

DEZENTRALISIERUNG IN INDONESIEN:

DER DRITTE WEG ZWISCHEN FÖDERALISMUS UND ZENTRALISMUS

|| Ulrich Klingshirn

In diesem Artikel werden die demokratischen Reformen in Indonesien unter dem dritten Präsidenten dieses Landes, Professor B. J. Habibie, behandelt, insbesondere die Dezentralisierung des Staatsaufbaus in Indonesien. Es werden grundlegende Aspekte dieser Staatsform analysiert, wie das Verhältnis der Kompetenzen von Zentralstaat zu autonomen Regionen, Formen der Fiskaldezentralisierung und die Auswirkungen für die regionale Entwicklung in Indonesien.

Die Diversität von Indonesien als politische Herausforderung für die Staatsstruktur

Nach einer Diktatur von 31 Jahren trat der zweite Präsident Indonesiens, Suharto, am 21.05.1998 auf Druck des indonesischen Parlamentes zurück. Im Staatsaufbau setzte er auf zentralistische Strukturen mit einer Konzentration auf die Hauptstadt Jakarta und die Hauptinsel Java. Diese Konzentration

führte zu großen regionalen Disparitäten zwischen den westlichen und östlichen Landesteilen in der sozio-ökonomischen Entwicklung. So besteht Indonesien nicht nur aus Jakarta und Java, sondern aus über 17.000 Inseln, von denen knapp 6.000 bewohnt sind. Die über 250 Millionen Einwohner teilen sich in über 300 verschiedene Ethnien auf.¹ Sie sprechen rund 250 Regionalsprachen und mindestens noch einmal so viele Dialekte. Zum gegenwärtigen Zeitpunkt bestehen in Indonesien 34 Provinzen mit 415 autonomen Landkreisen und 93 autonomen Städten.² Allein im Zeitraum von 1999 bis 2013 entstanden 217 neue autonome Regionen, wobei die Landkreise und kreisfreien Städte in Indonesien wesentlich größere Kompetenzen haben als etwa Gebietskörperschaften in Deutschland. Die Ernennung einer autonomen Region basiert auf einer Analyse verschiedener Indikatoren, wie Größe der Bevölkerung und Bereit-



Quelle: TUBS (2012): Karte der politischen Gliederung von Indonesien, URL https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Indonesia_administrative_divisions_-_de_-_colored.svg [10.01.2016].

stellung zentralörtlicher Versorgungs- und Dienstleistungsfunktionen. In der Tendenz zeigt sich, dass Städte und Landkreise mit mehr als 150.000 Einwohnern den Status einer autonomen Region erhalten, wobei dessen Festlegung durch ein Gesetz der Zentralregierung legalisiert wird.

Diese Diversität Indonesiens verdeutlicht die Schwächen eines zentralistischen Systems, das unter Suharto ausgebildet worden ist. In der Tat kam es in der Übergangsphase nach dem Rücktritt des Präsidenten zu gewaltsamen Protesten und Aufständen in den sogenannten äußeren Inseln, wie beispielsweise auf Sumatra, Sulawesi und Kalimantan. Die Politiker dieser Regionen forderten größere Mitspracherechte in der Politik Indonesiens und eine gerechtere Verteilung der Finanzmittel zur Entwicklung ihrer Regionen. Ein weiteres Motiv ist auch die starke Identifikation der Bevölkerung mit ihrer Region, die sich im unterschiedlichen kulturellen Erbe und religiösen Orientierungen widerspiegelt.³

Regionale Unruhen in Indonesien nach der Einführung der jungen Republik – Indonesien im Jahr 1949

Diese Fakten verdeutlichen, dass während des Transformationszeitraums nach dem Sturz Suhartos die nicht zu unterschätzende Gefahr einer territorialen Desintegration und der Aufsplitterung des Staates Indonesiens in unabhängige Provinzen bestand. Unter dem Eindruck des Zerfalls des föderalen Staates Jugoslawien in den 80er Jahren wurde in der Weltpresse auf die Gefahr einer möglichen „Jugoslawisierung“ des Staates Indonesien aufmerksam gemacht.⁴

Zu dieser Einschätzung trugen auch die Erfahrungen der neueren indonesischen Geschichte bei. Nach der Unabhängigkeit Indonesiens im Jahr 1945 und dem erfolgreichen Befreiungskrieg gegen die niederländische Besatzung, führten 1949 bilaterale Verhandlungen der indonesischen mit der niederländischen Regierung zur Eigenständigkeit der Republik Indonesiens. Die ehe-

malige niederländische Kolonialmacht gewährte diesem Land die Unabhängigkeit nur unter der Bedingung, dass Indonesien die Staatsform einer Föderation von Teilstaaten (*Kesatuan Negara*) übernehme. Durch diese Festlegung wollte die niederländische Regierung weiterhin Einfluss auf einige indonesische Regionen ausüben.⁵ Das Konzept einer Föderation von Teilstaaten bewährte sich jedoch nicht in der Praxis und schon rasch entstanden in einzelnen Provinzen Widerstandsbewegungen gegenüber dem indonesischen Nationalstaat, dessen Einheit in Gefahr war.⁶ Bekannte Organisationen des Widerstands waren beispielsweise:

- Die islamische Widerstandsbewegung *Darul Islam* in West Java, die für die Einführung eines Islamstaates kämpfte und erst Ende der 50er Jahre vom indonesischen Militär besiegt werden konnte.
- Die Guerillabewegungen *PRRI* (Revolutionäre Republik Indonesia)“ in Westsumatra und *RMS* (*Republik Maluku Selatan*) in Südmaluku, die eher aus ethnischen Gründen für einen eigenen Nationalstaat eintraten.
- Die Unabhängigkeitsbewegungen *GAM* (*Gerakan Aceh Merdeka*) in der Provinz Aceh und *OPM* (*Organisasi Papua Merdeka*), in West Papua die aus religiösen und ethnischen Gründen für eine Loslösung vom Nationalstaat kämpften und teilweise bis heute noch aktiv sind.⁶

Der Separatismus nach der Unabhängigkeit Indonesiens führte dazu, dass der damalige Präsident, Soekarno, bereits im Jahr 1950 die föderale Struktur des Staates Indonesiens aufhob und den von ihm gewünschten Zentralstaat einführte. Die schlechten Erfahrungen mit den regionalen Aufständen aus dieser Zeit prägen bis heute das eher negative Meinungsbild der indonesischen Politik und Gesellschaft zu Formen des Föderalismus. Vereinfacht ist dies auf folgende zwei Gründe zurückzuführen: Die Angst vor dem Zerfall der nationalen und territorialen Integrität des Inselreiches Indonesiens, sowie der politische Druck der

ehemaligen niederländischen Kolonialmacht, die Staatsform Indonesiens als Föderation aus Teilstaaten aufzubauen.⁷

Einführung der Demokratie und der Dezentralisierungspolitik in Indonesien

a) Demokratische Reformen und Institutionen

Der Sturz Suhartos am 21. Mai 1998 führte zu einem „Big-Bang“ in der Demokratisierung Indonesiens.⁸ Noch am gleichen Tag wurde der Vizepräsident Prof. B. J. Habibie als Nachfolger von Präsident Suharto ernannt. In seiner Amtszeit von nur 517 Tagen führte der dritte Präsident Indonesiens entscheidende Reformen in Politik, Staat und Gesellschaft durch. In seiner Reformpolitik verkündete er schon im Mai 1998 die allgemeine Presse-, Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit sowie die Aufhebung der Beschränkungen zur Gründung von Parteien und Gewerkschaften. Er legte den Grundstein zum Aufbau demokratischer Institutionen, wie die Schaffung von Behörden zur Durchführung demokratischer Wahlen, einer angegliederten Wahlaufsichtsbehörde zum Aufbau des indonesischen Verfassungsgerichts.

b) Dezentralisierungspolitik in Indonesien

Die größte Leistung von ihm ist aber die Einführung einer Politik, die den autonomen Regionen, insbesondere den Landkreisen und Städten, einen größeren Spielraum in der selbstständigen Entwicklung ihrer Regionen verschaffte. Habibie hatte dabei die Wahl zwischen verschiedenen Konzeptionen des Staatsaufbaus, die in einer Reichweite von zentralistischen bis föderalen Staatsstrukturen liegen. Obwohl Berater, vor allem ausländischer Organisationen (z.B. AusAID, USAID, die frühere bundesdeutsche GTZ), sich ausdrücklich für die Einführung einer föderalen Staatsform einsetzten, entschied sich Habibie für die Dezentralisierung als geeignete Alternative zum Staatsaufbau in Indonesien. Professor Habibie war fest davon überzeugt, dass nur durch die Einfüh-

rung dezentraler Strukturen die nationale Einheit, aber auch gleichzeitig die Selbstbestimmung der Bürger in den Regionen des Landes gewahrt werden könne.⁹

Aus diesem Grund setzte er bei der Entwicklung dezentraler Strukturen bewusst auf bestehende territoriale Verwaltungsstrukturen, die schon zu Zeiten der niederländischen Besatzungsmacht entwickelt wurden. Er bezog sich auf territoriale und administrative Einheiten, wie die Landkreise (*Regencies*) sowie die Städte und Provinzen (*Negara*). Diese Gliederung bestand auch nach dem indonesischen Unabhängigkeitskrieg fort. Die indonesischen Städte und Landkreise sind die eigentlichen Nutznießer der Dezentralisierungspolitik. Sie erhielten weitreichende Kompetenzen in der Selbstverwaltung ihres Territoriums und werden deswegen auch als „autonome Regionen“ (*Daerah Otonom*) bezeichnet. Diese Regionen sind in etwa vergleichbar mit den kommunalen Gebietskörperschaften in Deutschland, wobei ihre Kompetenzen die Aufgabenbereiche der deutschen Städte und Gemeinden überschreiten. Sie erhalten über einen zentralen Schlüssel Finanzzuteilungen vom Zentralstaat. Ebenso haben sie das Recht, lokale Steuern und Gebühren zu erheben. Diese finanziellen Mittel können von den autonomen Regionen selbstständig ausgegeben und für die Entwicklung des jeweiligen Landkreises oder der jeweiligen Stadt eingesetzt werden. Waren sie unter Präsidenten Suhartos lediglich untere Verwaltungsebenen, so wurden sie nun erheblich aufgewertet und sind in ihrer Bedeutung mit der früher übergeordneten Provinzverwaltung gleichgestellt. Die indonesischen Provinzen sind dagegen eher als eine administrative Verwaltungseinheit anzusehen und haben zum jetzigen Zeitpunkt lediglich eine koordinierende Funktion zwischen den Landkreisen und Städten. Wie in Tabelle 1 dargestellt, veränderten sich die hierarchischen Kompetenzebenen wie folgt:¹⁰

Tab. 1: Staatsaufbau in Indonesien nach Einführung der Dezentralisierung

Ebene	Politische Verantwortung	Politische Positionierung	Verwaltungsaufgaben
Zentralstaat	Verabschiedung von Gesetzen zur Dezentralisierungspolitik, Kontrolle der autonomen Regionen insb. der lokalen Verordnungen und der Finanzierung der autonomen Städte und Landkreise.	Höchste politische und verwaltungstechnische Ebene, die den Rahmen der Dezentralisierungspolitik in Indonesien vorgibt sowie regionale Verordnungen und Haushaltsansätze überprüft.	Besonders das Finanz- und Innenministerium ist zur Kontrolle der Regierungsführung in den autonomen Regionen verpflichtet.
Provinzen	Die gewählten Provinzregierungen sind nur bedingt autonome Regionen und haben eher Verwaltungsaufgaben in der Koordination der autonomen Städte und Regionen.	Die Provinzregierungen sind überwiegend mit Verwaltungsaufgaben beschäftigt und entwickeln keine eigenständige Regionalpolitik. Da sie den Städten und Landkreisen gleichgestellt sind, haben sie keine Aufsichtsfunktion über diese autonomen Regionen.	Führung und Verantwortung einer eigenständigen Provinzverwaltung, Übernahme von administrativen Aufgaben der Koordination zwischen den autonomen Städten und Landkreisen.
Autonome Städte und Landkreise (autonome Regionen)	Den politischen Organen der gewählten Stadt- und Kreisregierungen wurden weitgehende Kompetenzen und Aufgabenbereiche übertragen, zum Beispiel die Verfügung lokaler Verordnungen und das Recht auf eigene Haushaltsführung.	Die autonomen Städte und Landkreise sind die Träger der Dezentralisierung und gleichgestellt mit den Provinzregierungen.	Führung und Verantwortung einer eigenständigen Verwaltung der autonomen Städte und Landkreise.

Zusammenstellung des Autors, Jakarta 12/2015.

Daneben sehen die Dezentralisierungsgesetze auch den Zusammenschluss von gewählten Organen der autonomen Städte und Landkreise vor. Es bildete sich die Vereinigung der Landräte (*APKASI*), der Bürgermeister (*APEKSI*), der Kreis- und Stadtparlamente (*ADKASI*) sowie danach die Vereinigung der ebenfalls gewählten Provinzgouverneure (*APPSI*).¹¹ Diese Vereinigungen sind als eine Vertretung der Interessen der autonomen Regionen anzusehen und haben ein Anhörungsrecht bei

Fragen der Dezentralisierungspolitik in Indonesien.

Die Tabelle 1 verdeutlicht, dass Habibie durch die Dezentralisierungspolitik einen veränderten Staatsaufbau schuf, der die Position der früher untergeordneten kommunalen Gebietskörperschaften unter dem Begriff „autonome Regionen“ erheblich aufwertete und die der Provinzverwaltung schwächte – eine Politik, die unter dem Motto „Teile und Herrsche“ verstanden werden kann. Als Konsequenz daraus kam es zu einer weitrei-

chenden Stabilisierung der territorialen Integrität des Staates Indonesiens, wobei die Forderung nach Unabhängigkeit in den Regionen zurückging. Dies gelang allerdings nicht in der Provinz Nanggroe Aceh Darussalam im Norden Indonesiens, die im Jahr 2011 nach einem mehr als 30-jährigen Bürgerkrieg zur Einführung eines Islamstaates den Status einer Sonderprovinz mit weitreichenden Kompetenzen erhielt. Seitdem konzentriert sich die Provinzregierung in ihrer Politik besonders auf die Umsetzung einer strikten Scharia-Gesetzgebung und weniger auf die Nutzung wirtschaftlicher Ressourcen. Ein weiterer Sonderfall ist der indonesische Teil von Papua, in welchem Unabhängigkeitsbewegungen bestehen. Aus diesem Grund wird von der Zentralregierung gegenwärtig die Einführung einer Sonderprovinz für den indonesischen Teil von Papua diskutiert, die die politische Situation und ethnische Zusammensetzung der austromelanesischen Bevölkerung in diesem Gebiet von Papua besonders berücksichtigt.

c) Gesetzliche Grundlagen zur Politik der Dezentralisierung und Fiskaldezentralisierung in Indonesien

Die Dezentralisierung des indonesischen Staates wurde im Wesentlichen durch zwei Gesetze festgelegt:

- Einem Gesetz zu Kompetenzen und Regierungsführung in den autonomen Regionen, also den Städten, Landkreisen und auch unter Einschränkungen den Provinzen (vgl. Gesetz Nr. 22 / Jahr 1999 zur Regierungsführung in den autonomen Regionen)¹² sowie
- einem weiteren Gesetz zur Fiskaldezentralisierung zwischen der Zentralregierung und den autonomen Regionen (Gesetz Nr. 25 / Jahr 1999), das im Wesentlichen Fragen der Finanzierung und finanziellen Selbstverwaltung der autonomen Regionen regelt.¹³

Die Implementierung dieser beiden Gesetze führte zu einem völligen Umbruch der

bisherigen zentralistischen Ordnung hin zu einem Konzept der kommunalen Gebietskörperschaften, die nun durch demokratische Wahlen, selbstständige Politikgestaltung und Haushaltsführung geprägt sind. Nach dem Gesetz Nr. 22/1999 werden in den autonomen Regionen regelmäßig demokratische Wahlen zur Besetzung der lokalen Parlamente (*DPRD*) durchgeführt. Die Anzahl der Abgeordneten eines lokalen Parlaments ist je nach Bevölkerungsanzahl einer autonomen Region unterschiedlich und umfasst ca. 25 bis 50 Abgeordnete pro Stadt oder Landkreis. Sie sind dazu berechtigt einen Landrat (*Bupati*), Bürgermeister (*Walikota*) oder Provinzgouverneur (*Gubernur Propinsi*) zu wählen. Nach dem ursprünglichen Gesetz Nr. 22/1999 wurde der Bürgermeister/ Landrat einer autonomen Region durch das lokale Parlament gewählt und wurde so durch eine parlamentarische Mehrheit einer Partei oder Parteienkoalition gestützt. In der Praxis kam es trotzdem häufig zu Spannungen zwischen Exekutive und Legislative, bei dem die Bürgermeister oder Landräte in ihren Entscheidungen weitestgehend abhängig von den Beschlüssen der lokalen Parlamente waren. Diese Abhängigkeit zeigt sich besonders deutlich an der Tatsache, dass der Repräsentant einer autonomen Regierung auf jährlicher Basis einen Rechenschaftsbericht vor dem lokalen Parlament ablegen musste, der im Falle einer Ablehnung auch zu einem Amtsenthebungsverfahren während einer Legislaturperiode führte. Aufgrund dieser negativen Erfahrungen wurde nach dem neuen Dezentralisierungsgesetz Nr. 32/2004 eine Trennung der Wahlen für das Parlament und die Bürgermeister/ Landräte eingeführt.¹⁴ Die Bürger einer autonomen Regierung haben nun das Recht, ihren politischen Repräsentanten und ihre Abgeordneten in unterschiedlichen Wahlgängen zu wählen, wobei die Wahlkandidaten Mitglieder einer Partei oder auch nach einem Beschluss des Verfassungsgerichts unabhängige Kandidaten sein können. Generell ist das personenbezogene Wahlsystem bei der Bevölkerung in Indonesien und auch in den autonomen Regionen sehr populär.

Nach den Dezentralisierungsgesetzen wurden verschiedene Kompetenzen an die autonomen Regionen (Städte/Landkreise) übertragen, wie beispielsweise die Verantwortung für die Bereiche öffentliche Bauvorhaben, Landwirtschaft, Verkehr, Industrie und Handel, Arbeitsmarkt und Umweltschutz. Die Aufgaben des Zentralstaates umfassen währenddessen folgende Bereiche: Auswärtige Beziehungen, Verteidigung und Sicherheit, Währung, Justiz, Religion,

staatliches Verwaltungssystem sowie die gesamtwirtschaftliche und nationale Planung. Eine Kompetenzaufteilung zwischen Zentralstaat und autonomen Regionen erfolgte in den Sektoren Gesundheit, Erziehung und Ausbildung, Wirtschaftsförderung sowie der Waldbewirtschaftung.

Die tägliche Praxis zeigt, dass die indonesischen Städte und Landkreise durchaus in der Lage sind, die ihnen zugeordneten

Tab. 2: Gesetze zur Dezentralisierung / Fiskaldezentralisierung

Gesetz	Kompetenzen
Nr. 22/1999 zur Dezentralisierung und Regierungsführung in den autonomen Regionen	<ul style="list-style-type: none"> • Autonome Städte und Landkreise erhalten das Recht auf freie und demokratische Wahlen des lokalen Parlaments, das den jeweiligen Bürgermeister / Landrat wählt. • Volle Verantwortung der autonomen Städte und Landkreise für die Bereiche öffentliche Bauvorhaben, Landwirtschaft, Verkehr, Industrie und Handel, Arbeitsmarkt und Umweltschutz
Nr. 32/2004 zur Dezentralisierung und Regierungsführung in den autonomen Regionen	<ul style="list-style-type: none"> • Autonome Regionen erhalten das Recht auf freie und demokratische Wahlen, die getrennt für die Wahl des Bürgermeisters / Landrats und das lokale Parlament durchgeführt werden.
Gesetz	Einnahmen der autonomen Städte und Landkreise
Nr. 25/1999 zur Fiskaldezentralisierung	<ul style="list-style-type: none"> • Recht der autonomen Städte und Landkreise auf Erhebung eigener Steuern und Abgaben, die zu 90 Prozent für den lokalen Haushalt verwendet werden können (<i>PAD = Pendapatan Asli Daerah</i>). • Gewinne aus Bergbau sowie Erdöl- und Gasförderung verbleiben nur zu zehn Prozent in den öffentlichen Haushalten der autonomen Städte und Landkreise. • Generelle Schlüsselzuweisungen des Zentralstaates an die autonomen Regionen (<i>DAU = Dana Alokasi Umum</i>), die sich durch einen Verteilerschlüssel aus verschiedenen Entwicklungsindikatoren zusammensetzen. • Besondere Schlüsselzuweisungen für strukturell schwache autonome Regionen mit besonderem Entwicklungsbedarf (<i>DAK = Dana Alokasi Khusus</i>) • Schlüsselzuweisungen zur Durchführung der Aufgaben der Provinzregierung (Verwaltung und Durchführung) überregionaler Vorhaben in der Provinz (<i>Dana Dekonsentrasi</i>).

Zusammenstellung des Autors, Jakarta 12/2015.

Aufgaben zu übernehmen. Aufgrund von speziellen zentralstaatlichen Zuweisungen, werden die Regionen dazu befähigt, Krankenhäuser und Schulen zu bauen, wobei die Vorgaben zu den gesetzlich festgelegten Mindeststandards von Krankenhäusern und die Gestaltung des Schulcurriculums weiterhin in den Händen des Zentralstaates liegen. Ein Problembereich sind allerdings lokale Verordnungen, die die freie Religionsausübung einschränken und somit zur Diskriminierung religiöser Minderheiten führen. Diese Verordnungen stehen eindeutig im Widerspruch zu der indonesischen Verfassung, nach der die freie Religionsausübung zu schützen ist.

Im Rahmen der Fiskaldezentralisierung stehen den Städten und Landkreisen verschiedene Einkommensquellen zur Verfügung, die im Rahmen eines Verteilerschlüssels zwischen den autonomen Regionen und dem Zentralstaat aufgeteilt werden. Lokale Einnahmen erzielen die autonomen Regionen vor allem aus der Erhebung von Grundsteuern und weiteren lokalen Steuern (*PAD = Pendapatan Asli Daerah*), während in anderen Bereichen wie z.B. der Waldbewirtschaftung, des Bergbaus oder der Erdöl- und Gasförderung ein Großteil der Einnahmen an die Zentralregierung fließt. Als finanziellen Ausgleich erhalten die autonomen Regionen generelle Schlüsselzuweisungen des Zentralstaates (*DAU = Dana Alokasi Umum*) sowie in Regionen mit besonderem Entwicklungsbedarf zusätzliche Schlüsselzuweisungen (*DAK = Dana Alokasi Khusus*) durch den Zentralstaat. Diese Mittelzuweisungen sind besonders für die Entwicklung peripher gelegener Inseln und im strukturschwachen Ost-Indonesien von großer Bedeutung.¹⁵ Nach einer Analyse des indonesischen Finanzministeriums aus dem Jahr 2014 bestehen große regionale Diskrepanzen bei der Höhe der Eigeneinnahmen von autonomen Regionen. Relativ hohe Eigeneinnahmen mit einem Anteil von 35-40 Prozent am Gesamthaushalt erzielen lokale Gebietskörperschaften auf den Inseln Java und Bali, während in den strukturschwachen östlichen Regionen (Regionen Nusa Tengga-

ra, Maluku und Papua) die Anteile der Eigeneinnahmen nur bei 7-14 Prozent liegen. Die zentralen Schlüsselzuweisungen sind in den letztgenannten Regionen mit über 80 Prozent sehr hoch.

Eine weitere Finanzierungsquelle der autonomen Regionen sind Mittelzuweisungen an die Provinzverwaltungen. Diese stehen insbesondere für Aufgaben zur Koordination von Belangen der Landkreise und Städte in der jeweiligen Provinz zur Verfügung. Diese Zuweisungen oder auch *Dana Dekonsentrasi* genannt, wurden schon zur Zeit des Zentralismus unter Präsident Suharto zur Entwicklung der Provinzen zur Verfügung gestellt. Sie dienen heutzutage überwiegend dem Ausbau der übergreifenden Provinzinfrastruktur. Ein direkter Finanzausgleich zwischen reichen und armen Regionen wie in der föderalen Bundesrepublik Deutschland angewendet, wird in Indonesien zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht durchgeführt.

Erfahrungen mit der Dezentralisierungspolitik in Indonesien

Die Dezentralisierungspolitik in Indonesien kann auf eine 16-jährige Entwicklung zurückblicken. Die Dezentralisierungsgesetze Nr. 22/1999 und Nr. 25/1999 führten zu erheblichen Impulsen für die Entwicklung indonesischer Städte und Landkreise. Diese regionale Entwicklung basiert auf einem funktionierenden, demokratischen System, das durch die gegenseitige Kontrolle von Exekutive, Legislative und Judikative, der Mitwirkung der Bürger an der Entwicklung ihrer Region, den Aufbau einer lokalen Parteienlandschaft und einer freien Presse gekennzeichnet ist. Diese Faktoren sind ausschlaggebend dafür, dass die Bürger sich stärker mit ihren autonomen Regionen identifizieren und Ereignisse in der Lokalpolitik vielfach als bedeutsamer empfinden als nationale Politikgestaltung. Auf der Ebene der autonomen Regionen bildeten sich lokale politische Eliten, die in den Städten und Landkreisen gesellschaftliche und politische Machtstellungen innehaben und diese nur ungern mit Vertretern der Provinzverwal-

tung oder des Zentralstaates teilen. Diese Eliten sind zunehmend in die weitverbreitete Korruption in den autonomen Städten und Landkreisen verwickelt. Ein weiteres Problem der Dezentralisierungspolitik ist die Tatsache, dass durch die große Eigenständigkeit der Gebietskörperschaften zentralstaatliche Planungen zu Widerstand bei den lokalen Regierungen führen und damit staatliche Interventionen der Zentralregierung nur schwierig umsetzbar sind.

Die Sonderstellung der autonomen Regionen ist auch einer der Gründe, warum sich in letzter Zeit die Anzahl der Städte und Landkreise in Indonesien erheblich erhöhte. Allein im Zeitraum von 1999 bis 2013 entstanden 217 neue autonome Regionen.¹⁶ Dieser Zuwachs an Städten und Landkreisen verursacht erhebliche Mehrkosten für die Zentralregierung und führt damit zu unzureichenden Finanzmitteln für die Entwicklung der jeweiligen Region. Trotzdem kann die Dezentralisierungspolitik generell als erfolgreich bezeichnet werden. Dies ist besonders in der Entwicklung der zentralen Städte und Gemeinden in den äußeren Inseln Indonesiens festzustellen, die auch wirtschaftliche Impulse für die jeweiligen Regionen geben. Beispiele dafür sind u.a. die zentralen Städte Medan in Nord-Sumatra, Makassar in Süd-Sulawesi sowie Balikpapan in Ost-Kalimantan. Trotz dieser Tatsache kann die Dezentralisierungspolitik das Problem der wirtschaftlichen Disparitäten in Indonesien nur unzureichend lösen. Besonders die wirtschaftlich schwachen Städte und Landkreise im östlichen Landesteil sind trotz einer staatlichen Mittelzuteilung von mehr als 80 Prozent des Haushaltes nur bedingt in der Lage, grundlegende Infrastruktur in den Bereichen Gesundheit, Ausbildung und Straßenbau zu gewährleisten. Regionen mit guter natürlicher Ausstattung haben dagegen den Vorteil, zusätzlich zu den staatlich garantierten Mittelzuweisungen auf eigene Finanzquellen zurückgreifen zu können.

Ein besonderes Problem ist die unzureichende Kontrolle der autonomen Städte und Landkreise durch Institutionen des Zentral-

staates. Bei der Festlegung lokaler Verordnungen und des öffentlichen Haushalts in den Regionen werden zum Teil die Grundlagen der indonesischen Verfassung und der Dezentralisierungsgesetze nicht beachtet. Eine Überprüfung durch zentralstaatliche Einrichtungen erscheint schwierig, da das indonesische Innen- und Finanzministerium bis heute keine geeigneten institutionellen Außenstrukturen entwickelt hat, um die autonomen Regionen effizienter zu kontrollieren. Aufgrund dieser Tatsache müssen lokale Verordnungen und Haushaltspläne an die jeweiligen Ministerien in Jakarta geschickt werden, um von dort geprüft zu werden. Ob dies aber bei einer Anzahl von mehr als 500 autonomen Regionen technisch und inhaltlich möglich ist, erscheint mehr als fraglich.

Projekte der HSS

Die HSS in Jakarta beschäftigt sich seit dem Sturz des Präsidenten Suhartos im Jahr 1998 mit Impulsen der Dezentralisierungspolitik für die Regionen in Indonesien. In Städten und Landkreisen dieses Landes konnte die HSS gemeinsam mit ihren Partnern zahlreiche Gutachten zur Effizienz öffentlicher Dienstleistungen, Bürgermitwirkung bei lokalen Planungsprozessen, Unterstützung des Aufbaus von Stadt-Umlandverbänden, zum effizienten öffentlichen Nahverkehr sowie zum Management von Georisiken ausarbeiten und teilweise implementieren. Die Ergebnisse dieser Gutachten wurden im Rahmen eines „Fahrstuhlprinzips“ mit Vertretern der zentralstaatlichen Ebene als „Best Practices“ diskutiert und gelten als Vorbild für weitere autonome Regionen. Hauptsprechpartner sind dabei das Innenministerium, das Ministerium für die Reform des Verwaltungswesens sowie das staatliche Institut für öffentliche Verwaltung.

Mehr zu unserer aktuellen Arbeit unter:
www.hss.de/indonesien

Dezentralisierung in Indonesien: Der dritte Weg zwischen Föderalismus und Zentralismus

Trotz einer Phase von 16 Jahren Umsetzung der Dezentralisierungspolitik, kann nicht abschließend eingeschätzt werden, ob die Dezentralisierung in Indonesien als eine wirkliche Alternative zu Formen des föderalen oder zentralistischen Staatsaufbaus anzusehen ist. Kritisch betrachtet, ähnelt der Staatsaufbau in Indonesien eher einem Konglomerat von mehr als 500 autonomen Regionen, das schwierig zu regulieren ist und Interventionen des Zentralstaates erheblich erschwert. Das heutige Indonesien ist durch ein Mosaik von Regionen mit unterschiedlichen sozialen und wirtschaftlichen Entwicklungsstandards sowie kulturellen und religiösen Wertevorstellungen geprägt. Diese Diversität spiegelt sich in besonderer Weise in der Vielfalt der autonomen Regionen wider und führt dazu, dass in der indonesischen Bevölkerung der Staat Indonesien eher aus der Sicht der ethnischen Zugehörigkeit und der autonomen Regionen wahrgenommen wird und weniger aus zentralstaatlicher Perspektive. Dieses Phänomen entspricht allerdings dem Aufbau eines Vielvölkerstaates wie Indonesien, dessen territoriale Integrität bei der Beibehaltung einer zentralistischen Staatsform sicherlich gefährdet wäre.

In dieser Hinsicht ist die indonesische Dezentralisierungspolitik durchaus als Erfolg zu werten, da sie unter strikter Einhaltung demokratischer Formen den einzelnen Regionen größtmöglichen Spielraum der regionalen und politischen Entwicklung gewährleistet. Unter diesen Voraussetzungen ist sie sicherlich ein Vorbild für andere Länder, insbesondere in Afrika. Dort standen verschiedene Staaten lange unter der Herrschaft einer Kolonialmacht. Das Territorium dieser Staaten entstand nicht aufgrund von ethnisch- und kulturell homogenen Bevölkerungsgruppen, sondern aufgrund der Gebietsansprüche der jeweiligen Kolonialmacht. Diese koloniale Überformung steht im starken Gegensatz zur Entwicklung der föderalen Staatsform in der Bundesrepublik

Deutschland, die im 19. Jahrhundert aufgrund eines freiwilligen Zusammenschlusses von Königshäusern, Fürstentümern und Stadtstaaten entstand. Durch die Bildung des Bundesrates haben die Bundesländer erhebliche Mitsprache- und Vetorechte bei der Verabschiedung von Gesetzen der Bundesregierung. Allerdings hat der Staat Indonesien bislang bewusst auf derartige Mitbestimmungsrechte verzichtet. Die bestehenden indonesienweiten Zusammenschlüsse von politischen Organen der autonomen Regionen und das indonesische Regionalparlament (*Dewan Perwakilan Daerah / DPD*) haben nur beratende Funktionen bei der Ausarbeitung von Strategien der Dezentralisierungspolitik, beziehungsweise bei der Verabschiedung von Gesetzen, die die Kompetenzen der autonomen Regionen betreffen.

|| Dr. Ulrich Klingshirn

Auslandsmitarbeiter Indonesien

ANMERKUNGEN

- 1 Vgl. Schott, Christina (2015): Indonesien. Ein Länderporträt.
- 2 Vgl. Wikipedia (2015a): Daftar kabupaten dan kota di Indonesia, URL https://id.wikipedia.org/wiki/Daftar_kabupaten_dan_kota_di_Indonesia [11.12.2015].
- 3 Vgl. David, Bettina (2012): Machtverschiebungen zwischen Indonesiens Zentrum und Peripherie, URL <http://www.bpb.de/apuz/75766/machtverschiebungen-zwischen-indonesiens-zentrum-und-peripherie?p=all> [10.01.2016].
- 4 Vgl. Schulze, Fritz / Warnk, Holger (2008): Religion und Identität: Muslime und Nicht-Muslime in Südostasien, S. 9.
- 5 Vgl. Wikipedia (2015b): Geschichte Indonesiens, URL https://de.wikipedia.org/wiki/Geschichte_Indonesiens [10.01.2016].
- 6 Vgl. Setiawan, Arief (2011): Mempertimbangkan Ide Negara Federal (1), URL <https://arieflmj.wordpress.com/2011/mempertimbangkan-ide-negara-federal/#more-1674> [16.01.2016].
- 7 Vgl. Malik, Molak (2013): Pemberontakan Darul Islam/Tentara Islam Indonesia (DI/TII), URL <http://malika-ips.blogspot.co.id/2013/06/pemberontakan-darul-islam-tentara-islam.html> [10.01.2016].
- 8 Vgl. Hill, Hal (2014): Regional Dynamics in a Decentralized Indonesia, Singapur, S. 1.
- 9 Vgl. B.J. Habibie (2006): Detik Detik Yang Menentukan, Jakarta, S. 266.
- 10 Vgl. Republik Indonesien (1999a): Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintah Daerah, URL http://www.kpu.go.id/dmdocuments/UU_32_2004_Pemerintahan%20Daerah.pdf [10.01.2016].
- 11 Für weitere Informationen vgl. www.apeksi.or.id/, www.apkasi.org/, www.appsi.or.id/ [16.01.2016].
- 12 Vgl. Republik Indonesien (2004): Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah.
- 13 Vgl. Republik Indonesien (1999b): Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 1999 Tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah.
- 14 Vgl. Republik Indonesien (1999a): http://www.kpu.go.id/dmdocuments/UU_32_2004_Pemerintahan%20Daerah.pdf [15.01.2016].
- 15 Vgl. Ericson, Damanik (2015): Desentralisasi Fiskal di Indonesia, URL <http://ariplie.blogspot.co.id/2015/05/desentralisasi-fiskal-di-indonesia.html> [12.12.2015].
- 16 Kemendagri (2013): daerah otonomi baru 1999-2013, URL http://www.kemendagri.go.id/media/documents/2013/04/08/d/a/daerah_otonomi_baru_1999-2013.pdf [12.12.2015].