ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of
ZBW
Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Braun, Sebastian; Möller, Kay; Heiduk, Felix

Research Report

Indonesien: Demokratie, Regierbarkeit und nationaler Zusammenhalt

SWP-Studie, No. S 6/2005

Provided in Cooperation with:
Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), German Institute for International and Security Affairs, Berlin

Suggested Citation: Braun, Sebastian; Möller, Kay; Heiduk, Felix (2005) : Indonesien: Demokratie, Regierbarkeit und nationaler Zusammenhalt, SWP-Studie, No. S 6/2005, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Berlin

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/252552

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

SWP-Studie
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale
Politik und Sicherheit

Sebastian Braun / Felix Heiduk / Kay Möller

Indonesien: Demokratie, Regierbarkeit und nationaler Zusammenhalt

S 6
Februar 2005
Berlin

Alle Rechte vorbehalten.
Abdruck oder vergleichbare Verwendung von Arbeiten der Stiftung Wissenschaft und Politik ist auch in Auszügen nur mit vorheriger schriftlicher Genehmigung gestattet.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2005

SWP
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3–4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6372

Inhalt

5 **Problemstellung und Empfehlungen**

7 **Sozioökonomische Reform und die Rückkehr konservativer Eliten**
7 Die Präsidentschaft Megawati
8 Perspektiven

10 **Separatismus und Dezentralisierung**
10 Der Aceh-Konflikt
11 Der Papua-Konflikt
12 Das Dezentralisierungsprogramm

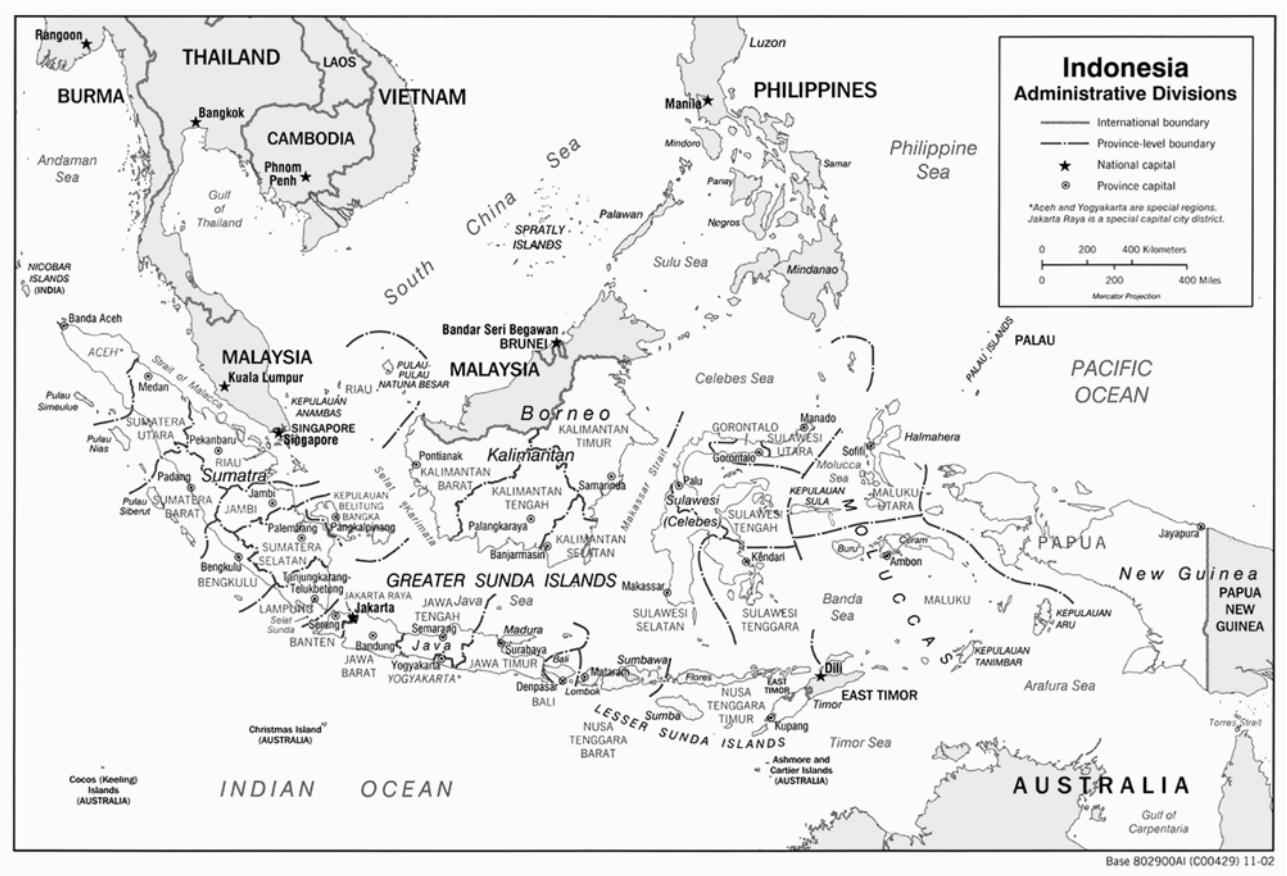
13 **Die politische Rolle des Militärs**
13 1998–2001: Das Militär in der Defensive
14 Das politische Comeback der Streitkräfte
15 Die Zukunft der Militärreform

17 **Terrorismus, ethno-religiöse Konflikte und politischer Islam**

19 **Demokratie, Regierbarkeit und nationaler Zusammenhalt**

20 **Abkürzungsverzeichnis**

Karte: Indonesien



Quelle: Kartensammlung der University of Texas Library, <http://www.lib.utexas.edu/maps/middle_east_and_asia/indonesia_adm_2002.jpg>.

Indonesien: Demokratie, Regierbarkeit und nationaler Zusammenhalt

Das Seebeben vom 26. Dezember 2004 kostete in der indonesischen Provinz Aceh im Norden Sumatras etwa 150 000 Menschen das Leben, eine deutlich größere Zahl wurde verletzt, die küstennahe Infrastruktur verwüstet. Mit der Flutkatastrophe richtete sich das Augenmerk der Weltöffentlichkeit auf den bis dahin vernachlässigten Konflikt in Aceh, wo 1999 ein jahrzehntelanger Sezessionskrieg wieder aufgeflammt war. In diesem Zusammenhang wurde auch die Frage der politischen Rolle des indonesischen Militärs erneut gestellt.

Ihre problematische Rolle wurde von dem im Mai 1998 begonnenen Demokratisierungsprozeß bisher ebenso unzureichend eingeschränkt wie der anhaltende Einfluß traditioneller, vielfach korrupter Eliten in Wirtschaft und Rechtswesen. Die resultierenden Defizite sind maßgeblich dafür verantwortlich, daß das Land von eskalationsträchtigen sozialen, ethnoreligiösen und separatistischen Konflikten betroffen ist, die terroristischen Aktivitäten einen Nährboden bieten.

Indonesien spielt als Staat mit der weltweit größten moslemischen Bevölkerung und aufgrund seiner strategischen Lage an wichtigen Schiffahrtswegen für die Stabilität Südostasiens und der ganzen fernöstlichen Region eine Schlüsselrolle. Entsprechend groß sind die strategischen Interessen des Westens an dem Land.

In der Studie wird die Frage untersucht, wie sich das Dilemma zwischen wirtschaftlichen und sozialen Notwendigkeiten einerseits und der Dominanz konservativer Interessengruppen andererseits auflösen läßt. Sie identifiziert notwendige Reformen, Ansatzpunkte für Reformkoalitionen und reflektiert die Rolle der indonesischen Zivilgesellschaft in diesem Kontext. Gleichzeitig werden Risiken für den Demokratisierungsprozeß bewertet.

Die größten Hindernisse für die Durchführung der erforderlichen politischen Schritte bestehen in der Nichtexistenz einer geschlossenen reformorientierten Koalition und in der mangelnden Reformbereitschaft des übermächtigen Militärs. Eine zersplitterte Parteienlandschaft und eine unzureichend regulierte Wirtschaft sorgen dafür, daß konservative Eliten auch weiterhin einen überproportional großen Einfluß ausüben. Demgegenüber ist die Zivilgesellschaft schwach.

SWP-Berlin
Indonesien: Demokratie, Regierbarkeit
und nationaler Zusammenhalt
Februar 2005

Kritik an den herrschenden Verhältnissen kommt zumeist aus dem islamischen Spektrum von Parteien und Verbänden, das seinerseits nicht geeint auftritt und von den Streitkräften unter Generalverdacht gestellt wird. Gleichzeitig belegen die Parlaments- und Präsidentschaftswahlen des Jahres 2004, daß die Wähler der traditionellen, aus der als »Neue Ordnung« bekannten Suharto-Ära (1967–1998) stammenden Parteien überdrüssig sind. Unter solchen Umständen ist eine fortschreitende Polarisierung der politischen Landschaft nicht mehr auszuschließen, die wiederum den Herrschaftseliten den Vorwand für einen Rückbau demokratischer Strukturen liefern könnte.

Indonesiens nationale Einheit wird nicht durch ein 2001 begonnenes Dezentralisierungsprojekt gefährdet, sondern durch die unvollständige Autonomie rohstoffreicher Provinzen wie Aceh und Papua. Dabei ist die Sezessionsgefahr in Aceh derzeit mit militärischen Mitteln gebannt. Anhaltende Kampfhandlungen und mit ihnen einhergehende Menschenrechtsverletzungen könnten die Zivilbevölkerung jedoch der Zentralregierung auf Dauer entfremdet haben. Papua stellt insofern eine größere Herausforderung für die Bewahrung der nationalen Einheit dar, als sich hier eine historisch wie kulturell eigenständige Lokalbevölkerung zu großen Teilen mobilisieren läßt.

Eine Auflösung der sogenannten Territorialstruktur, mit deren Hilfe das indonesische Militär selbst kleinste Dörfer kontrolliert, ist nicht nur für eine Befriedung der Konfliktherde Aceh und Papua dringlich, sondern auch zur Stabilisierung der Demokratie und zur Bekämpfung der Korruption. Ein Abbau der Territorialstruktur wird realistischerweise nur in Phasen erfolgen können, aber ein darauf abzielender Fahrplan ist schon heute unverzichtbar, wenn die Reform nicht im Sande verlaufen soll.

Indonesien ist weiterhin nur marginal vom islamistischen Terrorismus betroffen. Eine weitere Verschlechterung der sozioökonomischen Rahmenbedingungen könnte terroristischen Tendenzen jedoch ebenso Auftrieb geben wie Bemühungen der USA um eine Wiederherstellung der in den neunziger Jahren wegen Menschenrechtsverletzungen in Osttimor abgebrochenen Militärbeziehungen.

Deutsche und europäische Politik sollten vor diesem Hintergrund

- die Gewährung von Wirtschaftshilfen an Fortschritte bei der Militär- und Rechtsreform sowie der Bekämpfung der Korruption knüpfen;
- den Kontakt zu Vertretern des gewaltlosen islamischen Spektrums in Politik und Gesellschaft suchen und die indonesische Regierung drängen, ein Gleiches zu tun;
- die seit der Flutkatastrophe massive Präsenz westlicher Helfer, Journalisten und Militärs in Aceh dazu nutzen, die Bürgerkriegslage transparenter werden zu lassen, lokale Nichtregierungsorganisationen langfristig in die Hilfsanstrengungen einzubeziehen und Waffenstillstandsverletzungen gegebenenfalls auch im Zusammenhang mit zugesagten Hilfen zu thematisieren;
- sich in Aceh wie in Papua für eine weitreichende Autonomie engagieren und im deutschen Fall in ganz Indonesien Erfahrungen mit dem Föderalismus vermitteln;
- weiterhin auf Rüstungsexporte verzichten und Jakarta bei seinen Bemühungen unterstützen, externe Risiken und regionale sicherheitspolitische Trends frühzeitig zu erkennen und einzuordnen;
- Indonesien und die Gesamtregion bei der Bekämpfung des islamistischen Terrorismus auf nichtmilitärischem Wege unterstützen und nicht zuletzt auf dem Wege der Demokratieförderung Impulse für gesamtregionale Integrationsprozesse geben.

Sozioökonomische Reform und die Rückkehr konservativer Eliten

Eine Verbesserung der Gesamtlage Indonesiens ist bislang vornehmlich an korruptionsbedingten Verlusten der Volkswirtschaft und einem hohen Maß an regulatorischer Ineffizienz gescheitert, deren Ursprünge in die Suharto-Ära zurückreichen. Verantwortlich für das Fortleben dieser Mißstände sind Bündnisse zwischen altem und neuem Kapital, die nicht zuletzt deshalb eingegangen wurden, weil die Reform strategischer Staatsmonopole ebenso wie die Reform der staatlichen Banken, der Nationalbank und des Finanzministeriums, die Politiker und Beamte traditionell mit außerbudgetären Mitteln versorgt hatten, auf erhebliche Widerstände stießen.[1] In gewisser Hinsicht haben die bei der wirtschaftlichen Restrukturierung erzielten Teilerfolge den Demokratisierungsprozeß stagnieren lassen. So werden viele (zum Großteil auf Staatskosten) sanierte oder neugegründete Unternehmen von korrupten Repräsentanten der »Neuen Ordnung« geführt, die für die Krise von 1997/98 wesentlich verantwortlich zeichneten. Trotz Rekapitalisierung und Schließung von Banken bleiben »die grundlegenden Strukturprobleme eines Systems ungelöst, das nicht zwischen Kreditgebern und -nehmern unterschied. Dabei blieb die Tür für neue Mitbewerber verschlossen.«[2] Ausländische Investoren halten sich weiterhin zurück.[3]

Auslösendes Moment für den Sturz Suhartos im Mai 1998 war die sogenannte Asienkrise von 1997/98 gewesen, in deren Verlauf es zu massiver Kapitalflucht und einem Verfall der Rupiah gekommen war. Im Oktober 1997 hatte Indonesien mit dem Internationalen Währungsfonds (IWF) ein Hilfspaket mit einem Volumen von 40 Milliarden US-Dollar vereinbart, die auf eine striktere Sparpolitik abzielenden Auflagen des Fonds aber in den folgenden Monaten nur unzureichend eingehalten. Am 12. Mai kam es zu friedlichen Studentendemonstrationen in Jakarta, die – vermutlich provoziert von einer militärischen Fraktion – binnen 24 Stunden gewaltsam eskalierten und mindestens 1200 Menschen das Leben kosteten, die Mehrzahl davon ethnische Chinesen. Auf Betreiben des Verteidigungsministers und Oberkommandierenden der Streitkräfte Wiranto und unter dem Druck der Straße, des Parlaments und der Clinton-Administration trat Suharto am 21. Mai 1998 zurück. Seinem Nachfolger Bacharuddin Jusuf Habibie (1998–1999) war ein ähnliches Schicksal beschieden. Am 20. Oktober 1999 wählte eine nunmehr demokratisch konstituierte Beratende Volksversammlung (Majelis Permusyawaratan Rakyat, MPR) den gemäßigt-islamischen Politiker Abdurrahman Wahid zum Präsidenten. Wahid bildete eine Koalition der wichtigsten Parteien, setzte den Demokratisierungsprozeß fort, initiierte eine Dezentralisierung des Landes und versuchte, die unter Habibie eingeleitete Militärreform voranzutreiben. Doch die Streitkräfte unterliefen diese Politik, und auch Wahid gelang es nicht, die Konditionen des IWF vollständig zu erfüllen. Nachdem kurz nach der Regierungsbildung die Zinssätze in den USA angehoben wurden, erlebte der Wechselkurs der Rupiah einen neuen Einbruch. Als die Position des Präsidenten 2001 wegen Korruptionsvorwürfen unhaltbar geworden war, weigerte sich die Armee, seinem Wunsch nach Ausrufung des Notstands Folge zu leisten.

Die Präsidentschaft Megawati

Unter Wahids Nachfolgerin Megawati Sukarnoputri (2001–2004) verbesserte sich die Zusammenarbeit mit dem IWF spürbar. Die neue Mehrparteien-Regierung hielt ihren sparpolitischen Kurs und wandte sich auch nicht grundsätzlich gegen den Verkauf von Unternehmen an Ausländer. Allerdings wurde der Abbau von Subventionen für Treibstoffe und Strom 2003 im Gefolge von Massendemonstrationen gestoppt. Die IWF-Hilfen liefen Ende 2003 aus. Indonesiens öffent-

1 Vgl. Richard *Robison*/Garry *Rodan*/Kevin *Hewison*, Transplanting the Regulatory State in Southeast Asia: A Pathology of Rejection, Hong Kong: City University of Hong Kong, September 2002, S. 21–23.
2 Ebd., S. 21.
3 Im Jahr 2003 kam es bei ausländischen Direktinvestitionen zu einem Netto-Abfluß in Höhe von 7 Mrd. US-Dollar (vgl. Rizal *Sukma*, Indonesia, in: Charles E. *Morrison* [Hg.], Asia-Pacific Security Outlook 2004, Tokyo: Japan Centre for International Exchange, 2004, S. 99–107 [100]). Ihr Anteil am BIP hatte vor der Krise von 1997/98 bei 35 Prozent gelegen und beträgt heute 10 Prozent.

liche und private Auslandsverschuldung beläuft sich derzeit noch auf 131,1 Milliarden US-Dollar.

Megawatis Wirtschaftsteam gelang es, das Wachstum des Bruttoinlandsprodukts (BIP) bei 3–4 Prozent zu stabilisieren, die Währung zu festigen und Inflation und Zinssätze zurückzuführen. Die industrielle Fertigung wuchs im Durchschnitt der Jahre 2000–2003 jedoch nur um 3,8 Prozent und war damit weit entfernt von den zehnprozentigen Wachstumsraten der Suharto-Ära. War das BIP pro Kopf zwischen 1966 und 1996 von 70 auf 1000 US-Dollar angewachsen, so lag es 2002 bei nur noch 855 US-Dollar. Die Arbeitslosenrate erreichte im selben Jahr offiziell 9,1 Prozent (2003: 9,8 Prozent),[4] dürfte aber tatsächlich dreimal so hoch sein. Jährlich gelangen mehr als zwei Millionen Schulabgänger auf den Arbeitsmarkt, von denen mindestens 60 Prozent keine Arbeit finden, darunter mehr als 20 Prozent Oberschulabsolventen.[5]

Während die Rechtsreform und der Kampf gegen die Korruption unter Megawati zum Erliegen kamen, neigte die Politik in Jakarta angesichts der Renaissance der alten Eliten und des Entstehens neuer nationaler Machtzentren und separatistischer Tendenzen in einigen Provinzen zusehends zum Autoritarismus,[6] was die gesellschaftlichen Probleme eher noch verschärfte. In Konfliktzonen ging diese Neigung mit wachsender Gewaltbereitschaft einher. Dieser Wandel wurde durch den Umstand begünstigt, daß das Repräsentantenhaus (Dewan Perwakilan Rakyat, DPR) sowohl vor als auch nach den Parlamentswahlen vom Mai 2004 in Gestalt von Megawatis Demokratischer Partei Indonesiens für den Kampf (Partai Demokrasi Indonesia-Perjuangan, PDI-P) und der ehemaligen Suharto-Partei Golkar (Golongan Karya, »funktionale Gruppen«) von zwei traditionellen Organisationen dominiert wurde, die das Ende der »Neuen Ordnung« überlebt hatten.[7] Verglichen mit ihnen war die neu gegründete Demokratenpartei (Partai Demokrat, PD) von Ex-General Susilo Bambang Yudhoyono, der im Oktober 2004 zum Präsidenten Indonesiens gewählt wurde, mit 7,5 Prozent der Stimmen ein Zwerg. Erst mit der Wahl von Vizepräsident Jusuf Kalla zum Golkar-Vorsitzenden im Dezember 2004 entstand eine solide parlamentarische Basis, allerdings wiederum auf Kosten der Reformkräfte.

Perspektiven

Unter solchen Umständen verwundert es nicht, daß im Präsidentschaftswahlkampf 2004 wichtigstes Entscheidungskriterium der Wähler nicht eine traditionelle Bindung des Kandidaten an große Parteien oder religiöse Autoritäten war, sondern das Vertrauen in seine Fähigkeit, das Wirtschaftswachstum zu fördern und die Konsumpreise zu stabilisieren. Yudhoyono hatte neben einer entschiedenen Korruptionsbekämpfung angekündigt, die makroökonomische Stabilität zu erhalten und gleichzeitig mittels staatlicher Ausgabenprogramme (vornehmlich ländliche) Arbeitsplätze zu schaffen.[8] Sein Kabinett ist generell reformorientiert, im Interesse einer Verbreiterung der Machtbasis mußte er aber auch personelle Konzessionen an konservative Kreise machen. Die Regierung will grundsätzlich an Megawatis Sparpolitik festhalten und das Arbeits- und Steuerrecht »investorenfreundlicher« gestalten.[9] Darüber hinaus sollen Treib- und Brennstoffpreise Anfang 2006 in noch nicht bekannter Größenordnung angehoben werden, was den inflationären Druck erhöhen dürfte und neue soziale Spannungen erzeugen könnte.[10] Ab 2006 sollen Infrastrukturinvestitionen in einer Gesamthöhe von 2 Milliarden US-Dollar getätigt werden. Relativ vernachlässigt bleibt das Bildungswesen.[11]

Während Yudhoyono somit ernsthaft versucht, die von Megawati außer acht gelassenen ökonomischen Probleme zu lösen, ist sein Kampf gegen die Korruption bislang eher symbolischer Natur. Seit seiner Amtsübernahme autorisierte er immerhin die Vernehmung von 17 Distriktvorstehern, 3 Parlamentsabgeordneten und 3 Provinzgouverneuren. Im Ergebnis kam aber nur einer davon in Untersuchungshaft.

Die sozioökonomischen Ansätze der neuen Regierung weisen zweifellos in die richtige Richtung. Die Widerstände im eigenen Lager gegen den eingeschlagenen Kurs dürften jedoch schwer überwindbar und

4 Vgl. *Asiatische Entwicklungsbank*, Asian Development Outlook, Manila 2004, S. 74ff.
5 Ebd.
6 So ließ Megawati Kritik an ihrer Person wiederholt unter Rückgriff auf Gesetze aus der Kolonialzeit mit der Verhaftung friedlicher Demonstranten beantworten. Die Ausweisung der Vertreterin der International Crisis Group auf Betreiben von Militär und Geheimdienst im Juni 2004 war ein weiteres Anzeichen für das Erstarken autoritärer Tendenzen.
7 Der Stimmenanteil der PDI-P lag 1999 bei 30,6% und 2004 bei 18,5%, der von Golkar bei 24,0 bzw. 21,6%.
8 Vgl. Far Eastern Economic Review, 19.8.2004, S. 26–27.
9 Vgl. The Economist, 11.1.2005 (online).
10 Vgl. The Jakarta Post, 11.1.2005 (online).
11 Ebd., 10.11.2004.

der Spagat zwischen sozialem Ausgleich und makroökonomischer Stabilisierung kaum durchzuhalten sein. Dabei ist weiteres wirtschaftspolitisches Improvisieren bei Niedrigwachstum angesichts des anhaltenden Korruptionsproblems und der anziehenden Konjunktur in den Nachbarländern keine realistische Option mehr. Wachstum ist außerhalb des Erdgassektors vielleicht noch in der Rohstoffveredelung oder im unteren Segment der Elektro- und Elektronikindustrie zu erzielen, einem in der Region und weltweit heißumkämpften Markt. Für ein solches sektorales Wachstum hat Präsident Yudhoyono mit der Ankündigung von Infrastrukturinvestitionen und arbeitsrechtlichen Reformen wichtige Weichen gestellt. Dennoch bleibt die regulatorische Basis unvollständig. Um komparative Vorteile zu realisieren, bedarf es neben der Stärkung der Judikative einer Begrenzung der Lohnkosten und massiver Investitionen in das Bildungswesen. Solche Reformen lasen sich nur anstoßen, wenn das Ausland konditionierte Hilfen anbietet. Eine weitere Verstärkung des Einkommensgefälles würde gesellschaftlich destabilisierend wirken und die Herrschaftseliten als Folge dieser Entwicklung ermutigen, zusehends autoritäre Strategien anzuwenden.

Separatismus und Dezentralisierung

Seit 1998 und der Loslösung Osttimors im Jahr darauf haben separatistische und ethno-religiöse Konflikte in Indonesien die Fragilität dieses großen Archipelstaats erkennbar werden lassen, der in seiner jüngeren Geschichte vornehmlich mittels Androhung und Anwendung von Gewalt zusammengehalten wurde. Mit der Demokratisierung ging eine Fragmentierung des zentralstaatlichen Gewaltmonopols einher, so daß latente Konflikte zum Ausbruch kommen konnten, die die nationale Einheit gefährden. Die größte Herausforderung für die neue Republik besteht folglich in der Konsolidierung ihrer demokratischen Legitimität und Autorität.

Indonesien war zu keiner Zeit eine kulturell, sprachlich oder ethnisch homogene Nation. Der Archipel beheimatet mehrere hundert ethnische Gruppen, über zweihundert verschiedene Sprachen werden gesprochen und mindestens ebenso viele Kulturen gezählt. Als am 17. August 1945 die Republik ausgerufen wurde, trug das leitende Motto »Einheit in Vielfalt« dieser Heterogenität Rechnung. Die von Präsident Sukarno proklamierte Staatsideologie der »Fünf Prinzipien des Volkes« (eigentlich: »Fünf Tugenden«, Pancasila[12]) war bewußt säkular ausgerichtet. Das einigende Band war der Befreiungskampf gegen die Niederlande (1945–1949). Die 1950 begonnene Zentralisierung der politischen, administrativen und wirtschaftlichen Macht in Jakarta und der Hauptinsel Java war eine Reaktion auf den Versuch des ehemaligen Kolonialherrn, sich durch die Unterstützung von Unabhängigkeitsbewegungen in östlichen Provinzen wie den Molukken weiterhin Einfluß zu sichern. Die mit der Zentralisierung einhergehende Entmachtung lokaler Eliten hatte in Westjava, Westsumatra, Aceh, Sulawesi und den Molukken Aufstände provoziert, deren Nachwirkungen bis heute insbesondere in den rohstoffreichen Provinzen Aceh und Papua zu spüren sind.

Der Aceh-Konflikt

In Aceh im Norden Sumatras kamen in den siebziger Jahren separatistische Bestrebungen auf. Hintergrund war die von der Zentralregierung betriebene massive Ausbeutung von Öl und Gas, von deren Erlös nur etwa 5 Prozent in die Provinz zurückflossen, und die mit der Ausbeutung einhergehende Landenteignung und Umweltzerstörung. 1976 konstituierte sich die Bewegung für ein Freies Aceh (Gerakan Aceh Merdeka, GAM), die seither den Kampf um die Unabhängigkeit führt. Nach dem Sturz Suhartos und der Entlassung Osttimors in die Unabhängigkeit verstärkte die GAM den bewaffneten Widerstand. Jakarta entschied sich daraufhin für eine Doppelstrategie aus verschärfter militärischer Repression und der Verabschiedung eines Sonderautonomiegesetzes, in dem Aceh eine größere Beteiligung an den Gewinnen aus der Rohstoffausbeutung sowie Eigenständigkeit in Fragen der lokalen (auch islamischen) Rechtsprechung, Regierung und Verwaltung zugesichert wurde.

Der Konflikt eskalierte jedoch weiter, nachdem zwei vom Genfer Henri Dunant Centre vermittelte Waffenstillstände 2000 bzw. 2002 gescheitert waren. Ursächlich waren eine grundsätzlich unveränderte GAM-Politik, die Waffenstillstand und Autonomie nur als Übergangsstadien auf dem Weg in die Unabhängigkeit verstand, und das wirtschaftlich und politisch begründete Interesse des indonesischen Militärs an fortdauernden Kampfhandlungen.[13] Im Mai 2003 verhängte Jakarta das Kriegsrecht über die Provinz und entsandte fast 40 000 Sicherheitskräfte, um die GAM »auszulöschen«. Die zivile Provinzverwaltung wurde dem Militär unterstellt. Die Zivilbevölkerung sah sich zu Loyalitätsbekundungen gezwungen, ganze Dörfer wurden umgesiedelt. Nach amtlichen Angaben kamen während des einjährigen Kriegsrechtsregimes etwa 2000 Guerillas ums Leben. Träfe diese Angabe zu, wäre die Mannstärke der GAM um circa 70 Prozent reduziert worden. Unabhängige Beobachter gehen allerdings davon aus, daß es sich bei den Opfern größtenteils um Zivilisten handelte. Die rund 2000 verbliebenen Guerillas zogen sich in das Bergland im Innern der Provinz zurück.[14]

12 Nationalismus, Humanismus (Internationalismus), Repräsentative Regierung, Soziale Gerechtigkeit, Monotheismus.

13 Vgl. Felix *Heiduk*, Der Aceh-Konflikt und seine Auswirkungen auf die Stabilität Indonesiens und Südostasiens, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Februar 2004 (S 5/04).

14 Ebd.

2004 wurde das Kriegsrecht aufgehoben und ein »ziviler Notstand« ausgerufen, wobei der Armeekommandeur in seiner Gouverneursfunktion durch einen Zivilisten ersetzt wurde. Aber auch in diesem Rahmen blieben Ausgangssperren, Hausdurchsuchungen, gezielte Schüsse auf Verdächtige und Festnahmen ohne gerichtliche Überprüfung möglich. Während die wichtigsten Vertreter der acehnesischen Zivilgesellschaft die Provinz verließen, reagierte das restliche Indonesien wie auch die Staatengemeinschaft auf die erneute Eskalation der Gewalt zustimmend oder bestenfalls indifferent. Aceh war zu einem indonesischen Tschetschenien geworden, in dem die Sezessionsgefahr gewaltsam gebannt worden, ein Ende des Konfliktes damit aber nicht näher gerückt war.

Nach der Flutkatastrophe vom 26. Dezember 2004 wurde schließlich auch der Notstand aufgehoben, die Vertreter lokaler Nichtregierungsorganisationen kehrten zurück. Das Militär setzte dennoch die Kampfhandlungen gegen die GAM fort und behinderte ausländische Helfer bei ihrer Arbeit.[15]

Ende Januar 2005 trafen erstmals seit fast zwei Jahren Vertreter der Rebellen und der Zentralregierung auf Vermittlung des früheren finnischen Präsidenten Martti Ahtisaari in Helsinki zu Gesprächen zusammen. Die indonesische Seite lehnte einen Vorschlag der GAM-Führung ab, in fünf bis zehn Jahren ein Unabhängigkeitsreferendum abzuhalten und bis dahin die Bestimmungen des Sonderautonomiestatuts in die Tat umzusetzen. Immerhin besteht Einvernehmen darüber, die Gespräche fortzusetzen.[16] Die GAM soll sich dem Autonomiegedanken seither angenähert haben.[17]

Der Papua-Konflikt

1969 hatten die Vereinten Nationen Indonesien nach einem von der Zentralregierung manipulierten Referendum mit der Verwaltung West-Neuguineas (Westpapua) betraut. Sieben Jahre später votierten 1025 von Jakarta handverlesene papuanische Stammesführer in einem diesmal UN-mandatierten Referendum für den Anschluß an Indonesien. Daraufhin bildete sich eine Organisation für ein Freies Papua (Organisasi Papua Merdeka, OPM), die seither einen Guerillakrieg gegen die indonesischen Besatzer führt. Am 1. Juli 1975 proklamierte die OPM die Unabhängigkeit Westpapuas. Anders als die GAM ist die OPM aufgrund traditioneller Stammesrivalitäten fragmentiert. Ihr Führer Yustinus Jurib wurde im November 2003 von Sicherheitskräften erschossen. Ein sogenannter Papua-Präsidialrat, zusammengesetzt aus verschiedenen lokalen Stammesführern, hat sich im Gegensatz zur OPM einem gewaltlosen Kampf für die Unabhängigkeit verschrieben und beansprucht hierfür ein demokratisches Mandat. Andere lokale Politiker kollaborieren mit Jakarta, um Pfründe zu wahren. Die Zentralregierung hat Forderungen nach Einberufung einer lokalen Ratsversammlung bisher abgelehnt, weil sie weitere Impulse für die Unabhängigkeitsbewegung fürchtet. Darüber hinaus war eine Dreiteilung Papuas geplant. Nach Massenprotesten und einem Einspruch des Provinzparlaments 2003 wurde dieses Vorhaben ausgesetzt, aber nicht aufgegeben.[18] Schließlich verfolgen die Sicherheitskräfte auch in Papua eigene politische und wirtschaftliche Interessen, die einer friedlichen Lösung des Konflikts entgegenstehen.[19]

Auch wenn der Unabhängigkeitskampf in Papua heute nur sporadisch sichtbar wird, stellt die Unruheprovinz für den nationalen Zusammenhalt Indonesiens ein potentiell größeres Risiko dar als Aceh. Papua gehört weder historisch noch kulturell zum indonesischen Staatsverband. Der bewaffnete Widerstand mag fragmentiert sein, aber er genießt die Sympathie einer Mehrheit der lokalen Bevölkerung, die friedlichen Lösungsansätzen bei andauernden Übergriffen durch die Sicherheitskräfte die Unterstützung entziehen könnte.[20] Schließlich grenzt die Provinz an das kulturell verwandte unabhängige Papua-Neuguinea, auf dessen Territorium sich die OPM in der Vergangenheit gelegentlich zurückgezogen hat.

15 Vgl. Kay *Möller*/Christian *Wagner*, Die politischen Auswirkungen der Flutkatastrophe in Indonesien und Sri Lanka, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Januar 2005 (SWP-Aktuell 4/05), <http://www.swp-berlin.org/common/get_document.php?id=1158>.
16 Vgl. Associated Press, 31.1.2005 (online).
17 Vgl. The Jakarta Post, 23.2.2005, zitiert in: Asia-Pacific Intelligence Brief, 23.2.2005.
18 Vgl. The Jakarta Post, 25.6.2004, S. 4. Im Februar 2004 berichtete der Gouverneur von Papua nach einem Gespräch mit Präsident Yudhoyono, Jakarta habe sich mittlerweile für eine Fünfteilung entschieden; vgl. Japan Today, 8.2.2005, zitiert in: Asia-Pacific Intelligence Brief, 8.2.2005.
19 Vgl. Military Sets Papua Agenda, in: Tapol Bulletin, (Dezember 2003) 173/4 (online).
20 Im Juni 2004 warnten die christlichen Kirchen in Papua angesichts der andauernden Menschenrechtsverletzungen vor einer drohenden Eskalation; vgl. The Jakarta Post, 25.6.2004, S. 4.

Die Gewaltspiralen in Aceh und Papua mit ihren nachteiligen Auswirkungen auf die Einheit Indonesiens und die Demokratisierung sind letztlich nur durch eine konsequente Militärreform (siehe unten, S. 14ff) und eine Stärkung lokaler Zivilgesellschaften aufzulösen. Die Zivilgesellschaft ist in Papua etwa in protestantischen Kirchen relativ einflußreich, steht aber unter dem Druck der Sicherheitskräfte und bedarf ausländischer Unterstützung. In Aceh hatte die Flutkatastrophe vom Dezember 2005 die Nebenfolge, daß lokale Nichtregierungsorganisationen zurückgekehrt sind und Waffenstillstandsverletzungen eine größere Publizität erfahren. Regierungsvertreter haben angesichts dessen neue Friedensverhandlungen angekündigt.[21] Das Manipulationsrisiko bleibt allerdings beträchtlich (seit Januar 2005 sind in Aceh auch javanisch-islamistische Milizen wie die Laskar Jihad im Katastropheneinsatz, die in der Vergangenheit in Zusammenarbeit mit einzelnen militärischen Fraktionen versucht haben, ethnisch-religiöse Konflikte in anderen Landesteilen zu schüren). Insofern bedürfen auch die jüngsten positiven Trends einer aktiven Stärkung und Flankierung von außen.

Das Dezentralisierungsprogramm

Sezessionistische Tendenzen gibt es aber nicht nur in Aceh und Papua, sondern auch in anderen Provinzen wie Riau und den Molukken. Jakarta bemüht sich seit 2001, diesen Bestrebungen zu begegnen, indem es 341 Distrikte und Städte – nicht aber die 30 indonesischen Provinzen – bei Verwaltung, Organisation der Wirtschaft etc. von einem breitangelegten Dezentralisierungsprogramm profitieren läßt. Die genannten Entitäten sind zu klein, verfügen über keine eigenständige Identität und sind Jakarta über intraelitäre Beziehungen zu eng verbunden, als daß sie eine Herausforderung für den nationalen Zusammenhalt darstellen würden. Gleichzeitig waren auch hier die Widerstände gegen den traditionellen Zentralismus gewachsen.

Lokalregierungen sind heute für alle hoheitlichen Aufgaben zuständig, mit Ausnahme von innerer und äußerer Sicherheit, Außenpolitik, Steuer- und Geldpolitik, Rechtswesen und Religion. Sie verwalten 30 Prozent ihrer Ausgaben selbst. In der Realität kommt die Dezentralisierung bisher nur etwa 13 Distrikten zugute, die über ein hinreichendes Maß an natürlichen Ressourcen verfügen. Zentralen von Unternehmen haben sich massiert in Jakarta und Java angesiedelt, die daher überproportional von der Erhebung von Steuern auf die lokale Produktion profitieren. Ärmere Distrikte haben versucht, die ihnen entstehenden Nachteile durch die Erhebung zusätzlicher Steuern und durch Protektionismus auszugleichen. Grundsätzlich gehen mit der Dezentralisierung neue Formen der Korruption einher.[22] Dieser Mißstand wird sich nach Einschätzung einiger Beobachter zusätzlich noch verstärken, seitdem die Verantwortlichen direkt gewählten lokalen Parlamenten (Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, DPRD) rechenschaftspflichtig geworden sind, die über Parteienlisten besetzt werden.[23] Ungeachtet dessen verbinden sowohl die lokalen Eliten als auch die lokalen Bevölkerungen hohe Erwartungen mit dem Dezentralisierungsprogramm, eine Rückkehr zu zentralstaatlichen Verhältnissen scheint derzeit ausgeschlossen.

Auf nationaler Ebene wurde 2004 erstmals ein Regionaler Repräsentativrat (Dewan Perwakilan Daerah, DPD) gewählt, der über Gesetze im Zusammenhang mit dem Dezentralisierungsprogramm (etwa betreffend die Aufteilung der Einnahmen aus Einkommens- und Mehrwertsteuer) beraten soll. Es bleibt abzuwarten, ob sich hieraus eine echte zweite Kammer entwickeln wird; in jedem Fall haben die 128 DPD-Abgeordneten als unmittelbar gewählte Vertreter eines Distrikts oder einer Stadt in Jakarta erhebliches Gewicht. Viele von ihnen verdanken ihre Position in den Regionen guten Beziehungen zu Suharto oder Habibie. Insofern stimmen die Interessen der traditionellen Eliten nicht nur in der javanischen Politik und Wirtschaft überein, sondern auch im Hinblick auf das Dezentralisierungsprojekt. Ausländische Investoren haben aus dieser Interessenharmonie resultierende Probleme im Einzelfall publik gemacht. Ausländische Regierungen sollten gegebenenfalls mit einer Konditionierung lokaler Hilfsprogramme reagieren.

21 Vgl. The Jakarta Post, 19.1.2005 (online).

22 Vgl. Sudarno *Sumarto*/Asep *Suryahadi*/Alex *Arifianto*, Governance and Poverty Reduction: Evidence from Newly Decentralised Indonesia, Jakarta, März 2004 (Smeru Working Paper).

23 Vgl. M. Ryaas *Rasyid*, Regional Autonomy and Local Politics in Indonesia, in: Edward *Aspinall*/Greg *Fealy* (Hg.), Local Power and Politics in Indonesia: Decentralisation and Democratisation, Singapur: Institute of Southeast Asian Studies, 2003, S. 63–71 (63).

Die politische Rolle des Militärs

In mancher Hinsicht steht und fällt Indonesiens Demokratisierung mit einer erfolgreichen Militärreform. Deren Ziel muß die Professionalisierung des Militärs und eine verbesserte Transparenz für dessen Einflußnahme auf Wirtschaft, Staat und Gesellschaft sein. Man würde militärischer Propaganda aufsitzen, sähe man die Streitkräfte als letzten Garanten der Stabilität des Einheitsstaats an. So waren Offiziere sowohl in den Molukken[24] als auch in Osttimor aufgrund ihrer Verbindungen zu radikalen islamistischen Gruppen[25] bzw. kriminellen Milizen[26] eher Teil des Problems als Beitrag zu seiner Lösung.

1998–2001: Das Militär in der Defensive

Die indonesischen Streitkräfte (Tentara Nasional Indonesia, TNI) sind nach eigenem Selbstverständnis seit dem Unabhängigkeitskampf gegen die Niederlande Hüter der Verfassung und der Nation. Noch heute verfügen sie über eine bis in kleinste Dörfer reichende territoriale Struktur, die unter der »Neuen Ordnung« Suhartos der Kontrolle der Bevölkerung und der Früherkennung und raschen Niederschlagung von Aufständen diente.[27]

Bereits zwei Jahre vor Beginn der sogenannten »gelenkten Demokratie« (1959–1965) hatte Sukarno das Militär zudem mit der Aufsicht über enteignete holländische Unternehmen betraut. Damit war der Grundstein für umfassende wirtschaftliche Verflechtungen gelegt worden.[28] Bis heute beziehen die Streitkräfte 60–70 Prozent ihrer Finanzmittel aus legalen und illegalen außerbudgetären Aktivitäten.[29] Dabei scheint das Axiom zu gelten: je gesetzwidriger, desto ertragreicher.[30]

Suharto gründete sein Regime von Anfang an auf militärische Macht. Dabei wurde der Anwendungsbereich der bereits 1959 etablierten militärisch-zivilen »Doppelfunktion« *(dwi fungsi)* der Armee erheblich ausgeweitet. Sie ermächtigte die Streitkräfte zur Übernahme politischer, bürokratischer und wirtschaftlicher Ämter.

Die TNI waren unmittelbar nach dem Sturz Suhartos in die Defensive geraten. Mit der von Habibie

24 Im April 2004 flammte zwischen Christen und Moslems in den Molukken neue Gewalt auf, nachdem ein 2002 von Repräsentanten beider Seiten unterzeichnetes Friedensabkommen mehrfach gebrochen worden war. Ein (von der javanischen Laskar-Jihad-Miliz auf Betreiben indonesischer Offiziere verschärfter) Bürgerkrieg hatte in der Provinzhauptstadt Ambon und in anderen Teilen der (2001 von der Provinz Maluku abgetrennten) Nordmolukken mindestens 5000 Todesopfer gefordert und fast 700 000 Personen zu Flüchtlingen gemacht; vgl. *International Crisis Group*, The Search for Peace in Maluku, Jakarta/Brüssel, 8.2.2002. Im April 2004 kamen in Ambon 36 000 Personen ums Leben, 159 wurden verletzt; vgl. Far Eastern Economic Review, 6.5.2004, S. 11. Einen Monat später explodierten dort drei Bomben, eine vierte wurde in der Nähe einer Kirche entschärft. Die indonesische Presse spekulierte über ein ferngesteuertes Manöver zur Beeinflussung der Präsidentschaftswahlen; vgl. The Jakarta Post, 6.5.2004 (online).

25 Vgl. Tim *Huxley*, Disintegrating Indonesia? Implications for Regional Security, London: Institute for Strategic and International Studies, Juli 2002 (Adelphi Paper 349); Marcus *Mietzner*, Politics of Engagement: The Indonesian Armed Forces, Islamic Extremism, and the »War on Terror«, in: Brown Journal of World Affairs, 9 (2001) 1, S. 71–84.

26 Vgl. Douglas *Kammen*, The Trouble with Normal: The Indonesian Military, Paramilitaries, and the Final Solution in East Timor, in: Benedict *Anderson* (Hg.), Violence and the State in Suharto's Indonesia, Ithaca, NY: Cornell University Press, 2001, S. 156–170 (165ff).

27 Die 1998 verfügte Abschaffung der Territorialstruktur hat in der Praxis bisher keine Konsequenzen gezeitigt. Im Jahr 2000 wurde die Verfassung auf Drängen des Militärs um den (aus dem Unabhängigkeitskrieg stammenden) Grundsatz der »totalen Volksverteidigung« ergänzt, was Beobachter als Zementierung der Territorialstruktur deuteten; vgl. Kusnanto *Anggoro*, Perish the False Hope of Military Reform, in: The Jakarta Post, 1.6.2004 (online).

28 1964 und 1965 wurde das Militär zudem zum Nutznießer der Verstaatlichung britischer und amerikanischer Unternehmen.

29 Vgl. Juwono *Sudarsono*, Real Military Reform Depends on Civilians, Part I, in: The Jakarta Post, 23.6.2004, S. 71.

30 Schätzungen zufolge übertreffen die Einkommen aus illegalen Geschäften solche aus legalen Unternehmungen um 11%; vgl. Damien *Kingsbury*, The Political Economy of Cross-Border Relations. The TNI and East Timor, in: Southeast Asia Research, 11 (2003) 3, S. 269–296 (274). Im November 2004 verlangte der neue Verteidigungsminister Sudarsono, sämtliche vom Militär betriebenen Stiftungen, Kooperativen und Firmen in Staatsbetriebe im Militärbesitz umzuwandeln; vgl. The Jakarta Post, 4.11.2004 (online).

eingeführten Pressefreiheit wurden von Soldaten in Osttimor, Aceh und Papua begangene Menschenrechtsverletzungen publik. Dies spaltete das Offizierskorps und gab den Reformern so starken Rückhalt, daß die »Doppelfunktion« aufgehoben werden und die Polizei aus dem Kompetenzbereich des Militärs in den des Ministers für Verteidigung und Sicherheit überwechseln konnte.[31] Allerdings vermochte erst Habibies Nachfolger Abdurrahman Wahid mit der Tradition zu brechen, diesen Posten mit einem ehemaligen Militär zu besetzen. Dafür wurde das Amt des Koordinierenden Sicherheitsministers unter Habibie, Wahid wie auch unter Megawati jeweils mit einem pensionierten Offizier besetzt (Präsident Yudhoyono bekleidete es von 2001 bis 2004).

Bis heute ist es nicht gelungen, den TNI-Kommandeur und den Chef der Nationalen Polizei von Kabinettssitzungen auszuschließen, an denen sie als faktisch Gleichberechtigte neben den Ministern für Verteidigung und Inneres teilnehmen (auch das Amt des Innenministers wurde nach dem Sturz Suhartos jeweils mit einem ehemaligen Offizier besetzt).[32] Auf Provinz-, Distrikt- und Gemeindeebene werden die zivilen Verwaltungen weiterhin zu einem hohen Prozentsatz von Offizieren im Ruhestand geführt.[33] Hingegen verfügen die Streitkräfte seit den Parlamentswahlen des Jahres 2004 über keine Sitze mehr in DPR und MPR, was angesichts des zeitgleichen Machtverlusts der letztgenannten Kammer[34] kaum ins Gewicht fällt. Schließlich sollen Militärgerichte künftig vom Obersten Gerichtshof kontrolliert und die Strafgerichtsbarkeit für Soldaten von Militärgerichten an zivile Kammern übertragen werden.[35]

Das politische Comeback der Streitkräfte

Mit Beendigung der inneren Fraktionalisierung, die nach dem Mai 1998 eingesetzt hatte, gewann das Militär erneut an Einfluß. Nunmehr waren sich die nationalistische und die islamisch orientierte Offiziersfraktion in ihrer Kritik an der Loslösung Osttimors und an Wahids Reformpolitik weitgehend einig.[36] Ihnen gegenüber erwies sich das damalige Reformkabinett als wenig stabil und durchsetzungsfähig. Probleme bereitete ihm auch die notorisch korrupte Polizei, die mit den neuen Aufgaben im Bereich der inneren Sicherheit überfordert war. Zudem rivalisierten Armee und Polizei neuerlich um Pfründe und Einfluß.[37]

Megawati Sukarnoputri verdankte ihren Aufstieg zur Staatspräsidentin nicht zuletzt der Armee, die sich Wahids Forderungen nach Ausrufung des Notstands verweigert hatte. Die Präsidentin begnügte sich fortan mit Lippenbekenntnissen zur Fortsetzung der Militärreform. So hatten die Streitkräfte bei der Implementierung der vom Verteidigungsminister formulierten Richtlinien, bei der internationalen Zusammenarbeit und sogar bei der Beschaffung[38] von Rüstungsgütern weitgehend freie Hand. Die Verkündung des Kriegsrechts in Aceh im Mai 2003 dürfte sowohl auf die nationalistische Grundorientierung der Präsidentin als auch auf entsprechende Wünsche der militärischen Führung zurückgehen.

Während des Präsidentschaftswahlkampfes wagte kein Kandidat, die Territorialstruktur der TNI ernsthaft in Frage zu stellen, und der von Yudhoyono im Oktober 2004 berufene Verteidigungsminister sprach sich dafür aus, eine »angemessene territoriale Rolle« so lange sicherzustellen, bis »Zivilisten sich tatsächlich selbst regieren und politische Parteien als Säulen der Demokratie funktionieren.«[39] Insofern haben sich angesichts der militärischen Vergangenheit des neuen Präsidenten – der Ex-General hat eine amerikanische Offiziersausbildung durchlaufen und befehligte Mitte

31 General Wiranto war allerdings zu dieser Zeit in Personalunion sowohl Minister als auch Oberbefehlshaber der Streitkräfte.
32 Im Oktober 2004 erklärte Verteidigungsminister Sudarsono, er wolle die TNI seinem Ministerium unterstellen, vorausgesetzt, die Polizei werde dem Innenminister zugeordnet; vgl. The Jakarta Post, 4.11.2004.
33 Vgl. *Sudarsono*, Real Military Reform Depends on Civilians, Part I [wie Fn. 29].
34 Die MPR konstituiert sich künftig aus den 550 DPR- und 128 DPD-Mitgliedern. Ihre Aufgaben beschränken sich fortan im wesentlichen auf Verfassungsänderungen und gegen den Präsidenten oder Vizepräsidenten angestrengte Absetzungsverfahren. Solche Verfahren bedürfen im Vorfeld der Zustimmung durch das Verfassungsgericht und einer Zweidrittelmehrheit in der DPR.
35 Allerdings verbleibt die Zuständigkeit für Ermittlungen bei der Militärpolizei; vgl. The Jakarta Post, 2.9.2004 (online).

36 Vgl. *Kingsbury*, The Political Economy, S. 273 [wie Fn. 30].
37 Vgl. Juwono *Sudarsono*, Real Military Reform Depends on Civilians, Part II, in: The Jakarta Post, 24.6.2004, S. 6.
38 Im April 2004 kritisierte ein Untersuchungsausschuß des Repräsentantenhauses die Entscheidung des Armeestabschefs vom Oktober 2002, vier russische Kampfhubschrauber anzuschaffen, wegen mangelnder Transparenz und »Objektivität«; vgl. The Jakarta Post, 29.4.2004 (online). Im November 2004 erklärte der neue Verteidigungsminister, die unkontrollierte Beschaffungspraxis solle binnen drei oder vier Jahren beendet werden; vgl. The Jakarta Post, 4.11.2004 (online).
39 Vgl. The Jakarta Post, 4.11.2004 (online).

der neunziger Jahre das indonesische Blauhelmkontingent in Bosnien – laut gewordene Befürchtungen bestätigt, die 1998 eingeleitete Entpolitisierung des Militärs könne in eine Militarisierung der Politik umschlagen.[40] Megawati hatte 2002 und 2003 bei Gouverneurswahlen in Jakarta und Mitteljava pensionierte Offiziere gegen die Kandidaten der eigenen Partei unterstützt. Im Zuge der Dezentralisierung von 2001 wurden sogar aktive Militärs wieder mit wichtigen Verwaltungsaufgaben betraut.[41]

2003 unternahmen die TNI einen neuen Anlauf zur Abstützung ihrer politischen Rolle. Während der Sondierungen über ein Streitkräftegesetz legte die militärische Führung einen eigenen Entwurf vor, mit dessen Verabschiedung sie die präsidiale und parlamentarische Kompetenz für die Verhängung eines regionalen Ausnahmezustandes und für die (gegebenenfalls auch präventive[42]) Entsendung von Truppen usurpiert hätte.[43] Megawati hatte sich ursprünglich für eine Verschiebung der Beratungen auf einen Termin nach der Vereidigung der neuen Abgeordneten ausgesprochen. Später erklärte sie, sie habe der Einbringung des Entwurfs nur unter Druck des damaligen Sicherheitsministers Yudhoyono und des TNI-Kommandeurs zugestimmt.[44] Unter dem Eindruck ihrer Wahlniederlage genehmigte Megawati Ende September 2004 die Beratung einer modifizierten Vorlage. Das inzwischen verabschiedete Gesetz schreibt die Autorität des Präsidenten (nicht aber des Verteidigungsministers) gegenüber dem Armeekommandeur fest, läßt aber offen, ob das Staatsoberhaupt Einsätze im Vorfeld genehmigen muß. Aktive Soldaten dürfen auch weiterhin im Verteidigungsministerium, im Ministerium für Politische und Sicherheitsfragen, im militärischen Sekretariat des Präsidenten, in den Nachrichtendiensten und sogar im Büro des Generalstaatsanwalts tätig sein.[45] Die Territorialstruktur blieb unberührt.[46] Yudhoyono kündigte nach seinem Wahlsieg eine Überprüfung des Streitkräftegesetzes an.[47]

Ebenfalls 2003 wurden die nachrichtendienstlichen Netzwerke der Streitkräfte vor dem Hintergrund der terroristischen Herausforderung (siehe unten, S. 17f) landesweit reaktiviert.[48] Ein Weißbuch des Verteidigungsministers definierte innere Risiken als prioritäre Bedrohungen.[49] 2004 wurde der Verteidigungshaushalt von 671 Millionen auf 1,3 Milliarden US-Dollar aufgestockt.[50] Die amtlichen Militärausgaben rangieren damit im Gesamthaushalt auf Platz zwei hinter den Bildungsausgaben, bleiben aber sowohl gemessen an der Größe des Landes als auch im regionalen Vergleich bescheiden.

Die Zukunft der Militärreform

Präsident Yudhoyono zählte anfänglich zu den Befürwortern des Waffenstillstands in Aceh, schwenkte aber letztlich auf die harte Linie der militärischen Führung um.[51] Diese Linie ist mittlerweile nicht nur innenpolitisch mehrheitsfähig. Auch die USA sind anscheinend zusehends geneigt, über Menschenrechtsverletzungen in Aceh und Papua im Interesse an einem größeren indonesischen Beitrag zum Kampf gegen den internationalen Terrorismus hinwegzusehen,[52] zu dem sich Yudhoyono im Wahlkampf als einziger Kandidat bekannt hatte.[53] Die Tatsache, daß der acehnesische Bürgerkrieg auch nach der Flutkatastrophe vom Dezember 2004 fortgesetzt wurde und das Militär ausländische Helfer in der Ausübung ihrer Tätigkeit behinderte, spricht eher gegen Durchsetzungsfähigkeit und Reformfreude der neuen zivilen Führung.

40 Vgl. *Anggoro*, Perish the False Hope of Military Reform [wie Fn. 27].
41 Ebd.
42 Vgl. The Jakarta Post, 7.9.2004 (online).
43 Vgl. The Straits Times (Singapur), 25.2.2003 (online).
44 Vgl. The Jakarta Post, 12.8.2004 (online).
45 Vgl. Richard *Langit*, Indonesian Military – The Powers That Be, in: Asiatimes, 1.10.2004 (online).
46 Vgl. Space Wars, 30.9.2004, zitiert in: Asia-Pacific Intelligence Brief, 30.9.2004.
47 Vgl. The Jakarta Post, 1.10.2004 (online).
48 Vgl. *Sukma*, Indonesia [wie Fn. 3], S. 105. Nach einem 2004 vorgelegten Entwurf für ein Nachrichtendienstgesetz sollten die Dienste ermächtigt werden, Personen zu verhaften, die im Verdacht stehen, die nationale Sicherheit zu gefährden. Darüber hinaus würden die Dienste autorisiert, sich extrabudgetärer Einnahmequellen zu bedienen; vgl. The Jakarta Post, 18.10.2004 (online).
49 Vgl. *Sukma*, Indonesia [wie Fn. 3], S. 105.
50 Vgl. Xinhua, 27.1.2004 (online).
51 Vgl. The Financial Times, 5.7.2004, S. 9.
52 Die Bush-Administration hat eine Wiederaufnahme der (1999 wegen der Massenmorde in Osttimor eingestellten) militärischen Zusammenarbeit mit Indonesien aktiv betrieben und die 1994 eingestellten Rüstungslieferungen 2004 wieder aufgenommen. Das indonesische Militär hat wiederholt versucht, die GAM in die Nähe des regionalen und internationalen Terrorismus zu rücken. Bisher liegen keine glaubwürdigen Erkenntnisse vor, die eine solche Nähe belegen könnten; vgl. *Heiduk*, Der Aceh-Konflikt [wie Fn. 13].
53 Vgl. Far Eastern Economic Review, 17.6.2004, S. 11.

Die Militärreform ist nur in Nischen der indonesischen Gesellschaft ein Thema, den mit ihr befaßten Abgeordneten mangelt es vielfach an Sachkenntnis. Gleichzeitig stehen die Streitkräfte seit Einführung der Pressefreiheit verstärkt im Lichte der Öffentlichkeit. In der Bevölkerung gibt es jedenfalls keine Mehrheit für eine Rückkehr des Militärs in eine politisch dominante Funktion. Nachdem diese Option seit 2001 aber wieder in den Bereich des Möglichen gerückt ist, wird es vom Ausland abhängen, ob die Militärreform fortgeführt werden kann oder im Sande verläuft.

Terrorismus, ethno-religiöse Konflikte und politischer Islam

Spekulationen über eine Spaltung und Schwächung des regionalen Terrornetzwerks Jemaah Islamiyah (»Islamische Gruppe«, JI) erwiesen sich im September 2004 als voreilig, nachdem sich die Organisation mit einem aufwendig geplanten Selbstmordanschlag vor der australischen Botschaft in Jakarta zurückgemeldet hatte.

Die Regierung Megawati sah sich bei der Bekämpfung dieser und ähnlich gelagerter Bedrohungen mit einem Dilemma konfrontiert, da hier Befindlichkeiten der Moslems tangiert werden und die im Antiterrorismuskampf führenden USA mit ihrem Vorgehen auf Kritik stoßen. So beschränken sich Jakartas antiterroristische Maßnahmen anscheinend aus Rücksicht auf die islamische Bevölkerungsmehrheit bisher auf die Verfolgung von Straftaten statt von terroristischen Strukturen. Ein im Januar 2003 verabschiedetes Antiterrorgesetz kann rückwirkend nur bis zum Oktober 2002 – dem Zeitpunkt der Anschläge von Bali – zur Anwendung kommen (die Auswirkungen eines Urteils des Obersten Gerichts vom Juli 2004, dem zufolge jegliche rückwirkende Anwendung verfassungswidrig wäre, bleiben abzuwarten). Im Ergebnis wurden Prozesse wie der gegen das mutmaßliche spirituelle Oberhaupt der JI, den Geistlichen Abu Bakar Ba'asyir, jahrelang verschleppt.

Die JI hat mittlerweile auch von ethnisch-religiöser Gewalt in Teilen des indonesischen Archipels profitiert, so etwa in den zentralsulawesischen Distrikten Morowali und Poso, wo ein schon beendet geglaubter religiöser Konflikt im Oktober 2003 wieder aufflammte. Beobachter machten dafür eine mit der JI kooperierende lokale Miliz verantwortlich.[54]

In der indonesischen Bevölkerung gab es durchaus (von der Präsidentin öffentlich geteilte) Kritik an den amerikanischen Interventionen in Afghanistan und im Irak, diese äußerte sich aber nicht in anhaltenden antiamerikanischen Demonstrationen oder Ausschreitungen. Die große Mehrheit der indonesischen Moslems ist moderat, ethno-religiöse Gewalt bleibt ein lokales Phänomen. In der breiteren Bevölkerung werden mittelöstliche Konzepte wie »Heiliger Krieg« zumeist nicht verstanden. Zuletzt 2002 scheiterte ein Versuch, das islamische Recht *(shariah)* in der Verfassung zu verankern.[55] Streng islamische bzw. islamistische Parteien erzielten bei den Parlamentswahlen der Jahre 1999 und 2004 insgesamt jeweils 15,5 Prozent der abgegebenen Stimmen,[56] aber ihr Lager ist – wie das islamische Parteienspektrum insgesamt – fragmentiert. Die überwiegende Mehrheit der Koranschulen im Lande ist moderat, tolerant und pluralistisch eingestellt.[57] Allerdings haben arabische Vorbilder eine gewisse Anziehungskraft für von Arbeitslosigkeit bedrohte Studenten an säkularen Hochschulen. Moderne Kommunikationsmittel und Demokratisierung haben ebenso wie die Verschlechterung der ökonomischen Rahmenbedingungen zu einer Radikalisierung der Studenten beigetragen. Gleichzeitig verfolgt Jakarta bislang weder eine umfassende antiterroristische Strategie noch führt es einen Dialog mit islamischen Gruppen zu sozialen oder bildungspolitischen Fragen.

Der grundsätzlich gemäßigte Charakter des indonesischen Islam war bis in jüngste Zeit nicht zuletzt dem Umstand zu verdanken, daß radikale Tendenzen von zwei moslemischen Massenorganisationen in Schach gehalten wurden: der ländlichen »Renaissance der Religionsgelehrten« (Nahdlatul Ulama, NU) und der städtisch-intellektuellen Muhammadiyah. Durch ihre Bindung an jeweils eine politische Partei (die von Wahid gegründete Nationale Erweckungspartei [Partai Kebangkitan Bangsa, PKB] im Falle der NU und die Nationale Mandatspartei [Partai Amanat Nasional, PAN] im Falle von Muhammadiyah) und die Nominie-

54 Vgl. *International Crisis Group*, Indonesia Backgrounder: Jihad in Central Sulawesi, Jakarta/Brüssel, 3.2.2003.

55 Allerdings wird die *shariah*-Debatte in der weiteren Bevölkerung nicht als unzulässig empfunden. 2004 befürworteten nach einer Umfrage des amerikanischen Freedom Institute 40–60 Prozent der befragten Indonesier die Anwendung bestimmter körperlicher Strafen nach islamischem Recht; vgl. The Jakarta Post, 12.11.2004 (online).

56 Dieser Anteil entspricht in etwa auch dem jener Bevölkerungsgruppe, die eine Verurteilung islamistischen Terrors als Versuch einer »Unterdrückung von Moslems« ablehnt; vgl. The Jakarta Post, 12.11.2004 (online). Das islamisch gefärbte Parteienspektrum erreichte insgesamt in beiden Wahljahren etwa 30% aller Stimmen, war aber 2004 zu fragmentiert, um eine eigenständige Kraft zu bilden.

57 Vgl. The Jakarta Post, 5.9.2003 (online).

rung zweier NU-Mitglieder als Vizepräsidentschaftskandidaten erscheint insbesondere letztere gespalten. Ihr Ausfall als »Puffer« gegen islamistische Tendenzen gäbe Grund zur Sorge. Prinzipiell besteht in beiden Organisationen die Möglichkeit, daß sie von Radikalen unterwandert werden, wobei Muhammadiyah schon jetzt die vergleichsweise »reinere« Lehre vertritt.

Im islamistischen Spektrum erregte 2004 der Einzug der Partei für Gerechtigkeit und Solidarität (Partai Keadilan Sejahtera, PKS) ins Repräsentantenhaus Aufsehen, die praktisch aus dem Stand 7,2 Prozent der Stimmen errang. Ihre Wähler interessierten sich dabei weniger für die religiöse Agenda der PKS, sie ließen sich eher von deren nichtkorruptem und sozialem Image überzeugen (die PKS beteiligte sich im Januar 2005 an den Hilfsaktionen in Aceh). In dem Maße, in dem sich traditionelle Strukturen in Jakarta und in den Distrikten verfestigen, dürften solche Kräfte weiteren Zulauf erhalten. Wollten sie dem entgegenwirken, müßten die indonesischen Parteien und die Regierung die notwendigen sozioökonomischen und bildungspolitischen Reformen durchsetzen, auf eine Instrumentalisierung der Massenorganisationen verzichten (die ihrerseits soziale Aufgaben erfüllen) und einen Dialog mit dem gewaltlosen islamischen Spektrum suchen. Zu befürchten ist allerdings eine mittelfristige Polarisierung der politischen Landschaft, die die Herrschaftseliten wiederum ermutigen könnte, Errungenschaften des Demokratisierungsprozesses zurückzunehmen.

Demokratie, Regierbarkeit und nationaler Zusammenhalt

Die im Mai 1998 in Indonesien angestoßene Demokratisierung ist nicht nur die Folge einer globalisierungsbedingten Schwächung des Zentralstaats, sondern auch das Ergebnis der Ineffizienz eines autokratischen Militärregimes, das sich durch Korruption und Unterdrückung diskreditierte. Der Westen trägt an den indonesischen Verhältnissen durch eine jahrzehntelange, weitgehend kritiklose Unterstützung des Suharto-Regimes beträchtliche Mitschuld. Eine Wiederholung dieses Fehlers sollte im Interesse dringlicher Reformen und damit einer Stabilisierung Indonesiens und der Region vermieden werden.

Grundsätzlich ist ein Rückfall in autoritäre Verhältnisse möglich. Die größten Hindernisse für die Durchführung der erforderlichen Reformen sind die Nichtexistenz einer geschlossenen reformorientierten Koalition und die mangelnde Reformbereitschaft des übermächtigen Militärs. Eine zersplitterte Parteienlandschaft und eine unzureichend regulierte Wirtschaft sorgen dafür, daß konservative Eliten auch weiterhin einen überproportionalen Einfluß ausüben.

Vor diesem Hintergrund erscheint es unwahrscheinlich, daß Präsident Susilo Bambang Yudhoyono kurzfristig weitreichende Reformimpulse gibt. Während sein Wirtschaftsteam indes versucht, die von der Vorgängerregierung hinterlassenen Altlasten abzubauen und sowohl ausländischen Investoren als auch insbesondere der ländlichen Bevölkerung gerecht zu werden, beschränkte sich der Kampf gegen die Korruption bislang auf symbolische Akte. Institutionelle Reformen, die auf eine Stärkung von Polizei, Staatsanwaltschaft und Richterschaft unter anderem durch Neubesetzung von Führungspositionen abzielen müßten, wurden vernachlässigt.

Weiteres wirtschaftspolitisches Improvisieren ist bei Niedrigwachstum angesichts des anhaltenden Korruptionsproblems und der anziehenden Konjunktur in den Nachbarstaaten keine realistische Option mehr. Wachstum ist außerhalb des Erdgassektors vielleicht noch in der Rohstoffveredelung oder im unteren Segment der Elektro- und Elektronikindustrie vorstellbar, einem in der Region und weltweit heißumkämpften Markt. Für ein solche sektorales Wachstum hat Präsident Yudhoyono mit der Ankündigung von Infrastrukturinvestitionen und arbeitsrechtlichen Reformen wichtige Weichen gestellt. Dennoch bleibt die regulatorische Basis unvollständig. Um komparative Vorteile zu gewinnen, bedarf es neben der Stärkung der Judikative einer Begrenzung der Lohnkosten und massiver Investitionen in das Bildungswesen.

Verglichen mit den neuen/alten Eliten ist die Zivilgesellschaft schwach. Kritik an den herrschenden Verhältnissen kommt zumeist aus dem islamischen Spektrum von Parteien und Verbänden, das seinerseits fragmentiert ist und von den Streitkräften unter Generalverdacht gestellt wird. Andererseits lassen die Parlaments- und Präsidentschaftswahlen des Jahres 2004 erkennen, daß die Wähler der Parteien der »Neuen Ordnung« überdrüssig sind und Formationen wie der PKS weniger wegen deren islamistischer Programmatik als aufgrund ihres nichtkorrupten und sozialen Images eine Chance zu geben bereit sind. Hier könnte sich eine Polarisierung der politischen Landschaft herausbilden, auf die die konservativen Eliten im Zweifel mit nichtdemokratischen Mitteln reagieren würden.

Die nationale Einheit Indonesiens wird nicht durch die neuen Privilegien der Distrikte und Städte, sondern durch die unvollständige Autonomie rohstoffreicher Provinzen wie Aceh und Papua gefährdet. Dabei ist die Sezessionsgefahr in Aceh derzeit mit militärischen Mitteln gebannt. Anhaltende Kampfhandlungen und mit ihnen einhergehende Menschenrechtsverletzungen könnten die acehnesische Zivilbevölkerung dennoch der Zentralregierung auf Dauer entfremdet haben. In dieser Provinz bietet die im Gefolge der Flutkatastrophe vom Dezember 2004 zustande gekommene beispiellose Präsenz westlicher Helfer und Journalisten die Möglichkeit, größere Transparenz in die Bürgerkriegslage zu bringen, lokale Nichtregierungsorganisationen langfristig in die Hilfsanstrengungen einzubeziehen und Waffenstillstandsverletzungen gegebenenfalls auch im Zusammenhang mit zugesagten Hilfen zu thematisieren. Für Aceh anzustrebendes Ziel sollte ein weitreichendes Autonomiestatut sein, wie in den Friedensvereinbarungen von 2002 angelegt.

Papua stellt insofern eine größere Herausforderung für die Bewahrung der nationalen Einheit dar, als sich hier eine historisch wie kulturell eigenständige Lokalbevölkerung zu großen Teilen mobilisieren und die

derzeitige Fragmentierung der Unabhängigkeitsbewegung im Falle anhaltender und gravierender Menschenrechtsverletzungen auch kurzfristig überwinden ließe. Immerhin setzt sich der Papua-Präsidialrat für eine friedliche Erlangung der Unabhängigkeit ein.

Eine Auflösung der Territorialstruktur des indonesischen Militärs durch Professionalisierung und Umorientierung auf externe Risiken ist nicht nur für eine Befriedung der Konfliktherde Aceh und Papua, sondern auch für die weitere Demokratisierung und die Korruptionsbekämpfung generell dringlich. Ein Abbau der Territorialstruktur wird realistischerweise nur phasenweise erfolgen können und etwa 10 bis 15 Jahre benötigen. Präsident Yudhoyono sollte aber schon heute ermutigt werden, hierfür einen Fahrplan vorzulegen. Konkret müssen der Aufbau ziviler Kompetenz in militärischen Angelegenheiten gefördert, einschlägige Gesetze revidiert, militärische Nachrichtendienste aufgelöst und die Polizei besser ausgebildet und in die Strafjustiz integriert werden. Wünschenswert wäre darüber hinaus eine Schulung von Militärpersonal, die nicht wie bisher auf Kampfhandlungen verengt bleiben, sondern auch etwa Sanitätswesen, innere Führung, Menschenrechtsschutz und Konfliktfolgebearbeitung umfassen sollte. Erst nach einem weitgehenden Abbau der Territorialstruktur sind auch Rüstungsexporte nach Indonesien politisch sinnvoll. Angesichts der wachsenden Bedeutung grenzüberschreitender nichtmilitärischer Risiken wird es allerdings auch schwieriger, einen Waffeneinsatz im Inneren auszuschließen. Jakarta benötigt zudem neue Instrumente, um externe Risiken und regionale sicherheitspolitische Trends frühzeitig erkennen und einordnen zu können.

Indonesien wurde bislang nur marginal von islamistischem Terrorismus betroffen. Eine anhaltende Verschlechterung der sozioökonomischen Rahmenbedingungen könnte jedoch ebenso wie der Versuch der USA, die Militärbeziehungen wiederherzustellen, terroristischen Tendenzen Auftrieb geben. Jakarta täte sich schwer mit der Bekämpfung dieses grenzüberschreitenden Phänomens, da Indonesien regional de facto isoliert ist. Die innere Schwächung des Landes nach dem Sturz Suhartos hat Indonesien seine Rolle als Primus inter pares in der Gemeinschaft Südostasiatischer Staaten (Association of Southeast Asian Nations, Asean) gekostet. Der regionale Integrationsprozeß ist seither ins Stocken geraten. Eine vertiefte Integration ist aber unverzichtbar, um terroristischen und anderen nichtmilitärischen Risiken auch aus eigener Kraft und mit eigenen Mitteln zu begegnen. Wenn man unterstellt, daß Demokratisierung für einen solchen Prozeß in den Teilnehmerstaaten günstige Voraussetzungen schafft, sollten die EU und ihre Mitglieder in Südostasien eine aktive Demokratieförderung betreiben und indonesische Initiativen im Asean-Rahmen unterstützen.[58]

Abkürzungsverzeichnis

Asean	Association of Southeast Asian Nations
BIP	Bruttoinlandsprodukt
DPD	Dewan Perwakilan Daerah (Regionaler Repräsentativrat)
DPR	Dewan Perwakilan Rakyat (Repräsentantenhaus)
DPRD	Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (Lokaler Repräsentativrat des Volkes)
GAM	Gerakan Aceh Merdeka (Bewegung für ein Freies Aceh)
Golkar	Golongan Karya (Funktionale Gruppen)
IWF	Internationaler Währungsfonds
JI	Jemaah Islamiyah (Islamische Gruppe)
MPR	Majelis Permusyawaratan Rakyat (Beratende Volksversammlung)
NU	Nahdlatul Ulama (Renaissance der Religionsgelehrten)
OPM	Organisasi Papua Merdeka (Organisation für ein Freies Papua)
PAN	Partai Amanat Nasional (Nationale Mandatspartei)
PD	Partai Demokrat (Demokratenpartei)
PDI-P	Partai Demokrasi Indonesia-Perjuangan (Demokratische Partei Indonesiens für den Kampf)
PKB	Partai Kebangkitan Bangsa (Nationale Erweckungspartei)
PKS	Partai Keadilan Sejahtera (Partei für Gerechtigkeit und Solidarität)
TNI	Tentara Nasional Indonesia (Nationale Streitkräfte Indonesiens)

58 Dazu zählt etwa der 2003 vorgelegte Plan zur Gründung einer Asean-Sicherheitsgemeinschaft, der in der Folgezeit von den übrigen Mitgliedern der Gemeinschaft verwässert wurde.