

Die Unsicherheit bleibt

Demokratie, Menschenrechte und soziale Sicherheit in Indonesien

Rolf Jordan

Gemeinsamer Workshop des Asienhauses und der Südostasien Informationsstelle am 21. Januar 2006 im Haus der Kirche, Bonn.

In keinem Land Südostasiens waren die Folgen der Asienkrise, die Ende der 1990er Jahre die Wirtschaften der Länder Ost- und Südostasiens traf, so verheerend wie in Indonesien. Der rapide Währungsverfall und der Abzug eines großen Teils der internationalen Investitionen hatte innerhalb kürzester Zeit den Verlust Hunderttausender von Arbeitsplätzen vor allem in der Industrie und den städtischen Dienstleistungssektoren zur Folge. Zusammen mit sinkenden Einkommen in den verbleibenden Wirtschaftsbereichen und einem Anstieg der Preise für viele Dinge des täglichen Lebens führte dies rasch zu einer Verarmung großer Teile der Bevölkerung. Gleichzeitig zeigte sich, dass die sozialen Sicherungssysteme des Landes nur sehr unzureichend auf die Probleme einer solchen Krisensituation vorbereitet waren. Verschärft wurde die Situation schließlich noch durch die Politik internationaler Kreditgeber, allen voran des IWF (Internationaler Währungsfonds), dessen wirtschaftliche Hilfe mit einer Reihe so genannter Strukturpassungen verbunden war – mit verheerenden Folgen vor allem für die ärmsten Bevölkerungsschichten.

Zugleich hat die schwere wirtschaftliche Krise auch zu ei-

nem Ende der mehr als drei Jahrzehnte andauernden Militärherrschaft unter Suharto geführt und eine schrittweise Demokratisierung eingeläutet. Parallel zur Entwicklung demokratischer Strukturen kam es auch zu einer stärkeren Dezentralisierung vormals zentralstaatlicher Aufgabenbereiche und eine Übertragung von Aufgaben und Kompetenzen – einschließlich der dazu notwendigen finanziellen Mittel – an die Provinzen und lokalen Verwaltungen. Ein Prozess, der bisher allerdings noch nicht umfassend umgesetzt wurde und der in vielen Bereichen nicht ohne Konflikte verlief (und verläuft). Dies betrifft auch die Situation der sozialen Sicherungssysteme, etwa im Bereich der Gesundheitsversorgung.

»Armut, soziale Ungleichheit und Globalisierung«

Vor dem Hintergrund dieser Entwicklungen veranstaltete das Asienhaus in Zusammenarbeit mit der Südostasien Informationsstelle im Rahmen des Projekts »Armut, soziale Ungleichheit und Globalisierung« einen Tagesworkshop, der einen Überblick über die aktuelle Situation sozialer Sicherheit sowohl im staatlichen, als auch im nichtstaatlichen Bereich gab und dabei besonders der Frage nachging, welche Rolle zivilgesellschaftliche Akteure für soziale Sicherheit und Demokratisierung in Indonesien spielen und in Zukunft spielen können.

Einen ersten Überblick über Strukturen sozialer Sicherheit gab **Rolf Jordan** vom Asienhaus in seinem Vortrag zu »Armut und soziale Unsicherheit in Indonesien«. * Nach einem Rückgang in den 1990er Jahren war als Folge der Asienkrise ein erneuter Anstieg der Armut zu beobachten. Während es unmittelbar nach Ausbruch der Asienkrise zu einer »Verarmung breiter Bevölkerungsschichten« gekommen war, ist es seither wieder zu einer Ausweitung der Einkommensdisparitäten gekommen, wobei deutliche

Unterschiede zwischen städtischen Agglomerationen und ärmeren Provinzen festzustellen sind. Die Zunahme der Armut in den Städten und auf dem Land sowie der rapide Abbau von Beschäftigungsmöglichkeiten im formalen Sektor haben dazu geführt, dass sich die Lebensbedingungen vieler Menschen seit Ende der 1990er Jahre weiter verschlechtert haben und weite Teile der Bevölkerung nur noch eingeschränkt Zugang zu Gesundheitsdienstleistungen und zum Bildungssektor haben. Zugleich haben die nur unzureichend ausgebildeten Strukturen staatlicher Sicherung und deren weitere Einschränkung im Zuge der Asienkrise noch zusätzlich zu einer Verschlechterung der sozialen Situation vieler Menschen beigetragen.

Zwar sind seit den 1970er Jahren durchaus umfangreiche Sozialversicherungssysteme entstanden. Daneben fehlt jedoch eine soziale Absicherung

tagungsbericht

im Fall von Arbeitslosigkeit ebenso wie eine Lohnfortzahlung im Krankheitsfall oder Mutterschaftsurlaub und Schwangerschaftsvorsorge für weibliche Beschäftigte.

Insgesamt weisen die bestehenden Sicherungssysteme nur eine geringe Reichweite auf. Während sie nahezu 100 Prozent der im öffentlichen Sektor Beschäftigten erreichen, werden nur wenig mehr als zehn Prozent der in Privatunternehmen Beschäftigten von den Programmen erreicht. Im informellen Sektor liegt der Anteil dagegen bei noch weniger als fünf Prozent. Gründe für die Reichweite sind unter anderem die vermehrte Nutzung privater Versicherungsangebote im Privatsektor, aber auch die Tatsache, dass Teilzeitbeschäftigte und Saisonarbeiter in der Regel nicht angemeldet werden, und viele Arbeitgeber die Versicherungspflicht durch Subcontracting umgehen. Zentrales Problem ist jedoch, dass die Versicherungspflicht lediglich für Beschäftigte des formalen Sektors besteht, in dem jedoch nur etwa ein Drittel aller Beschäftigten zu finden ist, während der überwiegende Teil im informellen Sektor beschäftigt ist. Diese Problematik setzt sich auch in den Teilsystemen der sozialen Sicherung fort, wie am Beispiel der Gesundheitsversorgung gezeigt werden konnte.

Hok An von der Initiative für die Menschenrechte aller BürgerInnen der ASEAN-Staaten (IMBAS) stellte in seinem Vortrag die »Wirtschaftliche Entwicklung Indonesiens seit dem Ende der Orde Baru 1998« vor sowie die Vielschichtigkeit der ökonomischen Probleme, denen sich das Land besonders seit der Asienkrise und dem Ende der Diktatur gegenüber sieht. Vor allem der umfangreiche Kapitalabfluss in den Monaten nach Ausbruch der Krise und die daraufhin

einsetzenden Versuche zur Rettung des Bankensektors haben zu einer weiteren Ausweitung der Staatsschulden geführt, die den finanziellen Spielraum der Regierung bis heute deutlich einschränken. Aufgrund fehlender Finanzmittel und einer nur schwach entwickelten eigenständigen Finanzwirtschaft ist das Land weiterhin auf Kredite aus dem Ausland angewiesen. Zugleich steigt seit Jahren der Umfang der Konsumentenkredite, und die Zunahme so genannter »fauler« Kredite lässt die Gefahr einer erneuten Bankenkrise steigen. Verschärft wird diese Situation durch fehlende Kontrollmechanismen einer nur wenig entwickelten Bankenaufsicht und eingeschränkte Sanktionsmöglichkeiten.

Auch der deutliche Anstieg der Preise auf den Erdöl- und Erdgasmärkten hat offensichtlich nur wenig an der prekären wirtschaftlichen Situation des Landes geändert. Die gestiegenen Einnahmen aus der Erdölförderung haben, so Hok An, vor allem zu einem Anstieg der Inflation und einem deutlichen Anstieg der Energiepreise in Indonesien beigetragen. Drastische Erhöhungen um mehr als 100 Prozent waren in den letzten Monaten bei den Strom- und Kraftstoffpreisen zu beobachten, die besonders die ärmeren Bevölkerungsschichten betreffen. Aufgrund anhaltend sinkender Förderung ist das Land gezwungen, Öl auf den internationalen Spotmärkten zu weiter steigenden Preisen zu kaufen, während langfristige Verträge die staatliche Pertamina dazu zwingen, Erdöl zu niedrigeren Preisen zu verkaufen, als die Firma auf den internationalen Märkten zahlen muss.

Eine weitere Verengung der finanziellen Spielräume der Regierung ist für 2006 zu erwarten, wenn das Land die

Rückzahlung seiner Auslandsschulden wieder aufnehmen muss, die im Rahmen eines Schuldenmoratoriums aufgrund der Flutkatastrophe, die Ende 2004 in der Provinz Aceh Hundert Tausenden von Menschen das Leben kostete, ausgesetzt worden waren. Dies wird die Möglichkeiten der Regierung, in den Auf- und Ausbau sozialer Sicherungssysteme für eine noch immer wachsende Zahl von Armen zu investieren, weiter einschränken. Es ist daher nicht zu erwarten, dass die im Vergleich zu anderen Staaten der Region sehr niedrigen Anteile staatlicher Ausgaben für soziale Sicherung deutlich angehoben werden können, wie dies von vielen Seiten gefordert wird.

Wird das Land damit auf lange Sicht »eine Demokratie ohne soziale Verantwortung« bleiben, wie **Christoph Schuck** von der »Indonesia Research Unit« (IRU) der Universität Gießen in seinem Beitrag fragte? Anknüpfend an theoretische Überlegungen zur Rolle von Wohlfahrtstaatlichkeit in den unterschiedlichen Demokratietheorien verwies er unter anderem auf die innerhalb der Transformationsforschung zentrale Kategorie der »defekten Demokratie«, und stellte diese einer umfassenderen demokratietheoretischen Konzeption einer »sozialen Demokratie« gegenüber, wie sie etwa von dem Dortmunder Politikwissenschaftler Thomas Meyer entwickelt wurde. In diesem Rahmen gewinnt der Sozialstaatsaspekt gerade im Hinblick auf die Frage der Legitimation demokratischer Systeme an Bedeutung.

Für die Frage nach der sozialen beziehungsweise sozialpolitischen Verantwortung seien dann, so Schuck, neben dem Staat weitere



Ebenen involvierter Akteure in die Betrachtung einzubeziehen. Hierzu gehören Familien und lokale Netzwerke ebenso wie Nicht-Regierungsorganisationen (NGO), die im sozialen Bereich tätig sind. Sie alle können wichtige Alternativen zu staatlicher Sicherung darstellen. Flankiert wird diese »Abkehr vom Staat« unter anderem durch einen im »Human Security«-Konzept verankerten erweiterten Sicherheitsbegriff, der neben dem Schutz der Bevölkerung vor äußerer und innerer Bedrohung auch den Schutz vor Verarmung, die Gewährleistung einer minimalen Gesundheitsversorgung, eine Basisbildung sowie den Schutz individueller Freiheiten und Rechtsstaatlichkeit beinhaltet.

In Indonesien hat die Asienkrise unter anderem zu einer deutlichen Zunahme von Armut und einer steigenden Inflation geführt, so dass sich die hohen Erwartungen an den Prozess der Demokratisierung, auch aufgrund eines nur rudimentär entwickelten Sozialsystems, bisher kaum erfüllen konnten. Dies umso mehr, als die Jahre der Diktatur für einen großen Teil der Bevölkerung durchaus mit einer Verbesserung ihrer wirtschaftlichen Lage einhergegangen waren. Während sich die innenpolitische Lage in den letzten Jahren etwas entspannt hat und viele der lange Zeit bestehenden Gewaltkonflikte weitgehend beigelegt werden konnten, ist die soziale Situation aufgrund von Massenarbeitslosigkeit, Preissteigerungen und zunehmenden Einkommensdisparitäten weiterhin angespannt. Auch im Bereich der Gesundheitsversorgung und der Bildung sind bisher kaum Fortschritte zu verzeichnen, und die staatlichen Ausgaben in diesen Bereichen bleiben seit Jahren hinter dem Bedarf zurück. Hohe Zuzahlungen und Gebühren

kennzeichnen die Lage. Zugleich sind rechtsstaatliche Strukturen weiterhin eingeschränkt, und die wenigen bestehenden sozialen Sicherungsmechanismen werden oftmals durch Korruption außer Kraft gesetzt.

Patrick Ziegenhain vom Arnold Bergsträsser Institut in Freiburg, zugleich langjähriges Vorstandsmitglied der Südostasien Informationsstelle, ging schließlich in seinem Beitrag der Frage nach, ob und in welchem Maße »Menschenrechte und soziale Sicherheit im Fokus von Parlament und Parteien« stehen. Zwar ist es mittlerweile zu einer deutlichen Stärkung der Rolle des Parlaments (DPR) in Indonesien gekommen, doch zugleich sind hier bisher nur geringe Gesetzesinitiativen zu beobachten. Dies betrifft auch sozialpolitische Initiativen aus dem Parlament heraus. Als ein Grund hierfür sieht Ziegenhain unter anderem das soziale Profil des Parlaments, das noch immer vor allem aus Geschäftsleuten und Staatsbeamten zusammengesetzt ist und in dem die unteren Bevölkerungsschichten kaum repräsentiert sind.

Auch die Parteien des Landes scheinen, so der Befund, sozialpolitische Themen und Probleme bisher eher zu vernachlässigen. Dies gilt für die eher religiös orientierten Parteien ebenso wie für die säkular ausgerichteten Parteien. Zwischen beiden Gruppen bestehen hinsichtlich ihrer sozialpolitischen Ausrichtung nur geringe programmatische Unterschiede, und sozialpolitische Themen sind zumeist eher von rhetorischer Bedeutung. Darüber hinaus weisen nahezu alle Parteien deutliche strukturelle Defizite hinsichtlich ihrer politischen Führung und ihrer finanziellen Basis auf, die eine konsequente und auf langfristige politische Strategien ausge-

richtete Sozialpolitik erschweren.

Insgesamt zeichneten die Beiträge und Diskussionen ein sehr facettenreiches Bild der sozialen und sozialpolitischen Situation in Indonesien. Angesichts der weiterhin schwachen sozialpolitischen Ausrichtung staatlicher Politik stellte sich daher die Frage, ob es dem Land gelingen wird, eine »soziale Demokratie« auszubilden, die von einer breiten Legitimationsbasis getragen wird. Vor allem in wirtschaftlicher Hinsicht zeigt sich eine Reihe von Hindernissen auf diesem Weg. Um so wichtiger erschien es in der Diskussion, die Bedeutung der Zivilgesellschaft hervorzuheben, die sowohl für die soziale Sicherung als auch für die weitere Entwicklung demokratischer Strukturen und Institutionen von zentraler Bedeutung ist.

Anmerkung

- * Die Vorträge von Jordan und Schuck finden sich auch in der parallel zum Workshop erschienenen Broschüre: »Soziale Sicherheit und Demokratisierung in Indonesien«, herausgegeben von Rolf Jordan, Focus Asien 25, Asienhaus, Essen 2006.

Der Autor ist Vorstandsvorsitzender des Trägervereins.