

Die Verfassungsreformen in Indonesien

Von *Andreas Ufen*, Hamburg

I. Einleitung

Indonesien war von 1950 bis 1957 demokratisch. Darauf folgte die Phase der autoritären „Gelenkten Demokratie“, die von einer antiwestlichen Koalition des nationalistischen Präsidenten Sukarno mit Teilen des Militärs, der kommunistischen Partei und muslimischen Gruppierungen bestimmt wurde. 1965 übernahm eine Militärfraktion um Suharto die Macht und etablierte die Neue Ordnung (bis 1998), in der jegliche Form der Opposition unterdrückt wurde. Erst seit 1998, also seit dem Sturz Suhartos und mit Beginn der Demokratisierung, wird in Indonesien wieder intensiv über Verfassungsreformen diskutiert. Im August 2002 verabschiedete das für diese Fragen zuständige Parlament weitreichende Ergänzungen der seit 1959 wieder gültigen Verfassung von 1945. Diese Reformen sind in ihren Auswirkungen schwer einzuschätzen, sie scheinen aber die sehr schwierige Demokratisierung zu fördern. In diesem Aufsatz sollen die verfassungsrechtlichen Entwicklungen von den Anfängen bis zur Gegenwart nachgezeichnet werden. Am Ende werden die jüngsten Reformen bewertet.

II. Die Verfassungen bis 1998

1. *Die Entwicklungen bis zur Schaffung der Neuen Ordnung*¹

In Indonesien hatte es in den javanischen Patrimonialreichen und unter niederländischer Kolonialherrschaft keine Verfassungen gegeben. Erst die Japaner, die 1942 das Inselreich besetzten, versprachen im September 1944 den Indonesiern die nationale Unabhängigkeit und richteten im Mai 1945 das „Gremium zur Untersuchung der für die Vorbereitung der Unabhängigkeit notwendigen Maßnahmen“, BPUPK², ein. Das BPUPK entschied sich nach mehreren Verhandlungsrunden für eine unitarische Republik mit einem starken Präsidenten. Mitte Juli kam aus Tokio die Anweisung, Indonesien so schnell wie möglich zu einem unabhängigen Staat werden zu lassen. Dazu sollte – so wurde am 7. August verkündet – ein neues Komitee, nämlich jenes zur Vorbereitung der Unabhängigkeit Indonesiens,

¹ Zu den Ausführungen bis zum Dezember 2000 vgl. *Ufen, A.*, Herrschaftsfiguration und Demokratisierung in Indonesien (1965-2000), Hamburg, Institut für Asienkunde, 2002. Ich danke Patrick Ziegenhain für einige wertvolle Anmerkungen.

² *Badan Penyelidikan Untuk Persiapan Kemerdekaan.*

PPKI³, eingerichtet werden, das die Arbeit des BPUPK zum Abschluss bringen sollte. Am 17. August 1945 erlangte die neu gegründete Republik Indonesien schließlich die Unabhängigkeit. Aus der Kolonie wurde ein Nationalstaat mit einer modernen Verfassung und einem parlamentarisch-demokratischen System. Die UUD 45 (*Undang-Undang Dasar 45*), die Verfassung von 1945, bestand aus nur 37 Artikeln und in ihr war noch kein ausgereiftes *checks-and-balances*-System formuliert. Dem Präsidenten wurde eine herausgehobene Stellung zuerkannt, während dem Parlament nur wenige Kompetenzen zugebilligt wurden.

Das PPKI wurde personell aufgestockt und zu einem Parlament, nämlich dem Zentralen Indonesischen Nationalkomitee KNIP (*Komite Nasional Indonesia Pusat*), umgewandelt. Unter dem Eindruck des Kampfes gegen die Niederländer, die schon bald nach der Niederlage der Japaner Teile ihrer ehemaligen Kolonie Niederländisch-Indien besetzten, wurde die UUD 45 schon im Oktober 1945 in wesentlichen Punkten geändert. Das Kabinett war danach dem KNIP und nicht dem Präsidenten verantwortlich. Die Kompetenzen der nicht gewählten Parlamentarier, des Kabinetts und des Präsidenten waren nicht eindeutig geregelt.⁴

Nach einem mehrjährigen verlustreichen militärischen Kampf mussten sich die Niederländer schließlich mit der Unabhängigkeit Indonesiens abfinden. Am 27. Dezember 1949 verzichteten sie endgültig auf ihre Souveränitätsrechte über Indonesien. Zugleich entstand die Republik der Vereinigten Staaten von Indonesien (RUSI – *Republik Uni Serikat Indonesia*), bestehend aus 16 Staaten und Territorien. Die Republik Indonesien (RI) war von Anfang an der dominierende Teil dieses kurzlebigen Konstruktes. Innerhalb weniger Monate lösten sich die anderen Teile der föderalen RUSI auf und schlossen sich der Republik Indonesien an, die am 17. August 1950, auf den Tag genau fünf Jahre nach Ausrufung der ersten Republik, als souveräner Zentralstaat wiedererstand.

Die (vorläufige) Verfassung von 1950 stärkte das Parlament und war in erheblichem Maße von der UN-Menschenrechtsdeklaration geprägt. Die Rolle des Präsidenten war nur vage definiert. Sukarno hatte das Recht, den so genannten *formateur* mit der Bildung eines Kabinetts zu beauftragen und dann, auf dessen Vorschlag hin, den Premierminister zu ernennen. Außerdem konnte er das Parlament auflösen und das Kriegsrecht ausrufen. Die Regierungen waren dem Parlament verantwortlich, was allerdings aufgrund der Fragmentierung des Parteiensystems zu häufigen Regierungswechseln führte.

³ *Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia*.

⁴ Zum KNIP Drogolever, P.J., The Komite Nasional Indonesia Pusat and Internal Politics in The Republic of Indonesia, in: Abdullah, T. (Hrsg.), The Heartbeat of Indonesian Revolution, Jakarta, 1997, S. 149-180.

Seit Ende 1956 spitzten sich die Konflikte zwischen der Zentralregierung und verschiedenen Provinzen auf den Außeninseln zu. Die von Militärs zusammen mit Zivilisten eingerichteten Räte forderten eine größere politische und finanzielle Autonomie. Im März 1957 rief Sukarno daraufhin das Kriessrecht aus. Politische Entscheidungen wurden in der Folge vom *Dewan Nasional* (Nationalrat), auf Kommandeurstagungen oder bei informellen Meetings getroffen. Im *Dewan Nasional* saßen neben hochrangigen Militärs bedeutende Persönlichkeiten aus verschiedenen gesellschaftlichen Bereichen. Das Kabinett und das Parlament wurden immer mehr zu Werkzeugen von Sukarno und der Militärführung. Im Juli 1959 führte er die Verfassung von 1945 wieder ein und bezeichnete das neue Regierungssystem als Gelenkte Demokratie (1959-65).⁵ Gleichzeitig löste er per Dekret die nach den Wahlen von 1955 eingerichtete Verfassungsgebende Versammlung, die Konstituante, auf.⁶ Diese war u.a. aufgrund der fundamentalen Meinungsunterschiede über die Rolle des Islam in verschiedene Lager gespalten gewesen.

Die Gegensätze zwischen Sukarno, der Kommunistischen Partei (*Partai Komunis Indonesia*, PKI), den Militärs und einigen islamischen Gruppierungen kulminierten in dem Machtwechsel (1965) und den folgenden Massakern. In den Jahren 1965-67 übernahm Suharto sukzessive die Macht und begründete die Neue Ordnung (1965-98).

2. Die Neue Ordnung

Bis Anfang der 70er Jahre wurde das Parteiensystem "vereinfacht" und eine hegemoniale Staatspartei aufgebaut. Das Militär und die Bürokratie wurden zentralisiert und depolitisiert, Berufs- und religiöse Organisationen gleichgeschaltet. Die Opposition war lange so geschwächt, dass Suharto seine Feinde nicht in erster Linie in der Zivilgesellschaft, sondern im Staatsapparat ausspähen musste. Zwar blieb die Verfassung von 1945 gültig, sie wurde aber – ähnlich wie in der Gelenkten Demokratie – zu einem Machtinstrument des neuen Präsidenten.⁷ Er war nach der Verfassung von 1945 Oberster Kommandeur, durfte mit der Zustimmung des Parlamentes Krieg und Frieden erklären sowie Verträge mit anderen Staaten abschließen, er konnte den Notstand erklären sowie Minister ernennen und entlassen. Außerdem benötigte das Parlament (DPR, *Dewan Perwakilan Rakyat*) seine Zustimmung zu Gesetzen. Das DPR bestand seit 1987 aus 500 Mitgliedern, von denen 425 (1987 und 1992: 400) in nationalen Wahlen bestimmt wurden. 75 (bzw. 1987 und 1992: 100)

⁵ Feith, H., *The Decline of Constitutional Democracy in Indonesia*, Ithaca, 1962; Feith, H., *The Dynamics of Guided Democracy*, in: McVey, R. (Hrsg.), *Indonesia*, New Haven, 1963 S. 310-409.

⁶ Nasution, A. B., *The Aspiration for Constitutional Government in Indonesia: A Socio-legal Study of the Indonesian Konstituante 1956-1959*, Jakarta, 1992.

⁷ Lubis, Todung Mulya, *In Search of Human Rights: Legal-Political Dilemmas of Indonesia's New Order, 1966-1990*, Jakarta, 1994.

waren Vertreter des Militärs (ABRI⁸). Die Parlamentarier gehörten zu den Fraktionen von Golkar (*Golongan Karya* – funktionale Gruppen, die Staats- und Regierungspartei), der PDI (*Partai Demokrasi Indonesia* – Demokratische Partei Indonesien), der islamischen PPP (*Partai Persatuan Pembangunan* – Vereinigte Entwicklungspartei) und von ABRI. Das DPR hatte u.a. das Interpellations-, das Befragungs- und das Enquêterecht sowie die Möglichkeit, Gesetze einzubringen und zu verändern. Bezeichnenderweise hat es von diesen Rechten mit wenigen Ausnahmen keinen Gebrauch gemacht. Im Volkskongress (MPR, *Majelis Permusyawaratan Rakyat*) trafen sich alle fünf Jahre 1.000 Abgeordnete (bis 1987 waren es 920), das waren die 500 DPR-Parlamentarier sowie 253 Parteienvertreter, 147 Gesandte aus den Provinzen und 100 Repräsentanten von Berufsgruppen. Zu ihren Aufgaben gehörten die Wahl des Präsidenten und des Vizepräsidenten, der Beschluss etwaiger Verfassungsänderungen und die Abstimmung über die Allgemeinen Richtlinien der Staatspolitik, GBHN (*Garis-garis Besar Haluan Negara* – Allgemeine Richtlinien der Staatspolitik). Insgesamt wurden zuletzt fast 60 % der MPR-Abgeordneten nicht durch – ohnehin manipulierte – Wahlen bestimmt. Der Präsident war *de jure* allein diesem Parlament verantwortlich. Die Kandidaten, die zuvor hinsichtlich ihrer Loyalität überprüft worden waren, gelangten nach einem Verhältniswahlssystem über Wahllisten in die Parlamente. Die DPR/MPR-Kandidaten wurden von Suharto von der Liste gestrichen, wenn sie ihm zu illoyal zu sein schienen.

Die Justiz war ebenfalls der Exekutive untergeordnet. Die starke Stellung des Präsidenten und vieler Bürokraten äußerte sich in Form von Präsidialdekreten (*Keppres*) und Verwaltungsverordnungen, die oftmals willkürlich erlassen wurden. Zwar wurden in den letzten Jahren der Neuen Ordnung Verwaltungsgerichte geschaffen, sie waren aber besonders der Manipulation durch höhere Stellen ausgesetzt. Ein Verfassungsgericht existierte nicht. Das Rechtssystem der Neuen Ordnung diente der Bekämpfung Oppositioneller. Es gab *de facto* keine einklagbaren Rechte der Bevölkerung bei Auseinandersetzungen mit Behörden, und die Justiz selbst konnte administrative Entscheidungen nicht auf ihre Gesetzlichkeit hin prüfen. Verfassungsrechtliche Streitigkeiten waren ebenso unbekannt. Das Strafprozessrecht sowie ergänzende Gesetze waren in wichtigen Abschnitten so allgemein formuliert, dass die Position des Angeklagten und seines Verteidigers insgesamt sehr schwach waren.

Dieser Autoritarismus wurde insbesondere seit Ende der 80er Jahre durch wirtschaftliche, sozialstrukturelle, inraelitäre und nicht zuletzt weltpolitische Veränderungen ausgehöhlt. Suharto wurde am 21. Mai 1998 auf dem Höhepunkt der Asienkrise, angesichts heftiger Demonstrationen und zunehmenden Widerstandes auch aus den eigenen Reihen, zum Rücktritt gezwungen. Damit begann nach einer Unterbrechung von über 40 Jahren wieder eine demokratische Phase. Außerdem konnte jetzt erstmals wieder offen über die dringend notwendigen Verfassungsreformen gesprochen werden.

⁸ ABRI – *Angkatan Bersenjata Republik Indonesia* – Streitkräfte der Republik Indonesien.

III. Verfassungsreformen seit 1998

1. Die ersten Reformen von Habibie und die MPR-Sitzung im November 1998

Am 22. Mai übernahm der Stellvertreter Suhartos, B.J. Habibie, das Amt des Präsidenten. Obwohl er als eher konservativ galt, hat er in der Interimsphase bis zum Oktober 1999 wesentliche Reformen durchgesetzt, angesichts des anhaltenden Druckes durch die Opposition auch durchsetzen müssen. Am 26. Mai erklärte Innenminister Syarwan Hamid, dass neue politische Parteien gegründet werden dürften. Am 5. Juni unterzeichnete Indonesien die ILO-Konvention 87 über Assoziations- und Organisationsfreiheit. Am 25. Juni präsentierte die Regierung zudem den "Indonesischen Aktionsplan für Menschenrechte 1998-2003", in dem u.a. die Unterzeichnung mehrerer der wichtigsten Menschenrechtsdokumente angekündigt wurde.

Am 5. Juni wurde dem Informationsminister die Möglichkeit genommen, unbequemen Zeitungen und Zeitschriften die Publikationslizenz zu entziehen, und am 13. September verabschiedete das nationale Parlament ein Gesetz, mit dem die Pressefreiheit verbindlich festgelegt wurde. Die Verbrechen des Suharto-Regimes wurden in dieser Zeit erstmals – wenn auch vorsichtig – thematisiert.

Ein Wendepunkt in der Zeit der Präsidentschaft Habibies war die MPR-Sitzung vom November 1998. Zu diesem Zeitpunkt konnte es immer noch leicht zu einem Rückschlag bei der weiteren Demokratisierung kommen. Die Opposition wurde an den Entscheidungen im Machtzentrum immer noch nicht direkt beteiligt, und es musste damit gerechnet werden, dass Teile der Regimekoalition nur Zeit gewinnen wollten, um die Reformen später nach und nach wieder rückgängig machen zu können. Als vom 10.-13. November 1998 die MPR-Parlamentarier über grundlegende Gesetzesänderungen debattierten, waren deshalb die Sitzungen von großen Studentendemonstrationen begleitet.

Wegen der fehlenden parlamentarischen Beteiligung verlagerte sich die Opposition z.T. in den außerparlamentarischen Bereich.⁹ Die radikaleren Organisationen forderten eine Abschaffung der *dwifungsi* (also der militärischen und soziopolitischen "Doppelfunktion" des Militärs), die Ersetzung der Regierung Habibie durch eine Übergangsregierung und die Verurteilung Suhartos und seiner *cronies*.

Ein aus renommierten Politikwissenschaftlern bestehendes "Team 7" hatte seit Mitte des Jahres 1998 verschiedene Gesetzentwürfe ausgearbeitet, die in über 200 Seminaren diskutiert wurden. Im September 1998 hatte die Regierung die neu ausgearbeiteten Gesetzent-

⁹ *Habeahan, B.P. / Tobing, R.L. / Sipahutar, E.* (Hrsg.), *Sidang Istimewa MPR dan Semanggi Berdarah*, Depok, 1999; *Loebis, A.R.*, *Kemelut Berdarah Indonesia*, Jakarta, 1999, S. 18 ff.

würfe den DPR-Ausschüssen zur Beratung vorgelegt. Über viele Wochen hatte man dort und in der breiten Öffentlichkeit über das neue Parteiengesetz, das Wahlgesetz und das Gesetz über die Zusammensetzung der Parlamente debattiert.¹⁰

Tatsächlich einigten sich die MPR-Parlamentarier, von denen nur wenige, besonders korrupte in der Zwischenzeit ausgetauscht worden waren, auf grundlegende Reformen.¹¹ Die Notstandsrechte des Präsidenten wurden aufgehoben. Die Präsidentschaft wurde auf die Dauer zweier Legislaturperioden beschränkt, der Wahltermin für Mai oder Juni 1999 festgelegt und eine schrittweise Aufhebung der *dwifungsi* beschlossen.

Erst am 28. Januar 1999 verabschiedete das nationale Parlament DPR die Gesetze über Wahlen und über politische Parteien.¹² Dabei war die Zusammensetzung der zu wählenden Parlamente besonders umstritten. Das betraf vor allem die Beteiligung ABRI. In einem Kompromiss einigte man sich darauf, den Streitkräften 38 statt der 75 Sitze im DPR und im MPR zuzubilligen. In den Provinz- und Distriktparlamenten sollte ABRI 10 % der Sitze bekommen. Das DPR sollte nach diesen Beschlüssen aus 462 gewählten und 38 ernannten Parlamentariern bestehen. Im MPR, dem höchsten Staatsorgan, dessen Delegierte den Präsidenten und den Vizepräsidenten wählen, sollten neben den 500 DPR-Abgeordneten 135 Provinzvertreter (jeweils fünf aus den 27 Provinzen) und 65 Vertreter wichtiger gesellschaftlicher Gruppen sitzen. Lange sah es so aus, als könnte Habibie mit den ihm zur Verfügung stehenden Instrumentarien die Nominierung der 65 Vertreter "funktionaler Gruppen" zu seinen Gunsten beeinflussen. Die 65 Gruppenvertreter sollten nämlich vom Wahlkomitee KPU¹³ nominiert werden. Diese Bestimmung schien der Manipulation durch Habibie und seine Helfer und Helfershelfer Tür und Tor zu öffnen. Letztlich zeigte sich aber, dass die Präsidentenwahl durch solche gesetzlichen Unklarheiten nicht wesentlich beeinflusst werden konnte.

¹⁰ Zum Folgenden *Masters, E.*, Indonesia's 1999 Elections. A Second Chance for Democracy, 1999, S. 5 ff., unter: <http://www.AsiaSociety.org/publications/indonesia/>, gelesen am 10.3.2000.

¹¹ Vgl. Indonesien Information, 1/99, S. 16 ff.; *Fenner, M. / Dürste, H.*, Ein Land wird neu erfunden. Indonesiens Weg in die Demokratie, Bonn, 2000, S. 29. Erst im Februar 1999 unterzeichnete Habibie die entsprechenden Gesetze.

¹² *Sudibjo, M.*, Political Dynamics Prior to the 1998 Special Session of the People's Consultative Assembly, The Indonesian Quarterly, Vol. XXVI (1998), No. 4; S. 301-315. Insgesamt wurden 12 Gesetze verabschiedet, von denen mehrere aber vage formuliert waren und später ergänzt werden sollten. Das waren etwa die Gesetze über die Neuregelung der Finanzverfassung oder über den Umgang mit Korruption.

¹³ Das KPU (*Komite Pemilihan Umum*) unter der Leitung des ehemaligen Innenministers, General Rudini, setzte sich aus fünf Vertretern der Regierung (mit jeweils neun Stimmen) und Vertretern der 48 für die Wahlen zugelassenen Parteien (mit jeweils einer Stimme) zusammen.

Ursprünglich sollten auch die 135 Vertreter der Provinzparlamente von der KPU ernannt werden. Doch nach scharfen Protesten der meisten Parteien, die eine Privilegierung Golkar befürchteten, einigte man sich darauf, die 135 durch die Provinzparlamente selbst entsenden zu lassen. Letztlich bedeutete das für Golkar dennoch einen Vorteil, da die Partei in den meisten Provinzparlamenten die Mehrheit erringen konnte. Ursprünglich sollten die Parteien in 14 der 27 Provinzen in je mehr als der Hälfte der Distrikte Zweigstellen haben, um zur Wahl zugelassen zu werden. Außerdem sollte eine Partei mindestens eine Million Unterschriften gesammelt haben. Letztlich waren diese Unterschriften nicht mehr nötig, und Zweigstellen waren nur noch in neun Provinzen in je mehr als der Hälfte der Distrikte erforderlich. Um bei den nächsten Wahlen, also im Jahr 2004, wieder zugelassen zu werden, musste eine Partei mindestens zwei Prozent der Stimmen erhalten (ursprünglich waren fünf Prozent im Gesetzesentwurf vorgesehen gewesen).

Das vom "Team 7" vorgeschlagene Mehrheitswahlsystem wurde von den meisten Parteien abgelehnt.¹⁴ Stattdessen wurde das Verhältniswahlsystem beibehalten. Die Stimmenanzahl einer Partei in einer Provinz bestimmt ihren Anteil an den Sitzen, die für die jeweilige Provinz festgelegt wurde.¹⁵ Mit dem Verhältniswahlsystem konnten sich auch viele der kleineren Parteien Chancen ausrechnen.¹⁶

Golkar war von den am 28. Januar vom Parlament verabschiedeten neuen Gesetzen besonders betroffen.¹⁷ In der Neuen Ordnung waren die vier Millionen Beamten in vielfältiger Weise dazu angehalten gewesen, die Regierungspartei zu unterstützen. Mit den neuen Gesetzen wurde sie endgültig auf eine Stufe mit den anderen Parteien gestellt, so dass die Beamten nicht mehr an Golkar gebunden waren. Es wurde außerdem beschlossen, dass politisch aktive Beamte beurlaubt werden sollten. Da Golkar zu etwa drei Vierteln aus Beamten besteht, bedeutete dieser Zusatz eine wesentliche Schwächung der Partei. Die

¹⁴ Das Team 7 hatte ursprünglich vorgeschlagen, 84 % der Parlamentarier direkt in ihren Distrikten wählen zu lassen. Der Vorschlag wurde vom Parlament jedoch nicht angenommen: Die Oppositionsparteien befürchteten eine Bevorteilung Golkar, vgl. *Masters* (Fn. 10), S. 69, dort Fußnote 13.

¹⁵ Die Sitzverteilung im DPR nach Provinzen: Aceh 12, Nordsumatra 24, Westsumatra 14, Riau 10, Jambi 6, Südsumatra 15, Bengkulu 4, Lampung 15, Jakarta 18, Westjava 82, Mitteljava 60, Yogyakarta 6, Ostjava 68, Westkalimantan 9, Zentralkalimantan 6, Ostkalimantan 7, Südkalimantan 11, Bali 9, West-Nusa Tenggara 8, Ost-Nusa Tenggara 13, Ost-Timor 7, Südsulawesi 24, Zentralsulawesi 5, Nordsulawesi 7, Südostsulawesi 5, Maluku 6, Irian Jaya 13.

¹⁶ Allerdings gibt es auch ein Mehrheitswahlelement. Die Parlamentarier einer Partei aus einer bestimmten Provinz werden vom Parteivorstand nach der Reihenfolge der besten Wahlergebnisse in den Distrikten bzw. Städten (*kabupaten* bzw. *kotamadya*) ausgewählt (Gesetz 3/1999, Art. 68 Abs. 3). In den Distrikten/Städten werden aber nicht einzelne Personen, sondern Parteien gewählt, wenngleich die Kandidaten den jeweiligen Distrikten/Städten zugeordnet und dort bekannt gemacht werden.

¹⁷ *Far Eastern Economic Review*, 11.2.1999.

Reformgesetze waren für den reibungslosen Ablauf der Wahlen und für den vorgesehenen Regierungswechsel nach den Wahlen äußerst wichtig.

2. Die MPR-Sitzung und die Wahl des vierten Präsidenten im Oktober 1999

Nach den im Wesentlichen freien und fairen Wahlen vom Juni 1999 trat am 1. Oktober der Volkskongress MPR zusammen, um den DPR- und den MPR-Sprecher sowie den Präsidenten und den Vizepräsidenten zu wählen.¹⁸ Im MPR versammelten sich insgesamt 695 Abgeordnete, nämlich die 500 DPR-Abgeordneten, 65 Vertreter wichtiger gesellschaftlicher Gruppen und 130 Provinzvertreter. Die 5 für die Provinz Ost-Timor vorgesehenen Mandate wurden nach dem dortigen Referendum vom August 1999 nicht mehr vergeben. Von den 695 Parlamentariern gehörten 185 zur PDI-P (*Partai Demokrasi Indonesia-Perjuangan* – Demokratische Partei Indonesien-Kampf, darunter befanden sich 32 Provinzvertreter), 182 zu Golkar (darunter 62 Provinzvertreter), 70 zur PPP, 57 zur PKB (*Partai Kebangkitan Bangsa* – Partei des Volkserwachens), 13 zur PBB (*Partai Bintang Bulan* – Partei des Halbmondes) und 49 zur Fraktionsgemeinschaft von PAN (*Partai Amanat Nasional* – Partei des Nationalen Mandats) und PK (*Partai Keadilan* – Gerechtigkeitspartei).¹⁹ Die Repräsentanten gesellschaftlich wichtiger Gruppen hatten 73 Sitze erhalten. 14 kleinere Parteien waren zusammen mit 28 Parlamentariern vertreten. Hinzu kamen die 38 Abgeordneten des Militärs (TNI, *Tentara Nasional Indonesia* – Nationale Streitkräfte Indonesiens)²⁰ und der Polizei (*Polri*).

Am 20. Oktober setzte sich Abdurrahman Wahid (PKB) mit 373 zu 313 Stimmen gegenüber Megawati Sukarnoputri (PDI-P) bei der Wahl zum Präsidenten durch. Für die PDI-P stellte sich dieser Wahlausgang als Resultat einer Verschwörung konservativer und islamistischer Kräfte dar. Nach Bekanntgabe des Wahlergebnisses kam es deshalb zu gewalttätigen Protesten enttäuschter Megawati-Anhänger in Mittel- und Ostjava sowie in Bali. Der Kuhhandel um den Präsidentenposten, der zu einem Ergebnis führte, das weite Teile der Bevölkerung für undemokratisch hielten, ließ Forderungen nach der Einführung direkter Wahlen lauter werden.

¹⁸ Tempo, 17.10., 24.10. und 31.10.1999.

¹⁹ Golkar ist eine konservative, z.T. reaktionäre Partei. Die PDI-P gilt als tendenziell säkularistisch sowie als moderat reformerisch, z.T. auch als konservativ-nationalistisch. Die PKB ist ebenfalls eine moderate Reformpartei und mehrheitlich islamisch-traditionalistisch orientiert. Auch die PAN vertritt moderate reformerische Positionen und wird stark vom islamischen Modernismus geprägt. Die PPP und die PBB werden von – allerdings nicht radikalen – Islamisten dominiert.

²⁰ ABRI hatte sich im Zuge moderater Reformen in TNI umbenannt.

Zunächst wurden aber nur kleinere Verfassungsreformen beschlossen. Man ergänzte 9 der 37 Artikel. Die Veränderungen bewirkten eine Stärkung des DPR und eine entsprechende Schwächung des Präsidenten. Dieser durfte nur noch einmal wiedergewählt werden. Und Gesetze konnten nur mit Zustimmung des Parlamentes verabschiedet werden. Außerdem einigte man sich darauf, jährliche MPR-Sitzungen einzuberufen, u.a. um die Verfassung zu ergänzen und weitere Dekrete zu verabschieden.

Schon Ende des Jahres wurden vom Arbeitsgremium (*Badan Pekerja*) des MPR zwei *Ad-hoc*-Komitees (*Panitia Ad Hoc I* und *II*) eingerichtet, die die entsprechenden Entwürfe ausarbeiten sollten. Die Komitees diskutierten mit einheimischen und ausländischen Experten sowie mit Provinzvertretern über verschiedene Reformvorschläge. Im Juli wurden die Abschlussberichte der Komitees dem MPR übermittelt.

3. *Die Beschlüsse der MPR-Sitzung vom August 2000*

Nach einer knapp zehnmonatigen, insgesamt enttäuschenden Amtszeit entschuldigte sich Abdurrahman Wahid in einer versöhnlichen Rede für die Schwächen und Fehler seiner Regierung. Allerdings gab er weiterhin keine Erklärung zu den für viele Beobachter nicht nachvollziehbaren Entlassungen mehrerer Minister ab. Mit der Ankündigung, seine Vollmachten künftig stärker mit der Vizepräsidentin teilen und ein neues Kabinett zusammenstellen zu wollen, konnte er seine eigene Partei, die PKB, die PDI-P sowie einige kleinere Parteien vorerst zufrieden stellen. Schon zwei Tage nach seiner Rede sprach er allerdings davon, nicht Rechte, sondern Pflichten an Megawati abgeben zu wollen. Außerdem sollte sie sich mit zwei noch zu benennenden Koordinierungsministern absprechen.²¹

Die wesentliche Funktion der MPR-Sitzung war neben der Bewertung der Regierungsarbeit die Fortführung der Verfassungsreformen. Vom 11.-14. August wurden die Berichte der MPR-*Ad-hoc*-Komitees zur Grundlage der Verhandlungen der jeweiligen MPR-Kommissionen. Am 18. August wurden schließlich die folgenden Verfassungsergänzungen sowie Dekrete verabschiedet:²²

²¹ Zur MPR-Sitzung: Tempo, 13.8., 20.8. und 27.8.2000; Gatra, 26.8.2000.

²² Siehe insbesondere *The National Democratic Institute for International Affairs*, Indonesia's Road to Constitutional Reform, www.ndi.org/ndi/worldwide/asia/indonesia/indonesia2000/indonesia, gelesen am 20.12.2000; Ketetapan-Ketetapan Sidang Tahunan MPR-RI Tahun 2000, Jakarta 2000.

a) *Rolle des Militärs und der Polizei*

Das Dekret VII/2000 (*MPR Decree VII/2000 on The Roles of TNI and POLRI*) legt fest, dass die TNI/Polri-Fraktion bis zum Jahre 2009 und nicht – wie bis dahin vorgesehen – im Jahre 2004 im MPR mit einer noch festzulegenden Anzahl von Parlamentariern vertreten sein wird. Im Gegensatz zu dieser Bestimmung, die ein Ausdruck der wieder gestiegenen Macht der Streitkräfte war, werden im Kapitel XII der UUD 45 und in den Dekreten VI (*MPR Decree VI/2000 on The Separation of TNI and POLRI*) und VII/2000 die Aufgabengebiete des Militärs und der Polizei definiert und voneinander abgegrenzt. Das Militär ist seither nur noch für die Landesverteidigung, die Polizei für die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung verantwortlich.

Im Kapitel XII ist das Volksverteidigungs- und Sicherheitssystem (*sishankamrata – sistem pertahanan keamanan rakyat semesta*) festgeschrieben. Darin drückt sich die Guerillatradition des indonesischen Militärs aus. Es wird davon ausgegangen, dass bei einem Angriff das gesamte Volk mit den Streitkräften zusammenarbeiten muss, um den Feind abzuwehren. Diese Verteidigungsdoktrin ist insofern bedenklich, als sie der Aufrechterhaltung des Territorialprinzips und einer modifizierten *dwifungsi* Vorschub leisten könnte. Allerdings einigte man sich auch auf mehrere Bestimmungen, die die zivilen Kräfte gegenüber den Militärs stärken sollten. So legt das Dekret VII/2000 fest, dass die Soldaten in außermilitärischen Rechtsfällen nicht vor ein Militärgericht, sondern vor ein Zivilgericht zu stellen sind.

b) *Nationale Einheit und Integrität*

Kurioserweise ist diesem MPR-Dekret V/2000 (*MPR Decree V/2000 on The Consolidation of National Unity and Integrity*) eine lange Abhandlung angefügt, in der die geschichtlichen Hintergründe des indonesischen Nationalismus dargelegt, die Ziele des Dekretes benannt und die gegenwärtigen Probleme identifiziert werden. Als Ursachen für die Bedrohung der nationalen Einheit werden u.a. der Zentralismus der Neuen Ordnung, der Machtmissbrauch unter Suharto, die soziopolitische Rolle des Militärs, die fehlende Partizipation, "KKN" (*Kolusi, Korupsi, Nepotisme*) und das Versagen des autoritären Systems bei der Hervorbringung fähiger politischer Führer genannt. In dem Dekret, das eher als Grundsatzprogramm denn als konkrete Handlungsanweisung verstanden werden muss, wird u.a. die Errichtung einer nationalen Wahrheitskommission gefordert.

c) *Regionale Autonomie*

Das Dekret IV/2000 (*MPR Decree IV/2000 on Policy Recommendations in Implementing Regional Autonomy*) befasst sich mit der Implementierung der regionalen Autonomie, also mit der sehr wichtigen und ebenso schwierigen Dezentralisierung der Verwaltung. Unter

Habibie waren im Mai 1999 bereits die beiden Gesetze über regionale Autonomie (Gesetz 22/1999 und Gesetz 25/1999) verabschiedet worden. Mit dem neuen Dekret werden diese Gesetze im Wesentlichen bestätigt und in einigen Punkten ergänzt. Ob Gouverneure, *bupati* und *walikota* direkt oder durch die jeweiligen Parlamente gewählt werden, soll durch Gesetze festgelegt werden.

Bis zum Mai 2001 sollten für Aceh und Irian Jaya gesonderte Regelungen getroffen werden. Für sämtliche Regionen galt, dass sie eigene Verwaltungsverordnungen erlassen konnten, sofern die Zentralregierung dies nicht bis zum 1.1.2001 getan hatte. An einer Stelle wird außerdem ein Finanzausgleich zwischen den Gebietskörperschaften angesprochen. Nähere Ausführungen dazu fehlten allerdings.

d) *Die Verfassungsergänzungen*

In der ursprünglichen Fassung der UUD 45 finden sich nur wenige Garantien bürgerlicher und politischer Rechte. In dem Text ist sehr viel häufiger von den staatsbürgerlichen Pflichten die Rede. Im neu angefügten Kapitel X-A sind nunmehr die wichtigsten Bestimmungen aus der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte aufgenommen. Allerdings führte das aus dieser Erklärung übernommene Rückwirkungsverbot (Art. 11 Abs. 2) zu hitzigen Debatten gerade unter Menschenrechtlern. Nach diesem Rechtsprinzip dürfen Menschenrechtsverstöße, die vor Inkrafttreten der neuen Gesetze begangen wurden, nur nach den damals geltenden Gesetzen geahndet werden. Viele Beobachter sahen das als Schachzug der Militärs an. Anfang November verabschiedete das DPR jedoch ein Menschenrechtsgesetz, mit dem genau diese Rückwirkung beschlossen wurde.²³

e) *Arbeit des MPR und Hierarchie der Rechtsnormen*

Weiterhin wurden zwei Dekrete angenommen (Dekrete I/2000 und II/2000), in denen die Arbeit des MPR definiert ist. Der MPR wird jedes Jahr zusammentreten und den Tätigkeitsbericht des Präsidenten bewerten. Nur auf MPR-Sondersitzungen darf der Präsident auf dem Wege des *Impeachment* abgewählt werden. Das DPR kann eine MPR-Sondersitzung einberufen, wenn der Präsident gegen geltendes Recht, die Verfassung oder gegen die Allgemeinen Richtlinien der Staatspolitik verstoßen hat. Der MPR hat das Recht, die Verfassung zu ergänzen sowie Dekrete und Resolutionen zu verabschieden.

Darüber hinaus ist im Dekret II/2000 eine genaue Hierarchie der Gesetze und Verordnungen festgelegt. Das höchste Recht ist unmittelbar in der UUD 45 verankert. In der Hierarchie folgen MPR-Dekrete (*ketetapan*), Gesetze (*undang-undang*), gesetzestretende

²³ Siehe Flor, A., Sand in die Augen gestreut – Neues Menschenrechtsgesetz soll internationales Tribunal verhindern, Indonesien Information 3/2000, S. 18 ff.

Regierungsverordnungen (*peraturan pemerintah pengganti undang-undang – perpu*), Regierungsverordnungen (*peraturan pemerintah*), Präsidialdekrete für administrative Zwecke (*keputusan presiden – keppres*) und Verordnungen der Gebietskörperschaften oder Regionen (*peraturan daerah – perda*). Die *perda* werden von den Regionalparlamenten zusammen mit dem jeweiligen Exekutivchef verabschiedet. Die *perpu* dürfen nur im Falle des Notstands und nur mit Zustimmung des DPR erlassen werden.

f) *Ergebnisse*

Die Ergebnisse der MPR-Sitzung waren trotz der genannten Verbesserungen enttäuschend, da über viele der wichtigsten Reformvorschläge nicht beraten worden war. Insbesondere über die zukünftige Rolle des DPA (eines weitgehend funktionslosen Beratungsgremiums), die Schaffung eines Verfassungsgerichtes innerhalb des Obersten Gerichtshofes, das Wahlrecht (eventuelle Direktwahl des Präsidenten und Vizepräsidenten) und die Einrichtung einer zweiten Kammer (*Dewan Perwakilan Daerah*), bestehend aus Vertretern der Regionen, sollte erst in den nächsten MPR-Sitzungen entschieden werden.

Das Regierungssystem Indonesiens war zu dieser Zeit je nach Blickwinkel als Präsidentialismus mit starkem Parlament oder als Parlamentarismus mit dem Präsidenten als dominierender Zentralfigur zu betrachten. Weiterhin blieb aber die Beziehung zwischen ihm und den Parlamenten nicht abschließend geregelt, wenngleich die Rechte des DPR klarer definiert wurden. Es hat starke legislative Kompetenzen (genauer sollte durch Gesetz geregelt werden) und das Budgetrecht. Das Enquete- und Interpellationsrecht sind seit dem August ebenfalls fest in der Verfassung verankert. In der Verfassung von 1945 wird dem Präsidenten die primäre gesetzgeberische Funktion zugesprochen. Durch die Revisionen 1999 und 2000 wird dem DPR diese Rolle gegeben. Nach der Ergänzung aus dem Jahre 2000 werden DPR-Gesetze nach 30 Tagen selbst dann gültig, wenn der Präsident diesen nicht zugestimmt hat. Nach dem MPR-Dekret IV/2000 braucht der Präsident die Zustimmung des DPR, will er die Chiefs der Polizei oder der Streitkräfte ernennen oder entlassen, obwohl er Oberster Befehlshaber ist. Auch ist er angehalten, das Parlament bei Ernennungen von Botschaftern und bei der Gewährung von Begnadigungen und Amnestien anzuhören.

Ein Verfassungsgericht existierte weiterhin nicht. Durch das Dekret III/2000 (*MPR Decree III/2000 on The Sources of Law and the Hierarchy of Laws and Regulations*) bekommt der MPR das Recht, Gesetze zu überprüfen. Da 500 der 695 MPR-Parlamentarier über Gesetze zu befinden haben, die sie selbst als DPR-Mitglieder beschlossen haben, kann von einer Gewaltenteilung in diesem Fall nicht gesprochen werden.

Eine weitere Neuerung betraf die Zusammenarbeit zwischen dem Präsidenten und der Vizepräsidentin. Am 23. August unterzeichnete Wahid das Dekret 121, das Megawatis

Vollmachten erweiterte. Sie durfte an der Formulierung der Regierungspolitik mitwirken, leitete die wöchentlichen Kabinettsitzungen, koordinierte die Zusammenarbeit zwischen staatlichen Institutionen und sollte z.T. die täglich anfallenden Aufgaben des Präsidenten übernehmen. Sie hatte aber bei der Besetzung der Ministerien kein Mitspracherecht. Alles in allem war das Dekret so vage formuliert, dass die Machtbeschränkung des Präsidenten, die die meisten Parlamentarier gefordert hatten, minimal war.

In den folgenden Monaten entwickelte sich u.a. deshalb zwischen dem DPR und dem Präsidenten ein Machtkampf, der die Öffentlichkeit beschäftigte und die alltägliche parlamentarische Arbeit lähmte. Das DPR und der MPR versuchten, ihre neu gewonnenen Rechte zur Abwahl Abdurrahman Wahids zu nutzen. Allerdings waren die jeweiligen Befugnisse verfassungsrechtlich nicht klar definiert.

4. *Die Absetzung von Abdurrahman Wahid*

Auch wenn sich die Amtsenthebung Wahids im Juli 2001 letztlich als segensreich für die weitere politische Entwicklung erweisen mag, war die Art des Machtwechsels sehr fragwürdig. Da die indonesische Verfassung noch kaum ausgearbeitet war, gab es eine Reihe von Schlupflöchern und rechtlichen Graubereichen. Sowohl die Verhängung des Ausnahmezustandes als auch die Amtsenthebung Wahids basierten auf sehr allgemein gehaltenen Einschätzungen und Anschuldigungen.

Das *Impeachment*-Verfahren begann damit, dass das DPR am 1.2. eine Rüge für die Verletzung des Amtseides nach Artikel 9 der Verfassung von 1945 und des MPR-Dekretes XI/1998 über saubere Amtsführung (*clean government*) aussprach und Wahid drei Monate Zeit gab, darauf zu antworten. Der damalige Rechtsberater Wahids, der angesehene Jura-Professor Harun Alrasid, betrachtete diese und eine weitere Rüge als illegal:

“In my opinion, all of the rules adopted by the DPR in [issuing] the First and Second Memorandum are forbidden. They say it is constitutional, but in the constitution, in Article 8, the presidency only becomes vacant if the president dies, quits, or cannot undertake his duties. There is no [mention of] dismissal. This fourth possibility – dismissal – is found in a regulation which has a lower legal status, namely MPR Decision No. 3 of 1978. How can a lower regulation possibly compete against a higher-ranking one?”²⁴

Der Präsident, der sich zu Unrecht verfolgt sah, griff seinerseits mehrfach zu sehr fragwürdigen Mitteln. Am 23. Juli um 1.00 Uhr morgens dekretierte er in einem letzten Akt der Verzweiflung den lange angedrohten Ausnahmezustand und löste den Volkskongress

²⁴ Tempo, 5.-11.6.2001, Interview No.39/I, S. 5.

(MPR) und das nationale Parlament (DPR) auf.²⁵ Außerdem versprach er, in seiner Funktion als *Supreme Commander of the Indonesian War Forces* innerhalb eines Jahres Neuwahlen abhalten zu lassen.

Schon eine halbe Stunde später trafen sich verschiedene MPR-Spitzenpolitiker, um über die nächsten Schritte zu verhandeln. Um 2.30 Uhr ordnete der Polizeichef von Jakarta vom Wohnsitz Megawatis aus an, die Dekrete des Präsidenten zu missachten und für die Sicherheit der MPR-Abgeordneten zu sorgen. Und kurz nach 3.00 Uhr morgens wurde die MPR-Sitzung auf 8.00 Uhr gelegt. Der Volkskongress setzte dann Wahid ab, ohne ihm die Verwicklung in einen Korruptionsskandal oder einen offensichtlichen Machtmissbrauch nachweisen zu können. Letztlich lautete der Vorwurf, die Amtsführung des Präsidenten sei schlecht gewesen. Die sicher anfechtbare Absetzung des Polizeichefs Bimantoro, die ohne die Zustimmung des Parlamentes erfolgte, kann eigentlich für eine Abwahl des Präsidenten nicht ausreichend sein.²⁶

Die Verfassung von 1945 ist wie erwähnt ursprünglich die Grundlage eines präsidentiellen Systems gewesen. Ein solches ist nach Steffani²⁷ durch die Nichtabberufbarkeit des Präsidenten und durch eine monistische Exekutive, bei der der Präsident in Personalunion auch als Regierungschef fungiert, gekennzeichnet. Das Prinzip der Nichtabberufbarkeit wird lediglich durch die Möglichkeit zur Amtsenthebung durchbrochen. Normalerweise ist der Präsident aber durch hohe verfassungsrechtliche Hürden gegen ein solches *Impeachment* geschützt.

Die Verfassung erwies sich spätestens in diesen Wochen als ein unsystematisches, in sich widersprüchliches Normengebilde. Grundlegende Rechtsbegriffe sind nicht geklärt, und die Hierarchie der Rechtsnormen ist nicht eindeutig. Die Zusammenarbeit der Gewalten gleicht

²⁵ In den Wochen zuvor hatte er bereits die Befugnisse des Koordinierungsministers für Sicherheit und Politik, Susilo Bambang Yudhoyono, in bedenklicher Weise ausgeweitet. Der Versuch Wahids im Juni/Juli 2001, den Polizeichef Bimantoro abzusetzen, scheiterte, weil dieser sich schlicht weigerte, seinen Posten zu räumen. Bimantoro berief sich zu Recht auf Verfassungsklauseln, die die Zustimmung des Parlamentes für eine solche Entscheidung vorsehen. Kurz danach ernannte der Präsident Chaerudin Ismail zum stellvertretenden Polizeichef, obwohl es diesen Posten seit dem 1. April aufgrund eines Präsidentendekretes gar nicht mehr gab. 102 Polizeigeneräle lehnten diese Ernennung ab.

²⁶ Der MPR war zwar von Wahid aufgelöst worden, der Oberste Gerichtshof jedoch hatte dieses Dekret für nicht verfassungsgemäß erklärt. Die Volkskongress-Abgeordneten legitimierten daher die Abhaltung der Sondersitzung mit eben diesem Richterspruch. Wahid meinte, dass die Bewertung des Obersten Gerichtshofes unwirksam sei, da nur der Vorsitzende dieses Gerichtes, Bagir Manan, seine Meinung zur verfassungsrechtlichen Lage abgeben habe, dass aber kein rechtsgültiger richterlicher Bescheid vorliege. Bagir Manan jedoch verwies darauf, dass sich nach einer Bitte des MPR mehrere Richter des Obersten Gerichtshofes getroffen und – gemäß des Gesetzes 14/1985 – dem Parlament ihr Rechtsgutachten übermittelt hätten.

²⁷ Steffani, W., Parlamentarisches und präsidentielles Regierungssystem, in: Schmidt, M.G. (Hrsg.), Die westlichen Länder; München, 1992, S. 288-295.

häufig eher einem Machtkampf als einer normengeleiteten Koordination von Zuständigkeiten.²⁸

5. *Einschneidende Reformen: Die MPR-Sitzung vom August 2002*

Die letzte MPR-Sitzung, die am 11. August endete, konnte zumindest in einigen Punkten Klarheit verschaffen.²⁹ Zu den wichtigsten Beschlüssen gehören die Direktwahl des Präsidenten und des Vizepräsidenten in zwei Wahlgängen und eine Veränderung der Zusammensetzung des MPR im Jahre 2004. Das bedeutet, dass u.a. die Militär-/Polizei-Fraktion in zwei Jahren in beiden Parlamenten nicht mehr vertreten sein wird. Außerdem wurde – wie erwartet – die sogenannte Jakarta-Charta nicht in die Verfassung aufgenommen. Trotz der vielen Meinungsunterschiede, die Kritiker am Reformwillen der Parlamentarier zweifeln ließen, wurden fast alle Beschlüsse einstimmig gefasst. Am Rande der Sitzung kam es mehrfach zu Demonstrationen. Mehrere Tausend Studenten forderten die schnelle Umsetzung der Verfassungsrevision. Andere verlangten die Einführung der Jakarta-Charta.

Anders als häufig in der Presse dargestellt, hatten die Parlamentarier bereits während der MPR-Sitzung im November 2001 umfassende Reformen beschlossen.³⁰ Mit dem Dekret XI/2001 war kurz vor Mitternacht des letzten Sitzungstages das *Third Amendment to the Constitution* verabschiedet worden. Zu den wichtigsten Beschlüssen der dritten Verfassungsrevision hatten folgende gehört:

- Präsident und Vizepräsident werden in einem ersten Wahlgang direkt gewählt (über den Modus bei einem möglichen zweiten Wahlgang wurde noch keine Einigung erzielt). Parteien oder Parteienkoalitionen nominieren die Kandidatenpaare.
- Die GBHN (*Garis-garis Besar Haluan Negara* – Allgemeine Richtlinien der Staatspolitik) werden nicht mehr vom MPR formuliert und verabschiedet.
- Ein Verfassungsgericht wird eingerichtet.

²⁸ Siehe dazu auch das "Statement of the NGO Coalition on the Constitutional Stalemate and the Abuse of Power by State Institutions", <http://infid.ngonet.be/jointstatement010722konstitusien.html>, gelesen am 10.8.2001.

²⁹ Zum Folgenden: tempo interaktif, 13.8.2002; The Jakarta Post, 30.7., 3.8., 7.8. und 12.8.2002; Kompas, 11.8. und 12.8.2002; Tempo, 5.-11.8.2002; die Beschlüsse im Wortlaut unter: <http://www.mpr.go.id/h/index.php?hol=9&fz=145>. Der folgende Abschnitt findet sich in: Ufen, A., Präsidialismus in Indonesien – Die jüngsten Verfassungsreformen, Südostasien aktuell 5/2002.

³⁰ Siehe *National Democratic Institute*, The Fundamental Changes that Nobody Noticed: The MPR Annual Session, November 2001, http://www.accessdemocracy.org/usr_search.asp?SearchType=adv&DocURL=doc&DocType=0&lang_all=on&RC=35&TS=0&Author=0&Publisher=1&Date=0&keywords, gelesen am 17.8.2002.

- *Impeachment*-Verfahren werden von diesem Verfassungsgericht entschieden.
- Eine regionale Kammer (*Dewan Perwakilan Daerah*) wird eingerichtet.

Für die Umsetzung dieser Reformen war kein Zeitplan ausgearbeitet worden. Die Lösung anstehender Probleme hatte man an das MPR-Arbeitsgremium delegiert und auf kommende MPR-Sitzungen verschoben.

Die Direktwahl des Präsidenten und des Vizepräsidenten im ersten Wahlgang war also bereits 2001 beschlossen worden. Die wohl wichtigste Frage bei den diesjährigen Verhandlungen war, ob das Volk auch bei einer möglichen Stichwahl (wenn keiner der Bewerber bei der ersten Wahl mehr als 50 % der Stimmen erhält) entscheiden, oder ob diese zweite Abstimmung dann wieder im MPR stattfinden soll. Vor allem Abgeordnete der PDI-P (*Partai Demokrasi Indonesia-Perjuangan*, Demokratische Partei Indonesien-Kampf) sprachen sich gegen diese und andere Reformen aus. In der PDI-P befinden sich immer noch viele Volksvertreter, die die Verfassung von 1945 als eine Art unantastbares Heiligtum betrachten.³¹ Auf dem Parteitag im letzten Jahr hatten sich noch mehr als die Hälfte der Ortsverbände gegen die Verfassungsänderungen ausgesprochen. Auch die amtierende Präsidentin und PDI-P-Vorsitzende Megawati Sukarnoputri hatte einige Wochen vor der MPR-Sitzung noch gemeint, man solle mit der Direktwahl bis zum Jahr 2009 warten, weil das Volk noch nicht reif genug sei. Sie hatte damit ungewollt nur wieder ihre Kritiker bestätigt, die ihr vorwerfen, keine wirkliche Demokratin, sondern wie ihr Vater stark von altjavanisch-patrimonialen Gedanken geprägt zu sein.

Nach den nun gefassten Beschlüssen werden Präsident und Vizepräsident gemeinsam gewählt. Erhält ein Kandidatenpaar in der ersten Wahlrunde mehr als 50 % der Stimmen, wird zudem in mindestens der Hälfte der Provinzen die Mehrheit erzielt und erhält das Paar in jeder Provinz mindestens 20 % der Stimmen, wird es vom MPR in seine Ämter eingesetzt. Werden die genannten Voraussetzungen nicht erfüllt, kommt es zu einem zweiten Wahlgang, in welchem eine einfache Mehrheit ausreicht.

Mindestens ebenso wichtig ist der Beschluss, die Zusammensetzung des MPR ab 2004 zu verändern. Das heißt, es wird keine Militär-/Polizei-Fraktion und auch keine Vertreter von Interessengruppen mehr geben. Letztere, insgesamt 65 Abgeordnete, die von der Wahlkommission benannt wurden, waren lange Zeit erwartungsgemäß gegen die Abschaffung ihrer Fraktion. Der Volkskongress MPR wird also in Zukunft nur noch aus direkt vom

³¹ Einige von ihnen formierten eine eigene Gruppierung, nämlich die Volksbewegung gegen die Verfassungsergänzungen (Geram). Sie verbündeten sich informell mit Mitgliedern der Interessengruppenfraktion (*fraksi utusan golongan*) sowie der Partei des Volkserwachens (PKB, *Partai Kebangkitan Bangsa*) und behaupteten, auch bei Guruh Sukarnoputra, dem Sohn des ehemaligen Staatspräsidenten, und Taufik Kiemas, dem Ehemann Megawatis, Unterstützung zu finden.

Volk gewählten Vertretern bestehen. Das sind zum einen wie bisher die Mitglieder des nationalen Parlamentes DPR, zum anderen jene des Rates der Provinzvertreter (DPD, *Dewan Perwakilan Daerah*). Diese Entscheidung wurde in einer offenen Abstimmung (475 zu 122 Stimmen) getroffen. Der DPD ist ein neues Organ, welches Teil des MPR ist. Mit ihm sollen die Interessen der Provinzen besser vertreten werden. Aus jeder Provinz wird eine gleiche Anzahl von DPD-Mitgliedern entsandt. Genauer wird gesetzlich geregelt.³²

Darüber hinaus wird der *Dewan Pertimbangan Agung* (DPA, Oberstes Beratergremium) aufgelöst. Dafür wird ein von der Präsidentin eingesetztes Beratungsgremium geschaffen. Der DPA hatte bisher in der indonesischen Geschichte keine wichtige Funktion. Insbesondere in der Neuen Ordnung (1965-98) diente er in erster Linie dazu, altgediente Mitstreiter mit einer prestigeträchtigen Pfründe zu versorgen.

Folgende Artikel wurden durch den MPR verändert:

- “1. Article 2 (1): The MPR shall comprise the House of Representatives and Regional Representatives Council, both of which are to be elected in a general election.
2. Article 6A (4) (on the direct, second-round presidential election): In the event that no president and vice president are elected in the first round, the president and vice president shall be elected directly by the people from the two pairs of candidates that have received most votes in the first round of the election. The pair that receives the most votes in the second round shall be declared president and vice president.
3. Article 16 (on the Supreme Advisory Council): The president shall establish a supreme advisory council, the main task of which is to provide advice and recommendations to the president.
4. Article 23D (on the central bank): The state shall have a central bank whose composition, responsibilities and independence shall be established by law.
5. Article 29 (1): The state shall be based on one supreme God. (Original text).

³² Siehe zum DPD Artikel 22C: “(1) The members of the DPD shall be elected from every province through a general election. (2) The total number of members of DPD in every province shall be the same, and the total membership of the DPD shall not exceed a third of the total membership of the DPR. (3) The DPD shall hold a session at least once every year. (4) The structure and composition of the DPD shall be regulated by law.”

Außerdem Artikel 22D Abs. 2: “(2) The DPD shall participate in the discussion of Bills related to regional autonomy; the relationship of central and local government; formation, expansion, and merger of regions; management of natural resources and other economic resources, and financial balance between the centre and the regions; and shall provide consideration to the DPR over Bills on the State Budget and on Bills related to taxation, education, or religion” (“The 1945 Constitution of the Republic of Indonesia; As amended by the First Amendment of 1999, the Second Amendment of 2000, the Third Amendment of 2001 and the Fourth Amendment of 2002”, Coordinating Ministry of Economic Affairs, Republic of Indonesia; unter: <http://www.us-asean.org/Indonesia/constitution.htm>, gelesen am 24.11.2002).

6. Article 29 (2): The state shall guarantee the freedom of every citizen to adhere to and observe his or her own religion and beliefs. (Original text).
7. Article 31 (4): The state shall give priority to the education budget, which shall account for a minimum of 20 percent of state and regional budgets, to meet the costs of national education.” (The Jakarta Post, 12.8.02)

Unter Verweis auf Artikel 31 Abs. 4 gab die Präsidentin schon wenige Tage nach der MPR-Sitzung eine 50-prozentige Gehaltserhöhung für Lehrer bekannt. Dennoch wird der Artikel von vielen Parlamentariern als unrealistisch kritisiert. Ein weiteres MPR-Dekret (*Nomor II/MPR/2002*) enthält Empfehlungen zur Beschleunigung der wirtschaftlichen Erholung.³³

Mit dem Dekret I/MPR/2002 wird das MPR-Arbeitsgremium beauftragt, innerhalb von sechs bis zwölf Monaten die Einrichtung einer Verfassungskommission vorzubereiten, die dann Vorschläge zur Reform vorlegen soll. Bambang Widjojanto von der “Koalition für eine neue Verfassung” kritisierte diese Entscheidung, da das MPR-Dekret leicht wieder aufgehoben werden könnte. Die Militär-/Polizei-Fraktion sowie die der PKB hatten sich aus demselben Grund dafür ausgesprochen, die Bildung der Verfassungskommission in der Verfassung festzuschreiben. Sie konnten sich aber gegen die anderen Fraktionen nicht durchsetzen.

Ein MPR-Dekret, in dem die Begriffe *pribumi* und *non-pribumi* auftauchten, wurde hingegen nicht verabschiedet. Mit *pribumi* (“Söhne der Erde”) sind “eingeborene” Indonesier gemeint. *Non-pribumi* sind Indonesier fremder Herkunft, das sind z.B. Sinoindonesier. Diese Unterscheidung, die der Durchsetzung positiver Diskriminierungsmaßnahmen für *pribumi* diene, wurde 1984 offiziell aufgehoben. Viele Parlamentarier reagierten auf die Formulierungen im MPR-Dekret außergewöhnlich heftig und bezeichneten sie als rassistisch.

Mit einer ähnlichen Vehemenz lehnten viele die Einführung der Jakarta-Charta ab. Die erstmals 1945 für kurze Zeit in die Präambel der Verfassung aufgenommene Charta besteht aus einem kurzen Zusatz: “*dengan kewajiban menjalankan syari'at Islam bagi pemeluk-pemeluknya*” (“mit der Verpflichtung für die Muslime, die Scharia anzuwenden”). Lediglich die PPP (*Partai Persatuan Pembangunan*, Vereinigte Entwicklungspartei), die PBB (*Partai Bintang Bulan*, Partei des Halbmondes) und die PDU (*Partai Daulat Ummah*, Partei der Souveränität der Umma) setzten sich für diesen Passus, der letztlich die Einführung der Scharia bedeuten würde, ein. Die anderen Parteien wandten sich gegen diesen Vorstoß,

³³ Es gehört zu den Besonderheiten indonesischer Politik, dass selbst in der Verfassung konkrete Haushaltsrichtlinien genannt werden und dass einige MPR-Dekrete in sehr allgemeiner Form politische Ziele benennen.

weil sie fürchteten, dass die Aufnahme des Zusatzes zu einer weiteren Politisierung des Islams und folglich zu einer Verschlechterung der interreligiösen und interethnischen Beziehungen führen könnte. Schon vor der MPR-Sitzung hatten sich Ahmad Syafii Maarif (Muhammadiyah³⁴), Hasyim Muzadi (Nahdatul Ulama³⁵), Julius Kardinal Darmaatmadja (KWI, *Konferensi Waligereja Indonesia*, Bischofskonferenz Indonesiens) und Wismohadi (PGI, *Persekutuan Gereja-Gereja di Indonesia*; Indonesischer Kirchenrat) gegen die Charta ausgesprochen.

In den nächsten Monaten müssen u.a. die genauen Regeln für die Präsidentenwahlen festgelegt und die Verfassungskommission sowie das Verfassungsgericht zusammengestellt werden. Die Parlamentswahlen werden voraussichtlich im Juni 2004 stattfinden. Im Juli wird wahrscheinlich die erste Runde der Präsidentenwahl folgen. Ein zweiter Wahlgang könnte gegebenenfalls im August durchgeführt werden.

Der MPR-Vorsitzende Amien Rais (PAN, *Partai Amanat Nasional*, Partei des Nationalen Mandats) zeigte sich begeistert von den Ergebnissen und versprach sich davon u.a. eine Professionalisierung des Militärs und der Polizei. Auch Hadar N. Gumay vom Center for Electoral Reform (Cetro) äußerte sich optimistisch. Insbesondere die Direktwahl stärke die Souveränität des Volkes.³⁶ Allerdings bemängeln NGO-Vertreter, dass die Verfassungskommission eine nur beratende Funktion haben und nicht – wie in Thailand vor einigen Jahren – unter breiter Beteiligung der Öffentlichkeit arbeiten wird.

IV. Bewertung der Verfassungsreformen

Bisher hat man sich in Indonesien nicht auf eine vollkommen neue Verfassung einigen können. Schon 1998 hätte man nach thailändischem Vorbild eine unabhängige Verfassungskommission mit der Ausarbeitung einer UUD 99 beauftragen können. Stattdessen ging man den Weg der von oben kontrollierten, sukzessiven Reform. Das hat mit Herrschaftsinteressen der politischen Elite, die eine allzu starke Beteiligung der Zivilgesellschaft fürchtet, aber auch mit der immer noch weit verbreiteten Vergötzung der Verfassung von 1945 zu tun. Die UUD 45 ist für viele eine unantastbare Gründungsurkunde der Republik Indonesien. Insofern herrscht in Indonesien nicht wie in anderen asiatischen Ländern

³⁴ Eine modernistische, 20-30 Millionen Mitglieder starke gemäßigte Muslimorganisation.

³⁵ Eine traditionalistische, ebenfalls gemäßigte Muslimorganisation, die etwa 30-40 Millionen Mitglieder haben soll.

³⁶ Zu den Cetro-Vorschlägen zur Verfassungsrevision und zur Zusammensetzung der Verfassungskommission: <http://www.cetro.or.id/>.

ein pragmatisches oder gar instrumentalistisches Verfassungsverständnis vor.³⁷ Schon Suharto achtete trotz des ausgeprägten Autoritarismus sehr auf eine zumindest äußerliche Legalität politischer Entscheidungen.

Wie sind die bisherigen Reformen aber im Einzelnen zu bewerten? Dazu sollen drei Kernbereiche betrachtet werden:

a) Die veränderte Zusammensetzung des MPR

Die Militär-/Polizei-Fraktion wird nicht wie vorgesehen 2009, sondern schon 2004 den MPR verlassen. Da die Sicherheitskräfte seit der Machtübernahme Megawatis ihre Machtpositionen festigen konnten, war diese Entscheidung für viele Beobachter eine Überraschung. Dennoch wird das Militär noch für viele Jahre zu den mächtigsten Gruppierungen in Indonesien gehören. Der neue MPR ist (in der jetzigen Zusammensetzung) allenfalls als Übergangsinstitution anzusehen, da die Provinzen nur unzureichend repräsentiert sind.

b) Die Beibehaltung des Artikels 29

Die Forderung nach der Einfügung der Jakarta-Charta, die noch in der Verfassungsgebenden Versammlung (Konstituante) 1956-59 zu einer Polarisierung geführt hatte, ist jetzt zum wiederholten Male abgelehnt worden und dürfte auch mittelfristig nicht mehr als realistisches Ziel angesehen werden. Obwohl es in Indonesien seit den 80er Jahren zu einer umfassenden Islamisierung und seit 1998 zu einer Radikalisierung kleinerer Gruppierungen gekommen ist, scheint sich eine liberale Interpretation der islamischen Lehre zumindest innerhalb der Machtelite durchgesetzt zu haben.

c) Die Direktwahl von Präsident und Vizepräsident

Mit einer solchen Direktwahl wird die Stellung des Präsidenten/der Präsidentin gestärkt, zumal die Einleitung von Amtsenthebungsverfahren erschwert wurde.³⁸ Eine Absetzung

³⁷ Vgl. Rüland, J., Verfassungsentwicklung und Demokratisierung in Thailand, in: Betz, J. (Hrsg.), Verfassungsgebung in der Dritten Welt, Hamburg, 1997, S. 260-96, hier 290.

³⁸ Megawati ist zwar Oberste Kommandeurin der Streitkräfte (Artikel 10), und sie kann den Ausnahmezustand ausrufen (Artikel 12), sie darf aber das Parlament (DPR) nicht auflösen (Artikel 7C). Außerdem ist nicht deutlich geklärt, ob sie im Gesetzgebungsprozess das Vetorecht hat. In Artikel 20 steht dazu: "(1) The DPR shall hold the authority to establish laws. (2) Each bill shall be discussed by the DPR and the President to reach joint approval. (3) If a bill fails to reach joint approval, that bill shall not be reintroduced within the same DPR term of sessions. (4) The President signs a jointly approved bill to become a law. (5) If the President fails to sign a jointly approved bill within 30 days following such approval, that bill shall legally become a law and must be promulgated" (siehe Fn. 32).

wie die von Abdurrahman Wahid, die das nationale Parlament DPR im Jahr 2001 über Monate beschäftigt hatte, ist nicht mehr so wahrscheinlich. Die Direktwahl hat den Vorteil, dass die Bevölkerung stärker in wesentliche Entscheidungsprozesse eingebunden wird. Eine Gefahr der neuen Bestimmungen ist die weitere Aufwertung einzelner Spitzenpolitiker. Heute werden die bekanntesten politischen Führer in Indonesien anders als in den 50er Jahren in ihren eigenen Parteien wie Nationalhelden verehrt.³⁹ Außerdem könnte die Polarisierung des Parteiensystems durch die Entstehung zweier sich bekämpfender Blöcke verstärkt werden. Ähnlich wie bei der Wahl von Abdurrahman Wahid könnten sich lockere Allianzen zwischen säkularistisch und islamisch orientierten Parteien ergeben. Während diese Allianz 1999 jedoch nur von kurzer Dauer war und sich bei der Abwahl Wahids im August 2001 neue Allianzen ergaben, könnte eine Direktwahl diese Blockbildung zu einer Dauererscheinung werden lassen. Außerdem könnten die gemäßigt islamischen Parteien radikalisiert werden. Allerdings wird solchen Tendenzen wahrscheinlich durch die Fragmentierung des Parteiensystems und durch die Verhältniswahl des Parlamentes entgegengewirkt.

Auch im Jahre 2004, also nach den Parlaments- und Präsidentschaftswahlen und der Konstituierung des MPR, wird die Verfassung noch unausgereift sein. Das Prinzip der Gewaltenteilung wird mit großer Wahrscheinlichkeit weiter durch eine mächtige Exekutive (Militär und Zivilverwaltung) sowie durch eine korruptierte und in vielerlei Hinsicht abhängige Justiz (das könnte auch für das noch einzurichtende Verfassungsgericht gelten) untergraben werden. Die Umsetzung der Verfassungsreformen und die Anerkennung der Rechtsnormen wird durch die Wirtschaftskrise und die sozialen Ungleichheiten, die mangelnde Durchsetzung des staatlichen Gewaltmonopols, die unterentwickelte und korruptierte Justiz, die Schwäche der Zivilgesellschaft und das Fehlen einer gereiften Staatsbürgerkultur verzögert und z.T. behindert.⁴⁰

Es ist nicht vorauszusagen, wie stabil oder instabil und wie demokratisch das neue Regierungssystem in Indonesien sein wird. Es sind eine Reihe von Faktoren, noch dazu in ihrem komplexen Wechselspiel, zu berücksichtigen. Es ist z.B. noch unklar, wie sich die Exekutiv- und die Legislativmacht verteilen wird, ob eine Fragmentierung oder Polarisierung des Parteiensystem gefördert werden wird, inwieweit der Föderalismus durch die Dezentralisierungsgesetze und die Einrichtung des DPD belebt werden wird und ob das Verfassungsgericht sowie die Zentralbank einmal eine gewisse Autonomie erlangen werden.

³⁹ Fealy, G., Parties and Parliament: Serving whose Interests, in: Lloyd, G. / Smith, S. (Hrsg.), Indonesia Today: Challenges of History, Singapur, 2001, S. 97-111; hier S. 100 ff.

⁴⁰ Vgl. Betz, J., Der Prozeß der Verfassungsgebung und die Grenzen von Verfassungen in Ländern der Dritten Welt. Einführung, in: ders. (Hrsg.), Verfassungsgebung in der Dritten Welt, Hamburg, 1997.

Indonesien wird voraussichtlich ab 2004 ein stark einheitsstaatlich orientiertes Präsidialsystem mit einem *de facto* unikameralen Parlament sein und ein Verhältniswahlsystem mit nur schwachen Mehrheitswahlelementen haben. Trotz vieler Bedenken ist die verfassungsrechtliche Entwicklung seit 1998 – nach jahrzehntelanger Diktatur – ermutigend. Vor allem die jüngsten Reformen haben den prodemokratischen Kräften Auftrieb gegeben.