

3 Territorialisierung und Landkontrolle im Kontext der polit-ökonomischen Entwicklung Indonesiens

Der rasanten Entwicklung der indonesischen Palmölproduktion liegen tiefgreifende und geschichtlich weit zurückreichende Veränderungen in den Mustern staatlicher Landkontrolle zugrunde. Die historische Entwicklung der staatlichen Reglementierungen des Zugangs zu und der Kontrolle über Land, insbesondere den Prozess der staatlichen Landnahme, fasse ich als Territorialisierung auf. Die dieser Entwicklung zugrunde liegenden politisch-institutionellen Verschiebungen und Veränderungen gesellschaftlicher Kräfteverhältnisse vollzogen sich vor dem Hintergrund der peripheren Weltmarktintegration Indonesiens und sich wandelnder, damit verbundener wirtschaftspolitischer Strategien. Der Zusammenbruch des Regimes der Neuen Ordnung (1967–1997) im Zuge der Asienkrise leitete einen umfassenden Dezentralisierungsprozess ein, der wiederum weitreichende Veränderungen in der Regulierung des Zugangs zu und der Kontrolle über Land zur Folge hatte. Kapitel 3 stellt zunächst die Entwicklung und postkoloniale Kontinuität von Landkontrolle im Kontext der politischen und ökonomischen Entwicklungsphasen Indonesiens dar. Hieran anschließend werden die für den Palmölboom entscheidende Phase des Zusammenbruchs des Regimes der Neuen Ordnung sowie die zentralen Akteure, Triebkräfte und Kämpfe im darauf folgenden Demokratisierungs- und Dezentralisierungsprozess beleuchtet.

3.1 STAAT, POLITISCHE ÖKONOMIE UND LANDKONTROLLE IM KOLONIALEN INDONESIEN

Die Prinzipien moderner Staatlichkeit und die dazugehörigen institutionellen Strukturen wurden im indonesischen Archipel während der niederländischen Kolonialherrschaft²⁶ eingeführt und mit bereits bestehenden zentralistischen Herrschaftsstrukturen in Einklang gebracht (Ricklefs 1981). Um Kontrolle über Territorien und Bevölkerung auszuüben, griff die niederländische Kolonialmacht auf europäisches Recht zurück – insbesondere in Bezug auf die Kontrolle über Land für Plantagen, bei der Einführung von Lohnarbeit sowie bei der Neudefinition von Eigentumsverhältnissen. War die Abgabeneintreibung in den Patrimonialreichen religiös legitimiert, wurde die Ausbeutung der Kleinbäuerinnen und Kleinbauern unter niederländischer Kolonialherrschaft im Zuge der Durchsetzung kapitalistischer Mehrwertaneignung intensiviert. Die Kolonialherrscher führten Zwangsabgaben von *cash crops* bereits im 17. Jahrhundert ein und forcierten ab dem 19. Jahrhundert den Ausbau der Plantagenwirtschaft (Bremas 1989).

Organisatorisch gliederte sich die Kolonialherrschaft in übergeordnete Gouvernemenen und untergeordnete Regentschaften. Zugleich wurde die bäuerliche Bevölkerung weiterhin von der einheimischen Aristokratie (*priyayi*), die der Verwaltungselite angehörte, regiert. Diese setzte zwar das europäische Kolonialrecht durch, stützte sich aber gleichzeitig nach wie vor auf traditionelles Recht. So war die aristokratische Elite einerseits mit der Kontrolle der Ländereien beauftragt,²⁷ andererseits war sie darum bemüht, ihr Prestige unter der einheimischen Bevölkerung aufrechtzuerhalten. Bezirksvorstehern (*bupati*) wurde im Jahr 1854 von den Niederländern sogar ein erblicher Amtsanspruch zugesprochen. Auf der Insel Java, die das politische und wirtschaftliche Zentrum Indonesiens bildet, wurde die Kontrolle über Bevölkerung und Ländereien mithilfe des Adels ausgeübt. Demgegenüber wurden die sogenannten Außeninseln in vertraglichen Übereinkommen

26 Die Kolonisierung Indonesiens begann bereits Anfang des 17. Jahrhunderts durch die 1602 gegründete Vereinigte Niederländische Ostindien-Kompanie (VOC). Ab 1799 übernahm dann der niederländische Staat offiziell die Kolonialherrschaft.

27 „The majority of regents rejected the 1830 offer of grants of land in favour of a combination of salaries, a percentage commission on crops cultivated for the Dutch and traditional tributary rights over the peasantry. By doing so, the *priyayi* chose the state rather than private landholdings as the basis of their economic and political position. Consequently they were to develop as a class of politico-bureaucrats rather than as a class of large landowners.“ (Robison 1986, 13f.)

mit den lokalen Machteliten kontrolliert. An der Spitze des Kolonialstaates standen der Generalgouverneur sowie ein Rat, dessen Mitglieder mit Angehörigen der indigenen Patrimonialordnung kollaborierten.²⁸ Ab Mitte des 19. Jahrhunderts nahm die Bürokratisierung stark zu und die *priyayi* entwickelten sich zu einer bürokratischen Klasse (Ricklefs 1981).

Mit dem Übergang zu einer wirtschaftsliberalen Phase des 19. Jahrhunderts, die durch die neuen Agrargesetze (*agrarische wet*) von 1870 gekennzeichnet war, wurden zahlreiche Privilegien der einheimischen Aristokratie abgebaut.²⁹ Die niederländischen Kolonialherrscher etablierten unter der *domeinverklaring* das Plantagensystem und die staatliche Kontrolle über Waldflächen, indem sie alle Landflächen, die nicht über gesetzlich anerkannte Eigentumsrechte verfügten, als Brachland (*woeste gronden*) klassifizierten und zu Staatsland deklarierten (McCarthy 2011; Vandergeest und Peluso 1995). Land, das zuvor von Bevölkerungsgruppen als Gemeinschaftsland benutzt worden war, wurde zu Staatsland erklärt und eine institutionelle Differenzierung zwischen landwirtschaftlich und forstwirtschaftlich genutztem Land eingeführt.

Insbesondere konnten ausländische Unternehmen langjährige Pachtverträge abschließen und sich so an der Extraktion natürlicher Ressourcen beteiligen, allerdings weiterhin kein Land erwerben, für das die einheimische Bevölkerung Eigentumstitel besaß. Dies löste eine Zunahme ausländischer Privatinvestitionen in dem für den Weltmarkt produzierenden Plantagensektor (Zucker, Kaffee, Kautschuk) aus (Bremann 1989). Das Konzept von Staatsland war bis 1942 für ausländische Investoren die Grundlage für die Garantie von Landnutzungsrechten mittels Konzessionen (*erpacht recht*) (Rachman 2011).

Anfang des 20. Jahrhunderts wurden der Plantagen- und Bergbausektor von ausländischen Privatunternehmen, der Handels- und Dienstleistungssektor (Banken, Versicherungen, Transport) von niederländischer Seite, der Inlandshandel und Teile der entstehenden Industrieproduktion von sino-indonesischer Seite dominiert. Aufgrund dieser spezifischen polit-ökonomischen Konstellation des kolonialen Indonesiens entwickelte sich Robinson (1986) zufolge keine einheimische Großgrundbesitzerklasse, sondern – abgesehen von der sino-indonesischen Industriebourgeoisie – lediglich eine schwache Handelsbourgeoisie, die von ethnischen Konflikten durchzogen war:

28 Zur Herrschaftsstruktur der Patrimonialreiche siehe Ricklefs 1981; Ufen 2002.

29 Z.B. die Abschaffung der *pancen*-(Zwangsarbeits-)Dienste, des Zwangsanbausystems und die Aushöhlung des Hofzeremoniells. Zudem wurde den Dorfvorstehern das Recht aberkannt, bei der Aushandlung von Verträgen mit Landbesitzern die Verhandlungen zu führen.

„Already in the 1920s and 1930s, American, British, Japanese and European capital had established firm foot-holds. The penetration of capitalism had eroded the old class and political structures of Indonesia but had not yet produced well-defined class forces of bourgeoisie and proletariat [...]. The domestic bourgeoisie remained primarily a merchant bourgeoisie torn by serious political, social and economic conflicts between indigenous and Chinese [i.e. sino-indonesian, Anm. AB] sections.“ (Robinson 1986, 29f.)

Nach der rasanten Weltmarktintegration mittels des Exports von Zucker, Kaffee und Kautschuk stagnierte ab den 1940er-Jahren der Export dieser *cash crops* und Rohstoffe. Die ohnehin schwache Industrialisierung kam zum Erliegen, Teile der Not leidenden Industrie wurden verstaatlicht, wobei ausländische Großunternehmen zunächst verschont blieben (Robinson 1986). Da die verbleibenden einheimischen Privatunternehmer (*pribumi*) nicht über das Know-how und ausreichend Kapital verfügten, um mit den sino-indonesischen und ausländischen Unternehmen zu konkurrieren, erhielten sie staatliche Unterstützung in Form von Krediten und Zugriffsrechten auf Landflächen für die Entwicklung von Plantagen. Diese wurden mittels Lizenzen und Konzessionen gesichert.

3.2 VON DER UNABHÄNGIGKEIT ZUM INDONESISCHEN SOZIALISMUS UNTER SUKARNO

In Indonesien war die Bildung einer nationalen Identität nicht von ethnischer Zugehörigkeit ³⁰ geprägt, vielmehr war die Erfahrung der niederländischen Kolonialherrschaft das verbindende Element. Mit der Gründung der Organisation Budi Utomo im Jahr 1908 wurden erstmals gemäßigte politische Ziele formuliert. In den darauf folgenden Jahren kam es zur Gründung unterschiedlicher Parteien. Die Forderung eines unabhängigen indonesischen Parlaments wurde im Jahr 1941 von einem aus mehreren Parteien gebildeten Bündnis artikuliert (Ricklefs 1981).

Die japanische Militärbesatzung, die zwischen 1942 und 1945 ein Gewaltregime errichtete, stoppte diese Unabhängigkeitsbemühungen. Trotz ihrer kurzen Dauer hatte die japanische Okkupation weitreichende soziale Auswirkungen auf die indonesische Gesellschaft: Einerseits wurde die Bevölkerung mittels des *ton-arikumi*-Systems von Nachbarschaftsvereinigungen kontrolliert – ein

30 Das Gebiet, das später den Nationalstaat Indonesien bildete, war von mehreren Hundert Ethnien, die unterschiedliche Sprachen sprachen und Tausende Inseln bewohnten, geprägt. Als Nationalsprache wurde Bahasa Indonesia gewählt, die nur von wenigen (der Ethnie der Malay) gesprochen wurde (Anderson 1993).

Herrschaftsdispositiv, das im späteren autoritären Regime der Neuen Ordnung wieder aufgegriffen wurde.³¹ Andererseits förderte das japanische Besatzungsregime gezielt das indonesische Nationalbewusstsein. Militärische Verbände und Massenorganisationen mobilisierten in großem Ausmaß die Bevölkerung, sodass die Rückkehr nationalistischer Führer wie Sukarno aus dem Exil in breiten Teilen der Bevölkerung begrüßt wurde. Darüber hinaus unterstützte das japanische Militärregime die Besetzung ausländischer Plantagen und deren Umwandlung in landwirtschaftliche Nutzflächen mit dem Ziel, die Versorgung des Militärs mit Lebensmitteln sicherzustellen. Nach der militärischen Niederlage Japans am Ende des Zweiten Weltkrieges wurde am 17.8.1945 die Republik ausgerufen und der Nationalstaat mit einer modernen Verfassung und einem parlamentarisch-demokratischen System gegründet, ohne jedoch von den wiederkehrenden Niederländern anerkannt zu werden (Rachman 2011; Eng 2008).

Unabhängigkeitskämpfe und „Gelenkte Demokratie“

In den darauf folgenden Kämpfen mit der niederländischen Kolonialmacht konnte sich das neu formierte indonesische Militär als Gründer und Retter der Nation inszenieren. Es übte bereits zu dieser Zeit eine Doppelfunktion (*dwi fungsi*) aus, die darin bestand, dass es einerseits die territoriale Integrität des Landes garantierte und andererseits die innere Ordnung des Staates hütete, indem es Verwaltungsfunktionen ausübte. Damit verbunden war ein Dezentalisierungsprozess: Die Zentralregierung war schwach und nur in Teilen Javas und Sumatras präsent, während das Militär und die Regionalverwaltung autonom arbeiteten und ihre materielle Basis weitgehend eigenständig sichern mussten. Es kam zu regionalen und lokalen Kämpfen zwischen den alten Machteliten und den nationalistischen revolutionären Bewegungen, infolgedessen die Vereinten Nationen (allen voran die USA) die Niederlande dazu aufforderten, sich aus Indonesien zurückzuziehen (Ufen 2002).

Nachdem im Jahr 1949 die Gründung der Republik der Vereinigten Staaten von Indonesien (RUSI) durch die Vereinten Nationen besiegelt und von den Niederländern akzeptiert worden war, schlossen sich ihr im Jahr 1950 auch die Teilstaaten an, woraufhin die souveräne, völkerrechtlich anerkannte Republik Indonesien ausgerufen wurde (Ricklefs 1981). Bürokraten und Berufspoliti-

31 Zu den Erben der japanischen Besatzung in der Neuen Ordnung gehörte das *tonarikumi*-System, das mit *rukun warga* und *rukun tetangga* wieder aufgenommen wurde (Bourchier 1996, Kap. 3), das Nachbarschaftswachsystem *siskamling* und die Zivilverteidigung *hansip*, die wichtige Rolle des Militärs, die Ablehnung westlicher politischer Theorien und die organizistische Theorie vom „Familienstaat“ (Ufen 2002).

ker_innen, die aus der nationalistischen Bewegung stammten, bildeten die zentralen politischen Machtzirkel. 1955 fanden die ersten freien Wahlen statt, doch bereits zwischen 1956 und 1958 kam es zur Aushöhlung der parlamentarischen Demokratie. Mit Unterstützung der Kommunistischen Partei Indonesiens (Partai Komunis Indonesia, PKI) konnte Präsident Sukarno die sogenannte Gelenkte Demokratie (*demokrasi terpimpin*) etablieren. Nach der sukzessiven Entmachtung des Parlaments wurde dieses 1960 schließlich aufgelöst, und Sukarno gelang es, sich weitgehende Vollmachten einzuräumen.

Sukarnos Gelenkte Demokratie basierte auf seiner Vision eines indonesischen Sozialismus (*sosialisme ala Indonesia*). Das leitende Prinzip für die Reorganisation des Staates stellte die Revolution dar, die sowohl das politische und wirtschaftliche System als auch die gesamte Gesellschaft umfassen sollte. Eine freie Marktwirtschaft war vielen politisch-administrativen und militärischen Eliten suspekt. So entstand eine breite politische Allianz, die die staatliche Kontrolle über alle wichtigen Sektoren im Rahmen der Gelenkten Demokratie anstrebte. Insbesondere das Militär konnte in diesem Zeitraum seinen Einfluss in den verstaatlichten Betrieben und in den Regionalparlamenten stetig ausweiten, Offiziere wurden auf die Gouverneurs- und *bupati*-Posten bestellt. Ein zentraler Kristallisationspunkt dieser Entwicklung war der Irian-Jaya-Konflikt (heute West-Papua) 1957, im Zuge dessen niederländische Plantagen, Handels- und Industriebetriebe verstaatlicht wurden. Dem Militär wurde die Kontrolle über weite Teile des lukrativen Plantagensektors übertragen. Insgesamt führten hohe Militärausgaben, eine steigende Inflation, die Erhöhung der Auslandsverschuldung und rückgängige Auslandsinvestitionen nach der Unabhängigkeit zu einer Verschlechterung der allgemeinen wirtschaftlichen Lage (Rachman 2001).

3.3 DAS STAATSLANDSPRINZIP UND DIE LANDREFORM 1960

Während der ersten Phase nach der Unabhängigkeit spielte die Umwälzung bisheriger Formen der Landkontrolle eine herausragende Rolle für die Legitimation der Regierung sowie für die Durchsetzung ihrer territorialen Kontrollstrategien (Lane 2008). Dennoch wurden weiterhin viele Gesetze, Verordnungen und die ihnen zugrunde liegenden Konzepte der Kolonialära, die sich auf die Kontrolle über Land und natürliche Ressourcen bezogen, nach der Unabhängigkeit in leicht modifizierter Form angewendet. Eine wesentliche Grundlage für diese postkoloniale staatliche Kontrollausübung über Land blieb das bereits erwähnte, im Jahr

1870 im Agrargesetz (*agrarisches wet*) eingeführte Prinzip des Staatslands (*domeinverklaring*). Die Praktiken der staatlichen Kontrolle über Land wurden nicht aufgegeben, sondern lediglich im Laufe der Zeit angepasst (Peluso 1992, 50).

Diese postkoloniale Kontinuität der Landkontrolle stieß in den 1950er-Jahren zunehmend auf Widerstand. Mit der Kampagne *Land for Peasants* gelang es der PKI, Kleinbäuerinnen und Kleinbauern sowie Landlose zu mobilisieren. Diese Forderung nach einer Landreform und einem Landumverteilungsprogramm wurde schließlich mit dem Agrargesetz 1960 (*hukum tanah*) durchgesetzt (Waren und Lucas 2013). Das neue Agrargesetz hatte zum Ziel, die kolonialen Agrarstrukturen entlang von fünf programmatischen Stoßrichtungen zu reformieren: (1) Formulierung neuer Agrargesetze, (2) Überarbeitung der Landnutzungsrechte für ausländische Unternehmen, (3) Beseitigung feudaler Ausbeutung (insbesondere Zwangs-abgaben), (4) Durchführung eines Programms zur Landumverteilung und (5) zentrale Planung der Nutzung von Land und natürlichen Ressourcen (Harsono 1970, zit. n. Rachman 2011, 36).

Das Agrargesetz hatte weitreichende Auswirkungen auf die Territorialisierung im jungen unabhängigen Nationalstaat. Der individuelle Landbesitz wurde auf ein Maximum von 5 bis 20 Hektar pro Familie beschränkt, abhängig von Bevölkerungsdichte und Bodenqualität (Republik Indonesia 1960b). Gewohnheitsrechte (*hukum adat*) wurden als Rechtsgrundlage anerkannt, sofern sie nicht nationalen und staatlichen Interessen widersprachen (Republik Indonesia 1960a, Art. 5). Dennoch gewährleistete diese Verordnung trotz gesetzlicher Festschreibung keinen ausreichenden Schutz für die Rechte der ländlichen Bevölkerung, insofern als der Großteil der Kleinbäuerinnen und Kleinbauern keine Eigentumszertifikate erhielt. Während Großgrundbesitz durch das neue Agrargesetz verboten wurde, bewahrte das neu eingeführte Konzept des „Kontrollrechtes“ (*hak menguasai dari negara*) zentrale Charakteristika des Staatslandsprinzips. Hiermit räumte sich die Zentralregierung die Aufsicht über alle Landflächen und natürlichen Ressourcen ein, legte Eigentumsverhältnisse fest und übertrug staatlichen Regierungsstellen diesbezügliche Regulierungs- und Verwaltungsaufgaben. Alle Aktivitäten der Zentralregierung in Bezug auf die Kontrolle über Land und die Extraktion natürlicher Ressourcen wurden somit mit dem neuen Agrargesetz legitimiert, der Staat behielt weiterhin die Kontrolle über diese für Kapitalakkumulation und zur Ausübung territorialer Kontrolle bedeutende Bereiche.

Die während der Kolonialzeit eingeführte gesetzliche, institutionelle und territoriale Kategorisierung von Land nach landwirtschaftlicher Nutzung, Plantagen und Forstwirtschaft blieb bestehen (Rachman 2011). Das staatliche Programm zur Landumverteilung (1962–1965) bezog sich ausschließlich auf landwirtschaftliche

Nutzflächen, der Plantagensektor sowie alle Waldflächen blieben davon ausgeschlossen (Colchester et al. 2006; Rachman 2011). Im Plantagensektor hatten dort tätige Unternehmen mit dem neuen Agrargesetz die Möglichkeit, ihre Landnutzungsrechte (*erpacht recht*), die bislang an ausländische Unternehmen für die Dauer von 75 Jahren übertragen waren, in das neu eingeführte Nutzungsrecht³² (*hak guna usaha*, HGU) umzuwandeln. Damit wurde das Bestehen des Plantagensektors weiterhin garantiert. Eine wesentliche Änderung betraf allerdings die Nationalität der Lizenznehmer, denn ein HGU konnte nunmehr nur noch an einheimische Unternehmen ausgestellt werden. Darüber hinaus wurde die Nutzungsdauer für Plantagen auf 25 Jahre beschränkt, während das Nutzungsrecht für Ölpalmplantagen 35 Jahre Gültigkeit hatte.

3.4 DAS REGIME DER „NEUEN ORDNUNG“

Mit der von Sukarno 1960 beschlossenen Landreform verstärkte sich der Konflikt zwischen der PKI, die große Unterstützung in der Bevölkerung genoss, und dem Militär (Rachman 2011). Präsident Sukarno wurde im Jahr 1965 vom Militär gestürzt, zwischen 1965 und 1966 kam es zu einem blutigen Massaker, bei dem schätzungsweise eine halbe Million Menschen getötet wurden. Dem Blutbad waren Klassenkämpfe zwischen PKI-nahen Kleinbäuerinnen und Kleinbauern und Landarbeiter_innen auf der einen sowie Großbauern und der Aristokratie auf der anderen Seite vorangegangen. Der vom Militär gestützte General Suharto wurde im Zuge der Etablierung des zentralistisch geführten Regimes der sogenannten Neuen Ordnung Präsident. Durch die Unterdrückung und Zerschlagung politischer Parteien und zivilgesellschaftlicher Organisationen wurde insbesondere die lokale Ebene weitgehend entpolitisiert. Eine militärisch-repressive Struktur, die parallel zur bürokratisch-administrativen Struktur von der Ebene der Provinz bis zur Dorfebene aufgebaut wurde, sollte jeglichen Widerstand gegen das Regime unterdrücken (Farid 2005; Peluso et al. 2008). Die während Sukarnos Gelenkter Demokratie politisch einflussreiche Linke wurde verfolgt und letztlich als politische Kraft eliminiert. Die Klassenkämpfe, die zuvor in Städten und Dörfern aufgeflammt waren, wurden unterbunden. Hierzu wurde das von den japanischen Militärbesatzern eingeführte Kontrollsystem von Nachbarschaften sowie die zum Großteil von der Kolonialzeit übernommene niederländische Strafordnung in das

32 In dieser Arbeit wird *hak guna usaha* mit Nutzungsrecht, Nutzungskonzession und Konzession übersetzt, und diese Begriffe werden synonym verwendet.

Regime der Neuen Ordnung integriert. Der neu entstandene Überwachungsapparat aus Geheimdiensten und korporatistischen Organisationen auf allen Verwaltungsebenen unterband jegliche Äußerung von Kritik (Farid 2005). So fanden bis Ende der 1980er-Jahre nur vereinzelte Proteste gegen Suhartos Regime statt, zumeist wurden sie gewaltsam unterdrückt und stießen lediglich bei einem kleinen Teil der Bevölkerung auf Unterstützung.

3.4.1 Organizistische Staatsideologie und Zentralisierung

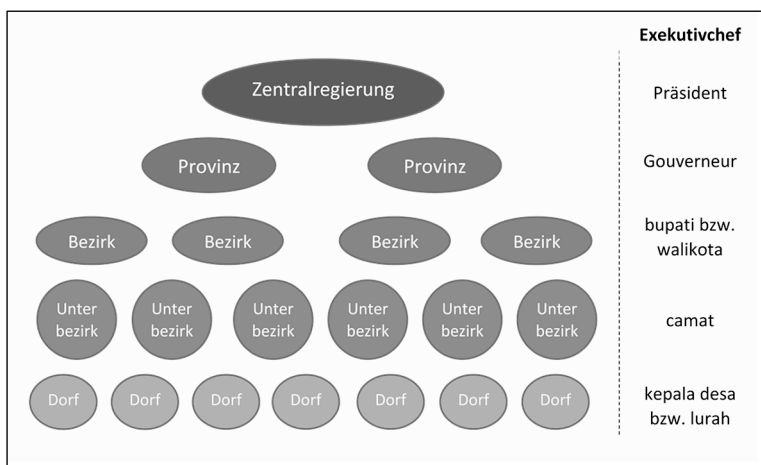
Die Machtübernahme durch Suharto stützte sich jedoch nicht nur auf Repression, sondern auch auf die Strategie und Ideologie einer umfassenden Umwälzung der Staatsräson. Auf Grundlage einer organizistischen Staatsideologie, der zufolge der Staat eine quasi natürliche, harmonische Einheit mit der Gesellschaft bildet, wurde das Konzept der Neuen Ordnung als ein Gegenmodell zur parlamentarischen und zur Gelenkten Demokratie begründet (Rachman 2011). Der daraus resultierenden Korporatismusstrategie folgend wurden unterschiedliche staatliche Einheitsorganisationen (Frauen, Jugendliche, Berufsgruppenangehörige etc.) gebildet und in den „Staatskörper“ inkorporiert, während die Zentralregierung gleichzeitig eine weitgehende Entpolitisierung der Gesellschaft forcierte. Um eine auf Klassen oder sozialen Verhältnissen basierende Organisation zu verhindern, sollten gesellschaftliche Interessengegensätze in der nationalen Ideologie *Pancasila*³³ aufgehoben werden.

Diese nationale Ideologie wurde mit technokratischen und organizistischen Konzeptionen angereichert, welche politische „Stabilität“ und ökonomische „Entwicklung“ als Grundpfeiler des Staatswesens betrachtete (Ufen 2002, 81): Im Westen ausgebildete, technokratische Berater Suhartos argumentierten in Anlehnung an US-amerikanische Modernisierungstheoretiker, dass politische Stabilität durch Ausübung einer autoritären Herrschaft garantiert werden könne und als Grundlage für wirtschaftlichen Erfolg notwendig sei. Die Organizisten betrachteten die Zentralisierung der Macht vor allem aufgrund der kulturellen Diversität

33 Die *Pancasila* (fünf Säulen oder Prinzipien) wurde in der Präambel der Verfassung 1945 festgeschrieben und stellt seit dem Jahr 1959 die staatliche Doktrin, die während der Neuen Ordnung zum herrschaftsstabilisierenden Dogma wurde. Zu den fünf Prinzipien zählen der Glaube an den alleinigen Gott, die gerechte und zivilisierte Menschlichkeit, die Einheit Indonesiens, die weise geführte Demokratie, beruhend auf allgemeiner Beratung und Volksvertretung, und die soziale Gerechtigkeit für das gesamte indonesische Volk (Rachman 2011).

Indonesiens als notwendig.³⁴ Vor diesem Hintergrund wurden die Entscheidungsbefugnisse in der Hauptstadt Jakarta zentralisiert. Alle Verwaltungsebenen standen unter der Kontrolle der Zentralregierung. Die Provinzgouverneure wurden von Suharto berufen. Sie waren für die Verwaltung ihrer Provinzen zuständig, fungierten aber zugleich als Abgesandte der Regierung. Gouverneure, *bupati* und Leiter der Subdistrikte (*camat*) hatten gute Kontakte zum Militär oder waren selbst Offiziere.

Abbildung 1: Verwaltungsebenen in Indonesien



Quelle: Eigene Darstellung nach Rohdewohld 1995, 33

Darüber hinaus erfolgte eine Wiederherstellung der Verwaltungsbürokratie nach Prinzipien des javanischen Patrimonialismus³⁵, wozu insbesondere hierarchisch

34 Für die Durchsetzung und Absicherung des Herrschaftssystems wurde der Organismus instrumentalisiert. Dies beinhaltet das Familienprinzip, nach dem der Staat und die Gesellschaft eine harmonische Einheit bilden (Einfluss von Japan), die Ablehnung einer Zivilgesellschaft und Opposition, die *dwifungsi*-Konzeption des Militärs, das aufgrund der Doppelrolle zu einer Einheit mit dem Volk wird (soziopolitische und militärische Aufgaben), sowie die Definition von Rechten als soziale und nicht individuelle Rechte, da Individuen einer Gruppe angehören und die Gesellschaft aus funktionalen Gruppen gebildet wird, die ihre Interessen harmonisch ausgleichen (Bourchier 1996).

35 Eine bedeutende Rolle haben die Konfliktvermeidung und der Respekt vor den Älteren. Hierarchie wird nicht nach sachlichen Kriterien strukturiert, vielmehr ist diese von der

strukturierte Beziehungen in Behörden und Organisationen gehörten. Diese Patron-Klient-Beziehungen waren nicht ausschließlich auf traditionelle Loyalitätsbeziehungen beschränkt, sie wurden auch von Geschäftsinteressen geleitet (Hadiz und Robinson 2013). Die Bildung von Klientelnetzwerken, wie sie für neopatrimoniale Systeme kennzeichnend ist, war für die Erhaltung von Macht zentral: „[L]oyalty flows to persons rather than to offices or institutions, and the ability to manage effectively is restricted to those whose formal subordinates are also their dependent followers.“ (Jackson 1978, 348)

Die Machtbasis Suhartos in Militär und Verwaltung

Suharto verfügte über einen großen relativ autonomen Entscheidungsspielraum und konnte viele Personalentscheidungen eigenständig treffen. Seine Herrschaftsstrategie beruhte vor allem auf der Besetzung wichtiger Amtsposten mit Verwandten und dem Schüren von Kompetenzkonflikten zwischen verschiedenen Ämtern, indem eine Person (vorzugsweise ein Angehöriger des Militärs) verschiedene Posten (Ämterverdoppelung) gleichzeitig bekleidete. Große Unternehmen, aber auch Technokraten, die wichtige Beraterfunktionen innehatten, wurden in Abhängigkeit von Suhartos gutem Willen gehalten. Schlüsselpositionen in wirtschaftlich oder sicherheitspolitisch relevanten Ressorts, wie beispielsweise die Ämter des Vizepräsidenten, des Verteidigungsministers oder der Kommandeure der Streitkräfte, waren einer kontinuierlichen Rotation unterworfen. Davon betroffen war nicht nur die zentrale Regierungsebene – bildeten Provinzgouverneure eine eigene Machtbasis, wurden sie versetzt (Ufen 2002).

Dennoch war Suharto auf die Unterstützung verschiedener Fraktionen der Machteliten angewiesen. So konnten die Verwaltungsbeamten ihre Macht im Regime der Neuen Ordnung aufgrund ihrer privilegierten Stellung im Staatsapparat und der fehlenden privatwirtschaftlichen Konkurrenz nach der Unabhängigkeit weiter festigen. Der Verwaltungsapparat wurde während der Neuen Ordnung ständig ausgebaut, sodass 1996 4,06 Millionen Beamten dort beschäftigt waren. Leitende Verwaltungsbeamten mussten jedoch, um ihre Macht zu erhalten,

Vorstellung einer Anpassung und Selbstbeschränkung zum Zwecke der Harmonieherstellung geprägt. Entscheidungen werden auf höchstmöglichen Ebenen getroffen, und die Autorität eines Vorgesetzten wird nicht aufgrund von erbrachten Leistungen anerkannt, sondern basiert auf seiner Herrschaftsposition. Solche Formen des japanischen Verhaltens wurden während der Neuen Ordnung von der staatlichen Politik gefördert, und eine „Japanisierung der Nation“ wurde vorangetrieben (Anderson 1986; Ufen, 2002, 99).

von jeweils in der Region führenden Militärs oder Unternehmen unterstützt werden und nutzten ihre Position oftmals zur Selbstbereicherung (Ricklefs 1981; Rohdewohld 1995). Ihre Machtbasis fußte auf der Verwendung (oder dem Missbrauch) ihrer rechtlichen Befugnisse. Diese nutzten sie bei der Vergabe von Konzessionsrechten (z.B. Bergbau-, Öl-, Plantagen- und Forstkonzessionen, Einfuhr-lizenzen), bei der Gewährung subventionierter Bankkredite oder um Unternehmen Zugang zu staatlichen Einrichtungen zu sichern (Robison 1983). McCarthy beschreibt die Verwaltungselite dementsprechend als „'politico-bureaucrats' who were entangled with big business [and which] hijacked natural resource policy in significant ways“ (McCarthy 2011, 96).

Die umfassende Machtstellung des Militärs (Angkatan Bersenjata Republik Indonesia, ABRI) wurde während der Neuen Ordnung schrittweise ausgebaut. Es stieg zur mächtigsten Institution innerhalb Indonesiens auf, indem es weitreichenden Einfluss in vielen gesellschaftlichen Bereichen erlangte und wichtige Wirtschaftssektoren kontrollierte (Ufen 2002). In seiner historisch begründeten Doppelfunktion oblag ihm einerseits die Aufrechterhaltung der Sicherheit, andererseits besetzten Militärs bedeutende Regierungs- und Verwaltungspositionen (Ministerien, Gouverneursposten etc.) und bekleideten Leitungsfunktionen in Wirtschaftsbetrieben. Das Militär galt als Stabilitätsgarant für die innere und äußere Sicherheit und als Gewährleister der gesellschaftlichen und ökonomischen Entwicklung im Einklang mit der *Pancasila*. Aufgrund seiner territorialen Organisation war es auf allen Verwaltungsebenen präsent (Emmerson 1983). Verwaltungsbeamte_innen, Politiker_innen und Unternehmer_innen waren auf die Kooperation mit den lokalen Militärs angewiesen. Die Machtelite als Ganzes wurde von den militärischen Geheimdiensten kontrolliert, während die Herausbildung oppositioneller Gruppierungen unterdrückt wurde (Ufen 2002). Die unterschiedlichen Funktionen der Armee wurden auch auf legislativer Ebene institutionalisiert und ihre bedeutende Rolle im politischen und ökonomischen Bereich als Teil des politischen Systems formalisiert. Seit der Verstaatlichung niederländischer Betriebe Ende der 1950er-Jahre wurden die wirtschaftlichen Tätigkeiten des Militärs, das seine Einkünfte selbst erwirtschaftete, schrittweise ausgeweitet. Die finanzielle Grundlage für die Unterhaltung der Armeeeinheiten bildeten zum Großteil Einnahmen aus dem Palmölsektor sowie die Extraktion natürlicher Ressourcen durch Unternehmen im Besitz der indonesischen Streitkräfte.

3.4.2 Phasen polit-ökonomischer Entwicklung

Von Beginn der Neuen Ordnung an wurde mithilfe von westlich gebildeten Technokraten die Integration der indonesischen Ökonomie und Gesellschaft ins

kapitalistische Weltmarktsystem forciert. Das Regime, das sich wirtschaftlich an den westlichen Industrieländern und an Japan orientierte, strebte eine ökonomische Modernisierung mittels ausländischen Kapitals an. Um Auslandskapital anzuziehen, garantierten die neuen Machthaber beständige politische Verhältnisse und finanzpolitische Stabilität.

Die polit-ökonomische Entwicklung Indonesiens unter Suharto und dem Regime der Neuen Ordnung lässt sich grob in drei Phasen gliedern: einer Phase der Herrschaftssicherung und wirtschaftspolitischen Stabilisierung (1966–1974), eine zweite Phase des Ölbooms und der Modernisierung der Landwirtschaft (1974–1982) sowie eine dritte Phase der neoliberalen Umstrukturierungspolitik (1982–1996). Die zentralen Fraktionen des Großunternehmertums in diesen Phasen bestanden aus Militärs und Bürokraten, die sich die Kontrolle über Staatsbetriebe aufteilten, aus ausländischen Privatinvestoren sowie indonesischem Privatkapital. Letzteres war wiederum durch die ethnische Segmentierung von „eingeborenen“ Indonesier_innen (*pribumi*) und Sino-Indonesier_innen (*cukong*) fraktioniert. Obwohl eine ethnische Minderheit, unterhielten sino-indonesische Unternehmer_innen gute Beziehungen zu Machthabern in Militär und Verwaltung sowie mitunter sogar zur Familie Suharto. Mit den drei Phasen polit-ökonomischer Entwicklung wandelte sich auch die Bedeutung unterschiedlicher Fraktionen des Großunternehmertums: In der ersten Phase bis 1974 wurde die Wirtschaft von ausländischen Investoren und sino-indonesischen *cukong* dominiert. In der zweiten, protektionistischen Phase von 1974 bis 1982 wurde der Einfluss des Auslandskapitals zurückgedrängt und das indonesische Kapital, insbesondere die *pribumi*, staatlich gefördert. In der dritten Phase ab Mitte der 1980er-Jahre setzten durch die Liberalisierung eine allgemeine Konzentration des Kapitals und ein erneuter Bedeutungszuwachs des ausländischen Kapitals ein, allen voran in der Industrie, im Dienstleistungsbereich sowie bei der Extraktion natürlicher Ressourcen.

Am Ausgangspunkt der ersten Phase der Herrschaftssicherung und Stabilisierung war die indonesische Ökonomie Mitte der 1960er-Jahre von einer starken Inflation, Kapitalflucht und steigender Auslandsverschuldung gekennzeichnet und litt unter hohen Reispreisen auf dem Weltmarkt. In seiner Wirtschaftspolitik war das Regime daher zunächst bemüht, eine finanzpolitische Stabilisierung zu erzielen, um bei den Geberländern eine Umschuldung zur Sicherstellung des Infrastrukturausbaus und der Grundversorgung zu erreichen. Suhartos wirtschaftspolitische Berater_innen arbeiteten eng mit US-amerikanischen Berater_innen zusammen, die modernisierungstheoretisch geprägt waren und das Suharto-Regime als Gegenkraft zur PKI und Sukarno begrüßten. Sie bereiteten makroökonomische

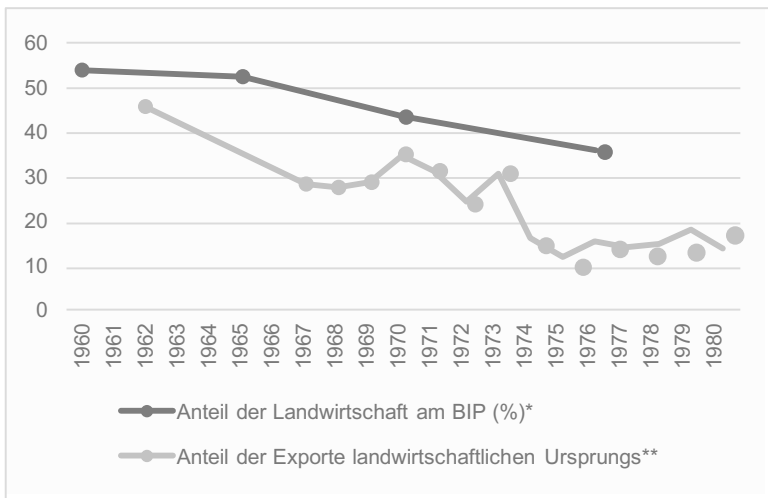
Maßnahmen und Gesetzesentwürfe vor, die das Investitionsklima für ausländisches Kapital verbessern sollten und die Integration der indonesischen Wirtschaft ins kapitalistische Weltmarktsystem forcierten (Hadiz und Robinson 2005). Eine erste Maßnahme nach der Machtübernahme Suhartos im Jahr 1966 war dementsprechend die Aufhebung vieler zuvor eingeführter, gegen Auslandsinvestitionen gerichteter nationalistischer Gesetze sowie eine strenge Haushaltsdisziplin. Importmonopole wurden gestrichen und Investitionsvereinbarungen beschlossen. Zugleich erfolgte die gesetzliche Gleichstellung privatwirtschaftlicher und staatlicher Betriebe, die Vergabe staatlicher Kredite wurde nach marktorientierten Prinzipien gestaltet und zuvor verstaatlichte Unternehmen ihren ursprünglichen Besitzer_innen restituiert. Insgesamt erfolgte in dieser Öffnungsphase bis zum Jahr 1974 eine Liberalisierung des Außenhandels (Rock 2003; World Bank 2000).

Die zweite Phase von 1974 bis 1982 war durch den Ölboom und die Strategie der Modernisierung der Landwirtschaft gekennzeichnet. In dieser Phase erstarkte der Neopatrimonialismus (s.o.), und in den Reihen des Militärs erfolgte ein Generationenwechsel. Die steigenden Einnahmen aus dem Erdöllexport flossen in Infrastrukturmaßnahmen, sodass sich zwischen 1973 und 1980 das Investitionsvolumen für diese verdoppelte (Duflo 2001). Zugleich reduzierten die Erdöl-Deviseneinnahmen die Abhängigkeit von Auslandskapital. Die dadurch entstehenden wirtschaftspolitischen Spielräume erlaubten es, verstärkt protektionistische Maßnahmen durchzusetzen: Ausländische Betriebe waren nun verpflichtet, ein Joint-Venture-Modell umzusetzen und ihren indonesischen Partnern innerhalb von 10 Jahren 51 % der Unternehmensanteile zu übertragen. Gleichzeitig wurde eine importsubstituierende Industrialisierung eingeleitet und die indonesischen *pribumi*-Unternehmer_innen mit staatlichen Krediten gefördert. Darüber hinaus ermöglichten die Erdöleinnahmen der Zentralregierung hohe Investitionen für die Umsetzung industrieller Großprojekte. Der Aufbau der Industrie (ressourcenbasierte Industrialisierung zur Exploration, Förderung und Verarbeitung von Erdöl und Erdgas sowie die Erzeugung von Aluminium, Strom, Stahl und die Herstellung von Zement, Papier etc.) war wirtschaftspolitisches Entwicklungsziel, das Ende der 1970er-Jahre im Fünfjahresentwicklungsplan *Repelita III* (1979/1980–1984/1985) verankert wurde.

Mit dem Ölboom und der protektionistischen Wende verstärkte sich gleichzeitig eine Tendenz, die bereits in der ersten Phase des Regimes der Neuen Ordnung begonnen hatte: Natürliche Ressourcen und damit verbundene Akkumulationsstrategien erlangten zentrale Bedeutung für das indonesische Entwicklungsmodell. Bis 1980 wurde fast die Hälfte des Bruttoinlandsproduktes (BIP) auf Basis natürlicher Ressourcen erwirtschaftet. Eine dominierende Rolle während des Suharto-Regimes nahmen fossile Energieträger ein: 80 % der Exporte 1980 waren

fossilen Ursprungs (Pitt 1980). Ausländische Investitionen konzentrierten sich auf Sektoren wie Erdölförderung, Bergbau und Forstwirtschaft, was einen wachsenden Abbau von Bodenschätzen mit sich brachte (Brad et al. 2015). Da ein immer höherer Prozentsatz des BIP durch auf Erdölförderung und Bergbau basierende Industrialisierungsprozesse erzeugt wurde, sank der Anteil der Landwirtschaft von über 50 % im Jahr 1965 auf rund 36 % im Jahr 1976 (Pitt 1980). Während noch 1962 46 % der Exporte landwirtschaftlichen Ursprungs waren, ging dieser Anteil im Jahr 1980 auf 14 % zurück (World Bank 2013).

Abbildung 2: Bedeutungsverlust der Landwirtschaft in Indonesien



Quelle: Eigene Darstellung nach Pitt 1980, * Annäherung durch die Werte von 1960, 1965, 1971 und 1976, ** keine Daten verfügbar für die Jahre 1963–1966.

Neben der ressourcenbasierten Industrialisierung kam es im Rahmen der staatlich geförderten „Grünen Revolution“, die von internationalen Gebern (z.B. Weltbank und Asiatische Entwicklungsbank) und Unternehmen unterstützt wurde, auch zu einer zunehmenden Industrialisierung des Agrarwesens. Das Modernisierungsprogramm zur Produktionssteigerung (*bimas*) wurde mittels des Einsatzes von Hochertragsreissorten, Pestiziden und Düngemitteln sowie durch die Anwendung neuer Anbau- und Ernteverfahren umgesetzt. So lag beispielsweise der Import von Reis während der 1960er-Jahre jährlich noch bei zwei Millionen Tonnen, bereits Mitte der 1980er-Jahre konnte Indonesien die Versorgung mit Reis hingegen eigenständig sicherstellen (World Bank 2013). Im Zusammenhang mit dieser

Entwicklung hat die zunehmende Exportnachfrage nach Palmöl mit seinen vielfältigen Anwendungen in der Industrie (z.B. als Schmiermittel) und bei Waren für den Endverbrauch (z.B. in Lebensmitteln und Kosmetika) – trotz des rückläufigen Anteils am BIP – wesentlich zum absoluten Wachstum der Landwirtschaft in der sich industrialisierenden Wirtschaft beigetragen.

Ab Mitte der 1980er-Jahre geriet dieses Wachstum der auf hohen Erdöleinnahmen basierenden und dadurch geförderten ressourcen- und agrarbasierten Industrialisierung aufgrund des dramatisch sinkenden Erdölpreises³⁶ in die Krise. Die Einnahmeverluste zwangen das Regime ab 1985 zu einer wirtschaftspolitischen Reformpolitik, im Zuge derer die importsubstituierende Wirtschaftsstrategie aufgegeben wurde. Das Ziel der Reformen war zunächst – abgesehen vom Bankensektor – jedoch weniger die Deregulierung des Binnenmarktes. Vielmehr standen für die indonesische Regierung die Kontrolle der Importe und die Konsolidierung von Handelsbilanz und Staatshaushalt im Vordergrund (Ufen 2002). Zur Vereinfachung des Steuererhebungsverfahrens und zur Generierung zusätzlicher Einnahmen durch die Besteuerung von Einkommen und Gütern wurden zahlreiche Steuergesetze erlassen. Die starke Abwertung der indonesischen Rupiah gegenüber dem US-Dollar 1986 reduzierte die Importe und war die Grundlage für die späteren Exporterfolge in anderen Sektoren (d.h. jenseits des Erdöl-/Erdgas-Sektors).

Auf diese defensiven Krisenmaßnahmen folgte ab 1985 stufenweise in einer dritten Phase eine aktive neoliberale Umstrukturierungspolitik. Mithilfe der defensiv-restriktiven Außenhandels- und Haushaltspolitik konnte das Leistungsbilanzdefizit zunächst zwar reduziert werden. Gleichzeitig erlangten Weltbank und Internationaler Währungsfond (IWF) und die Doktrin des Washington-Consensus aufgrund der wachsenden Verschuldung zunehmend an Einfluss und Bedeutung in der indonesischen Wirtschaftspolitik. In dieser Periode lag der Fokus auf dem Aufbau einer exportorientierten Industrialisierung, der Deregulierung des Außenhandels, der Liberalisierung des Banken- und Finanzsektors, dem Aufbrechen staatlicher Monopole sowie der Förderung ausländischer Investitionen (Hadiz und Robinson 2013; Sato 1993). So wurden staatliche Banken privatisiert und die Neugründung von Banken in ausländischem Besitz zugelassen. Um Auslandskapital anzuziehen, wurden insbesondere die Bedingungen für Auslandsinvestitionen liberalisiert, sodass ausländisches Kapital nun einen Anteil von 95 % an Joint-Venture-Modellen halten und in „strategische Sektoren“ wie

36 Im Jahr 1984 betrugen die Einnahmen aus dem Erdöllexport 16 Millionen US-Dollar. Im Jahr 1985 waren es nur mehr 8,3 Millionen US-Dollar.

Reedereien, Kraftwerke, Telekommunikation, Verkehrs- und Transportwesen oder Wasserversorgung investieren durfte.³⁷ Infolge dieser Maßnahmen stieg das ausländische Investitionsvolumen stark an (Fane und Condon 1996; Ufen 2012). Der Deregulierungsprozess wurde beschleunigt, nachdem Anfang der 1990er-Jahre regionale Organisationen wie die Association Of Southeast Asian Nations (ASEAN) den Freihandel durch die Schaffung der Freihandelszone ASEAN Free Trade Area (AFTA), an der auch Indonesien beteiligt war, gefördert hatten.

Diese Prozesse wälzten auch die Zusammensetzung des Großunternehmertums grundsätzlich um und hatten weitreichende Auswirkungen auf die politischen Kräfteverhältnisse, insbesondere auf die Rolle des Militärs im Regime der Neuen Ordnung. Zu Beginn der 1980er-Jahre hatten private Unternehmen trotz ihrer zunehmenden Bedeutung im Vergleich zu den staatlichen Betrieben noch keine vorherrschende Stellung. Die dominante Rolle des Staatsapparates war durch Investitionskontrollen, die staatliche Aufsicht über die Vergabe von Lizenzen, Krediten und Aufträgen an private Unternehmen sowie durch die Vermarktung von Agrarprodukten durch die nationale Logistikbehörde *Bulog* gesichert (Ufen 2002). Dies veränderte sich in der Phase der neoliberalen Umstrukturierungspolitik. Der Druck internationaler Finanzinstitutionen führte ab Mitte der 1980er-Jahre zur zunehmenden Privatisierung staatlicher Betriebe, zumal staatliche Unternehmen aufgrund von Misswirtschaft mit Einbußen in diesem Zeitraum konfrontiert waren.

Diese Entwicklung bedingte eine Erosion des verzweigten Unternehmensgeflechts in der Hand des Militärs, das einen Großteil seines wirtschaftlichen und gesellschaftspolitischen Einflusses darauf stützte³⁸ (Robins 1986, 257). Vor diesem polit-ökonomischen Hintergrund setzte ab Ende der 1980er-Jahre eine Tendenz der Entmilitarisierung auf allen politischen Ebenen ein, die auch die Posten der Provinzgouverneure und der Subprovinzebenen (*bupati, camat, lurah*) betraf. Demgegenüber konnte im Zuge dieser Liberalisierung das sino-indonesische Kapital seine Position gegenüber den *pribumi*, die bis Anfang der 1980er-Jahre staatliche Förderung genossen hatten, wieder verstärkt ausbauen, insbesondere durch die Beteiligung an Joint Ventures. Auch Suharto festigte in der Phase

37 Darüber hinaus war es ausländischen Unternehmen gemäß der Präsidentenverordnung vom Juni 1994 erlaubt, auch ohne Mindestkapitaleinlage im gesamten Land Investitionen zu tätigen (Ufen 2012).

38 Bereits in der Phase des Ölbooms wurde mit dem Aufstieg privater Unternehmer_innen, die insbesondere den Erdölsektor kontrollierten, die wirtschaftliche Bedeutung des Militärs zurückgedrängt.

der neoliberalen Umstrukturierungspolitik seine Machtposition. Er weitete nicht nur die Kontrolle über sämtliche Massenorganisationen aus, sondern konnte im Zuge der Liberalisierung mit Familie und Parteifreunden durch die Übernahme privatisierter und den Aufbau neuer Unternehmen auch ein großes Unternehmenskonglomerat aufbauen (Hadiz und Robinson 2013). Mit der Rechtfertigung, die *pribumi*-Unternehmerschaft zu stärken (Hill 1996), gelang es Suharto, mittels dieser nepotistischen Strategie neue Patronagemöglichkeiten zu entwickeln.

3.4.3 Territorialisierung und Widerstand im ressourcenextraktivistischen Entwicklungsmodell

Das revolutionäre Gedankengut des „indonesischen Sozialismus“ wurde nach der Machtübernahme durch Suharto von der Idee der Entwicklung und Modernisierung abgelöst (die sogenannte Entwicklungsära – *era pembangunan*, 1970–2000). Treffend bezeichnet Rachman (2011) den Übergang vom zentralistischen Agrargesetz 1960 zum Entwicklungs- und Modernisierungsparadigma der Suharto-Ära als „counter-revolutionary shift of the central state from its use of BAL [Basic Agrarian Law, Agrargesetz 1960, Anm. AB] for land reform to a 'land-for-development' policy“ (ebd., 43). Einerseits wurde das staatliche Landnutzungsrecht (*hak menguasai dari negara*) im Forstwirtschaftsgesetz (UU 5/1967) und im Minengesetz (UU 11/1967) fortgeschrieben und die Kategorisierung von Land in Flächen für die landwirtschaftliche Nutzung, Plantagenflächen und Forstland in der neuen Gesetzgebung übernommen (Barr et al. 2006). Andererseits bildete das staatliche Landnutzungsrecht den Ausgangspunkt für neue Formen der Territorialisierung, wie die gesetzlich legitimierte staatliche Landnahme sowie damit verbundene Strategien zur Kontrolle von Bevölkerungsgruppen. Auf Grundlage dieser Gesetze wurden 70 % der territorialen Landflächen per Definition in das Eigentum des Staates³⁹ übertragen.

39 Wie auch andere postkoloniale Staaten erbte Indonesien den Dualismus von Privateigentum und gemeinschaftlich genutztem Land von seinen Kolonialherren. Während das Agrargesetz von 1960 den rechtlichen Dualismus weitgehend vermieden hatte, wurde dieser mit dem Forstwirtschaftsgesetz wieder eingeführt, indem alle Landflächen ohne Eigentumsrechte zu Staatsland erklärt wurden. Solche Definitionen ignorieren sowohl bestimmte Benutzergruppen (meist indigene Bevölkerungsgruppen und ihre Gewohnheitsrechte) als auch bestimmte Funktionen des vorhandenen Bestands (meist ökologische, z.B. Primärwälder) (INTWI04).

Während die Forstflächen unter der Kontrolle des Generaldirektorates für Forstwirtschaft⁴⁰ standen, das auch Konzessionen für Abholzung an privatwirtschaftliche Akteure vergab, überwachte das Generaldirektorat für Landwirtschaft die restlichen Landflächen und die Vergabe von Nutzungslizenzen. Das Generaldirektorat für Landwirtschaft unterstand bis 1988 dem Innenministerium und wurde von einem Militärgeneral geleitet. Im Zuge der Entmilitarisierung wurde das Generaldirektorat zur eigenständigen Agentur für Landwirtschaftsangelegenheiten (Badan Pertanahan Nasional, BPN), um Landnutzungsfragen effizienter zu gestalten. Der Jurist Harsono formulierte die Aufgabenverteilung hinsichtlich der Landnutzung folgendermaßen:

„From the land law perspectives on the land which has forest on it, the tenure systems are regulated from within the Land Law (*Hukum Tanah*, BAL). The Management right is given to MoF [Ministry of Forestry] as mandated in the Forestry Law [...] In this situation, granting and recognizing rights on the land will be carried out by BPN (National Land Bureau) using the Land Law. MoF can only grant forest utilization rights and collecting rights on the forest.“ (Harsono 1997, zit. n. Contreras-Hermosilla und Fay 2005, 8)

Der Forstwirtschafts- und der Plantagenssektor zählten zu den strategisch bedeutendsten Bereichen für das auf Extraktion natürlicher Ressourcen basierende Entwicklungsmodell⁴¹ (Barr 1998; Gellert 2010). Um Auslandskapital anzuziehen, garantierte die Zentralregierung ausländischen Investoren Nutzungsrechte

40 Das Forstwirtschaftsministerium wurde im Jahr 1983 gegründet. Zuvor war es als Generaldirektorat für Forstwirtschaft dem Landwirtschaftsministerium untergeordnet.

41 Mit der Beschleunigung der Industrialisierung nahm die Verwendung abiotischer Ressourcen, wie z.B. fossile Energieträger, Metalle und Mineralien für den Bausektor, schneller zu als die Nutzung von Biomasse aus Land- und Forstwirtschaft. Diese Phase der Industrialisierung war sowohl mit einer Verschiebung des Stoffwechselprofils, d.h. einer Veränderung in der Größe und Zusammensetzung des Materialeinsatzes, als auch mit Landnahmen und Inwertsetzung von Land verbunden (Brad et al. 2015). Die Materialgewinnung und -nutzung wurde zunächst von Biomasse dominiert, wobei der Anteil aus inländischer Gewinnung im Jahr 1960 noch 80 % betrug und dann konsequent alle zehn Jahre um 10 % fiel, bis ihr Anteil im Jahr 2000 bei 31 % lag. Obwohl es zur Zeit der Industrialisierung in Indonesien zu steigenden Raten der Verstädterung kam, blieb der Anteil der Landbevölkerung nach wie vor groß – noch im Jahr 1980 lebten mehr als drei Viertel der indonesischen Bevölkerung in ländlichen Gebieten (World Bank 2013). Aufgrund der zunehmenden Bedeutung der Gewinnung von Mineralien (fossile Energieträger, Metalle, Mineralien als „Bausteine“ der Industrialisierung) stieg auch der

und sicherte diese gesetzlich (mittels HGU) und militärisch ab. Die Förderung des Abbaus und der Extraktion natürlicher Ressourcen erfolgte unter dem *state right of regulation* mithilfe staatlicher Lizenzen und Konzessionen. Bestehende Eigentumsverhältnisse oder territoriale Ansprüche fanden hierbei keine Berücksichtigung. Zuvor etablierte Nutzungs- und Eigentumsverhältnisse, die nicht durch staatliche Anerkennungsurkunden gesichert waren, wurden auf Grundlage der neuen Gesetze illegal. Die Kontrolle über Landflächen mit Nutzungslizenzen und Konzessionen übten hochrangige Militärangehörige oder andere regierungsnahe Personen aus (Anderson 1983). Ab Anfang der 1990er-Jahre war die Ausgabe einer Standortlizenz durch die BPN das zentrale Instrument, um ausländischen und einheimischen Investoren den Zugang zu Land zu ermöglichen (PP 97/1993; Rachman 2011).

Die Konzessionen und Lizenzen für Plantagen bzw. Flächen für die Extraktion von Bodenschätzen wurden ohne Berücksichtigung der bestehenden gemeinschaftlichen Nutzungsformen und der Gewohnheitsrechte vergeben. Insofern führte dieser Territorialisierungsprozess zur Vertreibung der Bevölkerung und stellt seither eine zentrale Konfliktsache dar (Colchester et al. 2006). So implementierte beispielsweise die Regierung 1982 ein differenzierteres Zonierungsverfahren für Gebiete, die im Forstwirtschaftsgesetz als staatliche Waldflächen definiert waren.⁴² Die Zonierung der Waldflächen erfolgte mittels „desk studies and vegetation maps based on remote sensing imagery and supported by a complicated bio-physical scoring process which employed no social criteria“ (Contreras-Hermosilla und Fay 2005, 10).

Somit änderte sich in der Suharto-Ära auch die Form der Landkonflikte: Aufgrund der Landreformpolitik während Sukarnos Gelenkter Demokratie hatten sich die Konflikte zwischen Landlosen oder Kleinbäuerinnen und Kleinbauern (*abangan*) einerseits und den wohlhabenderen Großbauern (*santri*) andererseits ver-

Anteil von Rohstoffen aus Land- und Forstwirtschaft weiter an: Während im Jahr 1960 weniger als 300 Millionen Tonnen pro Jahr Biomasse extrahiert wurden, nahm dieser Betrag bis 1990 um mehr als 100 Millionen Tonnen pro Jahr zu (Schaffartzik et al. 2014).

- 42 Die neue Regelung ergab eine Einteilung in Erholungsgebiete und Naturreservate (19,2 Millionen Hektar, 14 % der staatlichen Forstflächen), Naturschutzgebiete (29,6 Millionen Hektar, 21 %), eingeschränkte Produktionswälder (29,6 Millionen Hektar, 21 %), permanente Produktionswälder (33,4 Millionen Hektar, 24 %) und Konvertierungswälder für landwirtschaftliche Produktion (30 Millionen Hektar, 21 %), sodass zwei Drittel der staatlichen Forstflächen für produktive Zwecke deklariert wurden.

schärft. Durch Landbesetzungen wollten die PKI-Sympathisant_innen die Landreform beschleunigen, und es kam zu gewalttätigen Konflikten, die schließlich im Massaker der Jahre 1965/1966 endeten. Unter Suharto wurden Landkonflikte durch die Kontrolle über die Landbevölkerung unterdrückt – mittels Militär, durch die Regierungspartei und den staatlichen Verwaltungsapparat sowie durch die Gründung von korporatistischen Organisationen (Bauernverband, Dorfgenossenschaften) (Rachman 2011). Politische Organisation war Landarbeiter_innen und Kleinbäuerinnen und Kleinbauern ab 1965 untersagt.⁴³ Auf dörflicher Ebene erfolgte damit eine flächendeckende Entpolitisierung (Peluso et al. 2008).

Trotz dieser Entpolitisierung formierte sich vor dem Hintergrund der Inwertsetzungsprozesse im Zusammenhang mit dem ressourcenbasierten Entwicklungsmodell und mit der Modernisierung im Landwirtschaftssektor insbesondere seit den späten 1980er-Jahren Widerstand seitens der Kleinbäuerinnen und Kleinbauern sowie Landlosen. Hierzu zählten Konflikte um die Ausbeutung von Bodenschätzen durch große Bergbauunternehmen, die Errichtung von Plantagen für die Produktion von Palmöl, Zuckerrohr, Tee, Zellstoff etc., die Vertreibung von Bäuerinnen und Bauern für die Erschließung von Industriegebieten oder den Bau von Freizeitanlagen, den Bau von Staudämmen, die Errichtung von Nationalparks und die Durchsetzung neuer Anbautechniken (Bachriadi 2010).

Effektiven Widerstand konnten Kleinbäuerinnen und Kleinbauern aufgrund der Repressalien des Neue-Ordnung-Regimes lange Zeit allerdings nicht leisten. Der Aufbau konfliktfähiger Kleinbäuerinnen- und Kleinbauerngruppen, die sich auf lokaler oder nationaler Ebene für Landreformen, gegen Enteignungen oder für eine Demokratisierung hätten einsetzen können, wurde verhindert. Ihr Konfliktpotenzial blieb hier bis zu Suhartos Sturz im Jahr 1998 gering (Rachman 2011; INTWI04).

NGOs wurden während der Neuen Ordnung lediglich mit Entwicklungsaufgaben beauftragt, die der staatliche Verwaltungsapparat nicht durchführte. Ihre Duldung währte nur so lange, als sie keine Gefahr für das politische System darstellten. Mit der wirtschaftlichen Deregulierung ging auch die Forderung nach einer politischen Liberalisierung einher, und das Thema der Demokratisierung rückte in den Vordergrund. Im Zuge dessen wurden parteiähnliche Organisationen

43 Die Großbäuerinnen und Großbauern sowie Großgrundbesitzer_innen gehörten in Indonesien zwar zu den politisch-administrativen Eliten in den Dörfern und spielten insofern für das Herrschaftssystem eine wichtige Rolle, waren jedoch aufgrund der staatlichen Landaufteilung nicht an der profitablen Plantagenwirtschaft, die von privatwirtschaftlichen und staatlichen Unternehmen kontrolliert wurde, beteiligt (Ufen 2002; Suhendar 1997; Mackie 1990a, 75).

und Gewerkschaften gegründet, NGOs strebten eine Politisierung ihrer Anliegen an und beschäftigten sich zunehmend mit Menschenrechtsfragen, Umweltproblemen und Landkonflikten (Rachman 2011).

Angesichts der Vielzahl an Landkonflikten ermöglichte diese partielle politische Liberalisierung seit den späten 1980ern eine Politisierung der Dorfbevölkerung und die Bildung von Aktionsbündnissen zwischen Kleinbäuerinnen und Kleinbauern, Student_innen und NGOs (Peluso et al. 2008). So schlossen sich ab 1991 in West-Java mehrere NGOs⁴⁴ und ein Bauernverband zu einem unabhängigen Netzwerk zusammen. Daraus entstand in den Jahren 1994/1995 das Konsortium für die Erneuerung der Landwirtschaft (Konsortium Pembaruan Agraria, KPA) (INTNG05).

3.4.4 Asienkrise und das Ende der „Neuen Ordnung“

1997 löste eine Reihe von Ereignissen eine innenpolitische Krise aus, die zum Ende des autoritaristischen Neue-Ordnung-Regimes und zu Suhartos Rücktritt führen sollte. Insbesondere⁴⁵ destabilisierte die Wirtschafts- und Finanzkrise in Südostasien ab August 1997, die auch Indonesien erfasste, das Regime (Hadiz 2004). Zahlreiche Betriebe mussten geschlossen und massenhaft Mitarbeiter_innen entlassen werden, während es zu einer enormen Steigerung der Inflationsrate und zu Währungsabwertungen kam. Die Umsetzung der vom IWF angemahnten und später im Zuge der Strukturanpassung durchgesetzten strengen Finanzreformen veränderte bestehende Machtstrukturen und Kräfteverhältnisse, zumal die meisten Monopole und Staatskredite Suhartos Unternehmenskonglomerat zugutekamen. Im Februar 1998 formierte sich eine Studentenbewegung gegen Suharto. Sie bildete den Ausgangspunkt für landesweite Proteste auf allen Inseln, an denen sich immer mehr gesellschaftliche Gruppen beteiligten. Letztlich verlor Suharto die Unterstützung innerhalb des Parlaments und des Kabinetts und musste im Mai

44 Die NGOs waren das Forschungsinstitut Lembaga Penelitian dan Pengembangan Pedesaan (LPPP), LBH Bandung und Akatiga, der Bauernverband war Serikat Petani Jawa Barat (SPJB).

45 Hinzu kamen einerseits unkontrollierbare Waldbrände, die von April bis September 1997 auf den Inseln Sumatra und Kalimantan schätzungsweise 1,7 Millionen Hektar Waldfläche vernichteten, andererseits eine monatelang andauernde Dürreperiode, die zu Ernteausfällen und Engpässen in der Nahrungsmittelversorgung führte und durch das Klimaphänomen El Niño ausgelöst worden war. (Der El-Niño-Effekt besteht darin, dass Meeresströme im Pazifik ihre Richtung ändern und dadurch lange Dürreperioden in Teilen Südasiens und starke Regenfälle in Lateinamerika bewirken.)

1998 sein Amt niederlegen. Vizepräsident Habibie wurde zu seinem Nachfolger (Aspinall 2003).

3.5 DER DEZENTRALISIERUNGSPROZESS NACH DEM ENDE DER „NEUEN ORDNUNG“

Mit dem Ende des Regimes der Neuen Ordnung begann ab 1997 die *Reformasi*-Periode, die durch weitreichende Reskalierungs- und Reorganisationsprozesse gekennzeichnet war. Hiermit setzten sich in Indonesien Prozesse durch, die im Zuge der Internationalisierung des Kapitals im Rahmen der sogenannten Globalisierung vielfach beschrieben wurden, die in Indonesien vor dem Hintergrund der polit-ökonomischen Entwicklungen und der damit verbundenen Kräfteverhältnisse jedoch eine spezifische Form annahmen.

Globalisierungsprozesse haben im Allgemeinen zu einer Stärkung supranationaler und subnationaler Ebenen geführt (Peluso und Lund 2011; Sassen 2005). In Indonesien ist diese Dynamik der Reskalierung durch eine zunehmende Ausrichtung auf den Weltmarkt und eine Rekonfiguration der territorialen Organisation im Rahmen eines umfassenden Dezentralisierungsprozesses charakterisiert. Dieser Dezentralisierungsprozess beförderte eine räumlich-maßstäbliche Reorganisation in Bezug auf den Zugang zu und die Kontrolle über Land, womit zugleich eine weitere Welle der Territorialisierung und eine massive Zunahme von Ölpalmplantagenflächen einhergingen. Verschiebungen von Kräfteverhältnissen zwischen den unterschiedlichen Ebenen sowie zwischen den auf diesen Ebenen handelnden Akteuren waren sowohl Bedingung als auch Ergebnis des Reskalierungsprozesses. So erhielten neue Akteure weitreichende Entscheidungsbefugnisse und damit verbundene Handlungsspielräume, welche auf unterschiedlichen Maßstabsebenen institutionalisiert wurden.

Vor diesem Hintergrund widmet sich dieses Kapitel den räumlich-institutionellen Neuordnungs- bzw. Reskalierungsprozessen. Hierzu werden zunächst das Dezentralisierungskonzept, die politischen Kräfteverhältnisse, welche die Durchsetzung der Dezentralisierung ermöglichten, sowie die Auswirkung dieser Dezentralisierung auf die Kontrolle von Land dargestellt. Im darauf folgenden Kapitel 4 wird dann der Frage nachgegangen, inwiefern die Bedingungen für die Produktion von Palmöl durch den Dezentralisierungsprozess verändert wurden.

3.5.1 Das Konzept der Dezentralisierung

Weltbank und IWF propagierten bereits seit den 1950er-Jahren das Konzept der Dezentralisierung⁴⁶, um eine Demokratisierung in autokratisch und zentralistisch geführten Staaten zu forcieren (Cheema und Rondinelli 1983). Die Weltbank als vehementeste Befürworterin des Konzepts definiert Dezentralisierung als „transfer of political, fiscal and administrative powers to subnational governments“ (Weltbank 2013). In den Schuldenkrisen der 1980er-Jahre wurden Dezentralisierungsmaßnahmen zum zentralen Bestandteil der Konditionalität von Strukturanpassungsprogrammen der Weltbank⁴⁷ und des IWF und in der Folge von Regierungen in Afrika, Asien und Lateinamerika in unterschiedlichen Sektoren umgesetzt (OECD 1997). Dezidiertes Ziel von Dezentralisierungsprogrammen ist die Verlagerung von Entscheidungs- und haushaltspolitischen Kompetenzen auf die subnationale Ebene. Differenziert wird hierbei zwischen politischer Dezentralisierung, d.h. die Übertragung politischer Kompetenzen auf die subnationale Ebene, sowie administrativer Dezentralisierung⁴⁸, d.h. die Verlagerung von Planungs- und Verwaltungsaufgaben innerhalb der Verwaltungsstruktur.

Der Dezentralisierungsagenda liegt die Annahme zugrunde, dass im Rahmen eines dezentralen Verwaltungssystems die Bedürfnisse der lokalen Bevölkerung stärker berücksichtigt und das politische Handeln effektiver gestaltet werden. Die

46 Zu Konzepten der Dezentralisierung und zur Entwicklung des Begriffes vgl. u.a. Cheema und Rondinelli (1983), Commonwealth Secretariat (1983), Conyers (1983), Smith (1985), Rondinelli und Nellis (1986), Bennett (1990), Samoff (1990), Mawhood (1993) und Lauglo (1995).

47 12 % der zwischen 1993 und 1997 von der Weltbank geförderten Projekte zielten auf die Umsetzung von Dezentralisierungsprogrammen ab (Litvack et al. 1998).

48 Cheema und Rondinelli (1983) unterscheiden wiederum drei Formen administrativer Dezentralisierung: Devolution, Delegation und Dekonzentration. Bei der Devolution handelt es sich um die weitreichendste Form der Dezentralisierung; diese bezieht sich auf die Übertragung von Entscheidungs- und Handlungskompetenzen auf subnationale Verwaltungseinheiten. Personalentscheidungen, die Erstellung der Haushaltspläne und die Budgetkontrolle unterliegen den lokalen Regierungen. Werden Entscheidungsbefugnisse an halbautonome Organisationen und öffentliche Unternehmen übertragen, handelt es sich um eine Delegation. Die Dekonzentration bezieht sich auf die Übertragung von Verwaltungsaufgaben an lokale Verwaltungsbehörden. Dabei werden Entscheidungen von zentralen Instanzen getroffen, während Subeinheiten die Implementierung durchführen (Cheema und Rodinelli 1983, zit. n. Bünte 2003, 567).

daraus erzielte politische Stabilität ermögliche, so die weitere Annahme, die Bildung von Kapital für langfristige Investitionen und führe zu einer sozialen und ökologisch nachhaltigen Entwicklung (Blair 1998; Hadiz 2004; Manor 1999; Hofmann et al. 2004). Diese Annahmen wurden jedoch in einer Reihe von Arbeiten infrage gestellt (Agrawal 2001; Ribot 2004; Ribot und Larson 2005; Ribot et al. 2006). Insbesondere wird die formale Übertragung von Entscheidungskompetenzen auf die subnationale Ebene oftmals durch die Zentralregierung unterlaufen, indem diese keine ausreichenden finanziellen Mittel zur Umsetzung der mit den Dezentralisierungsmaßnahmen einhergehenden neuen Aufgaben zur Verfügung stellt (INTWI01).

3.5.2 Triebkräfte der Dezentralisierung und Veränderung der gesellschaftlichen Kräfteverhältnisse

In Indonesien setzten die Dezentralisierungsprozesse in Folge der Asienkrise ein. Das Wirtschaftswachstum schrumpfte 1997 um 13,6 %, die nationale Währung (*Rupiah*) wurde um 80 % abgewertet und das Regime der Neuen Ordnung sah sich mit massiver Kapitalflucht, Inflation, Massenarbeitslosigkeit und dem Zusammenbruch des nationalen Bankensektors konfrontiert. Die sich vor diesem Hintergrund entzündenden massiven Proteste stürzten das Regime der Neuen Ordnung in eine politische Krise und führten letztlich zu einer Öffnung der politischen Arena (Ufen 2002). Mit dieser Öffnung konnten sich auch Kräfte auf regionaler und lokaler Ebene neu formieren. Der zentralistische Regierungsstil während des Regimes der Neuen Ordnung hatte keinen Raum für die Interessen der Regionen zugelassen. Sie wurden von der Teilnahme an Entscheidungsprozessen und von der Beteiligung an den Renten aus der Extraktion natürlicher Ressourcen weitgehend ausgeschlossen. Suhartos Regime und die von Javaner_innen dominierte Bürokratie stand jedoch in vielen Regionen Indonesiens in Missgunst. Lokale Akteure beklagten die zentralistisch getroffenen Entscheidungen und die Bevorzugung von Unternehmen und Regierungsbeamten_innen, die der Zentralregierung nahestanden (INTNG05).

Vor diesem Hintergrund löste der Zusammenbruch des autoritären Regimes und Suhartos Rücktritt im Mai 1998 politische Machtkämpfe auf verschiedenen Ebenen aus. Auf der nationalen Ebene artikulierten sich Forderungen nach einem Mehrparteiensystem, die Wiedereinführung von Bürgerrechten sowie die Zerschlagung des politischen und wirtschaftlichen Patronagesystems, das von Suharto und seiner Familie errichtet worden war. Akteure auf lokaler Ebene beanspruchten eine größere regionale Autonomie (*otonomi daerah*) im Hinblick auf politische Entscheidungskompetenzen und haushaltspolitische Spielräume. Einige

Lokalregierungen kündigten an, künftig direkt Unternehmenssteuern und Lizenzgebühren von den in ihren Hoheitsgebieten tätigen Plantagen- bzw. Holz- und Bergbauunternehmen zu erheben. In einigen ressourcenreichen Provinzen wie Aceh, Osttimor und West-Papua (früher Irian Jaya), die auf eine Geschichte bewaffneter separatistischer Konflikte zurückblicken, verstärkten sich die Unabhängigkeitsbestrebungen (McCarthy et al. 2006). Darüber hinaus intensivierten sich in einigen Regionen bereits bestehende Spannungen zwischen verschiedenen Bevölkerungsgruppen, insbesondere zwischen im Zuge des Umsiedlungsprogramms *transmigrasi*⁴⁹ eingewanderten Javaner_innen und schon länger ortsansässigen sowie zwischen verschiedenen ethnischen oder religiösen Gruppen.⁵⁰ In einigen Fällen wurden gewalttätige Auseinandersetzungen von lokalen Eliten angeheizt, die sich so Zugang zu politischen Ämtern und natürlichen Ressourcen erhofften (van Klinken 2001, 2002).

Ende 1998 befürchtete die Zentralregierung angesichts dieser Entwicklung den Staatszerfall. Als Gegenstrategie zur Sicherung der nationalen Einheit wurden nationale Wahlen für Juli 1999 anberaumt und die Ausarbeitung weitreichender Dezentralisierungsmaßnahmen beschlossen. Dies leitete den Demokratisierungsprozess ein. Auf dem gesamten Archipel artikulierten lokale Bevölkerungsgruppen Landansprüche sowie Forderungen nach Kompensationszahlungen gegenüber Plantagen-, Kohleabbau- oder Forstunternehmen, was sich mitunter auch in Protesten, Landbesetzungen sowie der Zerstörung von Produktionsmitteln niederschlug (Peluso, Rachman und Affif 2008). Lokale und regionale Politiker_innen sowie zivilgesellschaftliche Akteure (v.a. Student_innen und Unternehmer_innen) forderten die Revision der Agrar- und Forstgesetze. Zahlreiche NGOs verlangten die Anerkennung von Selbstorganisationsformen indigener

49 Ziel des in den 1950er-Jahren gestarteten Programms Transmigrasi war die Umsiedlung ländlicher Bevölkerung sowie die wirtschaftspolitische Entwicklung der sogenannten Außeninseln. Darüber hinaus wurden auch innenpolitische Interessen verfolgt: Indem die javanische Kultur auf die Außeninseln getragen wurde, sollten Unabhängigkeitsbestrebungen verhindert werden. Anfangs erfolgte die Finanzierung mit Unterstützung der Weltbank und der Asiatischen Entwicklungsbank (Zen et al. 2006). Zwischen 1979 und 1984 wurden insgesamt 2,5 Millionen Menschen umgesiedelt (Teoh 2010).

50 Auf den Inseln Kalimantan und Sumatra brachen beispielsweise Konflikte zwischen Dayak bzw. Malay und eingewanderten Javaner_innen aus. Ursachen der Auseinandersetzungen waren die Besetzung von öffentlichen Verwaltungsposten mit Javaner_innen sowie die jahrzehntelange wirtschaftliche Ausbeutung durch javanisch geführte Unternehmen im Bereich der industriellen Kautschuk- und Palmölproduktion sowie der Forstwirtschaft (Ufen 2002).

Bevölkerungsgruppen, sogenannte *adat*-Institutionen, und von landbezogenen Gewohnheitsrechten. Vor diesem Hintergrund wurde auch eine Neuordnung der Landverhältnisse nach dem Vorbild von Sukarnos Landreform zunehmend diskutiert (Rachman 2011; INTWI04). Die politische Elite sowie Suhartos Nachfolger und Zögling Baccharuddin Yussuf Habibie sahen sich angesichts dieser Entwicklungen gezwungen, nicht nur Parteien⁵¹ zuzulassen und das Militär zu reformieren, sondern auch den regionalen bzw. lokalen Regierungen eine gewisse Autonomie zuzusprechen, um die Einheit des Nationalstaates und damit zugleich die eigenen Machtpositionen abzusichern.⁵² Habibie hob die zentralistischen Gesetze der Neuen Ordnung in Bezug auf die regionale Regierungsführung auf (v.a. das Gesetz 5/1974) und übertrug umfangreiche Kompetenzen an regionale bzw. lokale Verwaltungsebenen (Ufen 2002).

Die Dezentralisierungsinitiative löste in Indonesien eine intensive Debatte über Zwecke und Ziele der damit einhergehenden Maßnahmen aus. Stellvertretend für viele, aber besonders zugespitzt und kritisch, äußerte sich J. B. Kritiadi, Leiter des Nationalen Instituts für Verwaltung (LAN), in einem Zeitungsinterview: „Never think that decentralization is the distribution of authority, it is the distribution of services. The distribution of authority means nothing but creating new levels of bureaucracy.“ (Indonesia Business Week, 18, August 1995, 6, zit. n. Devan 1997, 359)

Eine zentrale Bedeutung in der Diskussion über Dezentralisierung hatte die Frage nach der Verteilung der erwirtschafteten Gewinne aus der Extraktion natürlicher Ressourcen zwischen regionalen bzw. lokalen Regierungen einerseits und der Zentralregierung andererseits. Mit einer Umverteilung verfolgte die Zentralregierung das Ziel, Zugeständnisse an ressourcenreiche Regionen, insbesondere an jene, die separatistische Bestrebungen verfolgten, zu signalisieren (Hadiz 2004). Bereits vor Suhartos Rücktritt hatten sich Gouverneur_innen kritisch in Bezug auf ihren niedrigen Anteil an Einnahmen aus der Inwertsetzung von natürlichen Ressourcen geäußert und eine Erhöhung ihres Anteils beansprucht. Lokal- und Regionalregierungen wurde ein Mitsprache- bzw. Mitentscheidungsrecht bezüglich der lokalen Entwicklungsagenden gesetzlich zuerkannt. Eine

51 Neue Parteien mussten die Pancasila als Staatsideologie anerkennen, allerdings ohne diese als einzige Grundlage der Parteistatuten anzuwenden.

52 Eine Arbeitsgruppe (tim tujuh) unter der Leitung von Ryaas Rasyid erarbeitete in Zusammenarbeit mit Habibie, dem Militär und dem Parteivorsitzenden der regierenden Golkar Partei die Gesetzesvorschläge (McBeth 1998). Dazu gehörte auch die Etablierung des Repräsentantenhauses (dewan perwakilan rakyat) und der Volksversammlung (majelis permusyawaratan rakyat).

demokratiethoretische Debatte über eine mögliche Änderung des politischen Systems von einem unitaristischen zu einem föderalistischen wurde jedoch verhindert.⁵³ Angestrebt wurden ausschließlich Veränderungen innerhalb des bestehenden unitaristischen Systems (Ufen 2002).

Höchste nationale Priorität und Dringlichkeit erhielten die regionale Autonomie, die als Mittel zur Sicherung der nationalen Einheit betrachtet wurde, sowie der Prozess der politischen und fiskalpolitischen Dezentralisierung (McCarthy et al. 2006). Gesetzlich wurde ein neuer Schlüssel für die Gewinnverteilung aus der Kommodifizierung natürlicher Ressourcen zwischen Zentralregierung und Regional- und Lokalregierungen festgelegt. Kritisiert wurde hieran, dass dies ohne eine vorangehende allgemeine Diskussion über die Neuverteilung von politischer Macht oder über die Festlegung von Steuersubjekten geschah (McCarthy et al. 2006). So wurden im April 1999 – noch vor den ersten freien Wahlen – im Repräsentantenhaus insgesamt 40 Gesetzesentwürfe beschlossen. Andere wandten gegen diese Kritik ein, die Hast der Gesetzgebung sei gerechtfertigt, da „the window of opportunity for regional autonomy would be lost if there was not an immediate action to entrench power in the districts before a new and possibly centralist government came to power“ (Hull 1999, 5).

Der eingeleitete Demokratisierungs- und Dezentralisierungsprozess war also das Ergebnis veränderter gesellschaftlicher Kräfteverhältnisse und wurde durch diese geprägt, bewirkte jedoch gleichzeitig seinerseits Verschiebungen in den gesellschaftlichen Kräfteverhältnissen. Die wichtigsten politischen Akteure waren auf unterschiedliche Weise in den Demokratisierungs- und Dezentralisierungsprozess eingebunden und von diesem betroffen, was wiederum ihre gesellschaftspolitische Position veränderte. Obwohl durch sie ausgelöst, hatte die oppositionelle Widerstandsbewegung gegen das Regime der Neuen Ordnung nur marginalen Einfluss auf die konkrete Gestaltung des Reformprozesses. Während Student_innen die treibende Kraft hinter den breiten Protesten bildeten, spielten Arbeiter_innen sowie Kleinbäuerinnen und Kleinbauern aufgrund ihres geringen Organisationsgrad keine tragende Rolle (Ufen 2002). Schon in den Jahren zuvor war organisierter Widerstand der Arbeiter_innen und der Kleinbäuerinnen und Kleinbauern angesichts der Repression des Regimes kaum möglich gewesen. Die

53 Eine Diskussion darüber, ob für Indonesien eine föderale statt einer unitarischen Staatsform besser geeignet sei, wurde von der Nationalen Mandat Partei (Partai Amanat Nasional) eröffnet, aber von den dominanten politischen Akteuren mit dem Hinweis auf die missglückten Versuche, während Sukarnos Regierungszeit einen von den Niederlanden unterstützten Föderalismus umzusetzen, abgewiesen. Die Befürchtungen einer nationalen Desintegration bzw. eines Staatszerfalls waren zu groß.

Arbeiter_innen waren zudem durch die von der Asienkrise ausgelöste hohe Arbeitslosigkeit und Reallohnsenkungen geschwächt. Wie Aspinall anmerkt, bildeten weder Kleinbäuerinnen und Kleinbauern noch Arbeiter_innen eine politisch handlungsfähige Kraft:

„[U]nlike in many countries undergoing democratic transitions (for example, Portugal or the Philippines) where working class radicalism or peasant-based leftist insurgencies shadowed the democratization process, no radical groups based in the lower classes could remotely stake a claim to political power in Indonesia. There was no serious prospect of an overturning of the social system, beyond a purge of the most corrupt elements of the New Order elite. Instead, political leadership of opposition was dominated by middle class and elite groups which mostly stressed their moderate credentials.“ (Aspinall 1998, 114)

Darüber hinaus wurde der Einfluss der Widerstandsbewegung in der Transitionsphase dadurch begrenzt, dass die Zentralregierung eine gesamtgesellschaftliche Debatte insbesondere über die Zielsetzung der Dezentralisierung durch die hohe Geschwindigkeit des Gesetzgebungsprozesses unterband.

Im Gegensatz zur Widerstandsbewegung spielten Weltbank und IWF, die im Interesse internationaler Kapitalfraktionen zuvor das zentralistische Entwicklungsmodell des Regimes der Neuen Ordnung und die es tragenden politischen Kräfte unterstützt hatten, eine entscheidende Rolle im Demokratisierungsprozess (Hadiz 2007, 706). So erhöhte die Weltbank zunächst den Druck auf Suharto, indem sie die Vergabe eines Kredites über 1,2 Milliarden US-Dollar hinauszögerte (Ufen 2002). In der Post-Suharto-Ära sah das Strukturanpassungsprogramm des IWF dann eine Reihe von makroökonomischen sowie sektorbezogenen Reformen vor, welche auf die Restrukturierung des Bankensektors, Markt deregulierung sowie austeritätspolitische Haushaltskonsolidierung abzielten (Hadiz und Robinson 2005). Die Weltbank drängte auf eine grundlegende Transformation des Staatsapparates und knüpfte die Kreditvergabe an die Durchführung weitreichender Dezentralisierungsmaßnahmen. Flankiert wurde diese Dezentralisierungsagenda durch die Finanzierung von Reformprogrammen auf verschiedenen staatlichen Ebenen, wie beispielsweise das kommunale Entwicklungsprojekt *Subdistricts Development Program Kecamatan* oder das *Governance Reform Initiative Program* (Li 2009).

Diese Maßnahmen trugen entscheidend dazu bei, die politische Öffnung durch neue staatliche Selektivitäten zu kanalisieren. Soziale Bewegungen und NGOs hatten in der Dezentralisierung eine Möglichkeit gesehen, herrschende Verhältnisse zu politisieren sowie eine progressive Landreform anzustoßen. Gemäß ihrer

Strategie, dass „the success of decentralization frequently depends heavily on training for both national and local officials in decentralized administration“ (WB zit. n. Hadiz 2004, 705), stützte die Weltbank ihre neoliberale Agenda jedoch auf die lokale Verwaltungselite, während die sich formierende progressive Zivilgesellschaft von diesem Prozess weitgehend ausgeschlossen wurde. Im Ergebnis verfügen beispielsweise lokale Umweltaktivist_innen nur über geringe Macht und Einflussmöglichkeiten zur Durchsetzung ihrer Interessen, während die Interessen in- und ausländischer Unternehmen durch die enge Verflechtung mit der lokalen Verwaltungselite, insbesondere mit lokalen Umweltbehörden, privilegiert werden. Ein Ausdruck davon ist auch, dass die von Aktivist_innen geforderte Landreform durch das von den internationalen Geldgebern und Weltbank propagierte Programm zur Registrierung von Landtiteln und zur Etablierung eines Grundstückmarktes⁵⁴ von der politischen Agenda verdrängt wurde (INTWI04).

Auch die gesellschaftspolitische Position der *Verwaltungselite* des Zentralstaats änderte sich grundlegend. Infolge der Verwaltungsreformen während der *Reformasi* vergrößerte sich einerseits die Unabhängigkeit dieser Verwaltungselite gegenüber dem Militär und dem Machtnetzwerk, das sich zuvor um Suharto formiert hatte (Ufen 2002). Andererseits drohte ihre Machtgrundlage angesichts separatistischer Autonomiebestrebungen und der Dezentralisierung zu erodieren. Führende Köpfe der Verwaltungselite verfolgten vor diesem Hintergrund die Strategie, Dezentralisierungsprozesse nicht grundsätzlich abzulehnen, sondern vielmehr kleine Bezirkseinheiten *unterhalb* der Ebene der Provinzen zu stärken. Der Vorteil dieser Strategie bestand aus Sicht der zentralen Verwaltungselite darin, dass diese kleinen Bezirkseinheiten keine eigenständigen Unabhängigkeits- oder föderalistische Bestrebungen verfolgten und sich die Einflussnahme der Zentralregierung auf kleine und insofern schwache Bezirke leichter als auf mächtige Provinzen ausüben ließ.

Die vor dem Hintergrund dieser Strategie entstandenen Entwürfe der Autonomiegesetze und die entsprechende Verlagerung der Machtbefugnisse auf Bezirks- anstatt auf Provinzebene wurde innerhalb der Elite des Zentralstaates vor allem aus zwei Gründen diskutiert.⁵⁵ Zum einen wurde befürchtet, dass lokale Eliten ihre

54 Die Weltbank propagierte die Etablierung von Grundstücksmärkten: „[T]o reform land law and bureaucracy, in order to develop rational land markets, ease investment procedures, diffuse simmering social and political conflicts, and lay foundation for overcoming rural poverty and stagnation.“ (Thornburn 2004, 35)

55 Der Ökonom Faisal Basri kritisierte die fehlende Bereitschaft der Politik, ein föderales System zuzulassen und stattdessen das bestehende System zu dezentralisieren. Er argumentierte, dass viele Bezirke nicht über die notwendigen personellen Kapazitäten

umfangreichen Befugnisse (wie die Ausgabe von Konzessionen) aufgrund fehlender Gegenkräfte und Kontrollmechanismen zur persönlichen Bereicherung nutzen würden, zum anderen wurden die mangelnde Koordination und Kompetenzabgrenzung zwischen einzelnen Regierungsstellen und -ebenen kritisiert (McCarthy et al. 2006). Letzteres, so ein weiterer Einwand der Kritiker_innen, laufe zudem Gefahr, neue Formen lokaler Identitätspolitik hervorzubringen und die nationale Einheit noch mehr zu schwächen. Gleichzeitig fand die Übertragung weitgehender Befugnisse auf lokale und regionale Regierungsebenen viele Befürworter_innen. Insbesondere lokale Politiker_innen und Verwaltungsbeamte_innen, die im Zuge von *Reformasi* mit mehr Rechten ausgestattet werden sollten, begrüßten die Dezentralisierungsmaßnahmen. Darüber hinaus wurde der Prozess auch von der Mehrheit der zentralen Verwaltungselite unterstützt, die zwar keinen direkten Vorteil aus dem Dezentralisierungsprozess zog, jedoch die weitreichende Zentralisierung politischer Macht sowie die ungleiche Verteilung der Einnahmen aus der Extraktion natürlicher Ressourcen zwischen Zentrum und Peripherie während Suhartos Regimes als Gefahr für die nationale Einheit betrachtet (Barr et al. 2006).

Allerdings war die Umsetzung des Dezentralisierungsprozesses von Machtkämpfen zwischen unterschiedlichen politischen Kräften und Staatsapparaten geprägt, welche die Reichweite der Dezentralisierung gegenüber den ursprünglichen Vorhaben entscheidend abschwächten. Alten Verwaltungseliten, die die Dezentralisierung grundsätzlich kritisch sahen, gelang es zunächst, sich dem Dezentralisierungsprozess und entsprechenden Anweisungen übergeordneter Regierungsstellen durch die Reaktivierung der Machtnetzwerke des Regimes der Neuen Ordnung zu widersetzen (McCarthy 2005). Nachdem Megawati Sukarnoputri im Juli 2001 zur Präsidentin gewählt worden war, konnten diese konservativen Kräfte innerhalb der Verwaltung ihren Einfluss weiter ausbauen. Unterstützung bekamen sie von jenen Teilen der Zentralregierung, die nach wie vor ein zentralistisches System favorisierten. So konnten diese Kräfte die Implementierung der Dezentralisierungsgesetze sowie die Formulierung der dafür notwendigen Regulierungsvorschriften weitgehend beeinflussen und kontrollieren (McCarthy 2005). Selbst Präsidentin Megawati war der Auffassung, dass die Dezentralisierung einen „narrow and excessive regionalism“ fördern würde, der eine Gefahr für die „wholeness of national and state life“ darstelle (Megawati, zit.

verfügen würden, was eine Konzentration politischer und ökonomischer Macht auf lokale Eliten bzw. die Entstehung von „kleinen Königen“ (*raja-raja kecil*) zur Folge haben würde. Auch der indonesische Wirtschaftsverband teilte diese Befürchtungen und verwies auf die fehlenden lokalen Kapazitäten zur Erarbeitung und Durchführung wirtschaftlicher Regionalentwicklungspläne (McCarthy et al. 2006, 35).

n. Barr et al. 2006, 7), und beauftragte eine Arbeitsgruppe mit der Überprüfung der Autonomiegesetze.

Letztlich führte die Stärkung lokaler Verwaltungsebenen zwar insgesamt zu einem Machtverlust der Verwaltungselite des Zentralstaates, allerdings kontrollieren weiterhin zentralstaatliche Regierungsstellen die Inwertsetzung natürlicher Ressourcen mittels der Vergabe von Großkonzessionen und der Steuerhoheit in diesem Bereich (Ufen 2002). Dies verdeutlicht insbesondere das Beispiel des Forstwirtschaftsministeriums, welches trotz des Dezentralisierungsprozesses lediglich Ausführungsaufgaben, nicht jedoch die Kontrolle über die Forstgebiete an die subnationale Regierungsebene übertragen hat und nach wie vor 70 % der Landflächen (wie im Forstwirtschaftsgesetz 1967 festgelegt) kontrolliert (Forstwirtschaftsgesetz 41/1999; McCarthy 2005; Ribot et al. 2006).

Im *Militär*, der konservativsten Kraft innerhalb des Regimes der Neuen Ordnung, wurde in der Transitionsphase der Hardliner-Flügel durch Postenversetzungen entmachtet. Die Doppelfunktion der Streitkräfte (Aufrechterhaltung der Sicherheit und Bekleidung von Verwaltungs- und Wirtschaftsposten) wurde durch ein neues Paradigma ersetzt, demzufolge das Militär die nationale Souveränität verteidigt. Bedeutend für die Machtbeschränkung des Militärs war einerseits die Senkung seines Anteils an Parlamentsabgeordneten der Volksversammlung, andererseits die Abschaffung des *kekaryaan*-Systems, welches es Militärangehörigen erlaubt hatte, zivile und militärische Funktionen gleichzeitig auszuüben. Von dieser Regelung betroffen waren 10 der 27 Gouverneure und 128 der 306 *bupati*. Der Rückzug des Militärs aus zivilen Bereichen hatte letztlich auch die Herauslösung der Polizei aus den Streitkräften zur Folge, sodass die Organisation der inneren Sicherheit von der Landesverteidigung getrennt wurde. Dies wirkte sich insofern auf den Dezentralisierungsprozess aus, als Streitkräfte, die das Suharto-Regime gegen secessionistische und regionalistische Bewegungen auf den Außeninseln eingesetzt hatte, schrittweise aus diesen Gebieten abgezogen wurden (Ufen 2002).

Auch für die *Unternehmenskonglomerate* hatte der Dezentralisierungsprozess weitreichende Auswirkungen. In der Asienkrise 1997 erlitten die zehn größten Konglomerate, welche zusammen die indonesische Wirtschaft dominierten⁵⁶, aufgrund ihrer weitreichenden Verwobenheit mit internationalem Kapital auf den

56 Salim Group, Sinar Mas Group, Hashim Group, Surya Dumai Group, Napan Group, Duta Palma Group und Bakrie Group. Im Palmölsektor kontrollierten diese Unternehmen zu diesem Zeitpunkt 64 % der privatwirtschaftlich geführten Ölpalmpflanzflächen (2,9 Millionen Hektar) (Casson 2000).

globalen Finanzmärkten massive Verluste. Neben dieser ökonomischen Schwächung war die Umsetzung der Reformen im Rahmen des Dezentralisierungsprozesses mit dem Verlust politischer und ökonomischer Einflussbereiche von Suhartos Familie und befreundeten Unternehmen verbunden. Dies bewirkte eine weitreichende Reorganisation und Verschiebungen der Kräfteverhältnisse in der indonesischen Wirtschaft (Hadiz 2004).

3.5.3 Institutionelle Ergebnisse des Dezentralisierungsprozesses

Die weitreichende Transformation der Staatsstruktur im Zuge des Dezentralisierungsprozesses ging mit einer räumlichen Neuordnung der Verwaltungs- und Regierungsstruktur einher, die als Reskalierungsprozess verstanden werden kann. Mit der Verlagerung weitgehender Kompetenzen auf Bezirksebene wurde die Schwächung der mittleren Ebene – der Provinzen – gesetzlich festgelegt. Diese Machteinschränkung war in der Befürchtung der Zentralregierung bzw. des Militärs begründet, dass eine Stärkung der Provinzebene secessionistische Tendenzen fördern könnte (Down to Earth 2000, zit. n. McCarthy et al. 2006, 39). Der rechtliche Rahmen zur Übertragung der Autonomie auf subnationale Ebenen wurde im Regionalautonomiegesetz 22/1999 sowie im Fiskalgesetz 25/1999 festgelegt und ab Januar 2001 implementiert (McCarthy et al. 2006).

Regionalautonomiegesetz und Fiskalgesetz von 1999

Das Regionalautonomiegesetz 22/1999 bildete insofern das gesetzliche Kernstück des Dezentralisierungsprozesses, als es die komplexe parallele Verwaltungsstruktur auf regionaler und lokaler Ebene während des Regimes der Neuen Ordnung aufhob und das Prinzip des *dezentralen Einheitsstaates* festschrieb. Von diesem Prinzip ausgehend gibt das Gesetz die Rahmenbedingungen für die Übertragung der Verwaltungsautorität auf subnationale Ebene vor, wobei zugleich zentralistische Elemente der Neuen Ordnung (z.B. die Kontrolle über Land und natürliche Ressourcen betreffend) beibehalten wurden (McCarthy et al. 2006). Aufgrund seiner herausragenden Bedeutung bildet dieses Gesetz einen besonderen Verdichtungspunkt gesellschaftlicher Interessen und politischer Kompromisse im Dezentralisierungsprozess.⁵⁷

57 Hierzu spezifiziert das Regionalautonomiegesetz drei Dezentralisierungsbegriffe: (1) Dezentralisierung als „Übertragung von Angelegenheiten an sich selbst verwaltende (autonome) Regionen“ (Art. 1e), die als territoriale und rechtliche Einheiten regiert und

Administrative Dezentralisierung

Das Gesetz differenziert grundsätzlich zwischen selbstverwalteten autonomen Regionen bzw. Gebietskörperschaften – Provinzen (*provinsi*), Regierungsbezirken (*kabupaten*) und Städten (*kota*) – einerseits und untergeordneten Verwaltungseinheiten – Unterbezirke (*kecamatan*) und Dörfern (*kelurahan, desa*) – andererseits (Art. 1). Nach den Bestimmungen dieses Gesetzes werden Provinzen von einer_einem Gouverneur_in (*gubernur*), Bezirke von einer Regierungspräsidentin oder einem Regierungspräsidenten (*bupati*) und Städte von einer_einem Bürgermeister_in (*walikota*) regiert (vgl. Abb. 1). Gewählt werden die Regierungsvertreter_innen vom jeweiligen Parlament ihrer Ebene (Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, DPRD). Im Folgenden wird die Ebene der Provinzen als regional, die Ebene der Bezirke bzw. Städte als lokal bezeichnet.⁵⁸

Entscheidend für die Neudefinition territorialer Verwaltungseinheiten ist, dass das Regionalautonomiegesetz die zuvor bestehende Hierarchie zwischen Provinzen einerseits sowie Bezirken und Städten andererseits beseitigt (Art. 4(2)). Bezirke und Städte wurden zudem insofern politisch gestärkt, als sie sogenannte Residualkompetenzen, d.h. gesetzlich nicht festgelegte Kompetenzen zugeschrieben bekamen. Provinzen, die als potenzielle politische Rivalen von der Zentralregierung betrachtet wurden, erhielten demgegenüber nur eingeschränkte Kompetenzerweiterungen (Bünte 2003, 573; McCarthy et al. 2006, 39; Resosudarmo 2004, 114). Zugleich wurde die Autonomie der Provinzen beschränkt, indem sie – anders als Bezirke und Städte – als administrative Einheiten der Zentralregierung definiert wurden (Art. 1j). Provinzgouverneur_innen sind daher nicht nur Vertreter_innen der jeweiligen autonomen Region, sondern gleichzeitig als Vertreter_innen der Zentralregierung an deren Weisungen gebunden. Sie können somit nur eingeschränkt autonom handeln, wodurch sich die Zentralregierung

verwaltet werden (Art. 1h); (2) Dezentralisierung als Dekonzentration, d.h. „Übertragung an zentralstaatliche Behörden in den Regionen“, wobei der Gouverneur als Repräsentant der Zentralregierung in den Regionen (Art. 1f) fungiert und die Außenstellen der Ministerien als Instrumente der Zentralregierung in den Regionen definiert werden (Art. 1k). Die dezentriert ausgeführten Aufgaben werden von der Zentralregierung finanziert; (3) Dezentralisierung als Koadministration (*tugas pembantuan*), d.h. dass die Ausführung staatlicher Programme durch zentralstaatliche Behörden auf der jeweiligen Verwaltungsebene, in Zusammenarbeit mit regionalen und lokalen Behörden erfolgen muss. Politikformulierung und Finanzierung der Implementierung obliegt hierbei der Nationalregierung (vgl. Poppe 1995; vgl. Bünte 2003).

58 Im Kontext von Landkonflikten wird mit lokaler Ebene auch die Dorfebene bezeichnet.

Kontrolle über politische Entwicklungen in den Regionen sichert (Bünte 2003, 573).

Für die Veränderung der Zugangsrechte zu natürlichen Ressourcen und die damit verbundene Expansion der Palmölindustrie (vgl. Kap. 4) ist insbesondere Artikel 7 des Gesetzes relevant. Dieser überträgt grundsätzlich alle Aufgaben an die autonomen Regionen, nimmt davon jedoch die Bereiche Außenpolitik, Verteidigungs- und Sicherheitspolitik, Geld- und Finanzpolitik, Justiz, Religion sowie den unbestimmten Bereich „anderer Angelegenheiten“ aus, welcher unter anderem die nationale Entwicklungsplanung, den Finanzausgleich sowie die Förderung von Hochtechnologie umfasst. Darüber hinaus müssen Aufgaben, die nicht von den Bezirken oder Städten wahrgenommen werden können, an die Provinzen abgegeben werden. Das damit eingeführte Element der *Subsidiarität* soll sicherstellen, dass Regionen ausschließlich Aufgaben übernehmen, die sie tatsächlich ausführen können. Um zu verhindern, dass Bezirke und Städte nur jene Aufgaben übernehmen, die zusätzliche Einnahmen generieren, wurden hiervon jedoch präzise definierte Pflichtaufgaben in den Bereichen Bildung, Kultur, Landwirtschaft, Umweltschutz, öffentliche Arbeiten, Kapitalinvestitionen, Industrie und Handel sowie Kooperativen und Personal ausgenommen (Art. 11(2); vgl. auch Bünte 2003).

Die Stärkung der Lokalparlamente

Die politischen Kräfteverhältnisse wurden durch das Regionalautonomiegesetz auf allen staatlichen Ebenen signifikant verändert. Besonders bedeutend war in diesem Zusammenhang die Stärkung der Lokalparlamente (DPRD) (Larson 2005; Ribot 2001). Während der Neuen Ordnung waren die *bupati* als Vertreter_innen der Zentralregierung ausschließlich dem Innenministerium gegenüber rechen-schaftspflichtig und Lokalparlamente wiederum der lokalen Exekutive (*bupati*, Bürgermeister_in) unterstellt. Das Regionalautonomiegesetz stärkte demgegenüber die Lokalparlamente, indem sie weitreichende Kompetenzen erhielten (Art. 15): Lokalparlamente haben nun das Recht, lokale Verordnungen zu erlassen (*peraturan daerah, perda*), sofern diese nicht gegen nationales Recht oder „öffentliches Interesse“ verstoßen.⁵⁹ Sie werden nach dem Wahlgesetz 3/1999 in allgemeinen, freien, gleichen und geheimen Wahlen gewählt und sollen zur Demokratisierung auf Grundlage der Staatsphilosophie *Pancasila* beitragen

59 In diesem Fall ist die Zentralregierung befugt, die Verordnung aufzuheben. Der Begriff „öffentliches Interesse“ wird hierbei nicht weiter präzisiert und öffnet einer willkürlichen Auslegung durch die Zentralregierung breiten Spielraum.

(McCarthy et al. 2006, 40). Neben dem Erlass von Verordnungen wählen die Lokalparlamente die *den bupati* bzw. die *den Bürgermeister_in*⁶⁰ für fünf Jahre und üben das Budgetrecht aus (Art. 18). Darüber hinaus sind die Lokalparlamente dem Gesetz nach berechtigt, den *bupati* bzw. die *den Bürgermeister_in* mit einer Zweidrittelmehrheit durch die Zurückweisung des jährlichen Rechenschaftsberichts abzuberufen (Art. 50).

Im Zuge der Dezentralisierung wurden auch Dörfer zu rechtlich anerkannten Einheiten, regiert von einer *einem* direkt gewählten Dorfvorsitzende_n (*kepala desa*). Die *der* Dorfvorsitzende ist einerseits der Dorfversammlung, andererseits der *dem bupati* gegenüber verantwortlich und muss jährlich der Bezirksregierung einen Rechenschaftsbericht vorlegen. Die Dorfversammlung hat als Teil der Dorfregierung die Möglichkeit, Dorfverordnungen (*peraturan desa*) zu erlassen und kontrolliert die Dorfexekutive (Bünte 2003). Zur Förderung der ländlichen Entwicklung wurde seit April 2015 mit einem neuen Gesetz (6/2014) über die Verwaltung von Dörfern den Dorfregierungen eine erweiterte Autonomie zugesprochen und diese mit höheren Budgets ausgestattet.

Fiskalpolitische Dezentralisierung

Neben dem Regionalautonomiegesetz war das Fiskalgesetz 25/1999 für die Festlegung der gesetzlichen Rahmenbedingungen der Dezentralisierung entscheidend. Das Fiskalgesetz führte eine föderale Finanzstruktur ein und löste damit die bislang bestehende Finanzstruktur ab, welche durch ein hohes Maß an zentralstaatlicher Kontrolle auf Basis zweckgebundener Mittelzuweisungen und geringer lokaler Budgetverantwortung charakterisiert war. Infolge der tiefgreifenden fiskalpolitischen Änderungen durch das Fiskalgesetz stieg nicht nur der Anteil regionaler und lokaler Verwaltungsebenen am gesamten staatlichen Budget. Insbesondere mussten die Bezirke aufgrund der stärkeren lokalen Budgetverantwortung nun auch zunehmend eigenständige Einnahmen (sogenannte PAD, *pendapatan asli daerah*) zusätzlich zu Finanztransfers⁶¹ (*daa perimbangan*) und lokalen Krediten (*pinjaman daerah*) generieren.

60 Vorschläge über Kandidat_innen und Stellvertreter_innen werden von den lokalen Parteifraktionen gemacht (Art. 37).

61 Finanztransfers beinhalten Einnahmenbeteiligungen, allgemeine Mittelzuweisungen (DAU, *dana alokasi umum*) sowie Sonderzuwendungen (DAK, *dana alokasi khusus*). Als Ausgleichszahlung erhalten die Regionen Anteile an Grund-, Gebäude- und Gewerbesteuern, Anteile an Naturressourcen aus Forstwirtschaft, Bergbau und Fischereisektor und an den Einkünften aus Erdgas- und Erdölförderung. Von dem Nationalbudget sind

Insgesamt blieb trotz fiskalpolitischer Dezentralisierung die Abhängigkeit der Provinz- und Lokalregierungen von Transfers der Zentralregierung hoch, da die Steuerhoheit im Wesentlichen weiterhin auf nationaler Ebene verblieb.⁶² So stellen ungebundene Mittelzuweisungen des Zentralstaates (sogenannte DAU, *dana alokasi umum*) durchschnittlich weiterhin drei Viertel der Einnahmen der Lokalregierungen dar. Ein weiteres Fünftel⁶³ der Einnahmen der Lokalregierungen besteht aus Steuereinnahmen und Erlösen aus Verkäufen natürlicher Ressourcen, die zwischen verschiedenen Regierungsebenen aufgeteilt werden (Hofman et al. 2004; Bunte 2003).

Dennoch verstärkte sich im Zuge der fiskalpolitischen Dezentralisierung der Druck auf die Lokalregierungen, eigene Einnahmequellen zu entwickeln (INT-WI01). Hierbei bilden Steuern, Abgaben und Gebühren, Einnahmen öffentlicher Unternehmen und Einnahmen aus der Veräußerung von Besitztümern die wichtigsten Einnahmequellen. Problematisch ist dieser verstärkte Druck zur Generierung eigener Einnahmen besonders für Lokalregierungen in Gebieten, die keine natürlichen Ressourcenvorkommen aufweisen bzw. wo diese der Kontrolle der Zentralregierung unterliegen (z.B. Erdgas und Erdöl) oder die über keine Produktions- oder Weiterverarbeitungszentren verfügen. In dieser Situation wurde die Ausgabe von Konzessionen für Ölpalmsplantagen eine lukrative Einnahmequelle für Lokalregierungen (INTNG01; INTNG09). Zugleich führte der Druck, eigene Einnahmequellen zu erschließen, bereits vor der Implementierung der Dezentralisierungsgesetze zu Kompetenzstreitigkeiten und Machtkämpfen zwischen den verschiedenen niedrigeren Regierungsebenen und der Zentralregierung (Resosudarmo 2004). Ein Beispiel für die Kompetenzüberschreitung lokaler Politiker_innen ist die Einführung neuer Abgaben für Unternehmen.⁶⁴

25 % für die Regionen vorgesehen, von denen wiederum 90 % direkt an die Städte und Landkreise fließen und 10 % an die Provinzen (Art. 7).

62 Nicht in die Steuerhoheit der Zentralregierung fallen weiterhin die Steuern auf Hotels, Restaurants, Unterhaltung, Werbung, Straßenbeleuchtung und definierte Aktivitäten im Bergbau.

63 Dieses Fünftel besteht zur Hälfte aus Einnahmen aus dem Verkauf natürlicher Ressourcen (Minderheitsbeteiligung des Staates), die andere Hälfte aus dem Anteil der Regionen an Grund- und Vermögenssteuern, der Einkommenssteuer und anderen Steuern (Hofman et al. 2004).

64 Im September 2001 zählte die Indonesische Kammer für Wirtschaft und Industrie (kadin) bereits 1.006 lokale Regulierungen zur Generierung von Einnahmen (z.B. Steuer für den Transport von Gütern zwischen verschiedenen Bezirken) (Aspinal und Fealy 2003).

Eine zweite wesentliche Veränderung brachte das Fiskalgesetz dahingehend, dass rohstoffreiche Provinzen wie Aceh, Riau, Ostkalimantan oder West-Papua, die zuvor überproportional viele Mittel an die Zentralregierung überwiesen hatten, nun auch einen höheren Anteil an den Transfers der Zentralregierung erhielten (Ufen 2002). Dadurch machte die Zentralregierung gegenüber ressourcenreichen Regionen, die Sezessionsbestrebungen verfolgt hatten, einerseits Zugeständnisse, sicherte mit dieser Verschiebung in der föderalen Finanzstruktur aber gleichzeitig auch ihre territoriale Kontrollausübung (INTWI01).

3.5.4 Rezentralisierungstendenzen in der Implementierung und Nachjustierung des Regionalautonomiegesetzes

Die Umsetzung des Dezentralisierungsprozesses verlief aufgrund diverser Widerstände in Verwaltung und Politik auf nationaler Ebene nur langsam, was auf regionaler und lokaler Ebene die Frage aufwarf, ob die Zentralregierung zur Abgabe von Macht überhaupt bereit sei (Resosudarmo 2004). Dieses Misstrauen wurde durch die späte Implementierung der für die Umsetzung der Regionalautonomie notwendigen Verordnung (25/2000) – erst ein Jahr nach der Erstellung der Dezentralisierungsgesetze – sowie durch deren Inhalt noch verstärkt. Es wurde darin ein Mechanismus eingeführt, der die Übernahme der neu ausgestalteten Aufgaben und Kompetenzbereiche der autonomen Regionen durch die Zentralregierung vorsah, sofern diese nicht über die notwendigen Kapazitäten verfügten, um diese neuen Aufgaben selbstständig auszuführen (Bünto 2004). Von politischen Beobachter_innen wurde diese Regelung als Versuch der Zentralregierung gewertet, die Kontrolle über bestimmte Sektoren wiederzuerlangen (Down to Earth 2000, zit. n. McCarthy et al. 2006, 41).

Die zunächst angedeuteten Rezentralisierungstendenzen verstärkten sich Anfang der 2000er-Jahre noch weiter. Nach den ersten Erfahrungen mit der Implementierung der Dezentralisierungsgesetze gab es von unterschiedlichen staatlichen und zivilgesellschaftlichen Akteuren Kritik hinsichtlich der weitreichenden Befugnisse der Regierungen auf Provinz- und Bezirksebene. Kritiker_innen argumentierten, dass Lokalregierungen gegenüber der Lokalbevölkerung und der Zentralregierung keine Verantwortung übernehmen würden. Die Zentralregierung unter Präsidentin Megawati Soekarnoputri, die als Vertreterin eines starken zentralistischen Staates bekannt war und in der regionalen Autonomie die Gefahr nationalstaatlicher Desintegration sah, ließ vor diesem Hintergrund eine Überarbeitung des Regionalautonomiegesetzes ausarbeiten. Offiziell wurde das damit gerechtfertigt, dass dies die vorhandenen Widersprüche und Ungereimtheiten aufhebe. De facto wurden in der folgenden Verordnung

(32/2004) die Durchgriffsrechte der Zentralregierung gegenüber der regionalen Ebene jedoch entscheidend gestärkt, indem die Verwaltungsebenen als „Subsysteme“ der nationalen Verwaltung neu definiert und die Zusammenarbeit zwischen Regionen und Zentralregierung hervorgehoben wurden. Während im Regionalautonomiegesetz von 1999 keine Hierarchie zwischen den staatlichen Maßstabsebenen festgelegt war, wurden mit der überarbeiteten Verordnung ab dem Jahr 2004 die zuvor als autonome Regionen definierten Provinzen zu Kontrollinstitutionen der Zentralregierung. Auch die Lokalparlamente (DPRD) wurden in der Nachjustierungsverordnung von 2004 gegenüber den *bupati* bzw. den Provinzgouverneur_innen und Bürgermeister_innen wesentlich geschwächt, da das Recht, diese abzusetzen, an die Zentralregierung rückübertragen wurde (Bühler 2007; McCarthy et al. 2006). Aufgrund dieser weitgehenden Durchgriffsrechte der Zentralregierung gegenüber der regionalen und lokalen Ebene lässt sich diese Nachjustierungsverordnung insgesamt als eine Tendenz zur Rezentralisierung interpretieren.

Wie im nächsten Kapitel dieser Arbeit dargestellt, hatte dieser umfangreiche Reskalierungsprozess im Zuge der Dezentralisierung trotz der Rezentralisierungstendenzen weitreichende Auswirkungen auf die Formen der Landkontrolle. Dadurch wurde in Indonesien eine bis dahin beispiellose Expansion der Ölpalmpflanzflächen ausgelöst. Insofern stellt der Dezentralisierungsprozess eine zentrale Ursache des indonesischen Palmölbooms seit den 2000er-Jahren dar. Bevor genauer auf diese Wirkungsmechanismen eingegangen wird (Kap. 5), zeichne ich im nachfolgenden Kapitel 4 die historischen Entwicklungslinien sowie die Akteurskonstellationen und Kräfteverhältnisse des Palmölsektors in Indonesien nach.

