

Ein Sozialprogramm in einer verdorbenen Bürokratie

JPS — ein Hilfsprojekt in Indonesien

von *Setiaji Purnasatmoko*

JPS (Jaring Pengaman Sosial) ist ein Hilfsprojekt, das denen helfen soll, die am schwersten an den Folgen der Wirtschaftskrise zu leiden haben. Aber große Geldsummen und die gesteckten Ziele des Projekts haben den Armen im Gegenteil nur Schaden zugefügt.

Schon morgens um drei Uhr am Montag, dem 6. November 2000, sind sie aufgebrochen, um dorthin zu gehen, wo die Vertreter des Volkes tagen. Ungefähr 200 Menschen aus mehr als zehn verschiedenen Slumgebieten Jakartas erreichten schließlich um acht Uhr morgens das Gebäude des Provinzparlaments (DPRD) von Jakarta. Becakfahrer, Müllsammler, Mütter mit Kindern — sie alle wollten protestieren und ihre Klagen über Probleme mit Regierungsbehörden vorbringen. Die Vertreter des DPRD ließen jedoch verlauten, dass man sie erst um 13 Uhr empfangen könne. Um zehn Uhr kam dann die Nachricht von Familienmitgliedern, die zu Hause geblieben waren: Ihre Unterkünfte, die Slumhütten, wurden von den Behörden zerstört. Beteiligt waren Beamte der Provinzregierung, Beamte der Einheit für Sicherheit und Ordnung (*Kamtib*) des Bürgermeisters, des Bezirks und der Gemeinde, die eskortiert wurden von Polizisten aus Einheiten der Mobilien Brigade (*Brimob*) und der Militärpolizei.

Da sie nicht mehr nach Hause konnten — ihre Häuser wurden dem Erdboden gleichgemacht — wollten sie einfach dort bleiben und auf dem Gelände des DPRD übernachten. Auf Anweisung des Vorsitzenden des DPRD jedoch wurden sie von Beamten des Grundstücks verwiesen. Da der Aufenthalt auf dem Bürgersteig erlaubt war, verbrachte ein Teil der 200 Menschen die Nacht auf dem Bürgersteig.

Diese Informationen wurden von dem *Urban Poor Consortium*

(UPC) verbreitet, einer Organisation mit Sitz in Jakarta, die für die Rechte der Armen eintritt und ihnen dabei hilft, sich zu organisieren. Vor einem Jahr, im April 1999, hat das UPC zehntausend Unterschriften von armen Stadtbewohnern aus allen Ecken der *Kampungs* von Jakarta gesammelt. Mit ihrer Unterschrift lehnten sie das »Programm zur Sozialen Sicherheit« (*Program Jaring Pengaman Sosial*, JPS) ab. Jetzt ist das UPC gemeinsam mit seinem Netzwerk dabei, Material für eine öffentliche Klage (*class action*) gegen das Programm und die für seine Durchführung Zuständigen zu sammeln.

Was ist JPS und wozu dient es?

Das Programm JPS ist nichts Neues. Fast alle Länder auf der Welt haben ein solches Programm — in unterschiedlichen Formen und angepasst an die Zeit und Herausforderungen, denen das jeweilige Land gegenübersteht. In Indonesien wurde JPS im Haushaltsjahr 1998/99 eingeführt. Finanziert aus Auslandskrediten, die von der Weltbank organisiert wurden, ist JPS als Notprogramm für Arme gedacht, die am schlimmsten an den Folgen der Wirtschaftskrise zu leiden hatten, die Indonesien 1997 erfasste und die sich bis heute hinzieht.

Zu Beginn der Krise, die sich später noch verschlimmerte, verlor die Rupiah gegenüber dem Dollar bis zu 70 Prozent, und die Preise schnellten in die Höhe. Die indonesi-

sche Regierung plante, die Subventionen für Lebensmittel zu erhöhen, jedoch stellte sich der Internationale Währungsfonds (IWF) dagegen und verlangte, Indonesien solle die Subventionen abbauen. Nach Ansicht des IWF hätte sich die Krise in Indonesien nicht so ausweiten können, wenn Indonesien von Anfang an nach Prinzipien der Marktwirtschaft gehandelt hätte. Es sind gerade diese Subventionen, die der IWF als Störfaktor für die Regeln des Marktes anprangert.

Schließlich allerdings stimmte auch der IWF zu, Subventionen in einer anderen Form zu gewähren. Dies wurde durch den Einfluss der Weltbank möglich, die ein solches Vorgehen aufgrund von theoretischen Grundlagen und empirischen Erfahrungen in entwickelten Ländern unterstützte. Nach Ansicht der Weltbank in müssen in Ländern, deren soziale Sicherungssysteme noch unzureichend oder nicht vorhanden sind, Hilfsprogramme wie das JPS diese Systeme ersetzen.

Ein Beispiel ist das *Social Security System*, das 1935 in Amerika eingesetzt wurde. Nachdem seine Wirtschaft von der Großen Depression der 30er Jahre schwer angeschlagen war, verabschiedete Amerika am 14. August 1935 ein Gesetz, das ein dauerhaftes nationales Rentensystem vorsah. Dieses System wurde finanziert aus Beiträgen der Arbeitnehmer und -geber. Das System wurde dann erweitert auf nicht arbeitende und

Der Autor ist freier Journalist und lebt zur Zeit in Deutschland

wirtschaftlich abhängige Bürger, Behinderte und andere nicht arbeitende Bevölkerungsteile. Dieses Gesetz zur *Social Security* wurde nach und nach verbessert und erweitert und bezog auch immer mehr die Arbeiter ein. So wurde es möglich, die Höhe der erhobenen Steuern und des Einkommens immer an die Inflationsrate anzupassen.

Soziale Sicherung — die Wirklichkeit

Die Definition des grundlegenden Ziels von *social security* findet sich in einem Bericht von 1984, den zehn internationale Experten im Auftrag der *International Labour Organization* (ILO) erstellten: sicherstellen, dass der Lebensstandard und die Lebensqualität von Einzelpersonen und Familien sich, soweit wie möglich, nicht aufgrund von sozialen und wirtschaftlichen Schwankungen verschlechtert.

Herman Haeruman JS, Vorsitzender des Koordinationsteams zur Durchführung von Programmen (TKPP) des JPS stellt das Programm zur Sozialen Sicherheit als ein Mittel dar, mit dem man die armen Bevölkerungsschichten, die unter der andauernden Wirtschaftskrise litten, unterstützen wollte.

Haeruman stellt fest, dass die Zahl der Armen sich im Jahre 1996 bereits auf 22,5 Mio. (11,3 Prozent der Bevölkerung) verringert hatte, im Dezember 1998 aber schlagartig auf 49,5 Mio. anstieg. Letzte Schätzungen zeigen sinkende Zahlen (37,5 Mio. im August 1999). Nach Daten der Weltbank von 1999 dagegen betrug die Zahl derer, die weniger als 1 US Dollar pro Tag verdienten, zwischen 1985 und 1994 28,9 Mio. Menschen (14,5 Prozent der Gesamtbevölkerung).

Andere Indikatoren zeigen auch weitere beängstigende Zahlen, so Haeruman: Die Zahl der Arbeitslosen (einschließlich Teilarbeitslose) erreichte 13,7 Mio. Menschen, 3,3 Mio. Kleinkinder verfügten über nur unzureichende Eiweißversorgung, 1,8 Mio. Grund- und Mittelschüler mussten aus Geldmangel die Schule abbrechen.

Familien können sich oft nur noch Lebensmittel minderer Qualität und unzureichende Versorgung im

Krankheitsfall leisten. Auch hat sich die Qualität der medizinischen Versorgung und der Schulbildung drastisch verschlechtert als Folge von steigenden Preisen der benötigten Einrichtungen.

Mit Blick auf diese Zustände begann die Regierung 1998/1999 mit der Durchführung des Programms JPS. So wurden in der ersten Phase (Haushaltsjahr 1998/1999) 9,8 Mrd. Rupiah (etwa 2,8 Millionen DM) und in der zweiten Phase 1999/2000 5,6 Mrd. Rupiah (ungefähr 1,6 Millionen DM) bereitgestellt. Die Mittel stammen aus Krediten aus dem Ausland.

In der Planung für die erste Phase des JPS wurden keine Schwerpunkte festgelegt. Erst für die zweite Phase wurden folgende Schwerpunktbereiche bestimmt: Lebensmittelsubvention, Ausbildung und Gesundheit, Bereitstellung eines produktiven Arbeitsmarktes.

Kritik an der Durchführung von JPS

Große Teile der Mitteln und auch der Ziele des JPS sind offenbar während der Durchführung vor Ort verloren gegangen. Es hagelt harsche Kritik von allen Seiten. Zumeist richtete sich die Kritik gegen die von Korruption durchsetzte Bürokratie.

Man kennt die alten Gewohnheiten, die während der Neuen Ordnung Blüten trieben: Von den Bürokraten an der Spitze in Jakarta bis zum Dorfvorsteher – alle sahen JPS als Projekt, dessen Mittel nur darauf warteten, untereinander aufgeteilt zu werden. Wo Zucker ist, sind auch Ameisen und wo es Geld gibt, stehen schon alle Schlange.

»Es gibt viele Nichtregierungsorganisationen (NGO), die zur Durchführung des Programms JPS bereit wären. Diesen NGOs aber ist die Bedeutung des *empowerment*, das auf den Bedürfnissen der Menschen basieren muss, egal. Hier handelt es sich sowohl um für einen ganz bestimmten Zweck – nämlich Teilnahme an Projekten mit großen Mitteln — gegründete NGOs (*LSM dadakan*, Spontan-NGOs), NGOs, in denen auch Regierungsbeamte ihren Teil abbekommen (*LSM plat merah*, Rote-Nummernschilder-NGOs, nach den roten Autokennzeichen der Regierungsfahrzeuge) als auch NGOs, die Projekte nur wegen des Honorars durchführen (*LSM persenan*, Prozen-NGOs)«, kritisiert Muchtar Bahar, Vorsitzender einer der elf NGOs, die JPS und seine Durchführung kritisieren. Diese Kritik wurde Anfang März 1999 der Weltbank übergeben.

Und noch schlimmer, es gibt nicht wenige, die herausgefunden



Norman B. Isaac (Philippinen)

haben, dass JPS-Mittel von der Regierung für Zwecke ihrer *money politics* missbraucht worden sind. So zeigt sich in den Durchführungsbestimmungen für JPS, die die Nationale Entwicklungsplanungsbehörde (*Bappenas*) herausgegeben hat, sehr deutlich, dass der Fluss der Mittel nach unten ganz allein und »allmächtig« von Regierungspositionen aus bestimmt wird. »Dorf- und Gemeindevorsteher, Bezirks- und Kreisvorsteher wurden als Koordinatoren bestimmt und es wurde ihnen Macht und höhere Positionen versprochen. Es ist nicht unmöglich, dass es geheime Absprachen gab, bei denen Garantien gegeben wurden, dass eine bestimmte Partei die Wahlen in der Region gewann, wenn im Gegenzug große Summen an Mitteln für Projekte für den Zuständigkeitsbereich des Betreffenden freigegeben wurden«, so Dr. Alexander Irwan, Berater der Weltbank, in einer Diskussion über die Wahlen in Jakarta im vergangenen Jahr.

Die Daten, die das Netzwerk von UPC zusammengetragen hat, belegen, dass zwei Parteien während des Wahlkampfes im letzten Jahr Mittel von JPS missbraucht haben, um sich Stimmen zu erschleichen. Bei diesen Parteien handelt es sich um die *Golkar*-Partei, die während der Amtsperioden von Suharto und Habibie an der Macht war, und die *Partai Daulat Rakyat* (PDR), eine neue Partei, die von Adi Sasono, unter Habibie Minister für Kooperativenangelegenheiten, ins Leben gerufen wurde.

Nach Erläuterungen von Wardah Hafidz von UPC hat die *Golkar* zu diesem Zweck eine Reihe von Regierungsprogrammen, darunter das JPS, als *Golkar*-eigene Hilfsprogramme dargestellt. Die PDR hat nach Untersuchungen von UPC die Programme »Kredite für Landwirte« (KUT) und »Bürgerwirtschaftszentrum« (PER) dazu missbraucht, Anhänger für sich zu werben. Beide Programme, KUT und PER, sind Projekte der Regierung zur Unterstützung von Kleinunternehmungen.

UPC hat zwölf Fälle aufgezeichnet, in denen Fazilitäten und Mittel der Regierung von der PDR missbraucht wurden, um im Wahlkampf Stimmen zu werben. So konnten z.B. in Gowa und Ujung Pandang, beide in Süd-Sulawesi, und in Yogyakarta, Zentraljava, Bauern

keine Kredite erhalten, wenn sie nicht als Mitglieder der PDR eingetragen waren. Ähnliches wird von *Golkar* berichtet, die in sechs Fällen das JPS als ihr eigenes Hilfsprogramm deklarierte.

Die Weltbank kann natürlich nicht die Augen verschließen angesichts solch vielstimmiger Kritik. Sie muss offen damit umgehen, wenn sie ihren Einfluss in diesem Land nicht verlieren will. Daher wurde von der Weltbank eine Untersuchung der Effekte von JPS eingeleitet, die von den Sozio-Anthropologen Lea Jellinek und Bambang Rustanto durchgeführt wird.

Jellinek hat lange in dem Slumgebiet Kebon Kacang in Jakarta gelebt, um die dortigen Strukturen der Armut zu untersuchen und zu analysieren. Dieses Mal fährt sie zu den äußersten Ecken der entlegensten Dörfer in Mittel- und Ostjava. Gemeinsam mit Rustanto konstatiert sie, dass die armen Bevölkerungsteile in den untersuchten Gebieten flexibel, anpassungsfähig und findig auf die Krise reagieren. »Ich habe festgestellt, dass die Menschen, besonders im Sektor der Kleinstunternehmungen, sehr aktiv sind, enger zusammenstehen und sich gegenseitig helfen«, so Jellinek. Der dynamische informelle Sektor ist in einem schnellen Wachstum begriffen. Die Menschen verkaufen Essen zu günstigen Preisen, Gebrauchsgüter oder auch Dienstleistungen wie die Reparatur von elektronischen Geräten. Sie haben schnell gemerkt, dass man in Zeiten von hohen Preisen lieber reparieren lässt als neu zu kaufen. Als besonders interessant stellte sich heraus, dass der Handel mit Vögeln und Vogelkäfigen einen Boom erfährt. Es ist möglich, so Jellinek, dass die Menschen das Gezwitscher eines Vogels als wirksames und billiges Mittel nutzen, um dem mentalen Druck zu entfliehen, dem sie durch die Krise ausgesetzt sind.

Und dann kommt der Bezirksvorsteher oder der Gemeindevorsteher, um das JPS unter die Leute zu bringen. Diese Regierungsvertreter sind sich oft über die Durchführung von JPS oder die tatsächlichen Ziele nicht klar und wenden teilweise bereits bestehende soziale Strukturen wie zum Beispiel die freiwillige Nachbarschaftshilfe oder gemeinnützige Arbeit an, um die von oben vorgegebenen Teilnehmerzahlen zu errei-

chen. So wurden Bürger zur Teilnahme an arbeitsintensiven Aufgaben gezwungen. Viele, die noch Arbeit hatten, wurden zur gemeinsamen Arbeit gezwungen, um dafür später einen Lohn aus den Mitteln des JPS zu erhalten. Selbst wenn nur einige hart arbeiteten, bekamen alle denselben Lohn. In Bandarhardjo, Nord-Semarang, haben Hunderte von Menschen Schlange gestanden, um 20 Kilo Reis pro Kopf umsonst zu bekommen. Es war ein offenes Geheimnis, dass die meisten der Anstehenden nicht berechtigt waren, den subventionierten Reis zu erhalten.

Schlussfolgerung und Forderung

Herman Haeruman als Vorsitzender des Organisationsteams von JPS gibt zu, dass es einige Schwächen und Hindernisse in der Durchführung der ersten Phase von JPS (1998/1999) gegeben hat. Im allgemeinen, erläutert er, waren diese Schwierigkeiten bedingt durch zu kurze Vorbereitungszeit, zu ungenaue Daten über die Zielgruppe, unzureichende Vorbereitung der durchführenden Institutionen und die immer noch herrschenden Faktoren Korruption, Kollusion und Nepotismus (KKN). Zudem seien viele Probleme entstanden, weil die Behörden und ihre Mitarbeiter das Programm JPS noch nicht ganz überblickt hätten.

Jellinek und Rustanto dagegen verweisen auf die negativen Folgen von JPS auf die sozialen Beziehungen innerhalb der Zielgruppe. In den Fällen, wo eine Verteilung des Reises nicht zielgenau stattfand und jeder, ob reich oder arm, umsonst Reis bekam, führte dies zu Uneinigkeit und Durcheinander. Gerade dort, wo Reis verteilt wird, wächst der Neid zwischen den Nachbarn.

So wurde die gemeinnützige Arbeit oder die Nachbarschaftshilfe zu einer Einkommensquelle, von der man leben kann. Durch den »Geldregen« erblühen nun Beziehungen wie in einem *communal-capitalist system*, so der Ausdruck der Australierin Jellinek.

Jellinek und Rustanto ziehen folgende Schlussfolgerung: JPS hat nicht die Situation der Armen verbessert, sondern im Gegenteil zu einer Katastrophe geführt, da die funktio-

nierenden sozialen Strukturen auf der untersten Ebene zerstört wurden.

Die Ergebnisse von Jellinek und Rustanto bestärken die bestehende Kritik. Im Hinblick auf das Grundkonzept ist die Durchführung des Programms verfehlt. Bedauerlicherweise scheinen die Regierung und ihr Lobbynetzwerk sowie auch internationale Institutionen wie schon so oft uneinsichtig. *Bappenas* veröffentlicht immer noch Hinweise zur Durchführung von JPS, wie zum Beispiel den »Allgemeinen Leitfaden zum Programm zur Erweiterung der Sozialen Sicherheit und zum Empowerment der Bürger« (*Pedoman Umum Program Perluasan Jaring Pengaman Sosial dan Pemberdayaan Masyarakat = PJPS-PM*) für das Haushaltsjahr 1999/2000, der im Februar vergangenen Jahres herausgegeben wurde. Er enthält Instruktionen zur Durchführung des Programms, bei dem, wie gehabt, die Bürger ein Objekt der Bürokratie sind. Aufgelistet sind alle vom *Bupati* bis zum Dorfvorsteher, vollständig mit allen ihren Institutionen, typisch für die Neue Ordnung, autoritär und bestimmend.

So zeigt sich sehr deutlich, dass die Bürokratie der größte Schwachpunkt ist. Das nicht vorhandene Verständnis von JPS und seinen Zielen auf behördlicher Seite ist offenkundig, ebenso wie die Ergebnisse und die Durchführung dieses Programms die miserable Qualität der Bürokratie widerspiegeln. Eine Bürokratie, deren Verdorbenheit offenbar flächendeckend ist: In der Bürokratie der Exekutive, der Legislative und auch Judikative, in der Zentralregierung wie auch in der Lokalregierung. Mit anderen Worten: ein Programm oder System zur sozialen Verbesserung, wie es in JPS enthalten ist, hat zur Folge, dass Initiative und Dynamik von den unteren Schichten der Bevölkerung zwangsläufig im Keim ersticken.

So passt das Wortspiel von UPC, das aus *Jaring* (Netz) *Pengaman Sosial* ein *Jerat* (Schlinge, Falle, Hinterlist) *Pengaman Sosial* macht. UPC drückt in seinen Forderungen, für die zehntausend Unterschriften gesammelt wurden, Folgendes aus: »Wir sind schließlich zu der Schlussfolgerung gekommen, dass das Programm *Jaring Pengaman Sosial* (JPS) ein wirtschaftliches Hilfsprogramm ist, das dazu dienen soll,

Unruhe und Radikalismus unter den Armen zu unterdrücken und dies in einer Krise, die wir, die Armen, nicht verschuldet haben. Die Krise ist entstanden auf Grund von Interessen des globalen Wirtschaftssystems, das den südlichen Ländern mit der Weltbank, dem IWF und der WTO als treibende Kräfte aufgezwungen wurde, und von wirtschaftlichen und politischen Interessen der indonesischen Machtelite.«

Unter den gegebenen Umständen scheint es schwierig für die armen Bevölkerungsschichten, ihre Lebensqualität zu verbessern. Wahrscheinlich hat sich ihre Situation schon verschlechtert. »In demokratischen Ländern hat es noch nie große Hungerkatastrophen gegeben. Hungerkatastrophen entstehen nur in Militärdiktaturen, in kommunistischen Ländern oder in Kolonialländern«, so Amartya Sen, indischer Träger des Nobelpreises für Ökonomie 1998. Wir wissen — auch Amartya Sen hat es in seinen wissenschaftlichen Werken betont — wie wichtig Ethik in der Wirtschaft ist.

Es ist nicht zu ändern, der Himmel über Indonesien ist immer noch grau. Auf dem Bürgersteig vor dem Gebäude des DPRD in Jakarta, so der Bericht vom UPC, bricht Frau Sri in Tränen aus, als sie hört, dass ihre Slumhütte dem Erdboden gleichgemacht wurde, während sie sich an dem Protest beteiligte. Sie weiß nicht, was aus ihrem Sohn Asep geworden ist, der krank zu Hause geblieben war. Die Ehefrau von Gatot ist wütend und weint, weil ihre Waren, die sie mühevoll im Kleinhandel erwirtschaftet hatte, von den Behördenvertretern bei der Zerstörungsaktion entwendet wurden.

Aber es gibt einen Lichtstreif am Horizont: Die Slumbewohner harren auf dem Bürgersteig vor dem Gebäude des DPRD aus. Schon zwei Nächte haben die 200 bis 300 Menschen dort verbracht. Am nächsten Morgen treffen andere ein, so dass ihre Zahl auf über 900 steigt. Sie halten dort aus in großer Solidarität und werden nicht aufgeben ...

Der Text wurde von Nikola Lerch aus dem Indonesischen übersetzt.

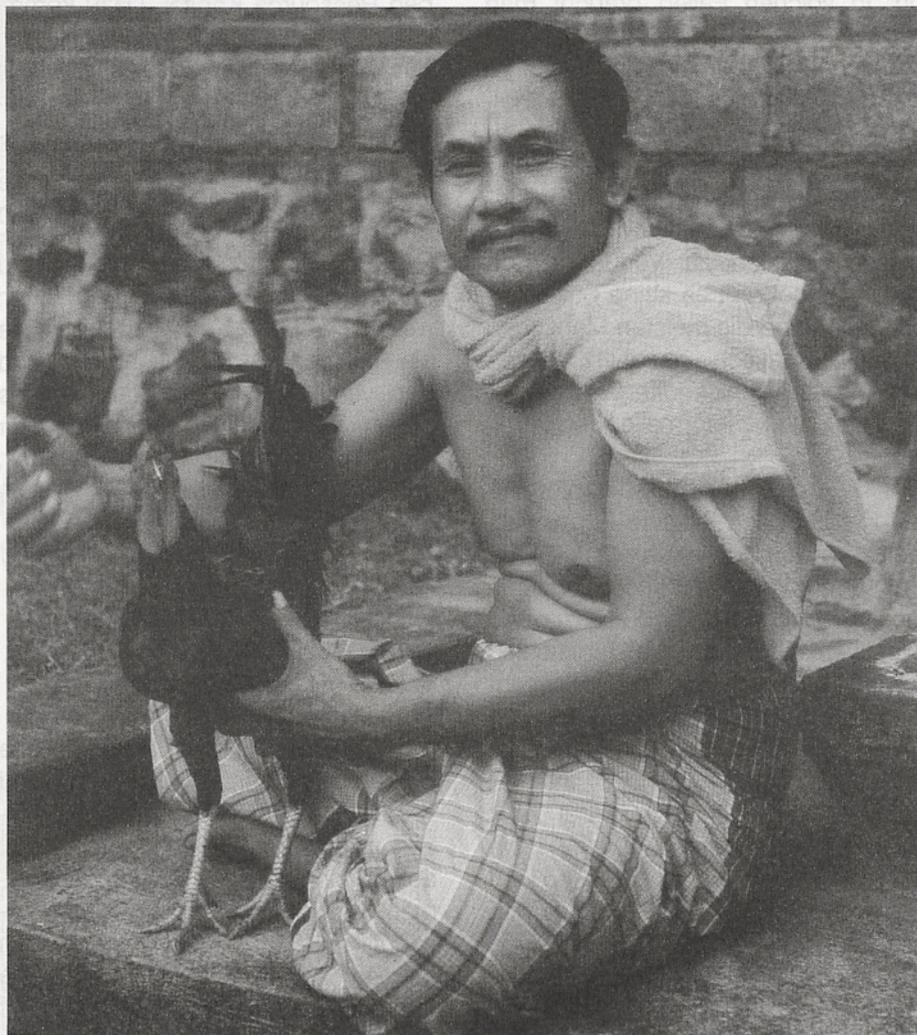


Foto: N. Häusler

Stolzer Besitzer eines Kampfhahns