

Die Transition zur Demokratie in Indonesien

Überlegungen zum Systemwechsel vom Ende der 80er Jahre bis zur Gegenwart

ANDREAS UFEN

Einleitung

Über den Prozess der Transition¹ in Indonesien ist eine wissenschaftliche Diskussion bisher kaum geführt worden.² In diesem Aufsatz sollen die politischen Entwicklungen in Indonesien seit 1988, insbesondere seit Mitte des Jahres 1997, beleuchtet werden. Dabei wird auf eine genauere Analyse der Herrschaftsfiguration und der wichtigsten herrschenden und oppositionellen Gruppen verzichtet.³ Im Vordergrund steht die Beschreibung der Transition von 1988–2000, die in vier Phasen eingeteilt wird.

Die erste Phase (Phase I) dauerte vom Ende der 80er Jahre bis zum Sturz Suhartos im Mai 1998. In dieser Zeit wurde das Regime delegitimiert und destabilisiert. Die Regimekoalition zerfiel zusehends; die Opposition fächerte sich zunehmend auf und nahm einen immer größer werdenden Einfluss auf die öffentlichen Debatten. In den letzten Monaten beschleunigten sich diese Prozesse, so dass Suharto zum Schluss nichts anderes als der Rücktritt übrig blieb.

Die zweite Phase (Phase II) währte von der Amtsübernahme Habibies bis zu den nationalen Wahlen im Juni 1999. In dieser Zeit wurden die wichtigsten Reformen beschlossen und z.T. durchgesetzt. Zwar wurden die bedeutendsten Entscheidungen in der Regierung, im Parlament, in der Verwaltung und im Militär noch von Personen getroffen, die schon unter Suharto zu den Entscheidungsträgern gehört hatten, aber der Druck der moderaten und radikalen Reformer war bereits so stark, dass die Konservativen zur Demokratisierung gezwungen waren.

¹ In diesem Aufsatz werden die Begriffe Systemwechsel, Transformation und Transition als Synonyme verwendet. Gemeint ist der Übergang vom Autoritarismus zur parlamentarischen Demokratie.

² Siehe zuletzt: Budiman 1999; Malley 2000.

³ Eine ausführliche Analyse, gestützt auf das Modell strategischer und konfliktfähiger Gruppen, findet sich in meiner Dissertation: Ufen 2001.

Die dritte Phase (Phase III) der Legitimierung der neuen Eliten, der Koalitionsverhandlungen und der Machtneuverteilung begann mit den nationalen Parlamentswahlen im Juni 1999 und endete mit der Wahl des Präsidenten und der Regierungsbildung im Oktober desselben Jahres.

Die vierte Phase (Phase IV) ist im Idealfall eine Phase der Demokratiekonsolidierung und begann im Oktober 1999.

Die Entwicklungen in der Transitionsphase I lassen sich – zumindest bis zu Beginn des Jahres 1998 – am ehesten als sozialstrukturelle Veränderungen beschreiben. Erst eine Analyse der Ereignisse von 1998–2000, also der Transitionsphasen II–IV, verlangt eine stärkere Fokussierung auf das Verhalten einzelner Akteure. Dabei sollen insbesondere zwei Fragen beantwortet werden: Wie verlief der Systemwechsel? Welche Gruppen waren in welcher Phase maßgeblich für den politischen Wandel verantwortlich?⁴

Im ersten Abschnitt dieses Aufsatzes wird die Herrschaftsstruktur der Neuen Ordnung vorgestellt. Es folgen Darlegungen zu den vier Transitionsphasen, denen sich Bemerkungen zu den Herrschaftsfigurationen bzw. Akteurskonstellationen während der verschiedenen Phasen anschließen.

Die Neue Ordnung

In den ersten Oktobertagen des Jahres 1965 übernahm eine Gruppe von Militärs um Suharto die Macht in Indonesien.⁵ In nur wenigen Jahren wandelte sich die Orde Baru, die Neue Ordnung, zu einem stabilen Herrschaftssystem. Bis Ende der 80er Jahre konnten Demokratisierungsbemühungen blockiert werden.⁶ Die Presse wurde vom Informationsministerium überwacht, und das Militär dehnte seinen Apparat – ähnlich wie schon in der Gelenkten Demokratie unter Sukarno (1959–1965) – in sämtliche Regionen aus und bemächtigte sich der wichtigsten Institutionen. Es verstand sich nicht als temporären Garanten der politischen Stabilität, sondern – gegründet auf die Doktrin der Doppelfunktion (*dwifungsi*) – als eine Organisation,

⁴ Merkel (1999, 77ff) unterscheidet zwischen System-, Struktur-, Kultur- und Akteurstheorien. Eine Vermittlung von Akteurs- und strukturalistischen Erklärungen scheint m.E. der Dynamik solcher Systemwandlungen am ehesten gerecht zu werden. Gerade wenn man auf dem Hintergrund einer strukturalistisch beschriebenen Herrschaftsfiguration die besonderen Interessen einzelner Akteure, noch dazu zu verschiedenen Zeitpunkten während der Transition, darlegt, wird die hohe Komplexität, aber auch die Logik solcher Prozesse deutlich. Vgl. dazu auch: Croissant 1998, 41.

⁵ Zu den bis heute nicht vollständig aufgeklärten Ereignissen am 30.9. und 1.10.1965: Landmann 1987.

⁶ Zur Blockierung der Demokratisierung: Schubert/Tetzlaff 1998; Graf 1998.

die während des antikolonialen Guerillakampfes aus dem Volk erwachsen war und von vornherein Aufgaben in allen gesellschaftlichen Bereichen zu übernehmen hatte. Daher war es zu großen Teilen nicht in Kasernen stationiert, sondern hatte einen sogenannten Territorialapparat über das ganze Land verteilt. In vielen Dörfern und in allen kleinen und größeren Städten übernahmen Soldaten in Zusammenarbeit mit den lokalen Eliten Aufgaben der Kontrolle und Bespitzelung der Bevölkerung. Außerdem verfügten die Streitkräfte (ABRI = Angkatan Bersenjata Republik Indonesia) über ein Netz von Unternehmen (häufig in staatlichem Besitz), waren in den Parlamenten vertreten, besetzten Spitzenpositionen in der Bürokratie (Bürgermeister- und Gouverneursposten, Positionen in der Ministerialbürokratie) und waren zunächst eindeutig dominierend, später immerhin noch sehr einflussreich in der Regierungspartei Golkar⁷. Zwar kam es in den über drei Jahrzehnten zu einem langsamen Rückzug des Militärs aus zivilen Bereichen, trotzdem war es bis zum Mai 1998 die weitaus mächtigste Gruppe innerhalb des Regimes und konnte nur vom Oberkommandierenden, von Präsident Suharto, in Schach gehalten werden. Suharto gebot in typisch javanischer Manier wie ein König über seine Untertanen und verhinderte geschickt den Aufbau von konkurrierenden Machtzentren.

Insgesamt hatten sich im Laufe der fast 33 Jahre (1965–1998) der Einfluss und die Macht Suhartos erhöht: Während er anfänglich eng mit den Generälen seiner Generation zusammenarbeitete, ging er später dazu über, nahezu sämtliche Entscheidungsbefugnisse an sich zu ziehen. Er besetzte fast alle wichtigen Positionen in der Verwaltung, im Militär, in der Regierungspartei Golkar, im Kabinett und in den Staatsbetrieben mit loyalen Personen. Außerdem häufte seine Familie ein Milliardenvermögen an und gehörte zu den wichtigsten Unternehmersdynastien in Indonesien. Diese wirtschaftliche Macht basierte auf der klientelistischen Anbindung der chinesischen Milliardäre. Von den führenden 200 Unternehmen wurden etwa 160 von Sinoindonesiern kontrolliert. Diese waren oftmals direkt von staatlichen Krediten und Konzessionen abhängig und hatten keinerlei Einfluss im Militär und in der Bürokratie. Die wenigen *pribumi* (einheimischen, indigenen)-Unternehmen gehörten meist den Familien der Generäle und Bürokraten.

Die verschiedenen Machtgruppen waren in der Lage, zahlreiche Interdependenzbeziehungen aufzubauen, die den Zusammenhalt der Regimekoalition stärkten. Auf allen Ebenen arbeiteten Staatsanwälte, Militärs, Büro-

⁷ Golkar = *golongan karya* = funktionale Gruppen; Zusammenschluss von Berufs-, Frauen-, Jugendorganisationen etc.; nicht als Partei definiert, aber de facto die lange von Militärs dominierte Regierungspartei, die bei sämtlichen Wahlen von 1971 bis 1997 mindestens 60% der Stimmen erringen konnte.

kraten und Unternehmer zusammen. Wegen dieser engen Symbiose war das Regime der Neuen Ordnung außergewöhnlich stabil und konservativ. Es gab kaum einen Bürokraten, Golkar-Politiker, Großunternehmer oder hohen Offizier, der die Opposition vor dem Mai 1998 unterstützte. Die Struktur des Regimes, d.h. die Allgegenwart des Militärs, die relative Schwäche der Regierungspartei, die vertikalen neopatrimonialen Bindungen an verschiedene Patrone und letztlich den Oberpatron Suharto sowie der Paria-Status der Sinoindonesier verhinderten die Bildung von tiefen Rissen in der Herrschaftselite und von Gegeneliten. Die Javanisierung der Nationalkultur⁸ und die Indoktrinierung mit integralistischen Ideologien trugen zur Herrschaftsstabilisierung bei.

Trotzdem geriet die Neue Ordnung Ende der 80er Jahre zunehmend in die Krise. Es begann die erste Phase der Transition von der Diktatur zur parlamentarischen Demokratie, also eine Destabilisierung und Delegitimierung, die letztlich zum Sturz Suhartos führte.

Phase I: Ende der 80er Jahre bis Mai 1998⁹

Risse in der Regimekoalition und Erstarken der Opposition

Die wirtschaftliche Entwicklung in Indonesien führte seit Mitte der 80er Jahre zu einer Stärkung des privaten Sektors und zu einer geänderten Zusammensetzung staatlicher Einkünfte. Die Neue Ordnung war anfänglich ein Rentierstaat¹⁰, in dem die staatliche Erdölgesellschaft Pertamina das mit großem Abstand profitabelste Unternehmen war. Mit dem Verfall der Erdölpreise wurde einerseits eine Neuorientierung der Wirtschaft, andererseits eine Mobilisierung von Unternehmenssteuern immer dringlicher. Eine exportorientierte Industrialisierung war nur durch Anreize für ausländische Investoren möglich. Deshalb deregulierte man nach und nach den Bankensektor, den Außenhandel und die Investitionsgesetzgebung. In der Folge wurden komplexere Politiken notwendig, und die zivilen Kräfte wurden insgesamt

⁸ Wegen der Dominanz der Javaner wurden typische javanische Verhaltensmuster – oder solche, die als typisch javanisch galten oder definiert wurden – zu einem Modell für die zu schaffende Nationalkultur. Über Javanisierung, Integralismus und Ideologienbildung vgl. die Dissertation von David Bourchier: Bourchier 1996.

⁹ Zu verschiedenen Transitionsmodellen siehe auch: Merkel/Sandschneider/Segert (Hg.) 1996; Pinkney 1993, Kap. 6–8. Auch Uhlin (1995, 93ff) datiert den Beginn der Transition (er spricht allerdings von „Prätransition“) auf die Jahre 1988/89.

¹⁰ Eliten in Rentierstaaten leben fast ausschließlich von dem Verkauf einzelner Exportprodukte, z.B. Erdöl. Sie sind daher relativ unabhängig von privaten Unternehmern, von Steuerzahlern und von einheimischen Arbeitskräften (vgl. Pawelka 1991).

stärker. Das zeigte sich u.a. darin, dass in den 80er und 90er Jahren Zivilisten im Kabinett, auf allen Ebenen der Verwaltung und in der Regierungspartei Golkar deutlich stärker vertreten waren. Golkar wurde seit 1993 von einem Zivilisten, Harmoko, geführt, und das Kabinett wurde – mit Ausnahme der sicherheitspolitisch relevanten Ressorts – von zivilen Fachleuten dominiert.

Dieser „Zivilisierung“ entsprach eine Schwächung des Militärs. ABRI zog sich immer mehr auch aus der Verwaltung zurück und verlor dadurch die Kontrolle über einige Staatsunternehmen. Suharto hatte es in den letzten Jahren leichter, Entscheidungen im Alleingang – ohne Konsultation der Militärführung – zu treffen. Bis Ende der 80er Jahre hatte es noch „Geheimdienstzaren“ gegeben, also Militärs, die über eine starke Hausmacht verfügten und zeitweise als Bedrohung für Suharto angesehen wurden.¹¹ Danach gab es keine solchen Machtzentren im Militär mehr. Seit 1992 wurden außerdem wegen der hohen Anzahl von Offizieren die höchsten Positionen nur noch für wenige Monate besetzt. Die „Zivilisierung“ spiegelte sich auch in der Islamisierung sämtlicher Gesellschaftsbereiche seit Ende der 80er Jahre wider. Mit Islamisierung ist gemeint, dass zwar die Pancasila¹² unangetastet blieben, dass aber islamische Organisationen und deren Führer sowie islamische Politikkonzepte immer wichtiger wurden. Dies äußerte sich in der Gründung der Organisation islamischer Intellektueller, ICMI¹³, in der Verabschiedung zweier islamfreundlicher Gesetze über religiöse Gerichte und den Religionsunterricht an Schulen, im staatlich geförderten Bau von Moscheen und von Gebetsnischen in öffentlichen Gebäuden, in der Einrichtung einer islamischen Bank und in der wachsenden Präsenz muslimischer Intellektueller in den Medien, den Universitäten, der Bürokratie und im Kabinett. Außerdem wurden in den 90er Jahren sogar einige der höchsten Militärposten mit strenggläubigen Muslimen besetzt. Diese Form

¹¹ Das waren Ali Murtopo und danach, bis etwa 1988, Benny Murdani.

¹² Zu den fünf Prinzipien der Staatsphilosophie, den Pancasila, zählen: der Glaube an den Alleinigen Gott (Ketuhanan Yang Maha Esa), die gerechte und zivilisierte Menschlichkeit (Kemanusiaan yang adil dan beradab), die Einheit Indonesiens (Persatuan Indonesia), die weise geführte Demokratie, beruhend auf allgemeiner Beratung und Volksvertretung (Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan) und die soziale Gerechtigkeit für das gesamte indonesische Volk (Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia); vgl. Wandelt 1989. Der „Glaube an den Alleinigen Gott“ bedeutet eine Anerkennung von fünf gleichberechtigten monotheistischen Religionen (Protestantismus, Katholizismus, Hinduismus, Buddhismus und Islam).

¹³ Ikatan Cendekiawan Muslim se-Indonesia; 1990 gegründet. ICMI wurde von Habibie und Suharto weitgehend kontrolliert, wurde aber von vielen Muslimen, auch von vielen liberalen und Suharto-kritischen muslimischen Intellektuellen, als Zeichen der Stärkung des Islam und zivilgesellschaftlicher Gruppen begrüßt (vgl. Hefner 1993).

der Islamisierung war eine Herrschaftsstrategie Suhartos, sie kann aber auch als eine Stärkung zivilgesellschaftlicher Kräfte gedeutet werden.

Die Ideologen der Neuen Ordnung vermochten es wegen der geschilderten Entwicklungen in den 90er Jahren kaum noch, das Herrschaftssystem zu legitimieren. Der Integralismus, der Antikommunismus, die dwifungsi-Doktrin und die Version einer indonesischen Pancasila-Demokratie gerieten immer heftiger in die Kritik. Die kapitalistische Durchdringung aller Gesellschaftsbereiche, die kulturelle „Amerikanisierung“, die allgemeine Orientierung an westlichen Statussymbolen, aber vor allem aufklärerische Einflüsse hatten die Gemeinschaftsideologien gründlich delegitimiert.

Im Zuge der beschriebenen Wandlungen änderten sich auch die Zusammensetzung und die Stärke der oppositionellen Gruppen. Während sich die Opposition bis 1965 besonders um die und in der PKI¹⁴ sammelte und noch stark von Interessen der unteren Klasse geprägt war, artikulierten nach 1965, also nach Ausschaltung der PKI und unabhängiger Bauernverbände und Gewerkschaften, die wichtigsten regimekritischen Gruppen vornehmlich die Interessen von Teilen der Mittelklasse.¹⁵ Bis weit in die 80er Jahre hinein konnte sich die auffallend schwache Opposition nur zu wenigen Aktionen aufraffen. Dazu gehörten Studentenproteste gegen die Willkürherrschaft der Militärs in den Jahren 1973/74 und 1977/78, einzelne Demonstrationen orthodoxer Muslime gegen Tendenzen, die sie als Säkularisierung oder Christianisierung interpretierten, und seit 1980 die kritischen Äußerungen der Petisi-50-Gruppe. Das waren 50 prominente Generäle a.D. und ehemalige Spitzenpolitiker, die den Autoritarismus und die Selbstherrlichkeit Suhartos und seiner Gefolgsleute satt hatten.

In den 90er Jahren war die Opposition in der Lage, neuartige Organisationen zu schaffen, die Vernetzung zwischen den Organisationen zu stärken, die Kontakte zu ausländischen NGOs zu intensivieren und in Indonesien vermehrt mit Angehörigen der unteren Klasse zusammenzuarbeiten. Einige Ereignisse und Entwicklungen, die hier kurz vorgestellt werden sollen, ragen dabei heraus:

- die Gründung neuer Organisationen wie des Forum Demokrasi (einem Gesprächskreis von liberalen Intellektuellen, das von Abdurrahman Wahid, dem Führer der größten Muslimorganisation, Nahdatul Ulama, dominiert wurde), der unabhängigen, illegalen Gewerkschaft SBSI, der

¹⁴ Partai Komunis Indonesia = Kommunistische Partei Indonesiens, verboten im März 1966.

¹⁵ Die Mittelklasse war zu einem erheblichen Teil von staatlichen Gehältern, Konzessionen, Lizenzen, Krediten und allgemein dem Wohlwollen der Machthaber auf Provinz-, Distrikt-, Subdistrikt- und Dorfebene abhängig. Deshalb waren nur bestimmte Segmente dieser Mittelklasse (Intellektuelle, Künstler, benachteiligte Unternehmer und Professionals, Angehörige ethnischer und religiöser Minderheiten etc.) prodemokratisch orientiert.

Parteien PRD und PUDI und des ebenfalls illegalen Journalistenverbandes AJI¹⁶;

- die Wandlung der gemäßigten PDI (Partai Demokrasi Indonesia) zu einem Zentrum der prodemokratischen Bewegung unter der Führung von Megawati Sukarnoputri, der vor allem von Angehörigen der Unterschicht geliebten, fast vergöttlichten Tochter des ehemaligen Staatspräsidenten;
- die Entstehung transformistisch orientierter NGOs¹⁷;
- die langsame Entwicklung einer Arbeiterbewegung¹⁸;
- die Entstehung einer neuen, radikaleren Studentenbewegung¹⁹;
- die Zunahme von Protesten der von Landenteignung bedrohten Bauern und der städtischen Armen.²⁰

Die Regierung reagierte mit einigen Reformen, die aber z.T. später wieder aufgehoben wurden; hierzu zählen:

- die ICMI-Gründung, die u.a. der islamisch orientierten, oftmals regimekritischen Mittelklasse als Forum diente;
- die Ankündigung im August 1990, auf Zensurmaßnahmen und Publikationsverbote künftig zu verzichten (es folgte allerdings das Verbot von Tempo, Editor und Dëtik im Jahre 1994);
- die Einrichtung einer relativ kritischen Untersuchungskommission nach dem Dili-Massaker (1991);
- die Einsetzung der relativ unabhängigen nationalen Menschenrechtskommission KomnasHAM²¹ (1993).

Es überwog aber bis zum Sturz Suhartos eine Politik der Repression, und man war nur unter dem Druck der Opposition und des Auslandes zu kleineren Zugeständnissen bereit. Die repressiven Maßnahmen, vor allem das Dili-

¹⁶ SBSI = Serikat Buruh Sejahtera Indonesia = Wohlfahrtsgewerkschaft Indonesien; gegründet 1992, unter dem Vorsitz des später inhaftierten Mughtar Pakpahan; Persatuan Rakyat Indonesia = Vereinigung des indonesischen Volkes, gegründet im April 1994, seit 1996 Partai Rakyat Demokratik = Demokratische Volkspartei (ist aus der radikalen Studentenbewegung in Yogyakarta hervorgegangen); Partai Uni Demokrasi Indonesia = Partei der indonesischen demokratischen Union, gegründet am 29.5.1996, unter dem Vorsitz von Sri Bintang Pamungkas; Aliansi Jurnalis Independen = Allianz unabhängiger Journalisten, von 85 Journalisten am 7.8.1994 in Simagalih, Bogor, gegründet.

¹⁷ Vgl. Sinaga 1994 und Eldridge 1995.

¹⁸ Hadiz 1994.

¹⁹ Aspinall 1993.

²⁰ Bachriadi/Faryadi/Setiawan 1997.

²¹ Komite Nasional Hak Asasi Manusia.

Massaker (1991), die Presseverbote (1994) und der „Sabtu Kelabu“ (1996)²², führten zu einer Belebung der Opposition und zur weiteren Delegitimierung des Militärs und seiner Verbündeten. In den 90er Jahren verloren viele Indonesier und wohl die Mehrheit der städtischen Bevölkerung das Vertrauen zu Suharto und dem Militär. Demokrasi und Demokratisasi wurden deshalb in den 90er Jahren zu den Schlüsselwörtern der politischen Auseinandersetzung, so dass sogar die verstocktesten Militärs sich die Mühe machen mussten, in mehrdeutigen Worten ein Bekenntnis zur Demokratisierung abzugeben.

Erst Ende der 80er Jahre formierte sich also eine breit gefächerte Opposition. Von 1988–1993 setzte eine leichte Öffnung (*keterbukaan*) ein.²³ Sämtliche oppositionellen Gruppen wurden aktiver. Auch aufgrund sozialstruktureller und soziokultureller Veränderungen ergab sich eine vorsichtige Integration und partielle Kooptation islamischer Gruppen. Die öffentliche Diskussion wurde lebhafter, Meinungsverschiedenheiten wurden deutlicher sichtbar, und Kritik wurde eindeutiger und offener formuliert. Von Ende 1993 bis zum Juli 1996 gab es Rückschläge bei der graduellen Öffnung, aber es bildete sich ein Reformflügel in der PDI, und in der Folge konstituierten sich parteiähnliche Organisationen (PNI Baru, Masyumi Baru etc.²⁴) und schließlich neue Parteien (PRD und PUDI). Die konfliktfähigen, oppositionellen Gruppen brachten das Regime mehr und mehr in Bedrängnis. Eine prodemokratische Bewegung zeichnete sich deutlicher ab, schaffte sich institutionalisierte Formen und baute Allianzen untereinander und hin und wieder mit Teilen der Regimekoalition auf. Nach dem „Sabtu Kelabu“ wurden wieder vermehrt Verbote ausgesprochen, und Teile der Opposition wurden in die Illegalität gezwungen.

²² 1991 schossen in Dili, Ost-Timor, Sicherheitskräfte auf friedliche Demonstranten. Der Vorfall, bei dem etwa 200 Menschen ums Leben kamen, stellte das Militärregime weltweit bloß. Am „aschernen“ oder „grauen Samstag“, dem 27.7.1996, überfielen Sicherheitskräfte und gedungene Kriminelle die von Megawati-Anhängern besetzte PDI-Zentrale. Im Anschluss daran kam es zu schweren Unruhen in Jakarta (AJI/FORUM-ASIA/ISAI 1997). In verschiedenen Regionen gab es zudem Skandale, die Widerstandsbewegungen auf den Plan riefen. Man denke an die Proteste gegen Landenteignungen (etwa wegen des Baus des Kedung Ombo-Staudamms in Mitteljava), an Arbeiterstreiks (insbesondere an die Proteste in Medan im Jahre 1994 oder im Anschluss an die Ermordung der Arbeiterführerin Marsinah), an die Empörung über die Ermordung des Journalisten „Udin“ in Yogyakarta und an verschiedene Wirtschaftsskandale (die Monopole für die Suharto-Kinder, insbesondere „Tommys“ Gewürznelken- und Mobil Nasional-Projekt, der Bapindo-Bankenskandal, die Jamsostek-Affäre um veruntreute Sozialversicherungsgelder etc.).

²³ Lane 1991.

²⁴ Partai Nasional Indonesia Baru = Neue Nationalpartei Indonesien; Masyumi Baru = Majelis Syuro Muslimin Indonesia Baru = Neuer Konsultativrat der indonesischen Muslime.

Bei den Wahlen im Mai 1997 konnte Golkar noch ein gutes Ergebnis erzielen. Die PDI, deren Megawati-Flügel inzwischen entmachtet war, erzielte nur 3,1 %. Noch 1997 sah es so aus, als wäre das Regime stabil und als könnte die Wiederwahl Suhartos im März 1998 wie gewohnt ablaufen. Es stellte sich jedoch heraus, dass die Unzufriedenheit in allen Schichten der Gesellschaft noch nie so groß gewesen war. Die einst konsolidierte und von einem nicht unerheblichen Teil der Bevölkerung auch als legitim anerkannte Diktatur war brüchig geworden. Mit der Mitte des Jahres 1997 einsetzenden Asienkrise²⁵ verlor das Suharto-Regime innerhalb weniger Monate auch noch die Anerkennung als eines Garanten des wirtschaftlichen Aufbaus.

Der Zerfall des Suharto-Regimes

Im Juli 1997 näherte sich die erste Transitionsphase immer schneller ihrem Höhepunkt. Nachdem Thailand, die Philippinen und Malaysia ihre Währungen freigeben mussten, hob auch Indonesien am 14. August die Bindung an den US \$ auf. Im Oktober bat die indonesische Regierung den IWF um Unterstützung. Spätestens zu diesem Zeitpunkt hatte das Land die wirtschafts- und finanzpolitische Souveränität weitgehend eingebüßt. Der IWF und die Weltbank diktierten de facto die wichtigsten strukturellen Reformen in Staat und Wirtschaft. Das führte zu einer Interessenkollision zwischen den dominanten Gruppen des Regimes, die an umfassenden Strukturreformen nicht interessiert waren, und den internationalen Kapitalgebern, die sich für ein transparenteres Rechtssystem, für die Abschaffung von Monopolen und für die Bekämpfung von Korruption und Vetternwirtschaft einsetzten. Politisch brisant waren insbesondere die Forderungen nach der Aufhebung von Begünstigungen für die Suhartos, für Habibie und einige andere, meist sino-indonesische Günstlinge. Suharto kündigte Reformen an, verschleppte aber deren Durchführung. Anfang Januar 1998 z.B. war er mit einem unrealistischen Haushaltsplan beim IWF „durchgefallen“. Mitte Januar 1998 aber schien der indonesische Präsident endlich auf den ausländischen und zum Teil auch inländischen Druck – denn auch viele einheimische Wirtschafts- und einige indonesische Unternehmer unterstützten grundsätzlich die IWF-Politik – zu reagieren. Er versprach u.a. die Abschaffung einiger Handelsmonopole und Handelsrestriktionen und die Streichung von Subventionen, etwa für die Hochtechnologiefirmen seines designierten Stellvertreters Habibie oder für die Produktion des „nationalen Autos“ durch das Unternehmensimperium seines Sohnes Tommy. Doch Suharto hielt sich auch an diese Versprechungen nicht, die Landeswährung Rupiah verlor bis

²⁵ Zur Asienkrise: Soesastro/Chatib Basri 1998; Dieter 1998; Weggel 1998; Machetzki 1999.

zu 70 % ihres Vorjahreswertes, und die Wirtschaftskrise war mittlerweile so gravierend, dass es zu ersten Übergriffen auf – meist sinoindonesische – Händler kam.

Seit Februar 1998 begannen Studenten in zahlreichen Städten zu protestieren.²⁶ Die Proteste weiteten sich in den nächsten Wochen immer mehr aus. Verhandlungen zwischen den Machthabern und Studentenvertretern scheiterten. Zuletzt – im Mai 1998 – standen sich die Koalition der Machthaber, in der sich allerdings erste Spaltungen andeuteten, und die Opposition gegenüber. Nach schweren Unruhen in Medan Anfang Mai und nach der Ermordung einiger Studenten durch Heckenschützen in Jakarta einige Tage später eskalierte die seit Monaten angespannte Lage. Bei den schwersten Unruhen in der indonesischen Geschichte vom 13. bis 16. Mai kamen in Jakarta mehr als tausend Menschen ums Leben.²⁷ Kurz danach besetzten mehrere zehntausend Studenten das Parlamentsgelände. Am 21. Mai trat Suharto von seinem Amt zurück.²⁸

Die Teile der Regimekoalition, die sich letztlich gegen Suharto stellten, taten dies erst im letzten Moment. ABRI-Kommandeur Wiranto und die ihn unterstützenden Generäle verhielten sich ambivalent. Zwar signalisierten sie mehrfach ihre Bereitschaft zum Dialog und ihre Reformabsichten, aber erst am Abend des 20. Mai war Wiranto bereit, sich vom Präsidenten loszusagen. Für ihn und die ranghöchsten Generäle hätte eine frühzeitige Abkehr von Suharto das sofortige Karriereende bedeutet. Auch eine Reihe von Ministern sagte sich erst dann von Suharto los, als er von ihnen einen weiteren Loyalitätsbeweis forderte. Lediglich Parlamentssprecher Harmoko und seine Stellvertreter, auch Teile von ICMI, NU (Nahdatul Ulama, der 30 Millionen Mitglieder zählenden, eher traditionalistischen Muslimorganisation) und Muhammadiyah (der 28 Millionen Mitglieder zählenden modernistischen Muslimorganisation) bekannten sich etwas früher zu den Zielen der Opposition. Sie gehörten aber nicht zum engsten Zirkel der Regimekoalition. Zuerst rebellierten jene, die von der Wirtschaftskrise am stärksten getroffen wurden und die sich von einer weiteren Amtszeit Suhartos am wenigsten versprochen. Offenbar wurden die Machthaber selbst zu Getrie-

²⁶ *Tapol Bulletin* April 1998, 5ff, und Juli 1998, 12ff; *Forum Keadilan* 6.4.1998, 80ff, und 20.4.1998, 12ff; eine gute Analyse der Studentenbewegung 1998 findet sich bei: Adnan/Pradiansyah 1999.

²⁷ Sidel 1998; Forrester/May 1998. Nach den Erkenntnissen der nationalen Menschenrechtsorganisation KomnasHAM starben in diesen Tagen mindestens 1.188 Menschen. 40 Einkaufszentren, über 4000 Läden und über 1.000 Wohnhäuser wurden ausgeplündert, zerstört und/oder verbrannt.

²⁸ Zum Sturz Suhartos: Forrester/May 1998; Aritonang 1999; Urbaningrum 1999; Eklöf 1999.

benen, und die breit gefächerte Opposition nahm das Heft in die Hand. Die Studenten wurden in ihren Protesten von großen Teilen der Unter- und Mittelschichten unterstützt. In Yogyakarta gingen am 20. Mai mehrere hunderttausend, vielleicht sogar eine Million Menschen auf die Straße. In Jakarta bekannten sich zahlreiche Intellektuelle, ehemalige Angehörige des Regimes (etwa der Fünf-Sterne-General Nasution und der ehemalige Umweltminister Emil Salim), Dozenten und Wissenschaftler, Börsianer und NGO-Aktivistinnen zu den Zielen der Demonstranten. Die Widerstandsbewegung erstreckte sich aber erst zuletzt auch auf den Staatsapparat und führte am 21. Mai den Sturz Suhartos herbei.

Phase II: Die Interimsregierung Habibie seit Mai 1998

In der zweiten Phase der Transition wurde das politische System liberalisiert, und es wurden die neuen politischen Spielregeln festgelegt. In dieser Übergangsphase konnte sich Habibie nur deshalb als Präsident durchsetzen und ein Jahr lang in seinem Amt halten, weil die Opposition noch relativ schwach war. Während die neue Regimekoalition, die in weiten Teilen mit der Neuen Ordnung identisch war, mit ABRI, der staatlichen Bürokratie, Golkar, den Staatsbetrieben und den Unternehmen der abhängigen Sino-indonesier und der kooptierten *pribumi* über eine zwar geschwächte, aber noch relativ feste Basis verfügte, fehlten der Opposition die Machtmittel, um einen frühzeitigen Austausch der Eliten durchzusetzen. Die Studentenbewegung war zu heterogen und hatte sich bis zum Mai 1998 nur auf das Minimalziel der Ablösung Suhartos einigen können. Bauernverbände und Gewerkschaften waren selbst in den letzten Wochen vor dem Sturz Suhartos nicht sonderlich in Erscheinung getreten. Die Organisationen, die sich zuletzt mehr oder weniger geeint gegen das Suharto-Regime gestellt hatten, wie die Muslimorganisationen Muhammadiyah und Nahdatul Ulama (NU) sowie die Megawati-PDI, besaßen nicht die notwendige Legitimation und organisatorische Stärke, um aus eigener Kraft den Prozess der Demokratisierung schon unmittelbar nach dem 21. Mai 1998 zu beschleunigen. Sie mussten sich nach dem Amtsantritt von Habibie erst einmal sammeln und Programme und Strategien entwickeln. Sie konnten in dieser Zeit nicht viel mehr tun, als die Maßnahmen der neuen Regierung zu bewerten.

Habibies Machtposition war von vornherein relativ schwach. Seine eigene Partei, die Partai Golkar, war in sich gespalten. Zwar konnte Habibie mit der Unterstützung Wirantos die Wahl Akbar Tanjung zum Golkar-Vorsitzenden durchsetzen, aber selbst dieser Akbar Tanjung erwies sich als relativ eigenständig, zuletzt sogar als aufsässig. Das Militär, das von Wiranto nach

Kräften auf seine Linie gebracht wurde, unterstützte Habibie zwar generell, konnte ihn aber auch immer wieder unter Druck setzen. Auch die modernistischen Muslime, die Habibie einst mit ICMI auf seine Seite gebracht hatte, organisierten sich nun selbst in einer Reihe von Parteien, von denen einige zu den schärfsten Kritikern Habibies wurden. Die Bürokratie war ohnehin gespalten, und selbst die Teile, die einst zur Hausmacht Habibies zählten, die Technologie-Behörden und Staatsunternehmen, waren im politischen Kampf unbedeutend geworden. Aufgrund der anhaltenden wirtschaftlichen Krise war zudem die Abhängigkeit vom IWF keineswegs geringer geworden.²⁹ Habibie musste also von Anfang an auf sämtliche Gruppen, die jetzt den brüchigen Staatsapparat besetzten, Rücksicht nehmen und soweit wie möglich auf die Forderungen der außerparlamentarischen Opposition, die mit aller Macht ins Parlament strebte, eingehen. Deshalb begann die Habibie-Regierung unmittelbar nach ihrer Einsetzung mit umfangreichen Reformen.

Im Einzelnen gehörten zu diesem Reformwerk die Zulassung politischer Parteien und unabhängiger Gewerkschaften, die Ansetzung von Neuwahlen und eine wesentliche Lockerung der Pressezensur. Außerdem wurden während Habibies Interimsregierungszeit mehrere politische Gefangene freigelassen und verschiedene Massaker (etwa die Ereignisse im Mai 1998 und die Vorgänge in Aceh) untersucht. Die Suhartos und die Prabowo-Fraktion im Militär wurden entmachtet. Die Bilanz wurde allerdings u.a. getrübt durch die z.T. zögerliche, z.T. repressive Politik gegenüber secessionistischen Bewegungen in Ost-Timor, Aceh und West-Papua, durch den engstirnigen Umgang mit einigen politischen Häftlingen wie dem PRD-Vorsitzenden Budiman Sudjatmiko und dem ost-timorensischen Freiheitskämpfer Xanana Gusmão, schließlich durch die Entscheidung, im November 1998 zur Absicherung der Sondersitzung des Volkskongresses MPR³⁰ „zivile Bürgerwehren“ einzusetzen. Große Reformgesetze wie die Neuordnung der Machtverteilung zwischen Jakarta und den Gebietskörperschaften blieben Stückwerk.³¹ Und eine Auseinandersetzung mit der Vergangenheit, also mit der Korruption und der Gewaltherrschaft des Suharto-Regimes, fand schon deshalb nicht statt, weil Habibie und die meisten Minister zu den Stützen

²⁹ 1998 schrumpfte das BIP um 13,2%, und der Index für Konsumgüter stieg um 78%. Allein vom Januar bis zum September 1998 stiegen die Preise für die wichtigsten Nahrungsmittel um 117%, für Bekleidung um 104%, für die gesundheitliche Versorgung um 74% und für Transportmittel um 55% (Evans 1998, 31).

³⁰ Majelis Permusyawaratan Rakyat.

³¹ Im April 1999 wurden die Finanzbeziehungen neu geordnet. Rohstoffreiche Provinzen wie Irian Jaya, Nordsumatra oder Riau waren zuvor von der Zentralregierung ausgebeutet worden. Gleichzeitig wurde die Wahl der Distriktchefs (*bupati*) durch die Distriktparlamente beschlossen (*Far Eastern Economic Review* 13.5.1999).

eben dieses Regimes gehört hatten. Auch die Streitkräfte waren zu einer Aufgabe ihrer Doppelfunktion nicht bereit, sieht man einmal von Reformern wie Saurip Kadi und Agus Wirahadikusumah ab.

In den ersten Monaten der Regierung Habibie gab es durchaus Befürchtungen, dass weitere Reformen verschleppt werden könnten, um den Durchbruch zur parlamentarischen Demokratie doch noch zu vereiteln. Ein Wendepunkt war die Sitzung des Volkskongresses MPR im November 1998. Obwohl der MPR sich fast ausnahmslos aus den 1997 unfrei gewählten und den von Suharto ernannten Parlamentariern zusammensetzte, wurden in dieser einwöchigen Sitzung mehrere Gesetze verabschiedet, die eine fortgesetzte Demokratisierung fast unumkehrbar machten. Die Parlamentarier standen unter enormem Druck, da unweit des Parlamentsgeländes Zehntausende für umfassende Reformen demonstrierten und die neuen Parteien, die sich seit dem Mai 1998 gebildet hatten, den Sitzungsverlauf sehr genau verfolgten. Angehörige des alten, im Parlament noch dominanten Regimes bereiteten gezwungenermaßen ihrer eigenen Herrschaft ein Ende.

Die Ereignisse im November spiegeln die Dynamik und die eigentümliche Machtverteilung während der Regierungszeit Habibies wider. Die Reformen wurden von der alten politischen Elite beschlossen. Diese Beschlüsse waren zum einen eine Reaktion auf die Forderungen der ausländischen Geldgeber, die sichtbare Demokratisierungsfortschritte erwarteten und ihre Kreditpolitik davon abhängig machten. Zum anderen waren sie eine Reaktion auf den Druck der radikalen Reformen, deren Interessen wiederum vor allem von lautstark protestierenden Studenten vertreten und artikuliert wurden. Die moderaten Reformen (d.h. insbesondere die Mitglieder und Anhänger der wichtigsten nicht im Parlament vertretenen Parteien) konnten nur indirekt in die politischen Auseinandersetzungen eingreifen. Allerdings konnten das Fernsehen und die Druckmedien inzwischen so frei berichten, dass dieser indirekte Einfluss ausreichte, um sicherzustellen, dass die beschlossenen Reformgesetze im Großen und Ganzen den Mehrheitswillen widerspiegeln.

Nach der Verabschiedung der Reformgesetze hing die weitere politische Entwicklung in erster Linie vom Verlauf der bevorstehenden nationalen Wahlen ab. Die ersten Monate des Jahres 1999 standen ganz im Zeichen der Wahlvorbereitung und von parteipolitischen Auseinandersetzungen. Die neuen politischen Parteien waren inzwischen so mächtig, dass sie die politische Diskussion bestimmten. Die Machtgruppen der untergehenden Neuen Ordnung hingegen befanden sich in der Defensive.

Phase III: Die Parlaments- und die Präsidentenwahl im Juni und Oktober 1999

Am Ende der dritten Phase der Transition wurde das Habibie-Regime durch die Regierung Wahid abgelöst. Erst mit den Wahlen zum nationalen Parlament und mit der Konstituierung einer demokratisch legitimierten Regierung war die prekäre Übergangsperiode unter Habibie beendet.

Die drei bekanntesten Persönlichkeiten der moderaten Opposition führten ihre Parteien bei den Wahlen an. Megawati Sukarnoputri konnte mit ihrer PDI-P (Partai Demokrasi Indonesia-Perjuangan = Demokratische Partei Indonesien-Kampf) 33,8 % der Stimmen und 153 der 500 Mandate im nationalen Parlament DPR (Dewan Perwakilan Rakyat) erringen. Abdurrahman Wahid mit der PKB (Partai Kebangkitan Bangsa = Partei des Volkserwachens) und Amien Rais mit seiner PAN (Partai Amanat Nasional = Nationale Mandatspartei) blieben hinter den Erwartungen zurück. Die PKB, im Grunde die Partei der NU, kam auf nur 12,6 %. Die PAN schnitt noch enttäuschender mit 7,1 % ab. Die beiden Orde-Baru-Parteien Golkar und PPP (Partai Persatuan Pembangunan = Vereinigte Entwicklungspartei) kamen zusammen immerhin auf etwa ein Drittel der Stimmen. Golkar wurde vor allem von jenen unterstützt, die sich gegen allzu weitgehende Reformen stemmten³², die PPP präsentierte sich als orthodox muslimische, prodemokratische Partei (sie war z.B. gegen ein Verbleiben von ABRI-Angehörigen im Parlament) und bekam ihre Stimmen von modernistischen Muslimen, wurde aber sicher auch von Konservativen unterstützt, die ihre einstmalen erlangenen Privilegien verteidigen wollten.³³

Es fiel auf, dass sich die säkularistischen, prodemokratischen Kräfte größtenteils in einer Partei, in der PDI-P, sammelten. Auch die Orde-Baru-Vertreter fanden sich überwiegend in ihrer Partei, in Golkar, wieder. Die vielen Abspaltungen von der PDI-P und von Golkar waren recht unbedeutend geblieben, obwohl diese Neugründungen z.T. von sehr prominenten Politikern, Intellektuellen und Generälen angeführt wurden.

Das islamische Lager zerfiel – ähnlich wie schon bei den Wahlen im Jahre 1955 – vereinfacht gesprochen in Modernisten und Traditionalisten (PKB). Bei den Modernisten kam es zu einer weiteren Aufspaltung in die PPP (10,7 %), die PAN (7,1 %) und die PBB (Partai Bulan Bintang = Partei Mond Stern; 1,9 %).

³² Außerdem erzielte Golkar in den Außenprovinzen, in denen die alten Machtapparate noch intakt sind, sehr gute Ergebnisse.

³³ Zu den wichtigsten Parteien: LKiS 1999.

Vieles deutete nach der Auszählung darauf hin, dass Megawati die erste Präsidentin der Republik Indonesien werden würde. Der wahrscheinliche Kandidat der zweitstärksten Fraktion Golkar, Habibie, war in der breiten Bevölkerung wegen seiner Vergangenheit als Suharto-Zögling nicht sehr angesehen. Als die Verwicklung von Habibie und seiner Partei in einen Finanzskandal (Bank Bali-Affäre) bekannt wurde und die von vornherein umstrittene Entscheidung, ein Referendum in Ost-Timor zuzulassen, zu einem Desaster führte, war seine Position so geschwächt, dass Megawati für viele die besten Karten hatte. In dieser Situation kam es jedoch zu einer Einigung des ansonsten in mehrere Fraktionen zerfallenen islamischen Lagers. Amien Rais förderte die Entstehung einer „Mittelachse“ (*poros tengah*) und sicherte seinem Intimfeind Abdurrahman Wahid die Unterstützung der islamischen Parteien zu.

Tabelle 1: Ergebnisse der Wahlen zum nationalen Parlament in Indonesien vom Juni 1999

Partei	Stimmen (Mio.)	Stimmen (%)	Sitze
PDI-Perjuangan	35,7	33,8	153
Partai Golkar	23,7	22,5	120
PKB	13,3	12,6	51
PPP	11,3	10,7	58
PAN	7,5	7,1	34
PBB	2,0	1,9	13
Partai Keadilan	1,4	1,4	7
Andere ¹	10,8	11,1	26
Gesamt	105,7	100	462 ²

¹ U.a. PDKB = Partai Demokrasi Kasih Bangsa = Demokratische Partei Liebe zur Nation (5 Sitze); PNU = Partai Nahdatul Ulama (5); PKP = Partai Keadilan dan Persatuan = Partei Gerechtigkeit und Einheit (4).

² Hinzu kommen 38 Abgeordnete der Militär-/Polizei-Fraktion

Quelle: *Kompas* 27.7. und 2.9.1999.

Als Wahid sich mithilfe zahlreicher Intrigen, machtpolitischer Manöver und eines ausgeklügelten Ämterschachers auch die Stimmen von Teilen Golkar und von Teilen der Militär-/Polizei-Fraktion sichern konnte, wurde er vom Volkskongress MPR mit 373 zu 313 Stimmen zum vierten Präsidenten Indo-

nesiens gewählt.³⁴ Eine maßlos enttäuschte Megawati ließ sich am nächsten Tag dazu überreden, das Amt der Vizepräsidentin anzunehmen.

Phase IV: Konsolidierung der Demokratie unter Abdurrahman Wahid?

Die Phase der Konsolidierung der Demokratie wird erst dann zu einem vorläufigen Ende gekommen sein, wenn die größten Reformprojekte durchgesetzt worden sind und die Angehörigen des alten Regimes keinen nennenswerten Einfluss mehr auf die Regierungsgeschäfte haben werden. So betrachtet, hat der Prozess der Konsolidierung erst begonnen. Erst in einigen Jahren, vielleicht erst im Jahre 2009 mit Ablauf der zweiten Legislaturperiode, wird günstigstenfalls die Demokratie so gefestigt sein, dass Staatszerfall, Putsch und Bürgerkrieg unwahrscheinlich geworden sein werden.

Mit Abdurrahman Wahid hat sich eine hoch angesehene Persönlichkeit durchgesetzt, die sowohl bei vielen Muslimen als auch bei den nichtmuslimischen Minderheiten hohes Ansehen genießt.³⁵ Für einige der z.T. recht dogmatischen, modernistischen oder gar fundamentalistischen Muslime war Wahid zwar nur das kleinere Übel, aber selbst diejenigen, die ihn jahrelang bekämpft hatten, erkannten ihn zähneknirschend als neuen Präsidenten an.³⁶ Obwohl seine Partei, die PKB, nur 12,6 % der Stimmen erhielt und der NUFührer wenig zum Sturz Suhartos beigetragen hatte, einigten sich die Fraktionen der meisten Parteien auf ihn als den neuen Präsidenten. Damit war die parlamentarische Demokratie aber von vornherein einer andauernden Belastungsprobe ausgesetzt. Wahid verfügte über keine gesicherte Mehrheit. Die Megawati-Anhänger hätten lieber die Tochter des alten, volksnahen Präsidenten im höchsten Amt gesehen. Die konservativen Golkar-Politiker fanden Wahid zu liberal und fürchteten ein zu schnelles Reformtempo. Viele strenggläubige Muslime wiederum haben seit jeher Schwierig-

³⁴ Im MPR sind neben den 500 DPR-Abgeordneten 130 Provinzvertreter (jeweils 5 aus den damals 26 Provinzen) und 65 Vertreter wichtiger gesellschaftlicher Organisationen (sogenannte funktionale Gruppen).

³⁵ Zu den ersten Amtsmonaten von Wahid: Ufen 2000; Kawamura 2000.

³⁶ Wahid ist zwar ein liberaler Demokrat, aber gleichzeitig ein ausgeprägter Machtpolitiker. In den letzten Jahren vor seinem Amtsantritt wechselte er immer wieder die Seiten und verwirrte mit kontroversen, häufig mehrdeutigen Aussagen seine Anhänger. Wenige Tage vor dem 21. Mai gehörte er sogar zu den wenigen, die sich recht versöhnlich gegenüber Suharto zeigten und bereit waren, ihm noch eine Chance zu geben. Auch seine politische Gegnerin Megawati (mit der er eine Zeitlang locker kooperierte) bezeichnete er erst als „politische Null“, um ihr nach seiner Wahl politisches Fingerspitzengefühl zu bescheinigen. Siehe auch das Interview in: *Der Spiegel* 4/2000, 130ff.

keiten mit der mangelnden Orthodoxie Wahids in religiösen Fragen. Sie wollen den Islam politisieren und ihn nicht, wie die liberalen Neomodernisten (Wahid, Nurcholish Majid, Johan Effendy etc.), auf den sozialen und kulturellen Bereich beschränken.

Eine solche Politisierung der Religion und damit eine Rückkehr zur Politik der 50er Jahre ist kennzeichnend für die gegenwärtigen politischen Kämpfe. Die Auseinandersetzungen zwischen Anhängern eines politischen Islam und eher säkularen oder synkretistisch-liberalen Kräften werden von solchen zwischen Anhängern der parlamentarischen Demokratie und der Orde Baru überlagert. Viele Militärs, Bürokraten, Politiker, Unternehmer und religiöse Führer haben durch die Reformen einen Machtverlust und häufig ein Versiegen ihrer Einkommensquellen hinnehmen müssen. Wegen der allgemein sehr instabilen politischen und wirtschaftlichen Lage können sie mit geringem Aufwand für eine weitere Destabilisierung sorgen. Die Vorgänge in Ost-Timor im Anschluss an das Referendum zeigten in aller Deutlichkeit, zu welchen Gewalttaten diese Orde-Baru-Kräfte fähig sind.

Eine Regierung Wahid konnte nur zustande kommen, weil der neue Präsident in einer großen Koalition auch die Unterstützung konservativer Kreise bekam. Große Teile des Militärs und der Bürokratie, die nicht allzu sehr verschuldeten Großunternehmer, die Orde-Baru-Politiker (insbesondere von Golkar), aber auch konservative religiöse Führer blockieren eine schnelle, tief greifende Demokratisierung. So ist eine Debatte über die Massaker der Jahre 1965 und 1966 auch heute noch kaum möglich. Und immer noch wird einzig die PKI für den Putsch vom 30.9./1.10.1965 verantwortlich gemacht. Als Wahid die Aufhebung des PKI-Verbotes aus dem Jahre 1966 vorschlug, stieß er auf erbitterten Widerstand. Die Reform der Verwaltung, der Gerichte und des Militärs scheiterte am passiven Widerstand dieser Apparate. Das Militär konnte jüngst sogar durchsetzen, seine MPR-Sitze erst im Jahre 2009 aufgeben zu müssen. Die Abschaffung der *dwi-fungsi* wird sich wahrscheinlich mindestens ebenso lange hinziehen.

Wahid versucht, das Militär und die Geheimdienste zu entmachten und sicherzustellen, dass die *poros tengah* nicht zu stark wird und sich nicht mit fundamentalistischen Kräften verbündet. So sind die blutigen Auseinandersetzungen zwischen Christen und Muslimen auf den Molukken Anlass für einige muslimische Führer (darunter Amien Rais), in mehr oder weniger eindeutiger Form den Dschihad zu fordern. Die alten Kräfte der „Neuen Ordnung“ sollen ruhig gestellt werden, um Putschversuche oder das bewusste Schüren von Unruhen im Keim zu ersticken. Wahrscheinlich kündigte Wahid deshalb an, Suharto und Habibie zwar vor ein Gericht stellen zu lassen, sie aber nach dem Urteilsspruch zu begnadigen. Auch Wirantos Rolle bei den Massakern in Ost-Timor soll weiter untersucht werden, aber eine Gefängnisstrafe für den ehemaligen Kommandeur schloss Wahid kategorisch aus.

Bei aller Bereitschaft zum Kompromiss mit den konservativen Gruppierungen ist Wahid durchaus auch zu Reformen bereit. So ließ er kurz nach Amtsantritt das für die Kontrolle der Medien zuständige Informationsministerium mit seinen 55.000 Beschäftigten auflösen. Er ernannte einen Admiral zum Kommandierenden der Streitkräfte (dieses Amt war sonst immer Generälen des Heers vorbehalten) und führte gegen den Widerstand reaktionärer Generäle weitere Umbesetzungen in den Teilstreitkräften durch. Im Februar 2000 setzte er nach wochenlangem Tauziehen Wiranto als Minister für Politik und Sicherheit ab. Und Anfang März ließ er den riesigen Geheimdienstapparat Bakorstanas („Koordinationsbehörde für die Konsolidierung der Nationalen Stabilität“) auflösen.

Einerseits treibt Wahid also die Demokratisierung durch Reformen voran, andererseits pflegt er in seinem Palast und im Verhältnis zu seinen Koalitionspartnern einen autokratischen Herrschaftsstil. So entließ er im April 2000 zwei seiner fähigsten Minister, Yusuf Kalla und Laksamana Sukardi, ohne deren Entlassung hinreichend zu begründen. Wahid ersetzte die Minister durch enge Vertraute, um seine Machtposition auszubauen. Erst als die Mehrheit der Parlamentarier mit einem Amtsenthebungsverfahren drohte und Wahid damit rechnen musste, sein Amt bei einer MPR-Sitzung im August 2000 zu verlieren, zeigte er Entgegenkommen, entschuldigte sich und trat einen Teil seiner Vollmachten an Vizepräsidentin Megawati ab.³⁷

Der Grad der Demokratisierung in Indonesien lässt sich bisher u.a. an dem Austausch eines Teils der Eliten, an der Abhaltung freier Wahlen und an der effektiven Durchsetzung der Meinungs-, Versammlungs- und Assoziationsfreiheit ablesen. Allerdings hat die Regierung Wahid eine enorme Aufgabenlast zu tragen:

- Wirtschaftspolitisch steht die indonesische Regierung weiterhin vor kaum lösbaren Problemen. Bisher ist noch kaum abzusehen, welche Banken und Unternehmen liquide und überlebensfähig sind. Umschuldungsverhandlungen verlaufen stockend, bei Übernahmen durch ausländische Gläubiger kommt es zu nationalistisch motivierten Widerständen. Auch ist noch nicht geklärt, wie man mit den Unternehmern verfahren soll, die unmittelbar zur alten Regimekoalition gehörten. Während bei den Kindern Suhartos und den Sprösslingen einiger Generäle und Minister weitere staatliche Konfiskationen wahrscheinlich sind, ist der Umgang mit den Vermögen der großen sinoindonesischen und *pribumi*-Unternehmer, die z.T. aufgrund ihres unternehmerischen Geschicks so erfolgreich waren, noch nicht entschieden.

³⁷ Vgl. Wahid 2000.

- Indonesien ist in extremer Form von den Krediten des IWF abhängig. In sogenannten Letters of Intent (LOI), die die Regierung unterschreiben muss, um weiterhin Kredite zu bekommen, werden die wichtigsten wirtschafts- und finanzpolitischen Maßnahmen durch die internationalen Geldgeber diktiert. Die Regierung wird in die Rolle des hilflosen Almosenempfängers gedrängt. Diese dauerhafte Demütigung könnte antiwestlichen und antidemokratischen Stimmungen neue Nahrung geben.
- Die Verfassung der Republik Indonesien ist noch unausgereift, da die Kompetenzen der einzelnen Verfassungsorgane unzureichend definiert sind. Als z.B. das Parlament den Präsidenten Wahid zwingen wollte, die Entlassung zweier Minister zu begründen, sprach er den Parlamentariern dieses Recht einfach ab. Er war erst nach wochenlanger Kritik bereit, die Vizepräsidentin Megawati mit größeren Vollmachten auszustatten. Selbst diese Aufteilung von Kompetenzen ist verfassungsrechtlich nicht ausreichend definiert.
- Nach dem Sturz Suhartos haben regionalistische und sezeptionistische Bewegungen sowie Konflikte auf ethnischer und religiöser Grundlage an Bedeutung gewonnen.³⁸ Die religiösen Konflikte sind nur dann zu lösen, wenn insbesondere die politische Elite in Jakarta die Pancasila-Grundlage der Verfassung und sämtlicher politischer Spielregeln eindeutig anerkennt. Die Regierung muss außerdem versuchen, eine Form des Föderalismus zu finden, die den sezeptionswilligen Provinzen genügend Freiraum gibt, andererseits eine Kontrolle der zentrifugalen Kräfte erlaubt. Die im Januar 2001 in Kraft getretenen, vage formulierten Dezentralisierungsgesetze scheinen aber das Chaos eher noch zu verschlimmern.
- Die Streitkräfte werden bis zum Jahre 2009 im Volkskongress MPR vertreten sein. Das ist ein weiteres Indiz dafür, dass die Doppelfunktion (*dwifungsi*) in den nächsten Jahren noch nicht abgeschafft wird. Das Militär hat damit mittelfristig die Möglichkeit, im schlimmsten Fall zu putschen (was Beobachter Anfang des Jahres 2000 beim Machtkampf Wahid/Wiranto befürchteten) oder zumindest die politischen Entwicklungen in Jakarta und in den Gebietskörperschaften mitzubestimmen.
- Es gibt Befürchtungen, dass die parteipolitische und gesellschaftliche Polarisierung zwischen orthodoxen, den Islam politisch interpretierenden Muslimen einerseits und säkularistisch orientierten Personen und Gruppen andererseits zunimmt. Das könnte zu parlamentarischen Patt-situationen und/oder dauernd wechselnden Koalitionen wie in den 50er Jahren führen und fundamentalistische Strömungen stärken. Wenn fun-

³⁸ Schreiner 2000.

damentalistische Potentiale in Bürgerkriegssituationen wie auf den Molukken aktiviert werden, kann es wie im Falle der Dschihad-Krieger (Laskar Jihad) zur Aufstellung von Milizen kommen, deren Aktionsradius sich inzwischen nicht mehr nur auf die Molukken beschränkt.

- Auch im Umfeld einiger Parteien (etwa der PKB und der PDI-P) haben sich Milizen gebildet, die in Krisenzeiten in Stellung gebracht werden können, um die parlamentarischen Auseinandersetzungen zu beeinflussen. Zur gleichen Zeit suchen reaktionäre Kräfte mit Unterstützung von Militärs und Kriminellen (*preman*) durch Anschläge und provokatorische Akte die Lage weiter zu destabilisieren. Die Politik droht sich in einen rechtsfreien außerparlamentarischen Bereich zu verlagern.

Abschließende Bemerkungen zur Transition

Huntington hat in seiner Typologie von Transitionsformen zwischen Transformation (initiiert durch die Regimekoalition), Intervention (durch eine ausländische Macht), Replacement (initiiert durch die Opposition) und Transplacement (ein Kompromiss zwischen Regimekoalition und Opposition) unterschieden.³⁹ Die Ereignisse in Indonesien seit Anfang 1998 haben gezeigt, dass dieses Modell im Einzelfall in differenzierter Form angewandt werden muss. Schließlich ist der Wechsel von einem politischen System zu einem anderen kein gerichteter, linearer Prozess, sondern verläuft unvorhersehbar, häufig ungeplant und „chaotisch“. Es ist schwierig, sich auf eines der oben genannten Transitionsmuster festzulegen. Im indonesischen Fall finden sich Elemente all der genannten Transitionsformen – je nach Transitionsphase ergaben sich andere Koalitionen und übernahmen jeweils andere Akteure die führende Rolle.⁴⁰

Die Ablösung Suhartos lässt sich als eine Mischung von Intervention und Replacement deuten. In den letzten Tagen vor dem Rücktritt Suhartos aber plädierten auch Teile der Regimekoalition für Reformen: Es kamen also Momente der Transformation und des Transplacement hinzu. Die reformbereiten Teile der Regimekoalition und die Opposition verhandelten in der ersten Transitionsphase nur sehr sporadisch miteinander. Da die Opposition und externe Akteure das Reformtempo aber vorgaben, kam es zu einer gegenseitigen Abhängigkeit, zu einer Art „Arbeitsteilung“, und zur Bildung einer „stillen Koalition“. Es finden sich also Elemente sämtlicher Transitionsformen, insgesamt scheint es aber am sinnvollsten zu sein, von

³⁹ Huntington 1991.

⁴⁰ Ähnliche Überlegungen finden sich bei: Budiman 1999.

einem Transplacement mit interventionistischen Einflüssen zu sprechen. Wie fragwürdig selbst diese vorsichtige Bestimmung ist, zeigt sich daran, dass diese Intervention in höchst indirekter Form erfolgte und das Transplacement von einer „Koalition“ vollzogen wurde, die kaum bewusst plante und sich zumeist nicht abstimmte.

Nach dem 21. Mai 1998 hatte Habibie die Aufgabe, die alten Machtgruppen unter dem Banner der Demokratisierung anzuführen und ihre Privilegien zu sichern. Die Opposition war im Mai 1998 noch nicht in der Lage, die grundlegenden politischen Spielregeln sofort zu ihren Gunsten zu verändern. Während die radikalen Oppositionellen, das waren weiterhin vor allem Studentengruppen, lediglich auf der Straße ihre Interessen artikulieren konnten und kaum über Verhandlungsmacht verfügten, waren die moderaten Demokraten mit Massenanhang (Amien Rais, Abdurrahman Wahid und Megawati) von vornherein in der Lage, Habibie und die ihn unterstützenden Machtgruppen unter Druck zu setzen und Forderungen zu stellen. Sie konnten aber ebenfalls nicht in die Zentren der Macht vordringen und sich nicht sofort an den Entscheidungsprozessen beteiligen. Sie mussten Habibie bei seinen mehr oder weniger aufrichtigen Reformbemühungen zusehen.

Habibies Position war so schwach, dass von einer Regimekoalition kaum gesprochen werden kann. Die konservativen und reaktionären Eliten waren nicht mehr in einem stabilen, auf Dauer angelegten Bündnis zusammengeschlossen. Folglich wechselten im Laufe des Jahres ständig die Kooperationsformen und -partner. Habibie verbündete sich mit dem Wiranto-Flügel, konnte sich dessen Unterstützung aber nie ganz sicher sein. Ähnliches gilt für den Akbar Tanjung-Flügel bei Golkar und für die Bürokratie. Die Großunternehmer waren in der Wirtschaftskrise ohnehin relativ machtlos, sahen sie sich doch dem Diktat der IBRA (Indonesian Bank Restructuring Agency) und der INDRA (Indonesian Debt Restructuring Agency) unterworfen.

In der Interimsphase kam es zwar zu „Reformen von oben“, aber diese Gesetzesänderungen waren in einem so starken Maße durch externe Akteure wie dem IWF und durch die stärker werdende, jetzt vollkommen legalisierte und legitimierte Opposition erzwungen, dass von Transformation nicht gesprochen werden kann. Auch hier handelte es sich um ein Transplacement mit interventionistischen Elementen. Bedenkt man aber, dass die noch amtierenden Entscheidungsträger erwartungsgemäß mit den Wahlen ihre Macht weitgehend verloren haben, ist der Gesamtvorgang eher als Replacement einzustufen. Dieses Replacement verlief in den Bahnen der noch gültigen Verfassung von 1945. Nur in einigen Krisensituationen wie im November 1998 stützte sich dieses Replacement auf die Mobilisierung von Massen.

Die Phase vom Juni bis zum Oktober 1999 war ebenfalls eine von einer großen Verunsicherung geprägte Übergangsphase. Immer noch gab es Befürchtungen, dass die alten Eliten im letzten Moment das Steuer herumreißen könnten. Im Juni glaubten viele, dass es bei den Wahlen zu schwerwiegenden Manipulationen, eventuell sogar zu Anschlägen kommen könnte. Das Militär hätte dann als Ordnungsmacht eingreifen können. Noch als sich Habibie am 8. September mit mehreren Ministern und Generälen traf, machten Putschgerüchte die Runde. Und ein Gesetz, das in den letzten Septembertagen verabschiedet wurde, räumte dem Militär in Situationen des Notstands (*keadaan bahaya*) weit reichende Vollmachten ein. Erst nach heftigen Protesten wurde das Gesetz auf Eis gelegt. Noch bei der MPR-Sitzung im Oktober 1999 erwarteten viele Beobachter, dass Habibie durch Stimmenkauf und durch Zugeständnisse an Anhänger eines stark politisierten Islam erneut zum Präsidenten gewählt werden könnte.

Insgesamt kam es in diesen vier Monaten aber nicht zu gravierenden Rückschlägen. Diese Phase war daher von einem legalen Replacement durch Wahlen und durch Verhandlungen der neuen politischen Elite geprägt. Die neue politische Elite besteht immer noch zu einem großen Teil aus Militärs, Golkar-Abgeordneten, konservativen Muslimen und solchen, die für eine Stärkung des Islam ihre demokratischen Grundsätze in den Hintergrund rücken. Insofern ist das Replacement immer noch nicht abgeschlossen. Auch deshalb ist die große Koalition von Wahid so labil.

Die bis zum Mai 1998 breit gefächerte, aber schlecht organisierte Opposition baute nach dem Rücktritt Suhartos politische Parteien auf, die fast ihr gesamtes Spektrum widerspiegeln. Diese Parteien bilden eine intermediäre Ebene und vermitteln zwischen der noch schwach entwickelten Zivilgesellschaft und dem Staatsapparat. Da aber die Parteien selbst noch kaum in der Gesellschaft verwurzelt sind bzw. noch keine lebendige innerparteiliche Demokratie entwickelt haben, neigt die neue politische Führung, die nach den Wahlen im Juni 1999 das Heft in die Hand genommen hat, zum Elitismus und dazu, den Staatsapparat als Beute zu betrachten. Das Prinzip der Rechtsstaatlichkeit ist nur auf dem Papier gültig. Weiter scheidet in vielen Fällen die Durchsetzung des Rechtes an dem inkonsistenten Normensystem und korrupten Richtern und Staatsanwälten. Auch in der Bürokratie hat ein Elitenwechsel nur teilweise und nur in den Spitzen der jeweiligen Ministerien, Staatsbetriebe und Gebietskörperschaften stattgefunden. Auch gibt es keine funktionierende Gewaltenteilung, u.a. deshalb, weil die Streitkräfte an ihrer Doppelfunktion bzw. der territorialen Organisation festhalten. In einigen Bereichen und Regionen wird der Versuch der Durchsetzung demokratischer Grundsätze und Verfahrensweisen durch die noch mächtigen Orde-Baru-Kräfte erfolgreich sabotiert. Die Demokratisierung ist daher in einigen Bereichen blockiert, in anderen ist das Tempo sehr unbefriedigend. Das

politische System Indonesiens wird für längere Zeit eine unvollkommene parlamentarische Demokratie mit anarchischem Unterbau und autoritären Residuen bleiben.⁴¹

Literatur

- Adnan, R.S. / Pradiansyah, A. (1999): „Gerakan Mahasiswa untuk Reformasi“; in: Soemardjan, S. (Hg.): *Kisah Perjuangan Reformasi*; Jakarta; S. 133–196
- AJI/FORUM-ASIA/ISAI (1997): *Jakarta Crackdown*; Jakarta
- Aritonang, D. (1999): *Runtuhnya Rezim daripada Soeharto – Rekaman Perjuangan Mahasiswa Indonesia 1998*; Bandung
- Aspinall, E. (1993): *Student Dissent in Indonesia in the 1980s*; Clayton
- Bachriadi, D. / Faryadi, E. / Setiawan, B. (Hg.) (1997): *Reformasi Agraria – Perubahan Politik, Sengketa, dan Agenda Pembaruan Agraria di Indonesia*; Jakarta
- Bourchier, D. (1996): *Lineages of Organicist Political Thought in Indonesia*; Diss., Monash University, Melbourne
- Budiman, A. (1999): „The 1998 crisis: change and continuity in Indonesia“; in: ders. / Hatley, B. / Kingsbury, D. (Hg.): *Reformasi. Crisis and change in Indonesia*; Clayton, S. 41–58
- Croissant, A. (1998): *Politischer Systemwechsel in Südkorea (1985–1997)*; Hamburg
- Dieter, H. (1998): *Die Asienkrise: Ursachen, Konsequenzen und die Rolle des Internationalen Währungsfonds*; Marburg
- Eklöf, S. (1999): *Indonesian Politics in Crisis – The Long Fall of Suharto, 1996–98*; Kopenhagen
- Eldridge, P.J. (1995): *Non-Government Organizations and Democratic Participation in Indonesia*; Oxford, Singapur, New York
- Evans, K. (1998): „Survey of Recent Developments“; in: *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, Vol. 34, No. 3, S. 5–36
- Forrester, G./May, R.J. (Hg.) (1998): *The fall of Soeharto*; Bathurst und London

⁴¹ Zu dem Graubereich zwischen autoritären und demokratischen Systemen: Krennerich 1999; Merkel 1999, 339ff.

- Graf, A. (1998): „Demokratisierungsblockaden in Indonesien – Die Presseverbote von 1994 und der Machtkampf um die Nachfolge Soehartos“; in: Schubert, G. / Tetzlaff, R. (Hg.): *Blockierte Demokratien in der Dritten Welt*; Opladen, S. 333–365
- Habeahan, B.P. / Tobing, R.L. / Sipahutar, E. (Hg.) (1999): *Sidang Istimewa MPR dan Semangi Berdarah*; Depok
- Hadiz, V.R. (1994): „Challenging State Corporatism on the Labour Front: Working Class Politics in the 1990s“; in: Bourchier, D. / Legge, J. (Hg.): *Democracy in Indonesia – 1950s and 1990s*; Clayton, S. 190–203
- Hefner, R. W. (1993): „Islam, State and Civil Society: ICMI and the Struggle for the Indonesian Middle Class“; in: *Indonesia*, No. 56, S. 1–35
- Huntington, S.P. (1991): *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*; Norman and London
- Kawamura, K. (2000): „Political Reform in the Post-Soeharto Era“, in: Sato, Y. (Hg.): *Indonesia Entering a New Era. Abdurrahman Wahid Government and Its Challenge*; Tokio, S. 14–25
- Krennerich, M. (1999): „Im Graubereich zwischen Demokratie und Diktatur. Methodische Ansätze und Probleme“; in: *Nord-Süd aktuell*, 07/99, S. 229–237
- Landmann, H. (1987): „Das Ende der Sukarno-Ära – Interpretationen zu den Ereignissen am 1.10.1965 in Indonesien“; in: *Internationales Asienforum*, Vol. 18, No. 1/2, S. 111–131
- Lane, M. (1991): *‘Openness’, Political Discontent and Succession in Indonesia: Political Developments in Indonesia, 1989–91*; Brisbane
- LKiS (1999): *Tujuh Mesin Pendulang Suara – Perkenalan, Prediksi, Harapan Pemilu 1999*; Yogyakarta
- Machetzki, R. (1999): „Krise(n) in Asien: Versagen von Politik und Märkten?“; in: Draguhn, W. (Hg.): *Asienkrise: Politik und Wirtschaft unter Reformdruck*; Hamburg, S. 9–32
- Malley, M. (2000): „Beyond Democratic Elections: Indonesia Embarks on a Protracted Transition“, in: *Democratization*, Vol. 7, No. 3, Autumn 2000, S. 153–180
- Merkel, W. (1999): *Systemtransformation*; Opladen
- Merkel, W. / Sandschneider, E. / Segert, D. (Hg.) (1996): „Einleitung: Die Institutionalisierung der Demokratie“; in: dies. (Hg.): *Systemwechsel 2. Die Institutionalisierung der Demokratie*; Opladen, S. 9–36
- Pawelka, P. (1991): „Der Irak als ‚Rentierstaat‘“, in: *Die Golfregion in der Weltpolitik*; [Red.: Pawelka, P. et al.]; Stuttgart, Berlin, Köln; S. 109–143
- Pinkney, R. (1993): *Democracy in the Third World*; Buckingham, Philadelphia

- Schreiner, K. (2000): „Regionale Konflikte in Indonesien: Eine Krise des nation building?“, in: *Asien*, (April 2000) 75, S. 5–19
- Schubert, G. / Tetzlaff, R. (Hg.) (1998): *Blockierte Demokratien in der Dritten Welt*; Opladen
- Sidel, J.T. (1998): „Macet Total: Logics of Circulation and Accumulation in the Demise of Indonesia's New Order“, in: *Indonesia* 66, S. 159–194
- Sinaga, K. (1994): *NGOs in Indonesia – A Study of the Role of Non Governmental Organizations in the Development Process*; Saarbrücken
- Soesastro, H. / Chatib Basri, M. (1998): „Survey of Recent Developments“, in: *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, Vol. 34, No. 1, S. 3–54.
- Ufen, A. (2000): „Grundzüge der politischen Entwicklung in Indonesien von 1997–2000.“ Teil 3: „Von den Sondierungsgesprächen bis zur Kabinettsumbildung im April 2000“, in: *Südostasien aktuell* 6/2000; S. 543–554
- Ufen, A. (2001): *Herrschaftsfiguration und Demokratisierung in Indonesien (1965–2000)*; Hamburg, i. E.
- Uhlin, A. (1995): *Democracy and Diffusion – Transnational Lesson-Drawing among Indonesian Pro-Democracy Actors*; Malmö
- Urbaningrum, A. (1999): *Ranjau-ranjau reformasi: potret konflik politik pasca kejatuhan Soeharto*; Jakarta
- Wahid, A. (2000): *Pidato Presiden Republik Indonesia. Di Depan Sidang Tahunan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, 7 Agustus 2000*; Jakarta
- Wandelt, I. (1989): *Der Weg zum Pancasila-Menschen*; Frankfurt/Main
- Weggel, O. (1998): „Annum horribile 1997: Das Jahr der asiatischen Währungs- und Wirtschaftskrisen“, in: *Südostasien aktuell*; März 1998; S. 140–165