

# Föderation, regionale Autonomie oder Unabhängigkeit?

## Eine Grundfrage staatlicher Gestaltung am Beispiel Indonesiens und West Papuas

von Siegfried Zöllner

**W**enige Monate nach dem Sturz Präsident Suhartos im Mai 1998 kam die Frage auf, ob der seit fast 50 Jahren praktizierte Zentralismus die angemessene Staatsform für Indonesien sei. Es gab Regionen oder Provinzen, die lautstark die Unabhängigkeit forderten: Aceh, West Papua, Riau, Südsulawesi, auch andere Provinzen, z.B. Bali, drohten der Zentralregierung mit Sezession. Die verantwortlichen Politiker mussten darüber nachdenken, wie man die auseinanderstrebenden Kräfte neu einbinden kann.

Schon im Wahlkampf Anfang 1999 spielte diese Frage eine Rolle. Der Hochschullehrer Amien Rais, der sich wortgewaltig an die Spitze der Studentenproteste stellte und so einer der bekanntesten Oppositionspolitiker wurde, machte den Föderalismus zum Programm seiner Partei *Amanat Nasional* (PAN). Allerdings erlitt die PAN eine Wahlschlappe. Nach der Konstituierung des neugewählten Parlaments im August 1999 wurde dann nur noch die Regionale Autonomie diskutiert. Ein Autonomiegesetz galt übereinstimmend als eines der dringendsten Aufgaben des neuen Parlaments und der neuen Regierung unter Präsident Abdurrahman Wahid. Dieser ernannte sogar einen Minister für Regionale Autonomie, Ryaas Rasyid.

### Javanisierung

War Indonesien bei der Staatsgründung angetreten mit einer

Philosophie, nach der Vielfalt und Einheit einander die Waage halten sollten, so wurden Politik und Kultur, Wirtschaft und Entwicklung immer stärker javanisch ausgerichtet. Hilfstuppen der Javanisierung waren die Transmigranten, die mit Unterstützung der Weltbank die vergleichsweise dünn besiedelten sogenannten Außeninseln bevölkern sollten. Die Väter des Transmigrationsprogramms haben nicht damit gerechnet, dass dies Programm 50 Jahre später in blutigen Auseinandersetzungen zu einem tragischen Ende kommen würde.

### Ausbeutung der Ressourcen

Ein weiterer negativer Effekt des Zentralismus zeigte sich in dem zunehmenden Gefühl der nicht-javanischen Völker, dass ihre Reichtümer, vor allem Erdöl, Erdgas, Erze und Holz, von Jakarta verwaltet und ausgebeutet wurden und die Gewinne der Zentrale, nicht aber den Regionen zugute kamen. So wurden die Holzkonzessionen für große Gebiete West Papuas in Jakarta rechtskräftig vergeben, ohne dass die Eigentümer überhaupt informiert geschweige denn um Zustimmung gefragt wurden!

### Islamisierung

In den vorwiegend christlichen Gebieten, insbesondere in West Papua, gibt es zunehmend

große Ängste, dass durch eine gezielte Besetzung von Schlüsselpositionen im Regierungsapparat mit muslimischen Beamten eine systematische Islamisierung betrieben wird. Vor einigen Jahren war z.B. das gesamte Schulamt der Provinz West Papua in der Hand von muslimischen Beamten. In dieser Zeit wurden ständig muslimische Lehrer von Jakarta »eingeflogen« und auf Schulen in zu 100 Prozent christlichen Gebieten verteilt. Das führte natürlich auch zu religiösen Konflikten. Noch verletzender für die Papua war, dass eigene qualifizierte Hochschulabgänger nicht berücksichtigt wurden. Die Nichtregierungsorganisation *LERHAMKOT*, eine Gruppe, die sich um die »Penisköcher-Gesellschaft« im Hochland kümmert, schrieb noch im Januar dieses Jahres (2000) einen Brief an Präsident Wahid, in dem sie darauf aufmerksam machte, dass fast alle führenden Beamtenpositionen im Regierungsbezirk Jayawijaya (Wamena) von Muslimen besetzt sind, obwohl gerade hier die Bevölkerung zum allergrößten Teil christlich ist.<sup>1</sup>

Die Konflikte in Aceh und Kalimantan zeigen jedoch, dass die Gründe für die Kritik am Zentralismus Jakartas und der Wunsch nach regionaler Selbstbestimmung bis hin zu staatlicher Unabhängigkeit letztlich nicht auf religiöse Unterschiede zurückzuführen sind.

*Der Autor ist Pfarrer im Ruhestand und zur Zeit Koordinator des deutschen Irian Jaya/West Papua Netzwerkes. Er lebt 13 Jahre in West Papua.*



## Allgemeines Autonomiegesetz

Noch unter dem Interimspräsidenten Habibie wurden im Mai 1999 – also vor der Neuwahl des Parlaments – zwei Autonomiegesetze verabschiedet, und zwar das Gesetz über regionale Autonomie UU Nr. 22/1999 und das Gesetz über den finanziellen Ausgleich UU Nr. 25/1999. Das Gesetz über regionale Autonomie legt fest, dass die Bereiche Außenpolitik, Verteidigung und Sicherheit, Justiz, Finanzen, Religiöse Angelegenheiten und »Verantwortlichkeiten auf anderen Gebieten« bei der Zentralregierung in Jakarta bleiben (Artikel 7). Das Gesetz über den finanziellen Ausgleich legt fest, dass 80 Prozent der in einer Region erwirtschafteten Mittel in der Region bleiben – es gibt aber Ausnahmeregelungen für Bodenschätze.

Im Mai 2000 wurden von Präsident Wahid Ausführungsbestimmungen zu den Gesetzen erlassen, die Verordnung PP Nr. 25/2000. Gesetze und Ausführungsbestimmungen sollen spätestens im Mai 2001 in Kraft treten.

Fachleute haben sich intensiv mit den Stärken und Schwächen der Gesetze und der Ausführungsbestimmungen befasst. Die Diskussion hat sich in Presseartikeln niedergeschlagen.<sup>2</sup> Ich nenne einige Kritikpunkte.

1. Die Gesetze geben den Regierungsbezirken (Kabupaten) mehr Macht als den Provinzregierungen. Kritiker sagen, die Zentrale wolle durch Entmachtung der Provinzen und durch die Schaffung kleinerer Machteinheiten die eigene Macht erhalten. Dies führe aber zu einer Dezentralisierung der Korruption.
2. Die Ausführungsbestimmungen widersprechen den Gesetzen. Sie stärken die Rolle der Zentralregierung und schränken die Autonomie ein – im Gegensatz zur Intention des Gesetzes.
3. Die Gesetze wie auch die Ausführungsbestimmungen sind zweideutig und in sich widersprüchlich und führen zu Kompetenzstreit und Verwirrung. Sie klären nicht immer die Zuständigkeiten und führen zu einer weiteren Aufblähung der Bürokratie. So ist z.B. schlicht vergessen worden festzulegen, wer die Mitglieder der Regionalparlamente

wählt. Auch ist unklar, wer für ausländische Investitionen in einer Region zuständig ist.

Positiv wird jedoch angemerkt, dass diese Gesetze Schritte in die richtige Richtung seien, weil es für Indonesien lebensnotwendig sei, »irgend eine Form des Föderalismus«<sup>3</sup> zu übernehmen. Der Kritiker Gary F. Bell, Staatsrechtler an der *National University of Singapore*, sagte: »Eine gute Absicht, aber schlechte Gesetze.«<sup>4</sup>

## »Besondere Autonomie« für West Papua

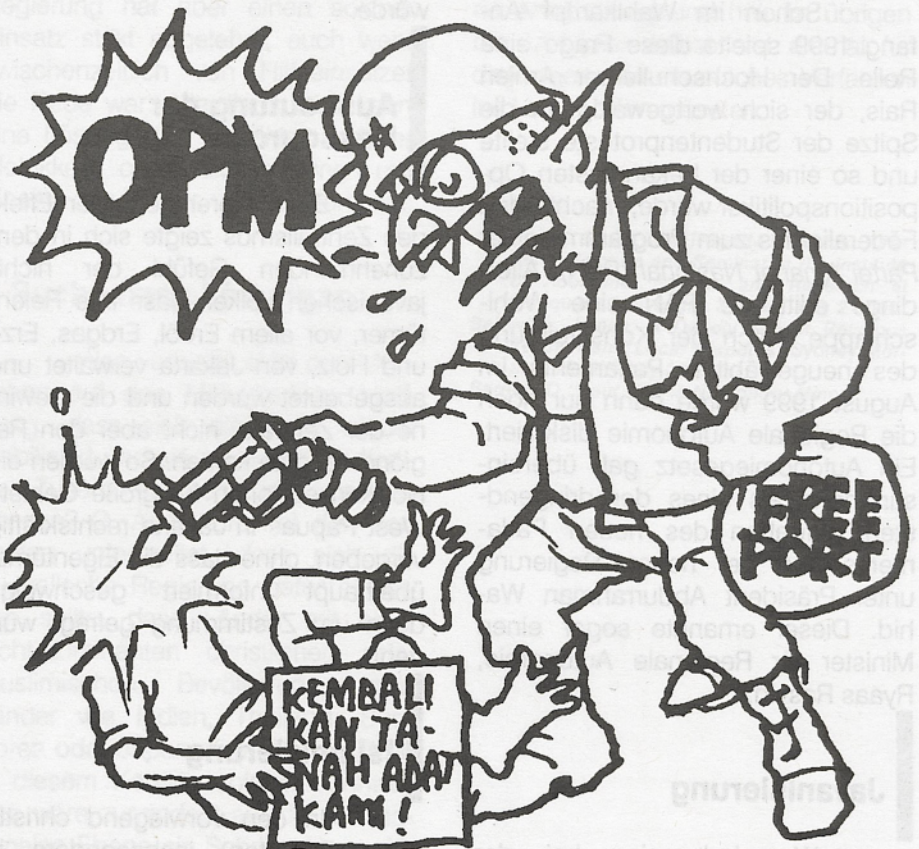
Die Rufe der Papuabevölkerung nach Sezession von Indonesien und Unabhängigkeit sind auch in Jakarta unüberhörbar. Neben geringfügigen Entgegenkommen wie der Ernennung eines Papua zum Minister und der Umbenennung der Provinz in Papua anstelle von Irian Jaya will die Regierung eine »besondere Autonomie« anbieten, also eine Autonomie, die über die allgemeinen Autonomiegesetze hinaus geht und bilateral ausgehandelt wird.

Leider hat das Wort Autonomie bei den Papua einen überaus schlechten Ruf. Sie weisen darauf hin, dass es schon in der Vergan-

genheit Autonomiegesetze gegeben hat, und zwar das Gesetz UU Nr. 1/1965 und das Gesetz UU Nr. 12/1969. Diese Gesetze haben nichts an der 40-jährigen Leidensgeschichte der Papua geändert, daher ist ihr generelles Misstrauen gegenüber Autonomie verständlich. Leider ist die Stimmungslage inzwischen so aufgeheizt, dass besonnene Papuaführer, die für eine sachliche Diskussion der Möglichkeiten einer »besonderen Autonomie« und für eine aktive Gestaltung dieser Autonomie plädieren, als Verräter an dem großen Ziel der Unabhängigkeit angesehen werden. Allerdings hat auch die Regierung in Jakarta versäumt klarzumachen, was eine »besondere Autonomie« beinhalten könnte.

## »Besondere Autorität«

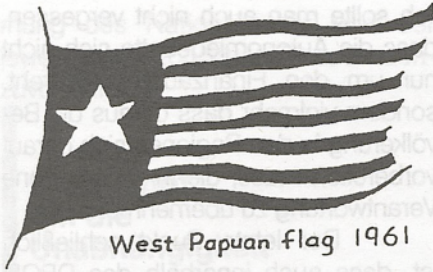
Das Forum der Nichtregierungsorganisationen von West Papua (FOKER) hat einen eigenen Entwurf eines Autonomiegesetzes erarbeitet. Im Juni 2000 wurde dieser Entwurf unter dem Namen »Gesetz über eine besondere Autorität«<sup>5</sup> über eine Fraktion des Parlaments in Jakarta in den laufenden Gesetzgebungsprozess eingefädelt. Man hat die Bezeichnung »Autonomiegesetz« vermieden, um



aus: TAPOL No. 147, Juli 1998, S. 27

Gib das Land unserer Ahnen wieder heraus!





West Papuan flag 1961

keine unnötigen Emotionen zu wecken.

Die wichtigsten Besonderheiten sind folgende:

1. Der Bereich »Religiöse Angelegenheiten« fällt nicht in die Zuständigkeit der Zentralregierung — anders als im Allgemeinen Autonomiegesetz.
2. Die Provinz hat eine eigene Flagge, ein eigenes Wappen und eine eigene Hymne — die allerdings neben den indonesischen nationalen Symbolen stehen.
3. Die Bereiche »Auswärtiges« und »Wirtschaft und Finanzen« sind zwischen

Zentral- und Provinzregierung so aufgeteilt, dass die Provinzregierung einen erheblichen Spielraum hat.

Die Provinzregierung kann die Initiative ergreifen, um mit ausländischen Regierungen und internationalen Institutionen Beziehungen zu unterhalten, allerdings mit nur mit Zustimmung der Zentralregierung (Bab II – Pasal 2 – b)

Die Provinzregierung hat die Zuständigkeit für die Nutzung aller Bodenschätze und natürlichen Reichtümer in West Papua – auf der Grundlage der Erhaltung der Natur (Bab II – Pasal 4 – c)

Ob dieser Gesetzentwurf überhaupt eine Chance hat, von Parlament und Regierung berücksichtigt zu werden, wird sich zeigen. Würde die Bevölkerung West Papuas als Alternative zur Unabhängigkeit eine weitgehende Autonomie fordern, dann würde ihr die Regierung weit entgegen-

kommen müssen, um das Problem West Papua mittelfristig zu lösen. Doch die immer lautstarker vorgetragenen Forderungen nach Unabhängigkeit West Papuas verhärteten die Fronten. Die Töne aus Jakarta werden schärfer, Hardliner greifen nach den alten Mitteln: Abtrünnige müssen mit Gewalt gefügig gemacht werden. Also werden die bewaffneten Sicherheitskräfte verstärkt. Damit erhöht sich das Konfliktpotential und bald liegt eine friedliche Lösung des Problems wieder in weiter Ferne.

#### Anmerkungen:

- 1) West Papua Rundbrief Nr. 14, April 2000
- 2) Draft Bill on Regional Autonomy under Fire — Jakarta Post vom 10. Mai 2000  
Editorial and Opinion — Jakarta Post vom 18. Juli 2000
- 3) Anne Booth (JP a.a.O.)
- 4) Gary F. Bell, Staatsrechtler an der National University of Singapore (JP a.a.O.)
- 5) Manuskript unveröffentlicht beim West Papua Netzwerk

# Spielraum schaffen für den Rat der autonomen Regionen

von Grace P. Nugroho

Vor einiger Zeit haben die regionalen Volksvertretungen (DPRD) Repräsentanten für den Rat der autonomen Regionen (DPOD) gewählt, die im kommenden Jahr dorthin entsandt werden. Diese vertreten dort ihre/n Verwaltungsbezirk/e beziehungsweise ihre Stadt gemäß dem Gesetz Nummer 22/1999 über die regionale Selbstverwaltung und dem Gesetz Nummer 25/1999 zum finanziellen Ausgleich zwischen der Zentralregierung und den Regionalregierungen.

## Untersuchungsberichte zur Umsetzung der Autonomie in der jeweiligen Region

Der Rat der autonomen Regionen (DPOD) ist eine Institution oder ein Konsultationsforum auf na-

tionaler Ebene, das dem indonesischen Präsidenten verantwortlich ist und dessen Aufgabe unter anderem die Erstellung von Untersuchungsberichten zur Umsetzung der Autonomie der jeweiligen Regionen ist. Darunter wird sowohl die Übertragung bestimmter Regierungsaufgaben an die Regionen als auch das Problem des Finanzausgleichs zwischen der Zentralregierung und den autonomen Regionen verstanden.

Die Aufgaben im DPOD, die im Gesetz Nummer 22/1999 festgelegt wurden, sind durch den Präsidentenbeschluss Nummer 49/2000 noch präzisiert worden. Dort heißt es im dritten Absatz, dass das DPOD berechtigt ist, seine Meinung gegenüber dem Präsident zu den folgenden Themen zu äußern:

1. Die Bildung, die Abschaffung, den Zusammenschluss oder die Ausdehnung von autonomen Regionen

2. Der Finanzausgleich zwischen der Zentralregierung und den autonomen Regionen
3. Die Zuständigkeit der Regionen, Verwaltungsbezirke und Städte gemäß Gesetz Nummer 22/1999 Absatz 11, für die folgenden Bereiche: Beschäftigung, Arbeitskräfte, Gesundheit, Erziehung und Kultur, Landwirtschaft, Verkehrsplanung, Industrie und Handel, Kapitalanlagen, Umweltschutz und Landfragen.

Aus den genannten Aufgaben ist die sehr wichtige Rolle des DPOD ersichtlich, das Empfehlungen und Kritik an die Zentralregierung hinsichtlich der Umsetzung der regionalen Autonomie weitergibt. Die wichtige Rolle resultiert auch daraus, dass die DPOD-Mitglieder als

Der Autor ist von der indonesischen Stiftung für Recht und Menschenrechte mit Sitz in Lampung, Sumatra