

»Dies ist vielleicht nur die Spitze des Eisbergs«

Deutsche Entwicklungszusammenarbeit und der vergessene Konflikt in Aceh in der Kritik

von Andre Borgerhoff

Wie mag es sein, in einer Konfliktregion zu leben, in der nach einer aktuellen Studie von Human Rights Watch beinahe jeder Einwohner von Verletzungen der Menschenrechte erzählen kann? Unbekannt ist noch das Ausmaß des Konflikts in dem Land, das international als Hoffnungsträger für Demokratie gilt.

Die indonesische Regierung hat nach einem Jahr Kriegsrecht in Aceh am 18. Mai 2004 den Status der abtrünnigen Provinz auf zivilen Notstand gesenkt. Deutschland ist von der Krise dahingehend berührt, dass Jakarta im Kampf gegen die separatistischen Rebellen Kriegsschiffe aus Beständen der Nationalen Volksarmee (NVA) einsetzt. Der Verkauf der 39 Landungsschiffe und Jagdkorvetten wurde – gegen den Protest der damaligen SPD-Opposition – unter der Regierung Helmut Kohl am 24. November 1992 vertraglich vereinbart. Zahlreiche Menschenrechtsverletzungen durch indonesisches Militär und Polizei sind seit Beginn des Konflikts in den 1970er Jahren dokumentiert. Daher wurde die Verwendung der Schiffe auf die Küsten- und Seevegssicherung beschränkt.

Als die indonesische Armee im Mai 2003 ihre Großoffensive einleitet, protestieren Menschenrechtsgruppen gegen den vertragswidrigen Einsatz der Schiffe. Doch die deutsche Bundesregierung verhält sich zurückhaltend und sieht sich über die Lage nicht hinreichend informiert. Den Medien verwehrt Indonesien den

Zugang in das hermetisch abgeriegelte Krisengebiet. Dennoch strahlt das ARD-Magazin Monitor einige Zeit später Bilder des Landungsboots Teluk Gilimanuk (der ehemaligen Hoyerswerda) aus, während es Nachschub und Soldaten nach Aceh bringt. Die Situation der Menschenrechte hat sich in Aceh hierdurch spürbar verschlechtert. Ihrer weltweiten Durchsetzung misst die Bundesregierung aber zentrale Bedeutung zu. Die fehlende Reaktion Berlins auf die Situation in Indonesien erscheint daher nicht schlüssig. Warum führt Deutschland seine menschenrechtlich konditionierte Entwicklungszusammenarbeit (EZ) mit einem Land fort, das bereits in den ersten sechs Monaten des Aceh-Konflikts 152 Mio. US-Dollar für eine umstrittene Militäraktion ausgab? Sicher ist: Eine deutsche Sanktionierung Indonesiens ist zugunsten anderer Interessen auszuschließen.

Mangelnde Kohärenz in der Entwicklungszusammenarbeit

Zu den Bedingungen einer nachhaltigen Entwicklung, die das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) seit 1991 an seine Kooperationspartner stellt, gehört an vorderster Stelle die Achtung der Menschenrechte. Im deutsch-indonesischen Verhältnis hat dieses Kriterium aber

bislang nur eine geringe Rolle gespielt. Während Indonesien unter dem autoritären Präsidenten Suharto (1966-1998) wirtschaftlich wuchs, wollte man in Bonn die Menschenrechtsverletzungen kaum wahrnehmen, solange in Jakarta ein verlässlicher Partner die Zügel fest in Händen hielt. Indonesien erhielt 1992 den zweithöchsten Beitrag deutscher Hilfe trotz der Erschießung von mehr als 250 Zivilisten in Osttimor.

Als traditioneller Hauptrüstungslieferant Indonesiens machten konterkarierende Effekte zwischen der deutschen Entwicklungs-, Außenwirtschafts- und Rüstungsexportpolitik erstere nicht kohärent. Die Bundesregierung ist heute bemüht, dieses Defizit zu verringern. So ist die Bundesministerin für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Heidmarie Wiecek-Zeul, seit 1998 Mitglied des Bundessicherheitsrats und kann dort ihre Einwände gegen Rüstungsexporte geltend machen. Durch einen Neubeschluss der politischen Grundsätze für den Export von Kriegswaffen und sonstigen Rüstungsgütern, die nun auch menschenrechtliche Aspekte berücksichtigen, gehört Indonesien seit 2000 nicht mehr zu den begünstigten Staaten. Gesetzesvorhaben unterliegen einer entwicklungspolitischen Regelprüfung des BMZ, um eine kohärente Gesamtpolitik zu sichern. Dennoch gewährleistete die Bundesregierung 2001 die Nachrüstung der NVA-Schiffe mit acht neuen Moto-

Der Autor ist Politikwissenschaftler und Lehrbeauftragter an der Uni Münster. In seinem Dissertationsvorhaben arbeitet er zu Timor-Leste. Außerdem ist er im Vorstand der Deutschen Osttimor-Gesellschaft (DOTG) aktiv. Kontakt: abotoday@web.de.

ren durch Hermes-Ausfuhrbürgschaften.

Zusammengefasst kommen Regierungen, die gegen die Kriterien der deutschen Entwicklungspolitik verstoßen, nicht für eine Zusammenarbeit in Betracht. Doch dies wird wohl kaum das Ende der deutsch-indonesischen Kooperation bedeuten.

Menschenrechtlich motiviertes Handeln entspringt einem altruistischen Interesse der Staatengemeinschaft und erscheint realpolitisch im Vergleich zu anderen außenpolitischen Entscheidungsfaktoren oft als abstrakt. Aufgrund der folgenden drei Punkte ist eine resolute Reaktion Deutschlands auf Indonesiens Nichterfüllung der menschenrechtlichen Rahmenbedingungen für die deutsche Entwicklungshilfe nicht zu erwarten.

Die Vergabekriterien sind keine Sanktionskriterien

Die Kooperation des BMZ mit den Partnerregierungen unterliegt den fünf Kriterien der deutschen EZ – der Achtung der Menschenrechte, Rechtsstaatlichkeit und Rechtssicherheit, Beteiligung der Bevölkerung am politischen Prozess, der Schaffung einer marktfreundlichen und sozial orientierten Wirtschaftsordnung, sowie der Entwicklungsorientierung des staatlichen Handelns. Die Kriterien sind aber keine strikten Bemessungsgrößen politischen Handelns, aus denen das BMZ unmittelbar Sanktionskriterien ableiten könnte. Dazu ist ihr gegenseitiges Verhältnis noch nicht ausreichend geklärt. Denn es stellt sich die Frage, ob die Nichterfüllung eines Kriteriums durch die besonders vorbildliche Erfüllung eines anderen getilgt werden kann. Unklar sind auch die generellen Konsequenzen einer Entwicklungspolitik, die mit praktischer Menschenrechtspolitik gleichgesetzt wird.

Generell mag sich eine Minderung der Entwicklungshilfe als außenpolitisches Druckmittel eignen, denn sie gefährdet die Interessen des Empfängerstaats ungleichgewichtiger mehr als die des Gebers. Deutsch-

land ist in der EZ mit Leistungen von insgesamt rund drei Milliarden Euro nach Japan zweitgrößter bilateraler Partner Indonesiens. Doch dies gilt nur dann, wenn Unterstützungsleistungen die Entwicklung im Empfängerstaat tatsächlich fördern sollen und nicht geo-, sicherheits- oder wirtschaftspolitischen Interessen des Geberstaates entspringen. Doch eben letztere bestimmen das deutsch-indonesische Verhältnis erheblich.

Der Einsatz der EZ als kurzfristiges, außenpolitisches Druckmittel kann sich aufgrund ihrer generell längerfristigen Zielsetzungen als kontraproduktiv erweisen. Auch wenn die Reduktion der Entwicklungshilfe per



se keine Sanktion darstellt, wirkt sie in den betroffenen Ländern oft drastischer als Sanktionen. Die Regierung eines betroffenen Staates reagiert auf eben jene häufig mit Isolierung und verstärkter Repression gegen die Zivilgesellschaft.

Die fünf Kriterien der deutschen EZ können daher – einer umgekehrten Positivlogik folgend – nur als Anreiz zur Verbesserung der jeweiligen Menschenrechtssituation verstanden werden, die Einstiegsoptionen für die Einhaltung von Menschenrechten und eine bessere Regierungspolitik benennen.

Zusammenarbeit als Gewinn für alle

Auf drei Schwerpunkte konzentriert sich die deutsch-indonesische EZ, die 2003 in Finanzieller (FZ) und Technischer Zusammenarbeit (TZ) mit jeweils fünfzehn Millionen Euro ausgestattet war. Erstens: Gesundheit und Familienplanung, HIV/Aids Prävention; zweitens: Wirtschaftsreform und Entwicklung von Marktwirtschaft und drittens Transport. Die Minderung von Kooperationsleistungen im ersten Bereich, der eine gute Evaluierung des BMZ fand, hätte unmittelbare negative Folgen für die Zivilbevölkerung. Projekte aus diesem Bereich ermöglichen die Versorgung mit sauberem Trinkwasser, die Ausstattung von Krankenhäusern oder die Neustrukturierung regionaler Gesundheitssysteme. Der Konflikt zwischen politischen und sozialen Menschenrechten wird hier sichtbar.

Deutsche Entwicklungspolitik soll aber im zweiten und dritten Bereich, im wirtschaftlichen Eigeninteresse auch Märkte für die eigene Produktion schaffen, das Terrain für eigene Investitionen ebnen und das Empfängerland gegenüber der eigenen Wirtschaft allgemein günstig stimmen. Denn ein Großteil der Entwicklungsgelder fließt wieder in Form von Aufträgen an die deutsche Wirtschaft zurück. Deutschland und Indonesien unterhalten traditionell enge wirtschaftliche Beziehungen. Rund 170 deutsche Unternehmen sind heute in Indonesien vertreten. Mit vier Prozent realem Wachstum und einer stabilen Inflation von zehn Prozent ist Indonesien ein interessanter Investitionsstandort. Umgekehrt ist Deutschland Indonesiens wichtigster Handelspartner in der EU.

Eine Konditionierung der EZ mit Indonesien widerspricht daher zentralen deutschen Interessen und erweist sich als schwierig. Jakarta kann seine wirtschaftlichen Beziehungen durchaus diversifizieren. So beendete Suharto 1992 die EZ mit den Niederlanden nach der Kritik Den Haags an den Menschenrechtsverletzungen in Osttimor.

In Deutschland ist die Exportförderung aufgrund der Sicherung inländischer Beschäftigung ein stark

vertretenes Interesse. Gegen sie erweisen sich die Konditionalitätskonzeptionen des BMZ als wenig resistent.

Sicherheitspolitische Interessen

Indonesien befindet sich seit dem Sturz Suhartos 1998 in einer schwierigen Transformation. Legt man einen um politische, ökonomische und soziale Faktoren erweiterten Sicherheitsbegriff zugrunde, könnte eine Reduktion deutscher Entwicklungshilfe oder gar Sanktionen, diesen Entwicklungsprozess und die Demokratisierung des Landes negativ beeinflussen.

Die Krise in Aceh ist das Ergebnis mangelhafter Entwicklungsstrategien. Denn die Unabhängigkeitsbewegung wird vor allem durch die ungleiche Gewinnverteilung der in der Region gewonnenen Rohstoffe motiviert. Obwohl aus Aceh rund 30 Prozent der indonesischen Gasexporte kommen, ist die Provinz eine der ärmsten des Landes, begünstigt durch die jahrzehntelange Zentrierung indonesischer Interessenspolitik auf die Hauptinsel Java. Daher fördert die deutsch-indonesische EZ die Reformen für eine Dezentralisierung Indonesiens. Die Stärkung lokaler Regierungen und Parlamente leistet einen wichtigen Beitrag zur Demokratisierung und letztendlichen Stabilisierung Indonesiens. Letztere sind aus Sicht der deutschen Bundesregierung elementar, denn ein Auseinanderbrechen Indonesiens hätte destabilisierende Effekte für Südostasien und den Weltmarkt. Schließlich verlaufen die bedeutenden Haupt-

schiffahrtsrouten zwischen Europa und Ostasien durch den indonesischen Archipel. Deshalb ist auch aus sicherheitspolitischen Interessen nicht mit einer Minderung deutscher Entwicklungshilfe zu rechnen.

Fazit und Alternativen

Menschenrechtlich motivierte Konditionalisierung unterliegt dem prinzipiellen Dilemma, dass Entwick-

Verbleibt Deutschland aber untätig, macht es sich die kurzfristige Optik Jakartas zu Eigen, nach der Stabilität auch zum Preis der Menschenrechte Vorrang genießt. Sanktionierungen sind hier aber nicht das richtige Mittel. Denn eine längerfristige Perspektive versteht politische Stabilität als ausgleichenden, dynamischen Prozess, der politische Interessensgegensätze aus der Welt schafft. Vielmehr muss die Bundesregierung im Rahmen ihrer präventiven Sicherheitspolitik die Kohärenz ihres Menschenrechtsansatzes für die Entwicklungspolitik weiterentwickeln und auch umsetzen.

Schon lange versucht Deutschland, wenn immer möglich, gemeinsam mit den Partnern in der EU eine gemeinsame Linie in der Menschenrechtspolitik zu finden. Gemeinsam mit den USA und Japan reagierte die EU in einem gemeinsamen Kommuniqué kritisch auf die Verlängerung des Kriegsrechts in Aceh am 5. November 2003. Eine weitere Druckmöglichkeit besteht über die Consultative Group on Indonesia (CGI), die sich aus 32 großen Kreditgebern zusammensetzt. Dies hat letztendlich zwei zentrale Vorteile: Im größeren Verband ist der Druck auf den betroffenen Staat umfassender und durch die Einbettung in diesen Verband gerät der kritisierende Staat aus dem Schussfeld politischer Gegeninitiativen.



lungshilfe grundsätzlich der Bevölkerung dienen soll, während ihr Abbruch die Bestrafung und Beeinflussung von Regierungen bezweckt. Außerdem gehen längerfristig nutzbare Beziehungen und somit begrenzte Einflussmöglichkeiten zwischen Geber und Empfänger verloren.