessen Mandat noch bis 1973 reicht. Dann allerdings entscheiden die jetzt gewählten und ernannten Abgeordneten der Beratenden Volksversammlung über die weitere Besetzung des Präsidentenstuhles, und darin liegt die Bedeutung der bevorstehenden Wahlen.

Die indonesischen Wahlgesetze erfüllen sicher nicht die Hoffnungen und Erwartungen jener Kreise, die bei der Ablösung der Alten Ordnung führend beteiligt waren. So wurde eine Zeitlang in der kritischen, durchaus nicht-konformistischen Presse die Frage diskutiert, ob in der gegenwärtigen Übergangsperiode nicht besser ganz auf Wahlen verzichtet werden sollte. Es hat sich andererseits auch unter diesen Kritikern die Ansicht durchgesetzt, daß „schlechte Wahlen“ immer noch besser sind als „keine Wahlen“. Der mit der Ausschaltung Sukarnos eingeleitete Prozeß der Auflösung totalitärer Erstarrung wird damit fortgesetzt, den politischen Parteien bietet sich eine neue Chance, wenn nicht selbständig zu entscheiden, so doch bewußtere Kontrollfunktionen auszuüben.

Anhang

I. Verteilung der Sitze im indonesischen Parlament – Dewan Perwakilan Rakjat – nach den allgemeinen Wahlen vom 29. September 1955

Name der Partei	Zahl der Sitze
PNI (Nationalistische Partei)	57
Masjumi (Moslem Partei)	57
NU (Nahdatul Ulama Moslem Partei)	45
PKI (Kommunistische Partei)	39
PSII (Moslem Partei Sarikat Islam)	8
Parkindo (Evangelische Partei)	8
Katholische Partei	6
PSI (Sozialistische Partei)	5
Perti (Moslem Partei)	4
IPKI (Unabhängigkeitspartei)	4
6 kleinere Parteien mit je 2 Sitzen, darunter MURBA (nationalkommunistische Partei)	12
12 kleinere Parteien mit je 1 Sitz	12
<hr/>	
Insgesamt 28 Parteien	257

II. Namen und Listennummern der indonesischen Parteien für die Wahlen zum Parlament am 5. Juli 1971

- Nr. 1 **Partai Katolik** (Symbol: Rosette in Herzform, im Zentrum ein Schild mit der Inschrift „Partai Katolik“);
- 2 **Partai Sarikat Islam Indonesia**, PSII (Symbol: Mond und Stern mit Versen aus dem Koran und einem schwarzen viereckigen Hintergrund);
- 3 **Partai Nahdatul Ulama**, NU (Symbol: ein Globus von 9 Sternen, umgeben mit einer Inschrift in arabischen Lettern);
- 4 **Partai Muslimin Indonesia**, PMI (Symbol: Mondzeichen und Stern auf schwarzem, rechteckigem Hintergrund);
- 5 **Sekretariat Bersama Golongan Karya**, SEKBER GOLKAR, Gemeinsames Sekretariat der Ständischen Gruppen (Symbol: der Banyan-Baum, umkränzt von Reisähren und Baumwolle);
- 6 **Partai Kristen Indonesia**, PARKINDO, Partei der evangelischen Christen Indonesiens (Symbol: ein Weihnachtsbaum mit einer brennenden Kerze);
- 7 **Partai Murba** (Symbol: ein schwarz und weiß gefärbter Stern);
- 8 **Partai Nasional Indonesia**, PNI (Symbol: ein Büffelkopf auf einem Dreieck);
- 9 Moslem-Partei **Perti** (Symbol: eine Moschee mit der Inschrift „Perti“);
- 10 **Partai Pendukung Kemerdekaan Indonesia**, IPKI, die Unabhängigkeitspartei (Symbol: das Freiheitsdenkmal, umgeben von Reisähren und Baumwolle).