

# Indonesien

<b>Ergebnis Status-Index</b> (Demokratie: 3,0 / Marktwirtschaft: 2,7)		<b>5,7</b>	<b>Ergebnis Management-Index</b>		<b>4,9</b>
<b>Politisches System</b>	Präsidentielle Demokratie		<b>Bevölkerungsgröße</b>	214,4 Mio.	
<b>Wahlbeteiligung</b>	93,3% (Parlamentswahl 1999)		<b>BIP p. c. (\$, PPP)</b>	2.940	
<b>Frauenanteil im Parlament</b>	8,0%		<b>Arbeitslosenquote</b>	15-20% [geschätzt] (2000)	
<b>Bevölkerungswachstum<sup>a</sup></b>	1,8%		<b>HDI</b>	0,682	
<b>Bevölkerungsanteil ethnischer Minderheiten</b>	55%		<b>UN-Education Index</b>	0,80	
			<b>Gini-Index</b>	30,3 (2000)	
Angaben, wenn nicht anders angegeben, für das Jahr 2001. <sup>a)</sup> jährliches Wachstum zw. 1975-2001. Quellen u.a.: UN Human Development Report 2003.					

## 1. Einleitung

Der Sturz Suhartos im Mai 1998 ebnete den Weg zu einer Re-Demokratisierung Indonesiens, das bereits unmittelbar nach der Unabhängigkeit, im Zeitraum von 1950 bis 1957, über liberal-demokratische Strukturen verfügt hatte. Politische Instabilität (sieben Regierungen folgten einander), sich ausweitende Rebellionen und die Missachtung demokratischer Spielregeln durch die politische Elite führten jedoch zum Scheitern des nach europäischen Vorbildern geschaffenen politischen Systems. Die folgenden vier Jahrzehnte waren von der autoritären Herrschaft unter den Präsidentschaften von Sukarno („guided democracy“) und Suharto („New Order“) gekennzeichnet.

Seit den Wahlen vom Juni 1999 befindet sich Indonesien auf dem Weg der demokratischen Transformation, deren wesentliches Ergebnis in der Stärkung des Parteien-Pluralismus, der Partizipation und zumindest der partiellen Machtbescheidung von Veto-Akteuren besteht. Das Gutachten zum Stand der demokratischen und marktwirtschaftlichen Transformation während der letzten fünf Jahre kommt zu dem Ergebnis, dass die Zielverwirklichung auch unter Berücksichtigung der angesichts der massiven wirtschaftlichen Krisensituation der Jahre 1997-98 schwierigen strukturellen Rahmenbedingungen hinter den Erwartungen zurückgeblieben ist.

Ungelöste Schlüsselaufgaben bestehen vor allem in den Bereichen Korruptionsbekämpfung, Rechtsstaat, Reform der vorhandenen Markt- und Wettbewerbsordnung, Bekämpfung der Arbeitslosigkeit und Arbeitsgesetzgebung, erfolgreiche Umsetzung der Dezentralisierung politischer Macht, effizientes Verwaltungshandeln und Sicherung der Nachhaltigkeit ökonomischer Entwicklung.

## 2. Transformationsgeschichte und -charakteristika

Der *demokratische Transformationsprozess* begann mit den „founding elections“ im Juni 1999, die dem Sturz Präsident Suhartos, der das Land seit 1966 unter dem Schlagwort „Neue Ordnung“ autoritär geführt hatte, und der Interims-Präsidentschaft von B.J. Habibie gefolgt waren. Aus den Wahlen zum Parlament (Dewan Perwakilan Rakyat, DPR) ging die Indonesian Democratic Party-Struggle (PDI-P) von Megawati Sukarnoputri mit 35% der Stimmen als Siegerin hervor, gefolgt von der früheren Regierungspartei Golkar (22%), der National Awakening Party (PKB) Abdurrahman Wahids, dem politischen Arm der größten islamischen Organisation des Landes Nahdlatul Ulama (12%) und der Islamic United Development Party (PPP) (11%).

Im Oktober 1999 wählte die Beratende Volksversammlung (Majlis Permusyawaratan Rakyat, MPR) Wahid zum Präsidenten und Megawati Sukarnoputri zur Vizepräsidentin. Dies wurde jedoch sowohl von Akteuren des politischen Systems als auch in weiten Kreisen der Öffentlichkeit als Missachtung des Wählerwillens kritisiert mit dem Ergebnis, dass 2002 die Direktwahl des Präsidenten eingeführt wurde. Ein Impeachment-Verfahren gegen Präsident Wahid führte im Juli zu dessen Absetzung; gleichzeitig ging die Präsidentschaft auf Megawati über.

Im Zuge des Demokratisierungsprozesses hat sich die DPR, unter Suharto lediglich Erfüllungsgehilfe der Administration, als zunehmend effektives Kontrollorgan gegenüber der Exekutive etablieren können, ohne dass das Verhältnis zwischen den Gewalten verfassungsrechtlich eindeutig geregelt wäre. In vier Verfassungsänderungen ist die Konstitution von 1945 den post-autoritären Bedürfnissen angepasst worden. Dabei wurde insbesondere die politische Rolle des Militärs (TNI) reduziert. Mit Beginn der kommenden Legislaturperiode 2004 wird es keine reservierten Sitze mehr für Militärs geben. TNI bleibt jedoch der zentrale Veto-Akteur; die Gefahr eines Staatsstreiches ist noch nicht gebannt. Ethnisch und religiös motivierte Gewalt in mehreren Landesteilen, der seit 1998 Tausende zum Opfer gefallen sind, regionale Unabhängigkeitsbestrebungen, mangelnde Rechts-

staatlichkeit, ineffizientes Verwaltungshandeln und der Fortbestand klientelistischer Netzwerkstrukturen bilden wesentliche Herausforderungen im Demokratisierungsprozess.

Der *wirtschaftliche Transformationsprozess* begann in den späten 60er Jahren, war aber zunächst nur bedingt das Resultat einer veränderten Wirtschaftspolitik nach dem politischen Führungswechsel von Sukarno zu Suharto 1965-66. Den Aufstieg von einem der ärmsten Länder der Welt zu einem „lower-middle income country“ verdankte Indonesien vor allem zwei Faktoren. Zum einen beendete das Suharto-Regime die von Sukarno verursachte internationale Isolierung und öffnete das Land damit dem massiven Zufluss an Entwicklungshilfe. Zum anderen brachten die explosionsartig steigenden Ölpreise Indonesien ein rapides Wirtschaftswachstum mit jährlichen Steigerungsraten des BIP von etwa 8% ein.

Bis Anfang der 80er Jahre konnte Indonesien in der Regel ausgeglichene Leistungsbilanzen, oft sogar einen leichten Überschuss vorweisen. Charakteristisch für die Boomphase der 70er Jahre war die dominierende Position staatlicher Behörden im Entwicklungsprozess. Der ökonomische Erfolg während dieser neostatistischen Periode bildete gleichzeitig den Nährboden für die Entstehung einer ineffizienten, korrupten Bürokratie. Als Folge des Öl-Schocks zeigte die indonesische Wirtschaft 1982 jedoch erste Schwächesymptome, die sich in den drei folgenden Jahren rasch verschärften. Hatte Indonesien 1980 8,1% seiner Exporterlöse für den Schuldendienst aufwenden müssen, so waren es 1985 37,3%.

Als Reaktion auf die Krise leitete die Suharto-Regierung ein umfassendes nationales Diversifizierungsprogramm ein. An erste fiskal- und finanzpolitische Reformansätze in den Jahren 1983 bis 1986 schlossen sich zwischen 1986 und 1990 eine Serie von Deregulierungsmaßnahmen an. Das Anpassungskonzept beinhaltete u. a. den Abbau von Handelsschranken, die Reduzierung planerischer zugunsten marktwirtschaftlicher Steuerungselemente, die Stärkung des privaten Sektors im Entwicklungsprozess, die zweimalige Abwertung des Rupiah, die direkte Investierung der Gewinne aus dem Ölgeschäft in leistungsschwächere Handelssektoren sowie staatliche Subventionen für Nicht-Öl-Exporte. Die Reformen zeigten ihre Wirkung, die sich in der ersten Hälfte der 90er Jahre unter anderem in BIP-Zuwächsen von 7 bis 9%, in breit gestreuten Wohlfahrtsgewinnen und einer signifikanten Armutsreduzierung materialisierten.

Die Asienkrise von 1997-98, von der Indonesien am stärksten betroffen war, ließ das BIP 1998 um fast 14% schrumpfen und das Land insgesamt auf den wirt-

schaftlichen Entwicklungsstand von Mitte der 70er Jahre zurückfallen. Strukturelle Schwächen des Wirtschaftssektors, die von der vorangegangenen Boomphase überdeckt worden waren, wurden nun unübersehbar. Während der gut 30-jährigen Herrschaft Suhartos hatten sich inestruöse Netzwerkbeziehungen zwischen der Präsidentenfamilie, der Militärbürokratie, den Großunternehmern und den Banken des Landes herausgebildet. Der Wirtschaftsprozess funktionierte vor allem auf der Basis eingeübter informaler Verfahren, denen es weitgehend an Transparenz und Kontrolle durch unabhängige Akteure mangelte.

Unter strenger Aufsicht des IWF waren die verschiedenen Regierungen der Post-Suharto-Ära seit 1998 um eine durchgreifende Reform des Wirtschaftssektors bemüht gewesen. Zwar haben die makroökonomischen Daten inzwischen wieder ein zufrieden stellendes Niveau erreicht, doch lässt die Zerschlagung alter Netzwerkbeziehungen und die umfangreiche Durchsetzung des Primats formaler Institutionen auf sich warten.

### **3. Prüfung der Kriterien zu Demokratie und Marktwirtschaft**

#### **3.1. Demokratie**

Indonesien hat bei der Transformation der politischen Ordnung in einigen Bewertungsbereichen Fortschritte erzielt, insbesondere mit Blick auf die politische Partizipation und die Gewährung bürgerlicher Freiheiten. Transformationsdefizite bestehen vor allem in den Bereichen Staatlichkeit, Rechtsstaatlichkeit und politische Stabilität.

##### **3.1.1. Politische Ordnung**

(1) *Staatlichkeit*: Die landesweite Durchsetzung des staatlichen Gewaltmonopols zählt seit der Unabhängigkeit des Landes zu den größten Herausforderungen des Nation-Building-Prozesses. Während das staatliche Gewaltmonopol auf der Hauptinsel Java, auf der etwa 80% der Bevölkerung leben, als weitgehend durchgesetzt gelten kann, existiert es nur bedingt in den Provinzen Aceh und Irian Jaya in Folge der dort seit Jahrzehnten aktiven Separationsbewegungen, deren Streben nach Unabhängigkeit auch durch die 2001 verabschiedeten Gesetze zur Teilautonomie beider Regionen nicht gebremst werden konnte, sowie auf den Molukken,

wo blutige Auseinandersetzungen zwischen Christen und Moslems immer wieder aufbrechen.

In Teilen Kalimantan und Sulawesi funktioniert das staatliche Gewaltmonopol ebenfalls nur mit Beeinträchtigungen. Die Sezessionsbewegungen bringen es mit sich, dass einzelne Bevölkerungsgruppen ihre Zugehörigkeit zum Staatsvolk in Frage stellen. Davon abgesehen gehört es zu den herausragenden Leistungen des Staates, in einer ethnisch und religiös äußerst heterogenen Nation die gleichen Staatsbürgerrechte für alle Bürger durchgesetzt zu haben. Dies galt jedoch während der „Neuen Ordnung“ unter Suharto nur bedingt für die Gruppe der ethnischen Chinesen (ca. 3% der Bevölkerung), deren Rechte durch verschiedene Gesetze eingeschränkt worden waren.

Erst Ende 2000 erhielten etwa 140.000 ethnische Chinesen die indonesische Staatsbürgerschaft, nachdem sie zum Teil für mehr als vier Jahrzehnte aufgrund diskriminierender Staatsangehörigkeitsgesetze als Staatenlose in Indonesien gelebt hatten. Weiterhin bestehen die – häufig informellen – Diskriminierungen dieser Minderheit fort, so etwa bei der Rekrutierung in der öffentlichen Verwaltung und dem Militär, von der sie fast völlig ausgeschlossen sind, und bei der Aufnahme in öffentliche Schulen und Universitäten, wo sie einer „negativen Quotierung“ unterliegen.

Die Trennung von Staat und Religion, zentrales Thema der Staatsideologie Pancasila, bildet einen tragenden Pfeiler der indonesischen Nation. Forderungen einzelner islamischer Akteure zur Verankerung des Islam als Staatsreligion und/oder der syariah als Rechtsordnung für die moslemische Bevölkerung sind vom Staat mehrfach erfolgreich abgeblockt worden, zuletzt im Zuge der Verfassungsreform vom August 2002. Gleichzeitig besitzen islamische Gruppen schon allein aufgrund ihrer Mitgliederstärke – die beiden größten Nahdlatul Ulama und Muhammadiyah verfügen über 60 Millionen Mitglieder – über politischen Einfluss. Seit den 70er Jahren hatte Suharto islamische Akteure bewusst politisch gestärkt, um die hegemoniale Stellung des Militärs in der Politik zu reduzieren.

Entgegen erster Erwartungen führten die demokratischen Wahlen vom Juni 1999 jedoch nicht zu einer Islamisierung beziehungsweise religiösen Radikalisierung der indonesischen Politik. Wichtigster Grund hierfür ist, dass auch innerhalb des „islamischen Lagers“ die moderaten, nicht islamistischen Kräfte bei weitem überwiegen. Sie unterstützen im Gegensatz zu den Islamisten einen säkularen indonesischen Staat und lehnen die Einführung der Scharia (des islamischen

Rechts) als alleinige Grundlage des indonesischen Staates ab. Wenngleich also die Zahl radikaler islamischer Organisationen außerhalb der moderaten Gruppen wie Nahdlatul Ulama und Muhammadiyah in den letzten Jahren stark angewachsen ist, und diese Gruppen mit ihren teilweise militanten Aktionen eine Belastung der demokratischen Konsolidierung darstellen, sind sie keineswegs repräsentativ für die große Mehrheit der indonesischen Muslime.

Der Staat ist auf dem gesamten Staatsgebiet mit grundlegender Infrastruktur präsent, wobei weite Bereiche jedoch nur mangelhaft funktionieren. Die landesweite Bürokratie wurde seit dem Beginn der „Neuen Ordnung“ straff durchorganisiert und eine mit dem autoritären Regime loyal verbundene, zunehmend professionelle, gleichwohl hoch korrupte Beamenschaft geschaffen. Aufgrund von Dezentralisierungstendenzen und einer unter den Voraussetzungen demokratischer Herrschaft deutlich reduzierten – da nicht mehr länger erzwungenen – Loyalität der Beamenschaft mit der Regierung hat der Effizienzgrad der Implementierung politischer Entscheidungen im Beobachtungszeitraum abgenommen.

(2) *Politische Partizipation*: Die ersten allgemeinen demokratischen – wenngleich nicht durchgängig transparenten und von vereinzelt technischen Unregelmäßigkeiten gekennzeichneten – Wahlen zum indonesischen Parlament (DPR) seit 1955 fanden am 9. Juni 1999 statt. Jedoch wurden nur 462 der 500 Mandatsträger gewählt. Als Relikt autoritärer Herrschaft und Ausdruck der weiterhin hervorgehobenen sozio-politischen Stellung des Militärs waren 38 Sitze für nicht-gewählte Repräsentanten der Streitkräfte (TNI) und der Polizei (Polri) reserviert. Zwar war deren Zahl bereits von ursprünglich 100 reduziert worden, doch handelt es sich dabei noch immer um eine deutliche Überrepräsentierung dieser Gruppen, und so artikulierte sich bald nach den Wahlen deutliche öffentliche Kritik an dem Verfahren. Durch eine entsprechende Verfassungsänderung vom August 2002 wird das Privileg mit den nächsten Parlamentswahlen 2004 enden.

Als deutliche Einschränkung des Wählerwillens wurde von einer Mehrheit der staatlichen und vor allem zivilgesellschaftlichen Akteure Indonesiens die Tatsache gewertet, dass der erste Präsident der demokratischen Ära, Abdurrahman Wahid, nicht direkt gewählt wurde und auch nur über eingeschränkte indirekte Legitimierung verfügte. Nach den bis vor kurzem geltenden Verfassungsbestimmungen oblag es der Beratenden Volksversammlung (Majlis Permusyawaratan Rakyat, MPR), den Präsidenten und Vizepräsidenten zu wählen. Jedoch waren nur die gewählten 462 DPR-Abgeordneten in der 1000 Mitglieder umfassenden MPR demokratisch legitimiert, während die restlichen 538 als handverlesene Repräsen-

tanten wichtigen gesellschaftlichen Funktionsgruppen und Gebietskörperschaften entstammten. Ebenfalls durch eine Verfassungsänderung im August 2002 wurde diese Regelung zugunsten der Direktwahl des Präsidenten abgeschafft.

Insgesamt bilden Wahlen inzwischen den prinzipiell von allen relevanten Akteuren akzeptierten Modus der Herrschaftsbesetzung. Die Streitkräfte behalten sich jedoch weiterhin grundsätzlich das Recht vor, in die bestehende Ordnung einzugreifen, wenn sie die Einheit und Stabilität der indonesischen Nation in Gefahr sehen. Ein Militärputsch kann somit nicht ausgeschlossen werden. Somit könnten sowohl die Regierungsgewalt der gewählten Herrschaftsvertreter als auch die Verfassung von TNI als bedeutendster Veto-Akteur beschnitten oder sogar ausgehebelt werden. Demgegenüber haben sich radikale islamische Gruppen angesichts der moderaten und verfassungstreuen Grundhaltung der überwiegenden Zahl islamischer Akteure auch infolge des Krieges gegen den Terrorismus, in den Indonesien spätestens durch den Bombenanschlag in Bali im Oktober 2002 hineingezogen wurde, nicht etablieren können.

Im Rahmen der seit Mai 1998 sukzessiv geschaffenen demokratischen Grundordnung ist zivilgesellschaftlichen Gruppen die uneingeschränkte Assoziations- und Versammlungsfreiheit weitgehend garantiert. Gleiches gilt für die vollständige Gewährung der unter Suharto deutlich begrenzten Presse- und Meinungsfreiheit. Unter Wahid wurden auch chinesischsprachige Medien, die im Zuge des Putschversuches und der Kommunisten-Hatz in der zweiten Hälfte der 60er Jahre verboten worden waren, wieder zugelassen.

(3) *Rechtsstaatlichkeit*: Gewaltenteilung war bis 1998 nicht gegeben; sowohl die DPR, MPR als auch die Judikative agierten als der Exekutive nachgeordnete und von dieser sowohl abhängige als auch durch ausdifferenzierte Netzwerkbeziehungen verbundene Organe. Im Zuge des Transformationsprozesses haben sich DPR und MPR emanzipiert. Problematisch ist jedoch weiterhin, dass die geltende Verfassung von 1945 als konstitutioneller Übergangstext konzipiert war und in vielen Bereichen, insbesondere mit Blick auf die Rolle der Legislative und das System der Gewaltenteilung, vage bleibt.

Die Verfassung normiert eine starke Stellung des Präsidenten und ist schwach hinsichtlich institutionalisierter Mechanismen der „checks and balances“. Zwar haben vier Änderungsrounden seit 1998 zur Konkretisierung der Verfassung beigetragen, doch ist das Verhältnis zwischen Exekutive und Legislative noch immer das Objekt widerstreitender Verfassungsauslegungen. Die Unabhängigkeit der

Justiz ist im Zuge des Transformationsprozesses gewachsen, eine direkte Abhängigkeit von der Regierung existiert nicht mehr. Jedoch bestehen alte Netzwerkverbindungen zwischen dem Justizsektor und Suharto „cronies“ fort, wie die Urteilsprechung in verschiedenen hochkarätigen Prozessen im Beobachtungszeitraum vermuten lässt, etwa im August 2002 der Freispruch sechs hoher Offiziere im Osttimor-Verfahren, die der Beteiligung an den dortigen Massakern 1999 beschuldigt worden waren.

Der Justizsektor gilt als der korrupteste in Südostasien. Sowohl die indonesische NGO Indonesia Corruption Watch als auch eine UN-Mission kamen 2002 zu dem Urteil, dass sich der Tatbestand systematisch organisierter Korruption an indonesischen Gerichten, einschließlich des Supreme Courts, unter den Bedingungen formaler Demokratie nicht verbessert, sondern verfestigt hat. Einige publikumswirksame Prozesse gegen korrupte Mandatsträger deuten zwar darauf hin, dass Mandatsträger ihr Amt nicht mehr nach Gutdünken privat nutzen können, doch handelt es sich dabei noch nicht um schlüssige Indizien einer signifikanten Reduzierung von Amtsmissbrauch und dessen strafrechtlicher Ahndung.

Eindeutige qualitative Fortschritte lassen sich hingegen bei der Ausweitung bürgerlicher Freiheiten erkennen, vor allem als Ergebnis der Rücknahme von Gesetzen der Suharto-Epoche, welche die Gruppe der ethnischen Chinesen und andere Minderheiten diskriminierten.

### **3.1.2. Politische Einstellungs- und Verhaltensmuster**

(1) *Institutionelle Stabilität:* Die demokratischen Institutionen sind prinzipiell arbeitsfähig, besitzen jedoch wegen des noch jungen Transformationsprozesses derzeit weder intra- noch interorganisatorische Stabilität. Ihre Kontinuität wird vor allem von der Armee als stärkstem Veto-Akteur in Frage gestellt. Somit geht die hauptsächliche Gefahr einer Unterwanderung des demokratischen Institutionengefüges vom Militär (Tentara Nasional Indonesia, TNI) aus. TNI versteht sich gemäß der „dwi fungsi“-Doktrin (doppelte Funktion) traditionell nicht nur als Garant der territorialen Integrität des Landes, sondern auch als Hüter der inneren Ordnung Indonesiens. Die hohen Ämter, die Militärs noch immer auf allen Regierungs- und Administrationsebenen einnehmen, sind sichtbarer Ausdruck der hervorgehobenen innenpolitischen Stellung.



(2) *Politische und gesellschaftliche Integration:* Das Parteiensystem muss gegenwärtig im Ganzen noch als instabil gelten. 48 Parteien (von insgesamt 148) stellten sich den Wahlen im Juni 1999, wobei jedoch vier Parteien 80% der Stimmen und 382 der 462 gewählten Sitze in der DPR auf sich vereinten und nur 15 weitere Parteien Einzug ins Parlament hielten. Erst die für 2004 geplanten Parlamentswahlen, für die bereits 200 Parteien registriert sind, werden ein schlüssigeres Urteil hinsichtlich des Fragmentierungsgrades (wie auch zur Wählervolatilität) zulassen, wobei jedoch eher Machtverschiebungen im Verhältnis der großen Parteien untereinander als das Aufkommen neuer Massenparteien zu erwarten ist. Aber selbst diese großen Parteien sind mit ganz wenigen Ausnahmen (etwa der People's Democratic Party) ohne klare ideologische Basis.

Im Kern basiert das indonesische Parteiensystem auch in der Transformationsphase weiterhin auf einem seit mehr als 25 Jahren bestehenden Set formaler und informeller Institutionen und verfügt über beachtliche gesellschaftliche Verankerung. Bemerkenswert ist die Tatsache, dass der Demokratisierungsprozess seit 1998 trotz der Präsenz islamischer Interessengruppen nicht zu einer Islamisierung des Parteiensystems geführt hat. Islamische Verbände sind die wichtigsten und am besten organisierten intermediären Akteure. Dies gilt insbesondere für die beiden Dachorganisationen Nahdlatul Ulama (NU) und Muhammadiyah, die eine wesentliche Vermittlerrolle zwischen Gesellschaft und politischem System ausüben und beispielsweise in der Debatte zum künftigen Verhältnis zwischen Staat und Religion zu den Meinungsführern zählen.

Andere Akteure der intermediären Ebene, wie Unternehmerverbände und Gewerkschaften, spielen demgegenüber eine untergeordnete Rolle. Indonesien weist den niedrigsten gewerkschaftlichen Organisationsgrad in Südostasien auf. Mitte der 90er Jahre lag er bei nur 1,4%. Relativ bedeutend ist der Einfluss der indonesischen Industrie- und Handelskammer KADIN auf den wirtschaftspolitischen Entscheidungsprozess. KADIN vereinigt 27 Provinzkammern, 300 Kammern auf Distriktebene und mehr als 200 Branchenverbände unter ihrem Dach, vertritt aber vorwiegend die Interessen des gehobenen Mittelstands und der Großunternehmer. Eine anti-demokratische Gefahr geht von intermediären Akteuren in der Regel nicht aus.

Verlässliche Umfragedaten über Einstellungen zur Demokratie sind nicht vorhanden, doch ist innerhalb der Zivilgesellschaft eine gewisse Frustration hinsichtlich des Verlaufs des Demokratisierungsprozesses unverkennbar. Während seitens zentraler gesellschaftlicher Akteure nach 1998 zunächst eine Etablierung basis-

demokratischer Strukturen erwartet worden war, wird der Status quo des politischen Systems Indonesiens, im Land selbst häufig als „Elitendemokratie“ bezeichnet, als unzureichend kritisiert. Politische Proteste haben den konstitutionellen Rahmen konstruktiv in Frage gestellt und zu wesentlichen Änderungen (z. B. Einführung der Direktwahl des Präsidenten) der insgesamt als undemokratisch geltenden Verfassung von 1945 beigetragen.

Der Transformationsprozess hat eine Vielzahl neuer zivilgesellschaftlicher Akteure – in Indonesien als „*lembaga swadaya masyarakat*“ (*LSM – self-reliance organizations*) bezeichnet – hervorgebracht, die als heterogenes Geflecht autonomer, selbst organisierter Gruppen, Vereine und Organisationen beschrieben werden kann. Mehrere hundert NGOs sind etwa im Bereich der politischen Bildung aktiv und/oder überwachten die Wahlen von 1999. Ein weiteres wesentliches Betätigungsfeld zivilgesellschaftlicher Akteure ist im sozioökonomischen Bereich entstanden. Zahlreiche NGOs haben zur Abfederung der sozialen Folgen, vor allem Arbeitslosigkeit, der seit 1997 anhaltenden Wirtschaftskrise beigetragen, eine Aufgabe, die der Staat nicht allein bewältigen kann.

### **3.2. Marktwirtschaft**

Der vor zwei Jahrzehnten begonnene wirtschaftliche Transformationsprozess ging dem politischen voraus, hat jedoch bislang nicht in einem freien marktwirtschaftlichen System resultiert. Der 2002 Index of Economic Freedom der Heritage Foundation klassifiziert die indonesische Volkswirtschaft als „mostly unfree“.

#### **3.2.1. Sozioökonomisches Entwicklungsniveau**

Gemessen an der Entwicklung der absoluten Armut hat die Krise von 1997-98 die sozialen Exklusionen quantitativ und qualitativ vorübergehend deutlich verstärkt. Der Anteil der in absoluter Armut lebenden Bevölkerungsgruppe war zwischen 1970 und 1990 von 56% auf 15% gesunken, stieg im Zuge der Krise 1998 auf, je nach Schätzungen, zwischen 37% und 50% an und erreichte schließlich 2002 mit 16% wieder in etwa Vor-Krisen-Niveau.

In anderer Hinsicht haben sich Exklusionen im Beobachtungszeitraum reduziert. Die Krise hat alle sozialen Gruppen getroffen und Einkommensunterschiede eher reduziert als verstärkt. Zwischen 1976 und 1996 war die Einkommensverteilung

in den Städten in etwa konstant geblieben (Gini-Index von etwa 36). Im selben Zeitraum hatte sich der Gini-Index in den ländlichen Gebieten sogar von 31 auf 27 verbessert. Insgesamt betrug der Gini-Index im Vorkrisenjahr 1996 34,2 und verringerte sich 2000 auf 33, nachdem er 1999 sogar 31,7 betragen hatte.

Die Tatsache, dass in allen indonesischen Provinzen der GDI-Wert unter der HDI-Quote liegt, belegt geschlechterspezifische Ungleichheit. Gleichzeitig hat die Krise zumindest nicht zu einer Vergrößerung der GDI-HDI-Schere geführt. Zwischen 1998 und 2000 stieg der GDI landesweit von 0,664 auf 0,678, während sich der HDI-Wert im gleichen Zeitraum von 0,67 auf 0,684 verbesserte, womit die Differenz zwischen beiden Quotienten konstant blieb.

### **3.2.2. Markt und Wettbewerb**

Trotz der seit Mitte der 80er Jahre vorangeschrittenen Reformen zur Stärkung marktwirtschaftlichen Wettbewerbs wird dieser sowohl durch formale als auch informale Regeln und Verfahren behindert. Artikel 33 der Verfassung normiert die Vorrangstellung staatlicher gegenüber privaten Unternehmen und dient als pauschale Rechtfertigung für die Begünstigung einzelner Akteure im Wirtschaftsprozess. Die verfassungsrechtliche Vorgabe soll die durch die Größe und Heterogenität des Landes bedingten Entwicklungsunterschiede ausgleichen. Die staatlichen Flug-, Bus- und Schifffahrtsunternehmen etwa sind dazu verpflichtet, auch betriebswirtschaftlich unrentable Inlandsstrecken zu bedienen. Gleichzeitig gelten Staatsunternehmen gleichsam als Festung einheimischer Unternehmer, als vor externer Konkurrenz geschützte Sphäre.

Trotz des vom IWF ausgehenden Reformdrucks fehlte bisher der politische Wille, die während der „Neuen Ordnung“ entstandenen klientelistischen Netzwerkbeziehungen zwischen politischer Elite, Militär und Unternehmenskonglomeraten und die damit im Kontext stehende Monopolbildung aufzubrechen. Zwar soll das neue Kartellgesetz von 1999 die Monopol- und Oligopolbildung regulieren, doch enthält das Gesetz Passagen, die Klientelismus, Neopatrimonialismus und Korruption erneut Tür und Tor öffnen. Durch die Mitgliedschaft in der ASEAN Freihandelszone (AFTA) und WTO ist Indonesien zur Liberalisierung seines Außenhandels verpflichtet, ist aber den 1998 gegenüber der WTO gemachten Zusagen hinsichtlich weitgehender Reduzierung von tarifären und nicht-tarifären Handelsbarrieren unter Berufung auf die schwierige ökonomische Situation im Zuge der Asienkrise nur zögerlich nachgekommen.

Im Rahmen des AFTA-Abkommens bestand Indonesien lange Zeit auf Ausnahme- und Übergangsregelungen, trat aber, wie geplant, der südostasiatischen Freihandelszone am 1. Januar 2002 bei. Die indonesischen Außenzölle liegen zwischen 0 und 30%, der Durchschnittswert beträgt 6,2%. Insgesamt kann Indonesien als moderat protektionistisch eingestuft werden. Mangelnde Transparenz und Berechenbarkeit bei der Vergabe von Lizenzen wie bei der administrativen Umsetzung der Handelspolitik insgesamt behindern maßgeblich die Funktionsweise des Handelsregimes.

Die Abwesenheit effektiver Regelung und Aufsicht des Bankensystems und Kapitalmarkts trug entscheidend zum Ausbruch der Krise 1997 bei, die viele Banken schließlich in die Insolvenz trieb. Groß angelegte Reformprogramme, mit deren Umsetzung die staatliche Indonesian Bank Restructuring Agency (IBRA) betraut wurde, sollten zur Stabilisierung des Bankensektors beitragen. Trotz einiger dabei erzielter Erfolge – so reduzierte sich im Untersuchungszeitraum der Anteil von „non-performing loans“ von 49,2% (Dezember 1998) auf 14,7% (September 2001) – muss das Bankensystem auch fast sechs Jahre nach Beginn der Krise noch immer als instabil gelten. Die Mehrzahl der Banken konnte nur mit Hilfe massiver staatlicher Unterstützung am Leben erhalten werden. Insgesamt wurden via IBRA Staatsanleihen im Wert von 47,78 Mrd. US-Dollar zur Rekapitalisierung der Banken ausgegeben. Der Bankensektor besteht aus 161 Banken: 91 private, 5 staatliche, 39 ausländische oder Joint-venture-Banken und 26 so genannte „provincial development banks“.

### **3.2.3. Währungs- und Preisstabilität**

Nicht zuletzt als Folge der einschneidenden Wirtschaftskrise in den frühen 60er Jahren mit einer Inflationsrate von zeitweise mehr als 600% gehörten Inflationkontrolle und Wechselkurspolitik schon unter Suharto zu den anerkannten wirtschaftspolitischen Zielen. Die 1997er Krise hat die Notwendigkeit hierzu nochmals deutlich unterstrichen. Zwischen 1991 und 2000 betrug Indonesiens durchschnittliche Inflationsrate 12,41%, einer der höchsten Werte in der Region.

Im Untersuchungszeitraum wirkten sich die durch IWF-Auflagen bedingte Reduzierung der staatlichen Subventionierung unter anderem für Treibstoffe ebenso wie Wechselkursschwankungen infolge politischer und wirtschaftlicher Instabilität inflationsfördernd aus. Der staatliche Handlungsspielraum für eine konsistente Inflations- und angemessene Wechselkurspolitik ist insofern begrenzt. Die Inflati-

onsrate für 2003 könnte sich auf etwa 10% einpendeln, sofern sich der Dollar bei 9000 bis 9400 Rupiah stabilisiert.

Eine kontinuierliche Stabilitätspolitik ist der indonesischen Regierung aus eigener Kraft noch nicht möglich. Im Beobachtungszeitraum richtete sich das Augenmerk vor allem auf Strategien der Umschuldung. Die Auslandsverschuldung stieg von 38,8% (1996) auf 88% des GDP (2001). Die Inlandsverschuldung betrug 2001 80% des GDP. Das Vorhaben der Regierung, die Verschuldung im Jahr 2001 durch die Erschließung neuer Steuerquellen und eine verbesserte Steuereinnahme auf 65% des GDP zu reduzieren, scheiterte nicht zuletzt deshalb, weil gleichzeitig die Staatsausgaben im Beobachtungszeitraum um bis zu 8% jährlich gestiegen sind. Die Regierung begründete die überproportionalen und vom IWF kritisierten Zuwächse mit den hohen Kosten für das Dezentralisierungsprogramm. Dass Indonesien trotz dieser Zielsetzungs- und Performanzprobleme der Stabilisierungspolitik nicht das Vertrauen internationaler Schuldner verloren hat und der Paris- und London-Club Umschuldungsprogrammen zustimmten, liegt allein an der nach außen als stabilitätsfördernd wahrgenommenen Präsenz des IWF im Land, die jedoch 2004 enden soll.

#### **3.2.4. Privateigentum**

Eigentumsrechte und die Regulierung des Eigentumserwerbs sind formal gesetzlich definiert, gleichzeitig jedoch das Objekt informaler Verfahren des Klientelismus und der Korruption. Staatsunternehmen und Monopole, die teilweise noch immer von Suharto-cronies und Militärs gehalten werden, dominieren strategische Wirtschaftssektoren. Die Privatisierung staatlicher Unternehmen ist im Beobachtungszeitraum nur sehr langsam vorangeschritten. 2001 etwa wurden nur zwei von geplanten 16 Unternehmen privatisiert; die dabei erzielten Einnahmen beliefen sich nur auf etwa die Hälfte der zuvor veranschlagten 630 Mio. US-Dollar. Die Veräußerung von Staatsbetrieben ist vor allem von der DPR blockiert worden, die sich dabei von nationalistischen Motiven, speziell der Sorge um eine angebliche Fremddominierung der indonesischen Wirtschaft, leiten ließ.

#### **3.2.5. Welfare Regime**

Das Suharto-Regime war um den Ausbau des sozialen Netzes bemüht. Im Gesundheitsbereich wurde ein Netzwerk lokaler Gesundheitszentren (puskesmas)

aufgebaut, deren Qualität jedoch in vielen Fällen mangelhaft blieb und die für Familien mit niedrigen Einkommen aufgrund der zu entrichtenden Gebühren kaum zugänglich waren. Hinsichtlich der Anzahl der Krankenhausbetten im Verhältnis zur Bevölkerungszahl gehörte Indonesien in den 90er Jahren zu den Schlusslichtern unter den Entwicklungsländern. Auch bei der Reduzierung der Säuglingssterblichkeit ist Indonesien hinter anderen Staaten Südostasiens, etwa den Philippinen und Thailand, zurückgeblieben. Erfolgreicher war die Regierung in den vergangenen zwei Jahrzehnten im Bereich der Armutsbekämpfung – insbesondere als Ergebnis der auf Preisstabilität für Grundnahrungsmittel und massive Steigerung der Reisproduktion abzielenden Ernährungspolitik.

Zwar war die Regierung nach der Krise zum Teil durchaus erfolgreich darum bemüht, durch die Stärkung sozialer Netze die Krisenfolgen für die am stärksten betroffenen Bevölkerungsgruppen abzufedern (z. B. durch Einrichtung des Social Safety Net Scholarship Program), insgesamt überforderte die Bekämpfung der nach 1997 zunächst massiv angestiegenen Armut jedoch die staatlichen Handlungskapazitäten und ist nur im Zusammenwirken mit dem expandierenden NGO-Sektor und internationaler Assistenz möglich gewesen. Im Februar 2003 kündigte die ADB die Gewährung eines „rural poverty eradication grant“ von 15 Mio. US-Dollar über die kommenden acht Jahre an, der die Aktivitäten anderer Geber, wie des Japan Fund, ergänzt.

Die indonesische Gesellschaft ist ethnisch und regional stark heterogen. Während der HPI (Human Poverty Index) in Jakarta mit 15,5% den besten Wert erreicht, bildet West-Kalimantan mit 38,7% das Schlusslicht (Werte für 2000). Dass die sozioökonomische Ungleichheit aber heute geringer ausfällt als vor zwei oder drei Jahrzehnten, ist vor allem der Erfolg der langen Phase des Wirtschaftswachstums in Kombination mit der Bildungsoffensive des Suharto-Regimes, als deren Ergebnis heute praktisch allen Indonesiern zumindest der Zugang zum primären Bildungssektor garantiert ist.

Geschlechterspezifische Chancenungleichheiten haben sich in den 1990er Jahren signifikant verringert, was in einem verbesserten weiblichen Zugang zu Bildung und zum Arbeitsmarkt zum Ausdruck kommt. Der Anteil von Frauen an der Gesamtzahl der Beschäftigten stieg von 25% (1990) auf 37% (1999). Die durchschnittliche Anzahl der Schuljahre für Mädchen stieg im gleichen Zeitraum von 4,7 auf 6,1. 1996 belief sich der weibliche Anteil im sekundären Bildungssektor auf 41% (1980: 23%) und im tertiären Sektor sogar auf 50% (1980: 35 %).

In der paternalistischen Kultur Indonesiens ist Frauen der Zugang zu öffentlichen Ämtern jedoch weiterhin erschwert, wie es gleichzeitig am politischen Willen mangelt, umfassende gender-spezifische Reformen einzuleiten. Insgesamt sind sowohl soziale Netze als auch Einrichtungen zum Ausgleich krasser sozialer Unterschiede somit zum Ende der Beobachtungsperiode besser ausgebaut als jemals zuvor in der Geschichte Indonesiens, doch stehen diese in ihrer Qualität denen der meisten anderen Länder Südostasiens nach.

### **3.2.6. Leistungsstärke**

Nach einem massiven Rückgang des BIP um 13,7% 1998 und einem leichten Anstieg um 0,2% 1999, fielen die Zuwächse seit 2000, dem ersten vollen Jahr der wirtschaftlichen Erholung, mit 4,8 (2000), 3,3% (2001) und geschätzten 3,2% (2002) wieder höher aus, ohne dass jedoch bisher das Vor-Krisen-BIP wieder erreicht werden konnte. Für 2003 erwartet die ADB einen Anstieg um 4,4%. Das Wachstum beruhte jedoch vor allem auf privatem Konsum und Ausgaben der öffentlichen Hand und weniger auf privatwirtschaftlichen Investitionen. Während das BIP seit 1999 kontinuierlich angestiegen ist, hat sich das Investitionsaufkommen seit dem Ausbruch der Krise im jährlichen Durchschnitt reduziert.

Ohne deutlich ansteigende Privatinvestitionen erscheint ein nachhaltiges Wachstum der indonesischen Volkswirtschaft mittelfristig nicht möglich. Verbesserte makroökonomische Daten für die Jahre 2001 und 2002 sind insbesondere das Ergebnis des im Ganzen erfolgreichen Stabilisierungsprogramms des IWF, das vor allem in einer verbesserten Geldpolitik resultierte, die sich wiederum günstig auf die Inflationskontrolle auswirkte. 2002 belief sich die Inflation auf 11% (geschätzt), 0,5% weniger als im Vorjahr. Obwohl sich die Auslandsverschuldung in Prozent der Exporte 2002 (199) gegenüber 2001 (210) leicht reduziert hat, ist ein weit reichender Abbau der gesamten öffentlichen Verschuldung (extern und intern) aufgrund der Langzeitimplikationen der Krise nach Einschätzung der ADP im laufenden Jahrzehnt nicht zu erwarten. Die Arbeitslosenquote erreichte mit offiziell angegebenen 8,1% 2001 (der tatsächliche Wert dürfte zwischen 15 und 20% liegen) ihren höchsten Stand seit der ersten massiven Wirtschaftskrise der frühen 60er Jahre.

### 3.2.7. Nachhaltigkeit

Ökologische Verträglichkeit ist dem Wachstumsstreben deutlich nachgeordnet und institutionell kaum verankert. Die schweren Waldbrände von 1997/98, die Indonesien und seine Nachbarländer monatelang in eine Smogwolke hüllten und die schwerste ökologische Katastrophe des Jahrzehnts darstellten, waren von illegalen, aber behördlich geduldeten Brandrodungen indonesischer Großgrundbesitzer ausgelöst worden. Zudem werden in Indonesien jährlich zweieinhalb bis drei Millionen Hektar Regenwald abgeholzt, etwa 70 Prozent davon illegal.

Gab es im Jahr 1950 noch etwa 162 Millionen Hektar Regenwald, waren es 2000 nur noch 98 Millionen Hektar. Die illegalen Abholzungen sind die Folge des lukrativen Geschäfts mit Palmöl sowie des – auch mit internationaler Entwicklungshilfe geförderten – Baus zu vieler und zu großer Papier- und Zellstoffwerke, die ihren Betrieb nur durch massive Ausbeutung immer neuer Naturwälder in Gang halten können. Die Implementierung neuer Umweltvorschriften stößt regelmäßig auf Probleme, bedingt durch Geldmangel, fehlendes Umweltbewusstsein und Mangel an ausgebildetem Personal.

Die staatlichen Investitionen in den Bildungssektor haben seit dem Beginn des wirtschaftlichen Reformprogramms in den 80er Jahren deutlich zugenommen, gefördert wurde aber vornehmlich der primäre Bildungssektor unter Vernachlässigung des Hochschulbereichs, in den nur 13% des Budgets für Bildung fließen. Ende der 90er Jahre gab es etwa 75 staatliche und circa 1200 private Hochschulen. 1999 initiierte die Regierung ein Pilotprojekt, durch das vier staatliche Universitäten Autonomie erhielten; die übrigen tertiären Bildungseinrichtungen sollen folgen. Ziel ist vor allem, die Effizienz des Bildungsmanagements zu erhöhen. Insgesamt liegt Indonesien mit einem Anteil der Bildungsausgaben von 1,4% des BIP deutlich unter dem regionalen Durchschnitt mit der Folge signifikanter Defizite in den Bereichen Forschung und Entwicklung.

## 4. Zurückgelegte Wegstrecke

(1) *Demokratie:* Im Zuge des Demokratisierungsprozesses haben sich politische Partizipation auf breiter Front stark und Rechtsstaatlichkeit, trotz noch immer vorhandener informaler Schranken, etwas gegenüber der Situation vor 1998 verbessert. Hinsichtlich der Staatlichkeit ist jedoch eher eine Verschlechterung zu konstatieren. Der Bombenanschlag von Bali, wie auch die ethnisch oder religiös



motivierten gewaltsamen Auseinandersetzungen in einigen Landesteilen, sind als Indiz für die mangelnde Durchsetzung des staatlichen Gewaltmonopols zu werten.

Der Konsolidierungsgrad der Demokratie hat sich seit den Wahlen in Einzelaspekten, vor allem als Ergebnis der Verfassungsänderungen und der teilweise damit im Zusammenhang stehenden Reduzierung der soziopolitischen Rolle des Militärs deutlich verbessert. Der Entwicklungsstand Indonesiens hat sich, vor allem als Folge der Krise zwischen 1995 (HDI: 0,681) und 2000 (0,684) nicht verändert.

(2) *Marktwirtschaft*: Die institutionellen Rahmenbedingungen marktwirtschaftlichen Handels haben sich formal verbessert, sind aber weiterhin ausgeprägten informellen Schranken unterworfen. Auf den gesamten Beobachtungszeitraum bezogen, hat sich die gesamtwirtschaftliche Entwicklung (Rückgang des BIP um 1,6%) verschlechtert. Nach der massiven Rezession des Jahres 1998 ist das BIP jedoch zwischen 1999 und 2002 wieder um insgesamt 11,5% angewachsen. Angesichts hoher Verschuldung und träger, rückläufiger Investitionstätigkeit – das Gesamtvolumen des FDI hat sich auf etwa die Hälfte des Vor-Krisen-Hochs reduziert bei zusätzlich geringem inländischen Investitionsvolumen – hat sich die Qualität der Rahmenbedingungen seit 1999 nicht wesentlich verändert; eine Qualitätsverbesserung ist lediglich gegenüber dem Krisenjahr 1998 feststellbar.

### Entwicklung sozioökonomischer Modernisierungsindikatoren

	HDI	GDI	GDP- Index	UN- Education Index	Politische Reprä- sentation von Frau- en	BIP p.c. (\$, PPP)
1998	0,670	0,664	0,55	0,79	13%	2.651
2001	0,682	0,677	0,56	0,80	8,0%	2.940

Quellen: UNDP, Human Development Report, 2000, 2003.

### Entwicklung der makroökonomischen Grunddaten (1998-2002)

	1998	1999	2000	2001	2002 (geschätzt)
Wachstum des BIP in %	-13,1	0,2	4,8	3,3	3,2
Außenhandel					
Exportwachstum in %	-10,5	1,7	27,6	-9,8	10,5
Importwachstum in %	-30,9	-4,2	31,9	-12,2	10
Inflation in %	80	20,5	3,5	11,5	11
Arbeitslosigkeit in %	5,5	6,4	6,1	8,1	n.v.
Haushaltsdefizit in % des BIP	-3,7	- 1,6	-3,2.	- 4,2	-3,2
Leistungsbilanzsaldo in Mrd. US\$	4,1	5,8	4	8	11,5

Quellen: Dresdner Bank 2002: Indonesien: Licht und Schatten, [http://www.dresdner-bank.de/meta/kontakt/01\\_economic\\_research/05\\_emerging\\_markets\\_2/ldk\\_ri\\_Indonesien.pdf](http://www.dresdner-bank.de/meta/kontakt/01_economic_research/05_emerging_markets_2/ldk_ri_Indonesien.pdf) ADB: Asian Development Outlook 2002 update, [http://www.adb.org/documents/books/ado/2002/Update/southeast\\_asia.pdf](http://www.adb.org/documents/books/ado/2002/Update/southeast_asia.pdf); ADB: Asian Development Outlook 2002, <http://www.adb.org/Documents/Books/ADO/2002/ino.asp>; ADB: Asian Development Outlook 2001, <http://www.adb.org/Documents/Books/ADO/2001/ino.asp>; Landesbank Rheinland-Pfalz, Länderbericht Indonesien, März 2002, [http://www.lrp.de/m6\\_ausland/download/m612indo.pdf](http://www.lrp.de/m6_ausland/download/m612indo.pdf) [accessed 10/02/2003].

## **5. Bewertung des Transformationsmanagements**

### **5.1. Schwierigkeitsgrad**

Mit einem BIP p.c. von 3043 US\$ gehört Indonesien zur Gruppe der „middle income countries“. Der UN-Education-Index von 0,79 weist dem Land einen Platz in der untersten Kategorie zu. Indonesien ist eine ethnisch stark heterogene Gesellschaft mit einem Anteil ethnischer Minderheiten von etwa 60%. Sozial, ethnisch und religiös begründete gewaltsame Konflikte oder bürgerkriegsähnliche Zustände (Molukken, Aceh, Kalimantan) und Terrorismus (Bali) haben im Beobachtungszeitraum an Intensität zugenommen. Auf der Grundlage schwacher zivilgesellschaftlicher Traditionen hat der politische Transformationsprozess erste Ansätze einer demokratiestützenden politischen Kultur und einen rasch wachsenden NGO-Sektor hervorgebracht. Hinsichtlich der Rechtsstaatlichkeit hat Indonesien gerade eben einen mittleren Stand erreicht, während die institutionelle Stabilität gegenwärtig noch als niedrig zu kategorisieren ist.

### **5.2. Zielsicherheit**

Der erfolgreiche Prozess der Verfassungsänderungen, die 2001 begonnene Dezentralisierungspolitik und eine an IWF-Vorgaben orientierte Wirtschaftspolitik sprechen für eine langfristig orientierte Politik. Während jedoch die Ziele in weiten Bereichen richtig gesetzt sind, werden diese vor allem im ökonomischen Planungsbereich nicht selten gegenüber kurzfristigen Nutzenerwägungen zurückgestellt (die Verschuldungsproblematik ist ein Beispiel).

Auch mangelt es in etlichen Fällen an der erfolgreichen Implementierung der geplanten Maßnahmen. So begann die Regierung am 1. Januar 2001 mit dem umfangreichen Transfer politischer Macht und der Zuständigkeiten für Bildung, Gesundheit, regionale Verkehrswege und Umweltmanagement auf regionale Regierungseinrichtungen. Mangelnde Aufsicht des Transferprozesses und die Satzung eindeutiger Normen und Regeln haben jedoch zu einer Verschlechterung der Qua-

lität öffentlicher Dienstleistungen geführt. Mit Blick auf kurzfristige Nutzenmaximierung sind etliche lokale Regierungen dazu übergegangen, neue Steuern ohne Rücksicht auf deren wachstums- und investitionshemmende Wirkung zu erheben; eine Ausrichtung lokaler Politik am Grundsatz der Nachhaltigkeit im Allgemeinen und Schutz natürlicher Ressourcen im Speziellen finden praktisch nicht statt. Auch für andere Bereiche gilt, dass die Zentralregierung zwar um Umsetzung ihrer Reformankündigungen bemüht ist, Schlüsselakteure aber gegeneinander arbeiten und, wie gerade die Zentralisierungspolitik zeigt, einzelne Politiken kontraproduktiv auf andere Politiken wirken.

Die staatlich verbürgte Gewährung zentraler Bürger- und Menschenrechte hat sich seit dem Sturz des Suharto-Regimes signifikant verbessert. Darüber hinaus ist die Regierung jedoch nur bedingt in der Lage, eine umfassende Erwartungssicherheit für das Leben ihrer Bürger zu gewährleisten. Insbesondere mangelt es an Schutz vor außerstaatlicher Gewaltanwendung. Rechtssicherheit und stabile wirtschaftliche Rahmenbedingungen sind noch nicht gegeben.

### **5.3. Effektive Ressourcennutzung**

Zwar bemüht sich die Regierung, nicht zuletzt unter dem Druck des IWF-Regimes, um effiziente Ressourcennutzung, ist dabei aber nur bedingt erfolgreich. Staatliches Verwaltungshandeln ist als Folge unzureichender finanzieller Ausstattung der Bürokratie, unbefriedigender Aus- und Weiterbildung der öffentlichen Bediensteten, widersprüchlicher Gesetzgebung und Korruption in weiten Bereichen ineffizient. Vor allem auf kommunaler Ebene ist die Transparenz von Verwaltungsplanung und -vollzug noch deutlich eingeschränkt. Das 2001 begonnene Dezentralisierungsprogramm hat aufgrund zum Teil widersprüchlicher und überhastet verabschiedeter Gesetze tendenziell eher zur Verringerung der Verwaltungseffizienz geführt. Auf nationaler Ebene haben sich Transparenz, Berechenbarkeit und Fairness des Handelns der Zoll- und Steuerbehörden seit 1998 verschlechtert.

Im Beobachtungszeitraum hat die Regierung die angekündigten und vom IWF angemahnten Reformen partiell umsetzen können. Wesentliche Reformagenden sind jedoch noch offen. Indonesien benötigt ein jährliches BIP-Wachstum von 6%, um signifikante Fortschritte bei der Reduzierung von Armut und Arbeitslosigkeit erzielen zu können. Bisher gelang es der Regierung trotz mehrfacher Ankündigungen nicht, zentrale Rahmenbedingungen für die wirtschaftliche Konsoli-

dierung, wie den Abbau öffentlicher Schulden, eine durchgreifende Reform des Bankensektors und die Umsetzung von Politiken zur Verbesserung des Investitionsklimas, zu schaffen. Der Reformwille ist jedoch erkennbar.

Der Regierung ist es bisher nicht gelungen, eine angemessene Arbeitsmarktpolitik umzusetzen, die geeignet wäre, ein Gleichgewicht zwischen Arbeitnehmerschutz und Bewahrung eines flexiblen Arbeitsmarktes herzustellen. Im Bereich der demokratischen Transformation liegt die größte Herausforderung im Aufbau eines effizienten, unabhängigen Justizsektors. Im November 2002 verabschiedete die DPR ein umfangreiches, 72 Artikel umfassendes Anti-Korruptionsgesetz, dessen Wirksamkeit sich jedoch noch erweisen muss. Einstweilen ist Korruption weiterhin ein Wesensmerkmal der Staats- und Verwaltungskultur. Mit einem Wert von 1,6 auf dem Corruption Perception Index 2002 belegt Indonesien Rang 96 unter 102 Staaten. Damit hat sich der CPI-Wert gegenüber 1997 (2,72), dem letzten Jahr des Suharto-Regimes, sogar deutlich verschlechtert. Korruption wird jedoch inzwischen konsequenter strafrechtlich geahndet als zu Beginn des Beobachtungszeitraums.

In einer deutlich heterogenen Nation wie Indonesien, die sich kaum auf ein gewachsenes gemeinsames kulturelles Erbe berufen kann und daher im Zuge des Nation-building-Prozesses der Schaffung konstruierter Symbole (Pancasila, selbst die nationale Sprache Bahasa Indonesia etc.) bedurfte, sind die Traditionsbestände abgesehen von der identitätsstiftenden Erfahrung des Unabhängigkeitskampfes gegen die Niederlande 1945-1949, zu schwach ausgeprägt, um reformunterstützend wirken zu können. Die kurze demokratische Periode der 50er Jahre eignet sich wegen ihres Scheiterns ebenso wenig als Referenz.

#### **5.4. Gestaltungsfähigkeit**

Veränderungen im politischen Bereich (z. B. Verfassungsänderungen, Reduzierung der Stellung und Rolle des Militärs) und im wirtschaftlichen Sektor (z. B. erste Anzeichen einer Haushaltskonsolidierung) deuten die Lernfähigkeit der zentralen politischen Akteure an. Das Ansehen und der Einfluss der Megawati-Regierung ist jedoch gering. Zwar verfügt Megawati über eine höhere Legitimität als ihr Vorgänger Wahid, doch ist die politische Autorität der Administration insgesamt nicht ausreichend, um die Einleitung und Fortsetzung von Reformen zu fördern. Allokative Effekte staatlichen Handelns werden berücksichtigt, wobei Fehlsteuerungen ökonomischer Ressourcen unübersehbar sind.

Die schleppend voranschreitende Privatisierung von Staatsunternehmen zeigt, dass nicht immer die notwendigen Anstrengungen unternommen werden, die allokativen Effizienz der Märkte zu verbessern. Die reformorientierten Akteure sind zu strategischem Handeln fähig, wie u. a. die mit Klugheit und Weitsicht vollzogenen Verfassungsänderungen demonstrieren. Hier ist auch der Handlungsspielraum richtig eingeschätzt worden, da eine neue Verfassung derzeit nicht konsensfähig ist und am Widerstand zentraler Akteure gescheitert wäre. Gravierende Fehler sind jedoch beim bisherigen Verlauf der Dezentralisierungspolitik unterlaufen, die nicht mit der nötigen Weitsicht konzipiert und implementiert worden ist.

Fraglich ist auch, ob die politischen Akteure in der Nachfolge des Bombenattentats von Bali das nötige Feingefühl bei der Wahl ihrer Instrumente und Strategien bewiesen haben. Zwar deutet alles auf den Fortbestand der Trennung von Staat und Religion hin; die Gefahr einer landesweiten Radikalisierung des indonesischen Islam scheint gebannt zu sein. Jedoch eröffnen die nach Bali verabschiedeten Anti-Terrorismusgesetze dem Militär und der Polizei in potenziell demokratieschädlicher Weise neue Spielräume. Der Terrorismusbegriff wird sehr weit gefasst, so dass auch sezessionistische Bewegungen sowie in Einzelfällen auch Oppositionelle als Terroristen klassifiziert werden können.

## **5.5. Konsensbildung**

Abgesehen von rudimentärer Übereinstimmung hinsichtlich der Generalziele Konsolidierung der Demokratie und Marktwirtschaft besteht unter den zentralen Akteuren kein Konsens über die Strategien zur Erreichung dieser Ziele. Nicht abschließend geklärt sind beispielsweise das zukünftige Verhältnis zwischen Staat und Religion, die institutionelle Stellung von Parlament und Präsident, das Ausmaß des Dezentralisierungsprozesses oder die Rolle von Staatsunternehmen und der Umfang der Privatisierungspolitik. Politische Parteien, Regierungsbehörden, Intellektuelle und eine wachsende Zahl an NGOs und anderen zivilgesellschaftlichen Akteuren konkurrieren untereinander sowohl hinsichtlich der Zielvorstellungen als auch der konkreten Reformkonzepte.

Die Streitkräfte sind zwar erstmals seit 40 Jahren einem zivilen Verteidigungsminister unterstellt worden; eine graduelle Reduzierung der soziopolitischen und außenpolitischen Rolle der TNI ist unverkennbar, doch handelt es sich dabei noch nicht um einen „Pakt“ zwischen zivilen und militärischen Akteuren, der Interven-

tionen der Streitkräfte die Basis entziehen würde. Insgesamt fällt das Urteil über die Fähigkeit der politischen Reformer zur Kontrolle von Veto-Akteuren gemischt aus. Während etwa die Veto-Macht der etwa ein Dutzend radikalen islamischen Gruppen erheblich eingeschränkt ist, besteht kaum Kontrolle über reformblockierende Akteure.

Im Beobachtungszeitraum haben sich ethnische, religiöse und regionale Konfliktlinien gegenüber der autoritären Epoche vertieft, wobei die Regierung insgesamt nicht in der Lage zu einer effizienten Bearbeitung dieser „cleavages“ gewesen ist. Die Wirtschaftskrise einerseits und die zunehmende Entstehung zivilgesellschaftlicher Strukturen und Akteure haben auch die Solidaritätsbereitschaft wachsen lassen, wobei ein wesentlicher Input der Regierung nicht feststellbar ist.

Die politische Elite ist ansatzweise und selektiv bereit, die Notwendigkeit einer Aufarbeitung historischer Unrechtstaten anzuerkennen. Dies gilt, mit Einschränkungen, für die Bewältigung der in Ost-Timor begangenen Menschenrechtsverletzungen, ohne dass bisher jedoch ein umfassender Versöhnungsprozess in Gang gekommen wäre. Zurückhaltung besteht weiterhin hinsichtlich der Aufarbeitung des vom jungen Suharto-Regime initiierten Massenmordes an bis zu einer Million mutmaßlicher Kommunisten, viele davon ethnische Chinesen, in der zweiten Hälfte der 60er Jahre.

Auch im Bereich der Wirtschaftsreformen war die Konsensbildung nur sehr eingeschränkt erfolgreich. Dies gilt in erster Linie für die Vermittlung der harten Einschnitte im Rahmen des Strukturanpassungsprogramms, das die Regierung in Kooperation mit dem Internationalen Währungsfonds in den letzten Jahren durchgeführt hat. Die notwendigen Preiserhöhungen etwa für Elektrizität, Telekommunikationsdienste und Treibstoffe konnten der Bevölkerung nicht als notwendige Maßnahmen vermittelt werden, sondern wirkten in der Öffentlichkeit vielfach wie ein „ausländisches Diktat“ zur Schwächung der indonesischen Wirtschaft. Nicht zuletzt der Umstand, dass auch einige Mitglieder der Regierung selbst diese Ressentiments populistisch für eigene politische Zwecke schürten, verhinderte, dass die Regierung wichtige Reformmaßnahmen (etwa im Bereich der Privatisierung von Staatsunternehmen) gesellschaftlich vermitteln und durchsetzen konnte.

### **5.6. Internationale Zusammenarbeit**

Die politischen Akteure Indonesiens sind zur Zusammenarbeit mit dem IWF verpflichtet und haben die Hilfeleistungen weitgehend gezielt im Hinblick auf die

Erfordernisse der wirtschaftlichen Transformation genutzt. Außerdem besteht eine Kooperation mit einer Vielzahl internationaler Geber. Alle umfassenderen Projekte der internationalen Assistenz sind jedoch konditioniert, um Lernprozessen und Verhaltensänderungen unter den politischen Akteuren Indonesiens Vorschub zu leisten. Kredite der ADB beispielsweise sind an Fortschritte in den Bereichen Korruptionsbekämpfung, Rechtsreform, Dezentralisierung, Bildung und Gesundheit, Umweltschutz und Verbesserung der Infrastruktur geknüpft. Die Regierung versucht sich als berechenbarer Partner zu präsentieren, stößt dabei jedoch auf selbst und fremdverschuldete Grenzen. In den Beziehungen zu den USA sieht sich die Megawati-Regierung dem Dilemma ausgesetzt, einerseits – allein schon aufgrund handelspolitischer Erfordernisse – ein konfliktfreies Verhältnis aufrechterhalten zu wollen, andererseits mit Rücksicht auf anti-amerikanische Stimmungen innerhalb der Bevölkerung und die Interessen islamischer Gruppen, die nötige Distanz zu Washington im Krieg gegen den Terrorismus zu wahren.

Die Risk Ratings für Indonesien haben sich vor allem als Folge des Bombenattentats von Bali weiter verschlechtert. Lloyd's Insurance Committee hat Indonesien als Kriegszone eingestuft (mit 20 weiteren Ländern wie Israel, Oman, Pakistan, Angola, Libyen, Kongo, Liberia etc.). Dadurch verteuern sich die Versicherungsraten für den internationalen Handel mit Indonesien beträchtlich, wodurch die Wettbewerbsfähigkeit der ohnehin geschwächten Wirtschaft zusätzlich leidet.

Der Doktrin einer „unabhängigen und aktiven“ Außenpolitik folgend ist Indonesien seit der Unabhängigkeit einer der geschäftigsten und einflussreichsten südostasiatischen Staaten in den internationalen Beziehungen gewesen. Auch im Beobachtungszeitraum haben sich die politischen Akteure, von kurzen Zeitabschnitten der Passivität abgesehen, aktiv um Ausbau und Vertiefung internationaler Kooperationsbeziehungen bemüht. Indonesien zählt nach wie vor zu den politisch einflussreichsten Staaten innerhalb der ASEAN, des ASEAN Regional Forum (ARF), der ASEAN Plus Three (ATP) Gruppe, oder der APEC.

## 6. Gesamtbewertung der Lage und der Leistung

Dieses Gutachten kommt zu folgenden abschließenden Bewertungen:

(1) *Ausgangsbedingungen:* Angesichts der Länge autoritärer Herrschaft waren die Ausgangsbedingungen der politischen Transformation, deren Beginn in etwa mit dem Anfang des Beobachtungszeitraums zusammenfällt, schwierig. Marktwirtschaftliche Strukturen in nennenswertem Umfang bestanden schon seit Mitte der 80er Jahre, die sich jedoch auf Dauer nicht als funktions- und leistungsfähig erwiesen. So beruhte das beeindruckende Wirtschaftswachstum während der Suharto-Herrschaft in ökonomischen Kernsektoren, wie Energie, auf Staatsmonopolen.

Die neue, aus demokratischen Wahlen vom Juni 1999 hervorgegangene politische Elite, sah sich mit der Notwendigkeit eines umfassenden politischen und wirtschaftlichen Neubeginns konfrontiert. Nicht nur hatte die massive Wirtschaftskrise der Jahre 1997 und 1998 das BIP um mehr als 13% schrumpfen lassen, auch bestand angesichts regionaler Sezessionsbewegungen und ethnisch und religiös motivierter bürgerkriegsähnlicher Gewalt in mehreren Landesteilen die Notwendigkeit, die Nation „neu zu erfinden“. Regierungshandeln im Beobachtungszeitraum stellte sich somit vor allem als Versuch des Krisenmanagements dar, das kaum Raum für eine Vertiefung der politischen und wirtschaftlichen Transformation gelassen hat.

(2) *Stand und Wegstrecke:* Angesichts der Tatsache, dass Indonesien für etwa vier Jahrzehnte unter autoritärer Herrschaft stand, ist die seit 1998 zurückgelegte Wegstrecke der demokratischen Transformation auf den ersten Blick beachtlich lange. Von einigen maßgeblichen, demokratiefördernden Verfassungsänderungen abgesehen, ist es den politischen Akteuren jedoch nicht gelungen, die politische Transformation qualitativ zu intensivieren.

Der 2001 begonnene Dezentralisierungsprozess ist überhastet und unüberlegt implementiert worden. Nicht gelungen ist zudem eine effiziente Bekämpfung der Korruption – im Gegenteil: Ihr Niveau ist seit 1998 sogar noch gestiegen. Defizite bestehen zudem in den Bereichen institutionelle Effizienz und Stabilität des Regierungssystems, Rechtssicherheit, Nachhaltigkeit sowie im Bildungs- und Gesundheitssektor. Die Blockademacht von Veto-Akteuren, insbesondere der Streitkräfte, konnte nur partiell beschnitten werden.



Die marktwirtschaftliche Transformation im Beobachtungszeitraum unterlag dem Regime des IWF. Während sich die makroökonomischen Daten seit 2000 wieder verbessert haben, hat Indonesien noch nicht wieder den Vor-Krisen-Stand der wirtschaftlichen Entwicklung erreicht. Problematisch stellt sich weiterhin die hohe Staatsverschuldung dar, mit deren Abbau im laufenden Jahrzehnt angesichts der Langzeitfolgen der Krise kaum zu rechnen ist. Rückläufige Investitionen, zurückgehende Einnahmen aus dem Tourismusgeschäft, ein weiterhin maroder Bankensektor, die höchste Arbeitslosigkeit seit vier Jahrzehnten, eine unzureichende Antimonopol- und Wettbewerbspolitik, der Fortbestand klientelistischer Strukturen und die schleppende Privatisierungspolitik, kennzeichnen eine insgesamt kurze Wegstrecke, die seit Beginn des Bewertungszeitraums zurückgelegt wurde.

(3) *Management*: Das Fazit der relativen Gestaltungsleistung der Akteure fällt insgesamt negativ aus. Der politische Transformationsprozess hat zwar einerseits an Zielsicherheit und Erfolgsaussichten gewonnen. Letztlich werden aber erst die Wahlen 2004 zeigen, inwieweit die vorgenommenen Verfassungsänderungen und die Bemühungen um eine institutionelle Stabilisierung des demokratischen politischen Systems Früchte tragen.

Während man der Regierung Defizite bei der Umsetzung wirtschaftspolitischer Reformen aufgrund der äußerst schwierigen strukturellen Rahmenbedingungen nicht in vollem Umfang anlasten kann, sind doch Defizite des Managements offensichtlich. Obwohl beispielsweise die Notwendigkeit zur Stärkung des privaten Sektors anerkannt ist, wurde die Chance zu einer Privatisierung von Staatsunternehmen in Schlüsselsektoren aus politisch-nationalistischen Gründen und um den Interessen von Veto-Akteuren gerecht zu werden, nur sehr unzureichend genutzt. Auch ist die Regierung ihrer Ankündigung einer Öffnung und Liberalisierung des Bankensektors nicht nachgekommen und kontrolliert 80% der Vermögenswerte.

## **7. Ausblick**

Entscheidende Bedeutung für den weiteren Reformprozess kommt dem Engagement des IWF zu, das trotz schlechter Wirtschaftsdaten in Schlüsselsektoren insgesamt stabilisierend gewirkt hat. Das IWF-Mandat endet 2004, wobei die Möglichkeit einer Verlängerung besteht. Allerdings konnte darüber unter den politischen Entscheidungsträgern noch kein Konsens erzielt werden. In politischer Hinsicht werden die 2004 anstehenden Wahlen zum Parlament (DPR) und die erstmals vorgesehene Direktwahl des Präsidenten entscheidende Indizien zu den Sta-

bilitätsperspektiven des noch fragilen politischen Institutionengefüges liefern. Das Rennen um die Präsidentschaft ist noch völlig offen.

Unwahrscheinlich ist, dass die Parlamentswahlen wesentliche Änderungen des Parteienspektrums mit sich bringen werden. Eher ist mit Machtverschiebungen im Verhältnis der schon 1999 siegreichen vier großen Parteien zu rechnen. Der Wegfall reservierter Sitze im Parlament für die Streitkräfte wird deren politischen Einfluss reduzieren, wenngleich nicht vollständig eliminieren – zu stark ist die sozio-politische Rolle des Militärs im nationalen Bewusstsein verankert. Dringend notwendig erscheint eine verfassungsrechtliche Klärung des institutionellen Verhältnisses zwischen Legislative und Exekutive.

Mittelfristig liegen die Schlüsselaufgaben der demokratischen und marktwirtschaftlichen Reformen vor allem in den Bereichen Korruptionsbekämpfung, Rechtsstaatlichkeit, Reform der vorhandenen Markt- und Wettbewerbsordnung, Bekämpfung der Arbeitslosigkeit, erfolgreiche Umsetzung der Dezentralisierung, Durchsetzung effizienten Verwaltungshandelns und der Sicherung der Nachhaltigkeit ökonomischer Entwicklung.