

# Demokratisierung, Dezentralisierung und Good Governance in Indonesien

Marco Bünte<sup>1</sup>

## 1. Zum Stand der Demokratisierung in Indonesien

Indonesien steht heute in den Demokratie-Rankings internationaler Forschungsinstitute<sup>2</sup>, wie dem Freedom-House-Index oder dem Bertelsmann-Transformationsindex, sehr gut dar. In der Region sieht *Freedom House* Indonesien sogar als einzige „liberale Demokratie“.<sup>3</sup> Zahlreiche Wissenschaftler gehen davon aus, dass die indonesische Demokratie auf dem Weg der Konsolidierung weit vorangeschritten ist.<sup>4</sup> Was spricht dafür?

Das Land hat nach dem Sturz Suhartos in den Jahren 1999, 2004 und 2009 erfolgreich „freie und faire“ Wahlen durchgeführt. Die Parlamentswahlen 2004 und 2009 erreichten jeweils eine Wahlbeteiligung von rund 80 Prozent. Der Wahlkampf war fair und transparent. Die Presse gehört bereits seit Jahren zu der freiesten der Region. Mehr noch: Die Ergebnisse der Wahlen wurden von den politischen Eliten des Landes anerkannt. Keine signifikante Gruppierung stellte die Rechtmäßigkeit der Wahlergebnisse in Frage. Bei den politischen Eliten ist die Demokratie also angekommen. Ein weiterer positiver Aspekt ist die Eindämmung sog. *Vetoakteure*. Mit Hilfe von Militärreformen haben die Streitkräfte als politischer Akteur deutlich an Macht eingebüßt, u.a. durch den Verlust von reservierten Sitzen für das Militär im Parlament, Reformen im Streitkräfteapparat etc.. Obwohl das Militär heute vor allem durch seine parallel zur Verwaltung verlaufende Territorialstruktur und seine wirtschaftlichen Interessen noch ein einflussreicher Akteur ist, ist das Risiko für die Demokratie doch seit 2001 deutlich gesunken. Auch das Potenzial radikalislamischer Gruppen ist beschränkt (Vgl. Referat Dr. Schuck). Zusammenfassend lässt sich folglich festhalten, dass die Demokratie bei den politischen Eliten akzeptiert ist, sie ist weitestgehend „the only game in town“.

---

<sup>1</sup> Wissenschaftlicher Mitarbeiter, GIGA-Institut für Asienstudien, Kontakt: buente@giga-hamburg.de

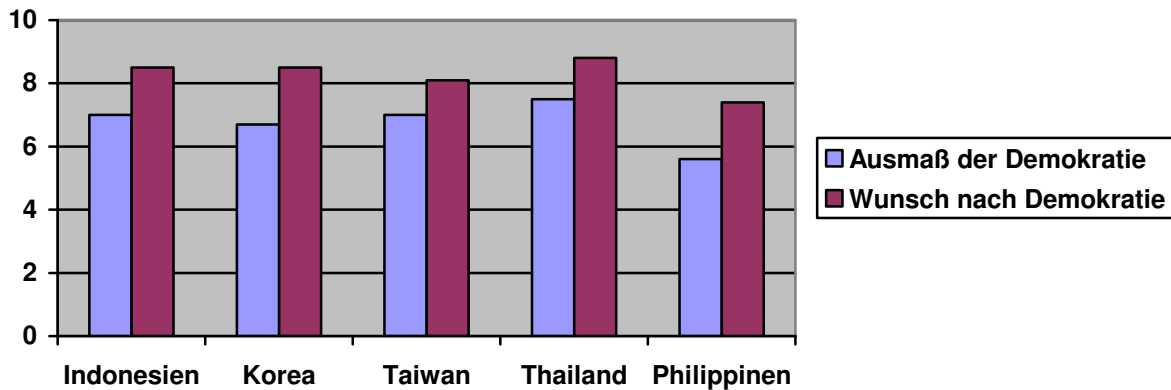
<sup>2</sup> Zu den einzelnen Demokratie-Rankings siehe die Erläuterungen auf der Homepage vom FH: [www.freedomhouse.org](http://www.freedomhouse.org); sowie Bertelsmann : [Bertelsmann-Transformation-Index.de](http://Bertelsmann-Transformation-Index.de)

<sup>3</sup> Obwohl das eine sehr breite Kategorie ist, ist Indonesien regionaler Spitzenreiter bei der Demokratieentwicklung.

<sup>4</sup> Bünte/Ufen 2009; Aspinall/Mietzner 2010.

Um dauerhaft akzeptiert zu sein, muss sie aber auch in der Bevölkerung Verankerung finden. Auch hier sind einige positive Entwicklungen zu beobachten, wie die Umfragen des *Asia Barometer* belegen.<sup>5</sup>

**Abb. 1: Ausmaß und Wunsch nach Demokratie (Umfragedaten Asia Barometer)**



Die Survey-Teilnehmer wurden gefragt, wie demokratisch sie ihr Land heute einschätzen würden.<sup>6</sup> Eine zweite Frage bezog sich darauf, wie sehr die Befragten wünschten, dass ihr Land eine Demokratie ist. Auch hier wurde eine Skala von 1-10 vorgegeben. Deutlich wird, dass Indonesier auf die erste Frage im Durchschnitt mit 7,5 antworteten, was ein sehr hoher Wert im regionalen Vergleich darstellt. Auf die zweite Frage antworteten die Indonesier sogar im Schnitt mit 8,5 von 10, was gesamtregional einem noch höheren Schnitt entspricht. Auch auf die Frage, *ob Sie die Demokratie als System unterstützen*, antworteten über 65 Prozent mit Ja; Auf die Frage, *ob Sie zufrieden mit dem gegenwärtigen System sind*, antworten 59 Prozent Ja. Auf die Gegenfrage, *ob Indonesier ein autoritäres Regime ablehnen würden*, antworten ebenfalls 56 Prozent der Befragten mit Ja. Dies sind alles gesunde Zahlen – wenn dies auf ca. 70 Prozent anwachsen würde und über längere Zeit Bestand hätte, könnten wir mit Fug und Recht behaupten, dass die indonesische Demokratie konsolidiert ist. Was weiterhin bei den Umfragedaten auffällig ist, ist die hohe Unterstützung von liberaler Werten, die normalerweise nur mit hohen Raten wirtschaftlicher Entwicklung und Bildung einhergeht. Angesichts der Tatsache, dass die Demokratie in Indonesien noch sehr jung ist, lässt sich festhalten, dass Indonesien im regionalen Vergleich sehr große Fortschritte gemacht hat. Gleichzeitig muss jedoch darauf verwiesen werden, dass die Demokratie noch keineswegs

<sup>5</sup> Daten hierzu : [www.asianbarometer.org](http://www.asianbarometer.org) , siehe auch die Ausführungen von Larry Diamond in Aspinall/Mietzner 2010.

<sup>6</sup> Den Befragten wurde eine Skala von 1-10 vorgegeben, wobei 10 am „Demokratischsten“ ist.

konsolidiert ist. Dafür sind die Schattenseiten zu groß: So bleiben einige gravierende Defizite, die ich unter folgende Punkte zusammenfassen würde:

### ***1. Parteienkartelle, Elitenkonstanz, Intransparenz***

Häufig fehlt in Indonesien ein wirklicher Parteienwettbewerb – die bisherigen Präsidenten haben sich fast alle auf sog. „Regenbogenkoalitionen“ gestützt, die alle Parteien und politischen Kräfte umfassen. Eine wirkliche Opposition oder Parteienkonkurrenz gibt es damit (außerhalb von Wahlkampfzeiten) nicht. Dies geht häufig mit einer mangelnden Transparenz und Abschottung der Eliten von der allgemeinen Bevölkerung einher – die Zivilgesellschaft klagt schon lange über die mangelnden Mitwirkungsmöglichkeiten.

### ***2. hohes Maß an Korruption***

Der Kauf von Ämtern und die monetäre Beeinflussung von Entscheidungsprozessen ist heute in allen staatlichen Institutionen gängige Alltagspraxis. Laut *Transparency International*, das die Wahrnehmung der Korruption misst, tritt Indonesien bei der Korruptionsbekämpfung auf der Stelle. Auch die Erfolge in der Korruptionsbekämpfung durch Susilo sollten nicht darüber hinwegtäuschen, dass Korruption nach wie vor endemisch ist und Indonesien im weltweiten Vergleich sehr schlecht abschneidet.

3. damit einhergehend ist eine sehr ***schwache Rechtsstaatlichkeit***, die auf alle staatlichen Institutionen ausstrahlt. Die Folge ist auch eine schlechte Qualität von Gesetzen und Verordnungen, die sich häufig widersprechen und von anderen staatlichen Akteuren unterlaufen oder konterkariert werden. Neben ineffizienter und intransparenter Regierungsführung wird auch die Verantwortlichkeit der Regierung davon getrübt, genauso wie die Durchsetzung der Menschenrechte leidet – dies wird in Regionen wie Papua besonders deutlich. Darüber hinaus sind Polizei und Justiz korrupt und wenig effizient (s.u.). Auch wenn das Verfassungsgericht mittlerweile durch seine ausgewogenen Urteile eine große Akzeptanz besitzt, ist die Rechtsstaatlichkeit die Achillesverse der indonesischen jungen Demokratie (s.u.).

***4. religiös motivierte Gewalt gegen Minderheiten*** (Muslime, Christen, vgl. hierzu den Vortrag von Dr. Schuck).

Der vorliegende Befund lässt sich auch empirisch mit den Daten der World Bank Governance Scores belegen. Dadurch ist es möglich, die Demokratisierung auch quantitativ zu erfassen (siehe den regionalen Vergleich in Bünte/Croissant 2010). Die Governance Indikatoren lassen sich in drei Gruppen gliedern, wobei die Voice and Accountability Werte für Demokratie

stehen, während die Daten zur Rechtsstaatlichkeit und Kontrolle der Korruption auf die Verfassungsstaatlichkeit verweisen. Die Effektivität der Regierung wird durch die Qualität der Gesetze und allgemeine Effektivität gemessen.

**TAB. 1: WORLD BANK SCORES 2008 (VON -2,5 BIS + 2,5)**

Country	Democracy		Effectiveness		Constitutionalism	
	Voice & accountability	Political stability	Government effectiveness	Regulatory quality	Rule of law	Control of corruption
<b>Indonesia</b>	<b>- 0.14</b>	<b>- 1.00</b>	<b>- 0.29</b>	<b>- 0.27</b>	<b>- 0.66</b>	<b>- 0.64</b>
Malaysia	- 0.58	+ 0.13	+ 1.13	+ 0.27	+ 0.49	+ 0.14
Philippines	- 0.20	- 1.41	0.00	- 0.05	- 0.49	- 0.75
Singapore	- 0.41	+ 1.33	+ 2.53	+ 1.92	+ 1.73	+ 2.34
Thailand	- 0.56	- 1.19	+ 0.11	+ 0.26	- 0.03	- 0.38

Anmerkung: Die Governance Indikatoren der Weltbank sind (gewichtete) Mittelwerte einer Vielzahl von Indikatoren. Sie können von einem Wert von -2,4 bis + 2, 5 reichen. Anhand der World Bank Governance Indicators lässt sich folgende Entwicklung untermauern.

Bei den Demokratie-Werten (d.h. voice/accountability) nimmt Indonesien eine regionale Spitzenposition ein. Dies gilt für die übrigen Indikatoren zur Effektivität des Regierens (Regelungsqualität und Effektivität) weitaus weniger. Bei diesen Indikatoren schneidet Indonesien deutlich schlechter ab als Staaten, die auf einer ähnlichen ökonomischen Entwicklungsstufe stehen (wie Malaysia/Thailand, Philippinen). Bei der Korruptionsbekämpfung weist Indonesien ebenfalls sehr niedrigere Werte auf. Regionaler Spitzenreiter in diesem Bereich ist Singapur. Wenn man die Zahlen im historischen Vergleich betrachtet (s.u.), wird das Gesamtbild noch deutlicher: Anhand der voice-accountability Werte erkennen wir sehr große Fortschritte im Bereich der Demokratieentwicklung. Gleichzeitig finden sich stagnierende oder sogar sinkende Werte im Bereich Rechtsstaatlichkeit/Korruptionsbekämpfung. Lassen Sie mich kurz noch einige Bemerkungen zur Korruptionsbekämpfung vornehmen. Nach Daten des *Transparency International Household*

*Survey* von 2008<sup>7</sup> werden das Parlament als korrupteste Institution wahrgenommen (mit 44 Prozent), gefolgt von den politischen Parteien (von 22 Prozent). Aber auch die staatliche Verwaltung gilt in den Augen der Bevölkerung als korrupt. Hinzu kommt ein hohes Maß an wahrgenommener Korruption in Polizei und Justiz, die mit einer fehlenden Gleichheit vor dem Gesetz einhergeht. So begünstigt die Justiz Menschen mit höherem sozialen Status. Korruption betrifft aber auch das Querschnittsthema Dezentralisierung.

**TAB. 2: DIE ENTWICKLUNG DER GOVERNANCE WERTE 1998-2008**

Country	Democracy		Effectiveness		Constitutionalism	
	Voice & accountability	Political stability	Government effectiveness	Regulatory quality	Rule of law	Control of Corruption
<b>Indonesia</b>	<b>+0.90</b>	<b>+0.39</b>	<b>+0.56</b>	<b>0.00</b>	<b>+0.06</b>	<b>-0.52</b>
Malaysia	-0.37	0.00	+0.60	-0.29	+0.02	-0,47
Philippines	-0.59	-1,24	+0,26	-0,25	-0,40	-0,38
Singapore	-0,68	+0,22	+0,40	-0,09	+0,26	+0,15
Thailand	-0,26	-0,02	+0,29	+0,08	+0,03	-0,08

## 2. Dezentralisierung – eine Bilanz nach 10 Jahren

Wenn wir die Dezentralisierung Indonesiens beurteilen wollen, müssen wir natürlich auch die Anfänge der Dezentralisierungspolitik vor 10 Jahren mit in unsere Betrachtung einfließen lassen. Der Dezentralisierungsgedanke entsprang zuallererst der großen nationalstaatlichen Krise nach dem Sturz Suhartos 1998, als zahlreiche Provinzen aus dem indonesischen Nationalstaat ausscheiden wollten – so flammten die Rebellionen in den Provinzen Aceh und Papua wieder auf, es gab aber auch Forderungen nach mehr regionaler Autonomie in den ressourcenreichen Provinzen Riau und Ostkalimantan. Skeptiker befürchteten, dass Indonesien einen ähnlichen Zerfallsprozess erleben könnte wie Jugoslawien Mitte der neunziger Jahre. Die indonesischen Eliten wandten sich deshalb 1999 sehr schnell einer

<sup>7</sup> Vgl. Transparency Org.

umfassenden Dezentralisierung ihrer Staatsstrukturen zu und wählten hierfür einen sog. *Big Bang Ansatz*, der mit Gesetz 22/1999 innerhalb kürzester Zeit zahlreiche Aufgaben, Finanzen und Personal auf die unterhalb der Provinzen angesiedelte Distriktebene übertragen sollte. Indonesien wurde dabei von einem der zentralistischsten Land der Erde zu einem der dezentralsten (Bünte 2003). Der gesamte Dezentralisierungsprozess war dabei letztlich kein *Big-Bang*. Er glich eher, wie die *Jakarta Post* einmal schrieb, dem „*Bau eines Schiffes mitten auf hoher stürmischer See*“ (*Building the ship while Sailing*) (Bünte 2003:147f) Letztlich war der gesamte Prozess ein äußerst chaotischer Prozess, der zahlreiche Probleme aufwarf. Angesichts einer schwachen Rechtsstaatlichkeit versuchten die politischen Akteure – sowohl der Zentral- als auch der Lokalregierung – den gesetzlich geschaffenen Rahmen zu ihren Gunsten auszudehnen. Die Anweisungen der Zentralregierung wurden häufig nicht eingehalten. Mehrfache Gesetzesrevisionen (zuletzt 32/2004) führten dazu, dass immer wieder neue Spielregeln von den politischen Akteuren ausgehandelt wurden. Im folgenden soll ein kurzes Fazit von 10 Jahren Dezentralisierung gezogen und bilanzierend positive und negative Entwicklungen aufgezeigt werden. Es muss jedoch darauf verwiesen werden, dass Dezentralisierung ein Querschnittsthema ist, das sämtliche Politikbereiche umfasst. Hier soll im wesentlichen nach den Auswirkungen der Dezentralisierung auf Demokratie und Governance gefragt werden. In vielen Bereichen – beispielsweise im Bereich der allgemeinen Entwicklung öffentlicher Dienstleistungen – steht ein endgültiges Urteil noch aus, da zu wenig Daten vorliegen.<sup>8</sup>

### **2. 1. Dezentralisierung, Stärkung traditioneller Identitäten und nationale Einheit**

Insgesamt fällt die Bilanz der Dezentralisierung positiv aus. Durch die Dezentralisierung wird der ethnisch-religiösen Heterogenität des Archipels besser entsprochen als durch die früher zentralistische. Die Gesetze 5/1974 und 5/1979 schufen einheitliche Lokalregierungen für gesamt Indonesien. Die Verwaltung des ethnisch-religiösen Vielvölkerstaates wurden dadurch uniform gestaltet, zahlreiche Regionen wurden darüber hinaus von javanischen Gouverneuren regiert, die vom Zentrum aus Jakarta ernannt wurden. Die Regierungspartei Golkar sorgte politisch für die Umsetzung einer einheitlichen Politik in den Parlamenten. Die Dezentralisierungspolitik bietet den Regionen heute weitaus mehr Gestaltungsspielräume. Die Dezentralisierung hat zu einer Revitalisierung regionaler Identitäten geführt: Ohne die Kenntnis lokaler Sprachen, Traditionen oder Bräuche besteht für heutige Politiker relativ wenig Chance, gewählt zu werden. In vielen Dörfern ist das lokale Gewohnheitsrecht wieder

---

<sup>8</sup> Angemerkt werden muss hierbei, dass der Prozess noch immer sehr jung ist und zahlreiche Probleme beim Fine-Tuning bestehen.

gestärkt worden – so lebten z.B. in West Sumatra durch die Rückkehr zum Gewohnheitsrecht (*kembali ke nagari*) alte Traditionen wieder auf, die jahrzehntlang verboten waren. Auch traditionelle Autoritäten in Form von Aristokratien und Sultanaten sind wiedergekehrt (Davidson/Henley 2007). Viele ethnische Gruppen nutzen nun die Rückkehr zum Gewohnheitsrecht, um ihre Landrechte zu verteidigen und die Ausbeutung lokaler Ressourcen zu stoppen.

Ressourcenreiche Provinzen erhalten heute einen Großteil der in ihrer Region erwirtschafteten Einnahmen zur freien Verfügung. Dabei regelte die Zentralregierung auch die Finanzen der Gebietskörperschaften neu (25/1999) und wies den Regionen neue Finanzen zu. Der Anteil der lokalen Ebene an den Staatsfinanzen stieg von 17 Prozent im Jahre 2000 auf 30 Prozent im Jahre 2002 (Hoffmann/Kaiser 2002). Gleichzeitig verblieb die Steuerhoheit im wesentlichen bei der Zentrale, so dass die Regionen auf Transfers der Zentrale angewiesen waren. Die aggregierten Budgets der lokalen Ebene machen ca. vier Fünftel der gesamten regionalen Budgets aus, der Rest entfällt auf die Provinzen. Drei Viertel der Einnahmen der lokalen Ebenen bestehen aus ungebundenen Mittelzuweisungen, ein weiteres Fünftel aus denjenigen Steuereinnahmen und Erlösen aus Verkäufen natürlicher Ressourcen. Nur 5 Prozent der Einnahmen kommen aus eigenen Steuern und Gebühren (siehe dazu Hoffman/Kaiser/Schulze 2004).

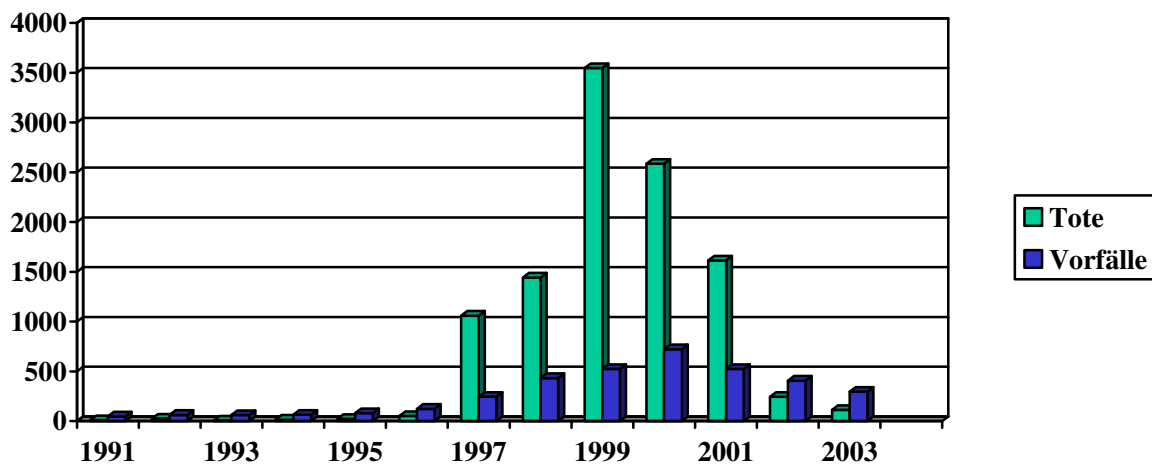
Die Stärkung lokaler Identitäten war begleitet von einer zunehmenden Verbreitung lokaler politischer Institutionen, Zivilgesellschaften und Medien. Der Mediensektor hat in dieser Hinsicht dramatische Veränderungen erlebt. So wuchs die Anzahl der indonesischen Zeitungen von 250 im Jahr 1998 auf 900 (2010) – zahlreiche von Ihnen waren *lokale* Medienorgane. 274 regionale Medienstationen entstanden neu, die Nachrichten in lokalen Sprachen sendeten.<sup>9</sup> Parallel zu lokalen Medien explodierten auch die lokalen zivilgesellschaftlichen Organisationen. Während es 1996 lediglich 6000 streng kontrollierte Nichtregierungsorganisationen (NGO) gab, gibt es heute Tausende von Arbeiterorganisationen, Umweltgruppen und Korruptionskampagnen etc... Nicht alle diese Gruppen sind jedoch demokratiestützend, wie die gewalttätigen Angriffe muslimischer Milizen 2005 auf religiöse Minderheiten aufzeigen. Trotz dieser Begleitumstände hat die Dezentralisierung mit ihrer Möglichkeit, lokale Interessen stärker zu vertreten, zu einer verstärkten Reduzierung der Gewalttaten beigetragen. In der politischen Debatte wurden die

---

<sup>9</sup> Ein Beispiel ist Bali TV, das reguläre Programme auf balinesisch ausstrahlte.

ethnischen und religiösen Konflikte (auf den Molukken und in Poso/Zentralsulawesi) auf die Dezentralisierung zurückgeführt. Tatsächlich belegen die Daten jedoch, dass die Konflikte kurz vor der Dezentralisierung begannen und kurz nach In-Krafttreten der Dezentralisierung 1999 drastisch zurückgingen (siehe Schaubild 2). Die Anzahl der Gewalttaten ist 2003 nach der Dezentralisierung auf ein normales Maß zurückgegangen (Varshnex, Tadjoeidin and Panggabean 2010:35).

**Schaubild 2: Anzahl der Opfer kommunalistischer Gewalt 1991-2003**



Quelle: Varshnex, Tadjoeidin and Panggabean 2010:35

Ein Gesamtfazit von 10 Jahren Dezentralisierungspolitik fällt zum jetzigen Zeitpunkt positiv aus. Insbesondere die nationalstaatliche Einheit wurde gewahrt, so dass heute wohl niemand mehr behaupten würde, dass Indonesien vor dem Zerfall steht. Begleitet war dieser Prozess jedoch auch von vielen negativen Entwicklungen, die Erwähnung finden und gegenüber den Vorteilen abgewogen werden müssen.

## **2.2. Dezentralisierung: positive Entwicklungen, negative Begleiterscheinungen**

Die Übertragung politischer Macht auf die lokalen Verwaltungseinheiten blieb von der Dominanz der alten Eliten gekennzeichnet. In Indonesien haben sich auf lokaler (wie auch auf nationaler Ebene) „Oligarchien“ gebildet, die sich zunehmend gegenüber Beteiligung „von unten“ abschotten. In diesem Zusammenhang spricht man in Indonesien von „kleinen Königen“ (*raja kecil*) oder Königstümern, die sich durch die Dezentralisierungspolitik herausgebildet hätten. Bei den (seit 2005 direkt durchgeführten) Lokalwahlen werden mit großer Mehrheit Kandidaten aus der Verwaltung (36%) ins Amt gewählt, die Zugang zu

Regierungsgeldern oder anderen Formen institutioneller Unterstützung hatten. Rund 28 Prozent hatten einen unternehmerischen Hintergrund, die ihre Kampagnen eigenständig finanzieren konnten.<sup>10</sup> Zahlreiche dieser Oligarchien sichern mit Hilfe monetärer Mittel den Zugang zu den politischen Ämtern. Dadurch ist es zu einer Dezentralisierung der Korruption gekommen, die von den Bürgern kritisch wahrgenommen wird (Hoffmann/Schulze 2004). Bei den ersten Direktwahlen der Distriktschefs auf lokaler Ebene wurden 40 Prozent der Amtsinhaber aus dem Amt gewählt (Mietzner 2009).

Trotz der hohen Korruption und der Dominanz alter Eliten unterstützt die Bevölkerung die Dezentralisierungsbemühungen. Laut einer 2007 durchgeführten Umfrage des LSI (LSI 2007) unterstützen 73 Prozent der Befragten die Dezentralisierungspolitik, während 27 Prozent sie ablehnten. 61 Prozent der Befragten glaubten, dass das Erziehungssystem nach der Dezentralisierung besser funktioniere als vorher, während nur 9 Prozent glaubten, dass es schlechter sei. Im Gesundheitssektor sahen 54 Prozent der Befragten Verbesserungen, während 12 Prozent glaubten, dass sich die Qualität verschlechtert hätte. Kritischer zeigten sich die Indonesier jedoch bei der Frage nach dem Beitrag der Dezentralisierung zur Armutsreduzierung. Hier glaubten 34 Prozent, dass Armut gestiegen sei (während 27 Prozent glaubten, dass sie reduziert worden sei). Gleichzeitig glaubten 40 Prozent der Befragten, dass die Arbeitslosigkeit gestiegen sei, während nur 23 Prozent glaubten, sie sei gesunken. Laut einer Studie der Weltbank aus dem Jahre 2009 glaubten 70 Prozent der Befragten, dass die Dienstleistungen im Erziehungs- und Gesundheitssektor verbessert worden seien. 56 Prozent meinten, dass sich die Dienstleistungen insgesamt verbessert hätten (Weltbank 2009:66).

TAB. 3: UMFRAGEWERTE - DIENSTLEISTUNGEN NACH DER DEZENTRALISIERUNG 2007

	Besser	Gleich	Schlechter	Weiß nicht
Erziehung	61	25	9	5
Gesundheit	54	29	12	5

LSI 2007

Eine weitere Folgeerscheinung der Dezentralisierungspolitik ist die zunehmende administrative Fragmentierung (*pemakaran*). Seit Beginn der Dezentralisierung ist es zu einer zunehmenden administrativen Fragmentierung gekommen, die sich in der Neugründung und

<sup>10</sup> 22 Prozent der neuen Verwaltungschefs waren professionelle Politiker, 8 Prozent ehemalige Militärs und nur 6 Prozent waren zivilgesellschaftliche Aktivisten (Mietzner 2009:345-239).

Abspaltung von Provinzen und Distrikten widerspiegelt. Tab. 4 und die Daten des statistischen Bundesamts veranschaulichen die stärkere Fragmentierung. Der Hintergrund bei der Neugestaltung administrativer Einheiten ist dabei Folgender: Häufig mobilisieren lokale Eliten die Bevölkerung durch Versprechungen, bessere Dienstleistungen im Gesundheits-, oder Bildungsbereich in einem neuen Distrikt zu erzielen. Die Folge ist eine Proliferation neuer Provinzen. Diese Versprechungen der Eliten werden dabei häufig nicht eingelöst, sondern dienen lediglich der Abschöpfung lokaler natürlicher Ressourcen und Renten. Eine weitere negative Begleiterscheinung ist die Vielzahl lokaler Verordnungen, die von den Distrikten ausgegeben werden, um zusätzliche Einnahmequellen zu erzielen. Die Zentralregierung stand der Vielzahl regionaler Verordnungen bislang relativ ohnmächtig gegenüber. Sie schädigen das Geschäftsklima und können dauerhaft negative Auswirkungen auf die wirtschaftliche Entwicklung haben.

**Tab. 4: Zahl indonesischer Provinzen, Distrikte, Städte, Subdistrikte und Dörfer (1998-2010).**

	1998	2000	2002	2004	2006	2008	2010
Provinzen	27	30	31	33	33	33	33
Distrikte	249	268	302	349	349	370	399
Städte	65	73	89	91	91	95	98
Subdistrikt	4028	4049	4918	5277	5656	6425	6699
Dörfer	67925	69050	70460	69858	71563	75410	77548

BPS 2010.

Dabei gibt es eine große Varianz bei der Herstellung von „good governance“ auf lokaler Ebene: Während einige Lokalregierungen mit positivem Beispiel voran gehen, sich der Bevölkerung gegenüber öffnen und transparent gegenüber den Bürgern auftreten<sup>11</sup>, gibt es auch viele negative Beispiele zunehmender Korruption und Abschottung (Van Luebke 2009). Besonders kritisch ist die verstärkte Einführung von lokalen Verordnungen, die Teile des islamischen Rechts (Sharia) einführen. Bis 2006 haben 53 Distrikte (rechtswidrig) derartige Verordnungen eingeführt, ohne dass die Zentralregierung auf diese Politik angemessen reagiert hat (Bünthe/Ufen 2009:117). Seitdem ist der Trend jedoch langsam zurückgegangen.

<sup>11</sup> Als reformerische Distrikte werden häufig Solok in West Sumatra und Kebumen in Zentraljava genannt.

### **3. Fazit**

Insgesamt sind die Versprechungen der Demokratisierung und Dezentralisierung nur zum Teil eingelöst worden. Während sich Indonesien bei der Demokratieentwicklung auf einem guten Weg befindet, der durch eine allgemeine Akzeptanz der Spielregeln bei den Eliten, hohe Zustimmungsraten in der Bevölkerung und eine Einhegung der Vetoakteure deutlich wird, werden die Chancen langfristiger Konsolidierung durch die zunehmende Korruption, Schwächen bei der Rechtsstaatsentwicklung und nur geringen Effizienz des Regierens in Frage gestellt. Angesichts derartiger Schwächen bleibt die Demokratie mittel- und langfristig auf tönernen Füßen. Es besteht die Gefahr eines Zulaufs antidemokratischer Akteure (Populisten), die die negative Stimmung ausnutzen. Wie die Umfragedaten zeigen weist die Demokratie selbst derzeit hohe Zustimmungsraten auf, die jedoch langfristig durch eine schlechte Performanz der Regierung sinken könnte. Ziel westlicher Entwicklungspolitik muss deshalb sein, die indonesische Regierung auf ihrem Weg zu unterstützen, eine nachhaltige Sozial- und Wirtschaftspolitik einzuschlagen, die sich mittelfristig in einer Reduzierung der Armut und Abfederung sozialer Risiken niederschlägt.

Die Dezentralisierung ist nach 10 Jahren zu einem „normalen“ Bestandteil indonesischer Politik geworden. Die Dezentralisierung unterfüttert dabei den Nationalstaat mit zusätzlicher Legitimität und sorgt für eine stärkere nationalstaatliche Einheit. Sie entspricht der ethnischen und religiösen Heterogenität des Archipels weitaus mehr als das zentralistische System der Vergangenheit. Sie hat erheblich dazu beigetragen, die zentrifugalen Kräfte einzudämmen und ein Auseinanderbrechen des Vielvölkerstaates zu verhindern. Gleichwohl bestehen weiterhin eine Reihe von Herausforderungen, die zukünftige Regierungen in den Griff bekommen müssen. Hierzu zählen eine widersprüchliche Gesetzeslage (Sektorgesetze/Dezentralisierungsgesetze), administrative Fragmentierungstendenzen, Rent-Seeking lokaler Eliten einhergehend mit hoher Korruption sowie die unzureichende Finanzausstattung lokaler Gemeinden. Insgesamt zeichnet sich die Dezentralisierungspolitik ähnlich wie die allgemeine Politikgestaltung der indonesischen Regierung durch eine geringe Effektivität aus. Eine effizientere Politikgestaltung durch Anhebung der Kommunikation, Koordination und Verbesserung bei der Implementation sollte das vordringliche Ziel administrativer Reformen sein. Die Frage, ob sich die Dezentralisierung positiv auf das Wirtschaftswachstum auswirkt, kann zur Zeit nicht eindeutig beantwortet werden. Die ausgesprochene Heterogenität in der sozialen, wirtschaftlichen und politischen Topographie

des Archipels macht es bislang nicht möglich, gesamtnational positive Effekte der Dezentralisierung auf die Wirtschaftsentwicklung zu beobachten (Peppinski/Wiarda 2010).

#### **4. Literaturhinweise**

- Aspinall, Edward/Marcus Mietzner (2010): *Problems of Democratization in Indonesia: Election, Institutions and Society*, ISEAS: Singapore.
- Bünthe, Marco (2003): *Regionale Autonomie in Indonesien*, Hamburg
- Bünthe, Marco/Andreas Ufen (2009): *Democratization in Post Suharto Indonesia*, London: Routledge.
- Bünthe, Marco/ Aurel Croissant (2010): *The Crisis of Democratic Governance in Southeast Asia*, Basingstoke: Palgrave.
- Hofman, Bert/Kai Kaiser/Günther Schulze (2004): *Dezentralisierung und Korruption: Erste Erfahrungen aus Indonesien*, Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung, 73/2004), pp. 226-246.
- LSI (2007): *Lembaga Survei Indonesia 2007: Dukungan terhadap otonomi daerah*, Jakarta.
- Davidson, Jamie/ David Henley (2007): *The Revival of Tradition in Indonesian Politics. The Development of Adat from colonialism to indigenism*, London/New York.
- Mietzner, Markus (2009): *Military Politics, Islam and the State in Indonesia, From turbulent transition to democratic consolidation*. Singapore.
- Varshney, A., Z Tadjoeeddin and R. Panggabean (2008): *Creating Datasets in Information-Poor Environments: Patterns of Collective Violence in Indonesia (1990-2003)*, *Journal of East Asian Studies* 8 (3).
- Peppinskiy, Thomas, Maria M. Wihardja (2010): *Decentralization and Economic Performance in Indonesia*, Working Paper Cornell University.
- Von Luebke, Christian (2009): *The Political Economy of Local Governance: Findings from an Indonesian Field Study*, *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, vol. 45, pp. No. 2, pp. 201-230.
- Weltbank (2009): *Indonesia development policy review: enhancing government effectiveness in a democratic and decentralized Indonesia*, Washington, DC: World Bank.