

Dezentralisierung in Indonesien — Eine unendliche Geschichte?

Die Uneinigkeit der politischen Parteien

von Mathias Diederich

In Indonesien besteht bezüglich der Notwendigkeit verstärkter Dezentralisierung scheinbar Konsens. Aber die Prognosen für eine schnelle und geordnete Durchsetzung stehen nicht besonders gut, zumal in Zeiten wirtschaftlicher Probleme und massiver Machtkämpfe hinter den Kulissen. Auch die Gründung der zahllosen politischen Parteien hat die Dezentralisierung bis jetzt nicht entscheidend vorangebracht.

Erste Überlegungen zur Dezentralisierung gab es bereits Anfang des Jahrhunderts unter niederländischer Kolonialverwaltung, also lange vor der staatlichen Unabhängigkeit Indonesiens 1945. Auch das Modell eines föderativen Staatswesens und die Autonomie der Provinzen werden schon jahrzehntelang diskutiert.

Die Gründe dafür liegen auf der Hand. In Indonesien besteht seit der Kolonialzeit ein klares Wohlstandsgefälle zwischen Java und den übrigen Inseln. Java ist weitaus besser versorgt als das übrige Indonesien, obwohl Java selbst nicht über besonders viel Bodenschätze und fruchtbares Land verfügt. Dies liegt an der zentralistisch organisierten Verwaltung, die die Provinzen bis dato wenig entwickeln hilft, sondern vielmehr kontrolliert, die teils stattlichen Profite aus der Gewinnung der Bodenschätze selbst abschöpft und nicht der jeweiligen Provinz zukommen läßt.

Spärliche Stellungnahmen der politischen Parteien

Die öffentliche Diskussion zum Thema Dezentralisierung hat jedoch selbst nach dem Rücktritt Soehartos keine wirklich scharfen Konturen angenommen. Zumindest trifft dies für die meisten der über 100 politischen Parteien zu, die in Indonesien 1998 und 1999 entstanden sind.

Diese Feststellung gilt allerdings auch für einige andere brennende politische Fragen, z.T. sogar für die Wirtschaftspolitik. Im Mittelpunkt des Interesses stehen eher Fragen wie die Selbstdefinition der Parteien (Grundlage Staatsphilosophie Pancasila oder Islam etc.), die Zukunft der *dwifungsi* (Doppelfunktion: militärisch und politisch) des Militärs. Hieran zeigt sich, dass die Parteien sich noch keineswegs fest etabliert haben und gerade in der Frage der *dwifungsi* noch mit elementaren Defiziten des politischen Systems beschäftigt sind.

Insgesamt ist festzustellen, dass eine Dezentralisierung weitgehend befürwortet wird. Die Parteiprogramme und -profile geben indes kaum Einblick in die Vorstellungen, die von Dezentralisierung in Indonesien existieren. Die Gründe für diese Zurückhaltung und die wenigen konkreten Aussagen der Parteien sollen uns im folgenden beschäftigen.

Grundlage unseres Überblicks sind die Parteiprogramme und solche zusätzlichen Aussagen der Protagonisten dieser Parteien, die auf Initiative zweier Organisationen in Indonesien gesammelt wurden: des *Almanak Parpol Indonesia* und der *KIPP*¹.

Nein zu Föderalismus ...

Dezentralisierung wird in den untersuchten Schriften häufig in ei-

nem Atemzug mit Föderalismus und regionaler Autonomie genannt. Die Idee einer föderativen Struktur wird fast durchweg abgelehnt (z.B. seitens der *Partai Demokrasi Indonesia* = PDI und der *Partai Demokrasi Perjuangan Indonesia* = PDIP, die sich von der PDI abgespalten und bei den Parlamentswahlen am besten abgeschnitten hat: in diesem Punkt sind sich die beiden Parteien noch einig!). Diese Haltung wird mit der Angst vor einer Schwächung des Einheitsstaates (*Partai Bulan Bintang* = PBB, *Partai Masyumi Baru* = PMB) oder des indonesischen Stolzes (*Partai Daulat Rakyat* = PDR) begründet oder als unvereinbar mit dem indonesischen Einheitssschwur, dem *sumpah pemuda* (PMB), erklärt.

Die *Partai Amanat Nasional* (PAN) hat sich in ihrem Parteiprogramm, einem der ersten, das nach Zulassung von neuen politischen Parteien veröffentlicht wurde, zunächst wie folgt geäußert: Die Föderation sei eine Möglichkeit, einer Auflösung des indonesischen Staates vorzubeugen und deshalb schließe die PAN eine Föderation als Staatsform für Indonesien keineswegs aus.

In der Folge rückte die von Amien Rais geführte PAN von dieser Position jedoch wieder etwas ab und

Der Autor ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Orientalische und Ostasiatische Philologien (Südostasienswissenschaften) der Johann Wolfgang Goethe Universität in Frankfurt

deklarierte die positiven Äußerungen als »Schocktherapie«, die nur dazu diene, eine Diskussion überhaupt anzuregen.²

Die bis zu Soehartos Rücktritt führende *Golkar* (*Golongan Karya*, heute: *Partai Golongan Karya*) legt sich bei der Frage nach einer Föderation ebenfalls nicht fest. Sie stellt die »Einheit der Volksseele« an oberste Stelle und hält diese auch in einer Föderation für erreichbar, eine Leerformel, die die zeitweilige Richtungslosigkeit der Nach-Soeharto-*Golkar* belegt.

Die *Partai Politik Islam Indonesia* »*Masyumi*« (= *Masyumi*) geht davon aus, dass Indonesien in 15-25 Jahren die nötige Reife für eine föderative Struktur hat. Als ersten Schritt in diese Richtung schlägt die *Masyumi* eine schrittweise Gewährung von mehr Autonomie vor.

führt für die *Partai Persatuan Pembangunan* (PPP) über eine Ausweitung der Infrastruktur und Landwirtschaft, aber auch über Transmigration und »Überwindung kultureller Hemmnisse«. Dieser Ansatz erstaunt, da die Partei keine Neugründung ist und die Probleme mit der Transmigration in den Provinzen aus seiner Parlaments- und Regierungsarbeit in der Vergangenheit kennen müßte. Zahlreiche Parteien sehen vor allem mehr politisches Mitspracherecht in Form von Direktwahlen (PBB, PDR) oder finanzielle Umverteilungen (*Partai Cinta Damai* = PCD) als Schlüssel. Auch werden einzelne Ressorts genannt, die den Regionalverwaltungen unterstellt werden sollen (*Partai Demokrasi Kasih Bangsa*: Erziehungswesen und Arbeit; *Partai Demokrasi Indonesia*: grundsätzlich alles außer Finanzwe-



Elendsquartiere in den Großstädten verlangen eine Politik der Dezentralisierung.

... ja zu Dezentralisierung und regionaler Autonomie

Im Gegensatz zum Föderalismus werden Dezentralisierung und regionale Autonomie von vielen Parteien als sinnvoll für die weitere Entwicklung Indonesiens erachtet. Die PKU (*Partai Kebangkitan Umat*) betrachtet solche Maßnahmen als Vorbeugung einer Desintegration.

Der Weg zu mehr Dezentralisierung bzw. regionaler Autonomie

sen und Streitkräfte) — offenbar im Sinne einer funktionalen Dezentralisierung.

Die *Partai Rakyat Demokratik* (PRD) fordert sogar eine »volle Unabhängigkeit« für die Regionen — vor allem in Finanzfragen — und kritisiert das Vorgehen des Militärs, das den Zusammenhalt Indonesiens erzwingen will. Die PBB möchte die Zahl der Provinzen erhöhen, da sie einige Provinzen wegen ihrer Größe für schlecht administrierbar hält. Einigen Provinzen soll nach ihren Vorstellungen ein religiöser Sonderstatus eingeräumt werden.

Extremmodell »Pancasila Dorf-Kooperation«

Erneuerung wird auch von mehr dörflicher Autarkie erwartet (*Partai Persatuan Thariqat Islam* = PPTI). Die weitreichendsten Veränderungen in dieser Hinsicht sieht jedoch die *Partai Api Pancasila* (PAP) vor: Ihr Programm stützt sich auf das Konzept der »Pancasila Dorf-Kooperation«. Es sieht den vollständigen Umbau der Verwaltung, Versorgung und Planung Indonesiens zugunsten von einheitlichen Kooperativen von je 1000 Familien vor, die gemeinsam 3000 ha Boden bewirtschaften sollen. Die Kooperativen sollen möglichst autark werden und haben zu diesem Zweck jeweils identische Untereinheiten (Produktions-, Erziehungs-, Dienstleistungssektoren etc.). Selbst die räumliche Anordnung dieser Untereinheiten auf den zur Verfügung stehenden 3000 ha ist genau vorgeschrieben. Diese Strukturen erinnern an sozialistisch-kommunistische Planwirtschaftsmodelle, doch schließt das Konzept den Bau von Gottehäusern (buddhistisch, hinduistisch, islamisch, katholisch und protestantisch) ein, die sternförmig am Rande der Gesamteinheit gelegen sein sollen. Die Kooperativen sollen auch die Keimzelle der politischen Entscheidungsprozesse werden, indem sie Vertreter ins lokale Parlament entsenden.

Es gibt aber auch klare Gegner einer Kompetenzverlagerung zugunsten der Provinzen, die Forderungen nach mehr Selbstbestimmung, stärkerer Demokratisierung oder Einhaltung von Menschenrechten als vorgeschoben bezeichnen (PCD).

Foto: R. Dusik

Uneinheitliche Vorstellungen von Dezentralisierung

Die Vorstellungen sind also erwartungsgemäß uneinheitlich. Relativ häufig sind Vorschläge zu Direktwahlen auf allen Ebenen und die Forderung nach einer besseren Verteilung der Staatseinnahmen zwischen Zentralregierung und Provinzen. Außerdem sollen den Provinzen mehr Kompetenzen eingeräumt werden. Aussagen über die genaue Verteilung der Verantwortung und konkrete Umsetzung solcher Vorschläge sucht man indes meist vergeblich. Bei einigen Parteien fallen die Einschätzungen sehr pauschal aus

und werden z.T. sogar nur auf Anfrage des *Almanak Partai Indonesia* oder der *KIPP (Komite independen pemantau pemilu)* geäußert — im Programm der Parteien fehlt nicht selten jeder Hinweis auf eine Auseinandersetzung mit dieser Frage. Es fällt auf, dass die sonstige religiöse oder politische Ausrichtung der Parteien wenig Aufschluss über die Einstellung zur Frage der Dezentralisierung gibt: Unter den islamischen Parteien etwa gibt es ebenso viel vage Zustimmung zu dieser Frage wie unter den christlichen oder religiös ungebundenen Parteien.

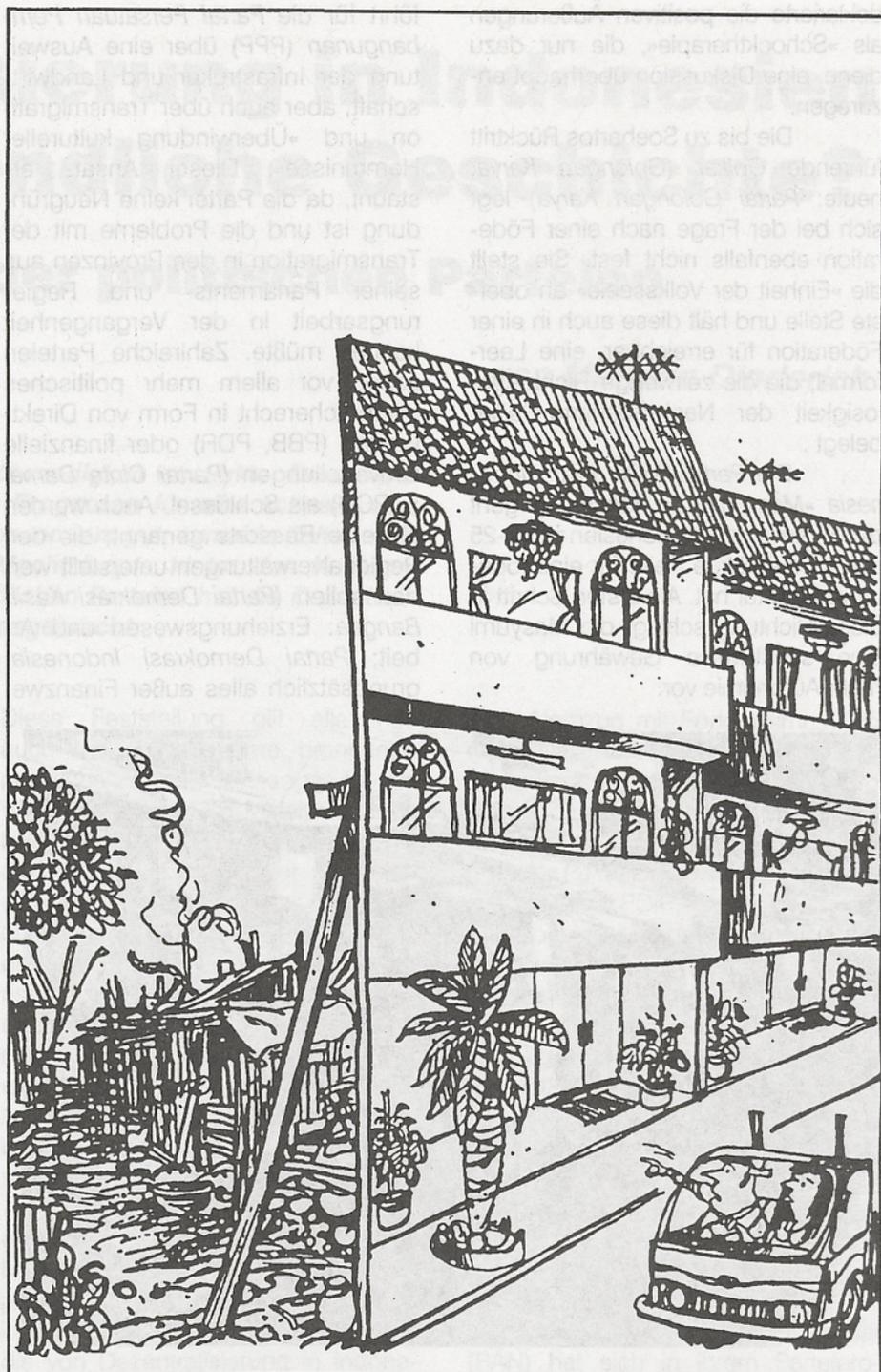
Kausalitäten

Als Gründe für diese Zurückhaltung, die von den Parteien selbst kaum erklärt wird, sind zu nennen:

1. das vor allem auf Java weit verbreitete Machtverständnis, das eine starke Zentralmacht favorisiert und in einer Preisgabe von Macht an die Provinzen das Eingeständnis eigener Schwäche sieht. Diese Einstellung konterkariert geradezu das Subsidiaritätsprinzip.

2. die Angst, dass Dezentralisierung oder weitreichendere Maßnahmen einen Zerfall Indonesiens begünstigen könnten. Ein möglicher Zerfall — hätte einerseits vor allem für Java wegen seiner Überbevölkerung und wegen des beschriebenen Mangels an Bodenschätzen und Ackerland verheerende Folgen — und damit auch für die Mehrzahl der Führungspersönlichkeiten in den politischen Parteien und bedeutet andererseits auch eine Bedrohung für die allermeisten Indonesier, zumal die Unabhängigkeit mühsam errungen wurde und die von fast allen Bürgern verinnerlichte Staatsideologie Pancasila den Einheitsstaat betont. Der Begriff Dezentralisierung weckt in diesem Zusammenhang auch Erinnerungen an die Fünfziger und Sechziger Jahre, als Indonesien seine staatliche Existenz gegen Aufständische verteidigen musste (u.a. gegen die »Darul-Islam«-Bewegung in Aceh, Südsulawesi und Westjava).

3. eine historische Abneigung gegen föderative Strukturen, deren Einführung die Niederländer nach dem Zweiten Weltkrieg durch den Aufbau der »Vereinigten Staaten von Indonesien« hatten durchsetzen wollen. Die ehemalige Kolonialmacht versuchte da-



»So ist es praktischer. Jetzt brauchen sie nicht jedes Mal, wenn eine internationale Konferenz in der Stadt läuft, die Slums an der Flughafenstraße abzuräumen.«

mals, nach dem Prinzip *divide et impera* die verschiedenen Regionen gegeneinander auszuspielen, um die Kontrolle über Indonesien zurückzugewinnen.

4. eine Reaktion der anderen Parteien auf die vielfältige öffentliche Kritik, die zu den Vorschlägen der *Partai Amanat Nasional* bezüglich föderativer Strukturen laut geworden war.

5. Interessen der Militärs, die in den Provinzen eigene Einkommensquellen entwickelt haben und diese durch mögliche Umstrukturierungen gefährdet sehen.

6. hohe Auslandsverschuldung der Zentralregierung, deren

Rückzahlung durch finanzielle Zugeständnisse an die Provinzen weiter verzögert würde.

7. Defizite der bestehenden Gesetze zur Dezentralisierung, einschließlich derjenigen, die unter der Regierung Habibie eingebracht und 1999 verabschiedet wurden. Hinzu kommt eine latente Abneigung gegen diese Gesetze, weil sie das Produkt des letzten, noch unter der *Neuen Ordnung* Soehartos »gewählten« Parlaments waren.

8. mangelndes Vertrauen in Rechtssicherheit und Umsetzungsfähigkeit entsprechender Ansätze durch

enttäuschte Hoffnungen der Vergangenheit.

9. mangelnde Verwaltungserfahrung der Führungspersonlichkeiten der neuen politischen Parteien, die bis dato weitgehend von politischer Verantwortung ausgeschlossen blieben, und eine in Indonesien noch unzureichend entwickelte Diskussionskultur.

10. mangelndes Problembewusstsein, da die Mehrzahl der politischen Führungspersonlichkeiten auf Java, meist sogar in Jakarta, angesiedelt sind.

11. mangelnde Berücksichtigung der Regionalpolitiker und regionaler Gremien innerhalb der Parteien selbst, denn auch die innerparteilichen Strukturen sind eher zentralistisch, und viele Parteivertreter wollen diesen Zustand in ihrem persönlichen Interesse erhalten.

12. die angesichts des bevorstehenden Termins für die Parlamentswahlen übereilte Gründung von Parteien. Die Parteiprogramme wurden dementsprechend in kurzer Zeit abgefasst, so dass wichtige Programmpunkte nur unzureichend durchdacht oder erläutert werden konnten.

13. mangelnde Kenntnisse von Ansätzen der Soeharto-Regierung, die z.T. mit Hilfe ausländischer Organisationen (z.B. der GTZ) entwickelt wurden und bis jetzt weitergeführt werden (vgl. www.gtzsfdm.or.id).

Halbherzige Maßnahmen der neuen Regierung

Die für die Legislaturperiode 1999-2004 verabschiedeten GBHN (Allgemeine Richtlinien für die staatliche Politik) sehen verstärkte Bemühungen um Dezentralisierung vor. Auch hatte der neue Präsident bei seinem Amtsantritt einen Staatsminister für Regionale Autonomie ernannt, ein Amt, das es zuvor nicht gab. Der neue Minister scheint aber die Lust an einem besonderen Engagement für die Dezentralisierung bereits verloren zu haben. Das liegt nicht nur an der Unterordnung und Umbenennung seines Ressorts im Rahmen der Regierungsumbildung im August 2000. Auch die unrealistischen Versprechungen, die Präsident Abdurrahman Wahid den Provinzen gemacht hat, sind daran schuld. Sie haben Erwartungen geweckt, die angesichts der vorhandenen Widerstände diverser Interessengruppen (s.o.) und der unzureichenden Gesetzeslage nicht sofort erfüllt werden können: Die Gesetze und flankierenden Verordnungen reichen noch nicht aus, um einerseits die Kompetenzverteilung auf Regionalebene genauso eindeutig wie ausgewogen zu gestalten und andererseits die starken Einkommensdisparitäten zwischen den Provinzen durch eine Art Finanzausgleich abzufedern (gerade angesichts der hohen Staatsverschuldung und der Tatsache, dass viele Indonesier heute noch gar keine Steuern bezahlen).

Gerade in den genannten Fragen steckt der Teufel im Detail. Reibungsverluste durch unklare juristische Grundlagen und mangelnde institutionelle Infrastruktur auf regionaler Ebene sind zu erwarten. Die nötigen Umstrukturierungen sind zeitaufwändig und werden zunächst zusätzliche Finanzmittel verschlingen. Der in den Provinzen notorische Mangel an Experten tut ein übriges.

Hier wäre das Ausland gefragt, das für die indonesische Öffentlichkeit eher vom IWF verkörpert wird, der mit erhobenem Zeigefinger vor einer weiteren Auslandsverschuldung aufgrund von Dezentralisierungsmaßnahmen warnt. Fraglich bleibt auch, ob die bei einer kürzlich erfolgten Kreditvergabe zwischen der indonesischen Regierung und dem IWF ausgehandelte Formel »Geld ge-

gen mehr »Denzentralisierung« schnellen Erfolg zeitigen wird. Zu oft haben sich Konzepte, die vor allem von außen gefordert und gefördert wurden, gerade wegen dieses Drucks zu langwierigen, quälenden Prozessen entwickelt. Auch die Anfang November von der *Consultative Group of Indonesia* (ein Zusammenschluss von Geberländern) geäußerte Befürchtung, dass Dezentralisierung eine Verlagerung der Korruption aus Jakarta in die Provinzen bedeute, hat sicher ihre Berechtigung. Solche Stellungnahmen sind jedoch eher kontraproduktiv, weil so Antipathien auf indonesischer Seite vorprogrammiert werden, die sich der eigentlichen Problematik durchaus bewusst ist.

Was übrigens die Befürworter einer Föderation betrifft, so haben sie im vergangenen Jahr einen herausragenden Protagonisten im Lande verloren. Der katholische Geistliche und Schriftsteller Yusuf B. Mangunwijaya ist am 10. Februar 1999 verstorben.

Anmerkungen:

- 1) Almanak parpol Indonesia und Komite independen pemantau pemilu. Es handelt sich bei diesen Befragungen um standardisierte Interviews, in denen sich führende Protagonisten der Parteien in dieser Eigenschaft für die jeweilige Partei äußern.
- 2) Mittlerweile setzt sich Amien Rais vehement – und nicht immer in Absprache mit seiner Partei – dafür ein, die Integrität des indonesischen Staates zu erhalten. Von Föderation als adäquates Mittel ist in diesem Zusammenhang nicht mehr die Rede. Mit diesen Äußerungen möchte Amien Rais offensichtlich bei all jenen punkten, die einen Zerfall Indonesiens befürchten. Vorläufiger Höhepunkt ist seine Einschätzung des Milizenchefs Gueterres, den Amien Rais einen Patriot nannte, weil er für den Verbleib Osttimors in Indonesien gekämpft habe.
- 3) Kandidaten aus dünn besiedelten Gebieten benötigen für den Einzug ins Parlament absolut weniger Stimmen als Kandidaten aus dicht besiedelten Gebieten, d.h. Ostjava etwa hat, was die Einwohnerzahl angeht, proportional weniger Abgeordnete im Parlament als Irian: für die Wahl 1999 repräsentieren 68 Abgeordnete die Bevölkerung Ostjawas von über 34 Mio, in Irian liegt das Verhältnis bei 13: 2,3 Mio. Es ist davon auszugehen, dass Wähler in Irian an einer Dezentralisierung mehr Interesse haben als in Java. Doch selbst vor diesem Hintergrund wurde Dezentralisierung in den Aussagen der Parteien relativ wenig berücksichtigt.
- 4) vgl. z.B. Basyaib, Hamid und Abidin, Hamid (Hg.): *Mengapa partai Islam kalah?*, Jakarta 1999; *Lembaga Studi Agama dan Filsafat (LSAF) (Hg.): Indonesia dalam transisi menuju demokrasi*, Jakarta 1999; Suharsono: *Cemerlangnya Poros Tengah*, Jakarta 1999.

Das Thema Dezentralisierung und der Ausgang der Parlamentswahlen

Das Fehlen entsprechender Aussagen von Seiten der Parteien hat den Ausgang der Wahl nicht spürbar beeinflusst: Dies wird um so klarer, wenn man sich vor Augen hält, dass die Stimmen in den dünn besiedelten Provinzen bei den Wahlen sogar mehr zählten.³ Dass ausgerechnet die PDIP von Megawati Soekarnoputri die meisten Stimmen erhielt, ist ein Indiz dafür, wie sehr Personalfragen die Wahl entschieden haben — Megawati befürwortet eher einen starken Zentralstaat, wie schon ihr Vater und Staatsgründer Sukarno. Auch verschiedene indonesische Wahlanalysen gehen nicht davon aus, dass das Thema Dezentralisierung den Wahlausgang beeinflusst hätte.⁴