

Rainer Rohdewohld

Verwaltungspapier Indonesien

Oktober 1997

Inhaltsverzeichnis

1. Zielsetzung des Verwaltungspapiers
2. Grundlage und Selbstverständnis des politisch-administrativen Systems
 - 2.1 Grundzüge der Verfassung
 - 2.2 Verfassungswirklichkeit und politische Entwicklung
3. Grundzüge der staatlichen und kommunalen Verwaltung
 - 3.1 Äußerer Staats- und Verwaltungsaufbau
 - 3.2 Innerer Verwaltungsaufbau und Verwaltungsabläufe
 - 3.3 Kommunale Verwaltung und Dezentralisierung
 - 3.4 Entwicklungstendenzen der indonesischen Verwaltung
4. Grundzüge des Rechtswesens und der Gerichtsbarkeit
 - 4.1 Recht und staatliches Handeln
 - 4.2 Rechtsverwirklichung
5. Strukturen und Verhalten im Öffentlichen Dienst
 - 5.1 Strukturdaten und Grundinformationen
 - 5.2 Bezahlung und Personalwesen
 - 5.3 Verwaltungskultur
6. Beziehungen zwischen Verwaltung und Bevölkerung
 - 6.1 Die Rolle der Verwaltung in Staat und Gesellschaft
 - 6.2 Austauschbeziehungen, Verwaltung und gesellschaftliche Organisationen
7. Öffentliche Finanzen und Öffentliche Unternehmen
 - 7.1 Staatliche Einnahmen und Ausgaben, öffentliche Verschuldung
 - 7.2 Staatlicher Haushaltsprozeß
 - 7.3 Kommunale Finanzen
 - 7.4 Öffentliche Unternehmen in Indonesien
8. Entwicklungsplanung und Entwicklungszusammenarbeit
 - 8.1 Nationale Entwicklungsplanung
 - 8.2 Organisation und Verfahren der EZ
 - 8.3 EZ und Verwaltung

Wichtige Literatur und Informationsquellen

Verzeichnis von Tabellen und Schaubildern

Tabelle 1: Grunddaten des indonesischen öffentlichen Dienstes

Tabelle 2: Staatliche Haushaltseinnahmen 1983/84, 1993/94 und 1997/98

Tabelle 3: Staatliche Haushaltsausgaben 1983/84, 1993/94 und 1997/98

Schaubild 1: Hierarchie der Rechtsinstrumente in Indonesien

Schaubild 2: Struktur des indonesischen Haushalts

schaubild 3: Der nationale Planungszyklus

Verzeichnis von Abkürzungen

ADB	Asiatische Entwicklungsbank (Asian Development Bank)
APBN	Nationaler Haushalt (<i>Anggaran Pendapatan dan Belanja Nasional</i>)
BPK	Nationaler Rechnungshof (<i>Badan Pemeriksa Keuangan</i>)
CGI	Zusammenschluß der Geberorganisationen (Consultative Group for Indonesia)
Dati I/II	Autonome Regionen der ersten und zweiten Ebene (<i>Daerah Tingkat I/II</i>)
DDN	Innenministerium (<i>Departemen Dalam Negeri</i>)
DPA	Nationaler Beratungsrat (<i>Dewan Pertimbangan Agung</i>)
DPR	Parlament (<i>Dewan Perwakilan Rakyat</i>)
DPRD	Regionales Parlament (<i>Dewan Perwakilan Rakyat Daerah</i>)
GBHN	Nationale Politikrichtlinien (<i>Garis-Garis Besar Haluan Negara</i>)
GOLKAR	Regierungspartei (<i>Golongan Karya</i>)
INPRES	Präsidentialanweisung (<i>Instruksi Presiden</i>)
KANDEP	Vertretung der Ministerien auf <i>Dati II</i> - Ebene (<i>Kantor Departemen</i>)
KANWIL	Vertretung der Ministerien auf Provinzebene (<i>Kantor Wilayah</i>)
KEPPRES	Präsidentialdekret (<i>Keputusan Presiden</i>)
KORPRI	Beamtenorganisation (<i>Korps Pegawai Republik Indonesia</i>)
LMD	Dorfberatungsgremium (<i>Lembaga Musyawarah Desa</i>)
LPND	Nicht-ministerielle oberste Regierungsbehörde (<i>Lembaga Pemerintah Non-Departemen</i>)
MA	Oberster Gerichtshof (<i>Mahkamah Agung</i>)
MPR	Beratende Volksversammlung (<i>Majelis Permusyawaratan Rakyat</i>)
PBB	Grundstückssteuer (<i>Pajak Bumi dan Bangunan</i>)
Pemda	Regionalregierung (<i>Pemerintah Daerah</i>)
PDI	Demokratische Partei (<i>Partai Demokrasi Indonesia</i>)
PJP	Langzeit-Entwicklungsplan (<i>Pola Umum Pembangunan Jangka Panjang</i>)
PNS	Beamter (<i>Pegawai Negeri Sipil</i>)
PP	Regierungsverordnung (<i>Peraturan Pemerintah</i>)
PPP	Entwicklungspartei (<i>Partai Persatuan Pembangunan</i>)
Repelita	Fünf-Jahres-Entwicklungsplan (<i>Rencana Pembangunan Lima Tahun</i>)
SDO	Globalzuschuß der Zentralregierung an die autonomen Regionen (<i>Subsidi Daerah Otonom</i>)
SK	Dekret, Erlass, Verwaltungsakt (<i>Surat Keputusan</i>)
UPT	Technische Fachbehörde (<i>Unit Pelaksana Teknis</i>)
UU	Gesetz (<i>Undang-Undang</i>)
UUD	Verfassung (<i>Undang-Undang Dasar</i>)

1. Zielsetzung des Verwaltungspapiers

Mit dem vorliegenden **Verwaltungspapier Indonesien** setzt die Deutsche Stiftung für Internationale Entwicklung (DSE) - Zentralstelle für Auslandskunde (ZA) die Tradition des 1988 von Klaus v. Keussler verfaßten Indonesien-Heftes der Reihe "Verwaltungsprofile" fort. Zielsetzung des Verwaltungspapiers ist es, über die politisch-administrativen Rahmenbedingungen einer Tätigkeit in Indonesien zu informieren, Grundkenntnisse über das politisch-administrative System zu vermitteln und dabei zu helfen, das Arbeitsumfeld der eigenen Tätigkeit im öffentlichen Sektor besser verstehen und einordnen zu können. Dabei kann nicht erwartet werden, das Themengebiet "öffentliche Verwaltung" umfassend und bis in alle Details hinein abzuhandeln. **Inbesondere kann nicht erwartet werden, daß die vorliegende Publikation Handlungsanleitungen für den Umgang mit Verwaltung in einer spezifischen Situation gibt.** Es soll aber die Einordnung auftauchender Probleme und persönlicher Erfahrungen erleichtert werden, indem neben der Beschreibung der Rolle von öffentlicher Verwaltung in Indonesien im Kontext des politischen Systems (Verfassung, Regierungsorgane, parlamentarische und politische Institutionen) auf die sozialen, ideologischen und kulturellen Hintergründe von Verwaltungshandeln eingegangen wird, und Motivationsstrukturen der in der Verwaltung Tätigen herausgestellt werden. Die besondere Rolle des öffentlichen Sektors in Indonesien im Rahmen sozialer und ökonomischer Entwicklung soll dabei ebenso angesprochen werden wie bestehende Strukturen, Defizite und Verfahren des öffentlichen Dienstes, mit denen sich die im Rahmen der deutsch-indonesischen Entwicklungszusammenarbeit Tätigen notwendigerweise auseinandersetzen müssen.

Der Autor war im Rahmen des Integrierten-Experten-Programmes des BMZ von Juli 1993 bis August 1996 bei einer für die Aus- und Fortbildung des öffentlichen Dienstes zuständigen indonesischen Regierungsinstitution tätig, und konnte sich in dieser Zeit mit Rolle und Verhalten der indonesischen Verwaltung intensiv auseinandersetzen. Das vorliegende **Verwaltungspapier** berücksichtigt die dabei gemachten Erfahrungen und Beobachtungen. Die Arbeit am Verwaltungspapier wurde abgeschlossen im Oktober 1997. Statistiken, wichtige Dokumente und Rechtsvorschriften, sowie neuere Literatur sind nach Möglichkeit bis etwa Mitte 1997 berücksichtigt. In der Regel wird im Text die Verwendung der indonesischen Terminologie bevorzugt, um falsche Assoziationen und u.U. unzutreffende Vergleiche mit Begriffen der deutschen Verwaltungssprache zu vermeiden.

2. Grundlage und Selbstverständnis des politisch-administrativen Systems

2.1 Grundzüge der Verfassung

Daß die 1945 von den Gründungsvätern des indonesischen Staates ausgearbeitete Verfassung (*Undang-Undang Dasar/ UUD 1945*) noch immer Gültigkeit hat, ist keine Selbstverständlichkeit: Im Rahmen der Souveränitätsverhandlungen konnte die Kolonialmacht Holland 1949 eine föderale Staatsverfassung durchsetzen, die eine aus mehreren Teilstaaten zusammengesetzte Bundesrepublik Indonesien vorsah. Mit dem relativ raschen Scheitern dieser föderalen Struktur (die indonesische Staatsführung erklärte 1950 einseitig die Rückkehr zu einer unitären Staatsform) blieb der Status der Verfassung zunächst ungeklärt. Nachdem sich 1959 eine Verfassungsgebende Versammlung nicht auf den Text einer neuen Verfassung hatte einigen können, erklärte der damalige Staatspräsident Sukarno per Dekret die Gültigkeit der Verfassung von 1945. Im Zuge des Machtwechsels von Sukarno zum gegenwärtigen Staatspräsidenten, Suharto, ist diese Festlegung nie angezweifelt worden. Im Gegenteil: die Berufung auf den Geist und die Gesinnung der UUD 1945 ist ein zentrales Element der staatsbürgerlichen Erziehung in Indonesien geworden.

Die Verfassung (ein relativ kurzes Dokument mit nur 37 Artikeln) sieht einen unitären Staat Indonesien mit einer präsidentialen Verfassung nach us-amerikanischem Beispiel vor. Das Staatsmotto *Bhinneka Tunggal Ika* (Einheit in der Vielfalt) drückt das Bestreben aus, trotz der kulturellen und religiösen Unterschiede der Ethnien und Regionen Indonesiens ein gemeinsames Nationalbewußtsein zu entwickeln, und einen gemeinsamen und einheitlichen Staat Indonesien zu schaffen. Die oberste Staatsgewalt liegt in der Hand einer Beratenden Volksversammlung (*Majelis Permusyawaratan Rakyat - MPR*), die alle fünf Jahre den Präsidenten sowie den Vize-Präsidenten wählt, und die Grundlinien der staatlichen Politik für die fünfjährige Legislaturperiode festlegt.¹ Die MPR setzt sich aus 1000 Mitgliedern zusammen: die 500 Abgeordneten des Parlamentes sind qua Amt gleichzeitig Abgeordnete der MPR, die anderen 500 werden entweder von den Provinzen nominiert oder vom Präsidenten ernannt, der dabei die unterschiedlichen gesellschaftlichen Organisationen und Interessensgruppen berücksichtigen soll. Die Abgeordneten der MPR gruppieren sich in die Fraktionen der drei gesetzlich zugelassenen Parteien, die Fraktion der Streitkräfte, und in die Fraktion der Regionen.

Die Präamble der Verfassung formuliert die fünf als *Pancasila* bekannten Grundprinzipien des indonesischen Staates, die nicht nur das Handeln der staatlichen Institutionen und der Verwaltung lenken sollen, sondern in allen Lebensbereichen und von allen privaten und öffentlichen Institutionen und Individuen zu verwirklichen sind: Glaube an einen Gott, Humanität, Einheit des Staates, (gelenkte) Demokratie, und soziale Gerechtigkeit.² *Pancasila* greift auf traditionelle Elemente und Verfahren der Meinungs- und Konsensbildung in der indonesisch-javanesischen Gesellschaft zurück: *musyawarah* als Entscheidungsfindungsmechanismus, der Mehrheitsentscheidungen zugunsten von

¹ Diese Richtlinien (*Garis-Garis Besar Haluan Negara - GBHN*) kann man als eine Art Regierungsprogramm auffassen; sie bilden den Referenzrahmen für den Fünfjahres-Entwicklungsplan und die jährlichen Haushaltspläne.

² Wie immer bei der Übersetzung von Begriffen aus einer anderen Sprache sind die hier verwendeten Begriffe mit Vorsicht zu verwenden: der jeweils spezifische Begriffskontext der fünf Prinzipien ist nur schwer in wenigen Wörtern wiederzugeben.

Konsensbildung ablehnt, *mufakat* als Prinzip gegenseitiger Konzessionen, um Konsensbildung zu ermöglichen, *gotong royong* als Prinzip der gegenseitigen und solidarischen Unterstützung. Während die Periode von 1945-1959 als "Liberale Demokratie", und die Phase 1959-1965 als "Gelenkte Demokratie" interpretiert wird, hat die Regierung Suharto den Begriff "*Pancasila*-Demokratie" geprägt, um die auch als Neue Ordnung (*Orde Baru*) bezeichnete Regierungsphase seit 1965 zu kennzeichnen. *Pancasila*-Demokratie, wie sie von der Regierung Suharto verstanden wird, beinhaltet bewußt nicht die in der abendländischen Tradition der Aufklärung verbreiteten Gedanken der Gewaltenteilung (zwischen Legislative, Exekutive und Judikative) und der Entscheidungsfindung unter Anwendung des Mehrheitsprinzips. Das philosophisch-ideologische Leitmotiv ist vielmehr das Bild des Familienverbandes, in dem jeder jeden unterstützt, und mögliche Interessenkonflikte von einem gerechten Vater im Interesse des Ganzen entschieden werden (Morfit 1986). Seit 1985 sind per Gesetz alle nicht-staatlichen Organisationen, inklusive Gewerkschaften und politischen Parteien, verpflichtet, *Pancasila* als ihre grundlegende politisch-ideologische Orientierung anzuerkennen, und ihre Organisationsziele entsprechend auszurichten. *Pancasila*-Kurse sind unter der Regierung Suharto zu einem zentralen Bestandteil einer staatsbürgerlichen Erziehung geworden, der sich nicht nur Staatsbeamte und Militärs, sondern auch viele Funktionsgruppen der zivilen Gesellschaft unterziehen müssen, und die ständiger Bestandteil der Kurikula in Schule und Hochschule ist.³

Die Verfassung Indonesiens definiert den indonesischen Staat als Rechtsstaat, der auf dem die Macht der Regierung begrenzenden konstitutionellen System aufbaut. Neben der als höchste staatliche und politische Institution (*lembaga tertinggi negara*) und Träger der Souveränität des Volkes bezeichneten MPR nennt die Verfassung die folgenden Verfassungsorgane (*lembaga tinggi negara*): den Präsidenten als Mandatsträger der MPR und als Spitze der Exekutive, das Parlament (*Dewan Perwakilan Rakyat - DPR*) als Volksvertretung, den Rechnungshof (*Badan Pemeriksa Keuangan - BPK*), den Obersten Gerichtshof (*Mahkamah Agung*), und den Obersten Beratungsrat (*Dewan Pertimbangan Agung - DPA*).

Die Präamble der Verfassung formuliert auch die Staatsziele, denen die indonesische Republik verpflichtet ist: Schutz der Völker und des Landes Indonesiens, Verbesserung des allgemeinen Wohlstandes, Entwicklung des intellektuellen und geistigen Lebens, und Schaffung einer freiheitlichen, friedlichen und sozial gerechten Weltordnung. Über die Rolle, die Rechte und die Pflichten des einzelnen Bürgers macht die Verfassung kaum Aussagen. Artikel 27 der Verfassung legt die Gleichheit aller Bürger vor dem Gesetz fest, verpflichtet sie auf die Wahrung der Gesetze und der Regierung, und gibt dem einzelnen das Recht, in Würde zu leben und zu arbeiten.

Der **Präsident** ist gleichzeitig Staatsoberhaupt und Chef der Regierung. Er ist Mandatsträger der MPR, deren Politikrichtlinien er ausführt. Er ist nur gegenüber der MPR rechenschaftspflichtig, nicht aber gegenüber dem Parlament. Der Präsident hat sowohl exekutive als auch (zusammen mit dem Parlament) legislative Funktionen. Seine dominante Stellung im Geflecht staatlicher Institutionen wird einerseits durch die in der Verfassung nur vage formulierten Kontrollmechanismen, andererseits durch eine kulturell begründete Hierarchisierung der politisch-administrativen und zivilen Gesellschaft gefördert.

³ Bei aller Kritik an der ideologischen Überfrachtung der *Pancasila*-Diskussion darf nicht übersehen werden, daß *Pancasila* eine entscheidende Voraussetzung dafür war (und ist), im Vielvölkerstaat Indonesien die Dominanzansprüche unterschiedlicher Ethnien und Religionen abzuwehren.

Das **Parlament** (DPR) besteht aus 500 Abgeordneten. 425 Abgeordnete werden alle fünf Jahre auf der Basis eines allgemeinen, gleichen und geheimen Wahlrechts gewählt, während 75 Abgeordnete von den Streitkräften ernannt werden.⁴ An den Wahlen dürfen nur Kandidaten der drei gesetzlich zugelassenen Parteien teilnehmen: der Regierungspartei *Golongan Karya - Golkar*, der (nationalistisch-christlichen) *Partai Demokrasi Indonesia - PDI*, und der (moslemischen) *Partai Persatuan Pembangunan - PPP*.⁵ Entsprechend gruppieren sich die Parlamentsabgeordneten in den drei Fraktionen der Parteien und in der Fraktion der Streitkräfte. Das Parlament hat zusammen mit dem Präsidenten gesetzgebende Funktion, beschließt und kontrolliert die jährlichen Haushalte, und kontrolliert die Durchführung der staatlichen Politik und das Handeln der Exekutive.⁶ Ähnlich wie beim Deutschen Bundestag finden Beratungen und Gesetzgebungsverfahren des Parlaments sowohl im Plenum, als auch in 11 Parlamentsausschüssen (*komisi*) statt. Im Sinne von *Pancasila* wird auch die Tätigkeit des Parlaments von dem "Familienprinzip" und dem Streben nach Harmonie und Konsens bestimmt: so werden Entscheidungen der Ausschüsse und des Plenums in der Regel nicht durch die Mehrheit der an einer Abstimmung teilnehmenden Abgeordneten gefällt, sondern durch die Zustimmung aller im Parlament vertretenen Fraktionen.

Der **Rechnungshof** überwacht die Ausführung des Haushaltes der Regierung nicht nur hinsichtlich der Rechtmäßigkeit der Haushaltsführung (d.h. daß Gelder nur für die Haushaltstitel ausgegeben werden, für die sie vorgesehen waren), sondern zunehmend auch hinsichtlich der Effektivität und Effizienz der Ausgaben. Der Bericht des Rechnungshofes wird dem Parlament zugestellt. Neben dem Haushalt der Zentralregierung kann der BPK auch die Haushalte der autonomen Gebietskörperschaften und die Bilanzen der im Staatsbesitz befindlichen Unternehmen kontrollieren.

Der **Oberste Gerichtshof** als die höchste Gerichtsinstanz im Lande ist zuständig für Revisionen aus allen Bereichen der Judikative. Seine Mitglieder werden vom Präsidenten auf der Grundlage einer Kandidatenliste des Parlamentes ernannt. Der Oberste Gerichtshof hat jedoch keine Funktion als Verfassungsgericht - die Überprüfung der Verfassungsmäßigkeit von Gesetzen z.B. ist (verfassungsrechtlich gesehen) eine Prerogative der MPR.⁷

Der **Oberste Beratungsrat** (DPA) ist eine Beratungsinstanz, die dem Präsidenten auf eigene Initiative oder auf Anforderung hin Empfehlungen und Ratschläge für alle Bereiche des politischen und ökonomischen Lebens gibt. Der Rat ist in seiner Arbeit autonom, d.h. keinen Anweisungen unterworfen. Seine Mitglieder (häufig ehemalige Minister und andere hochrangige Repräsentanten des öffentlichen Lebens) werden vom Präsidenten ernannt.

⁴ Die Angörigen der Streitkräfte (Armee, Luftwaffe, Marine und Polizei) sind daher auch bei den allgemeinen Wahlen nicht wahlberechtigt.

⁵ Bei den letzten Parlamentswahlen im März 1997 erhielt GOLKAR 74 Prozent der Stimmen (325 Sitze), die PDI 3 Prozent (11 Sitze) und die PPP 23 Prozent (89 Sitze).

⁶ Die direkte Kontrolle des Präsidenten ist hingegen die Prerogative der in der Regel nur alle fünf Jahre zusammenkommenden MPR.

⁷ Fälle, in denen die MPR tatsächlich die Verfassungsmäßigkeit von Gesetzen und Regierungsverordnungen überprüft hat, beschränken sich auf die Zeit des Machtwechsels von Sukarno zu Suharto. Während der Zeit der *Orde Baru*- Regierung hat es eine derartige Überprüfung nicht mehr gegeben.

2.2 Verfassungswirklichkeit und politische Entwicklung

Verfassungsrechtlich sind die genannten Verfassungsorgane gleichrangig, und werden in der indonesischen Literatur auch als gleichrangig dargestellt. In der Verfassungswirklichkeit dagegen ist eine eindeutige Dominanz des Präsidenten festzustellen: er ernennt häufig die Mitglieder der anderen Verfassungsorgane (teilweise auf Vorschlag des Parlaments, teilweise eigenständig), und ist nur eingeschränkt von diesen kontrollierbar. Vor allem die fehlende Rechenschaftspflicht gegenüber dem Parlament (DPR) und ein nur unzureichend wirksames System der Verwaltungsgerichtsbarkeit (siehe Kap. 4.1) hat in der Praxis der *Orde Baru*-Regierung dazu geführt, daß die Regierung (unter der Leitung des Präsidenten) und damit die Verwaltung insgesamt weitgehend ohne formalisierte gesellschaftliche Kontrollmechanismen aktiv werden kann: die verfassungsrechtlich mögliche Kontrolle des Präsidenten durch die MPR wird in der Praxis nicht ausgeübt und beschränkt sich auf die Abnahme des Rechenschaftsberichts nach Ablauf der Legislaturperiode, zudem nimmt der Präsident durch die Ernennung der Hälfte der Mitglieder der MPR entscheidenden Einfluß auf die Zusammensetzung und inhaltliche Ausrichtung dieses obersten Verfassungsorgans. Das Parlament (DPR) hat gegenüber dem Präsidenten und seinen Ministern keine direkten Kontrollmöglichkeiten (Soedjati 1997), zudem werden die Kandidaten der Parteien vor der Aufstellung der Wahllisten von der Exekutive überprüft, die auch in anderen Bereichen starken Einfluß auf die Diskussion und Tätigkeit der beiden Nicht-Regierungsparteien PDI und PPP nimmt.⁸ Die Geschäftsordnung des Parlaments mit ihrem inherenten Zwang zur Konsensbildung gibt einzelnen Abgeordneten oder Fraktionen wenig Freiraum für kritische Fragen und Initiativen. Im Gesetzgebungsverfahren ist die Stellung der DPR passiv und reaktiv: alle bisher verabschiedeten Gesetze sind von der Regierung eingebracht worden, das Parlament bzw. seine Fraktionen haben selber keine einzige Gesetzgebungsinitiative gestartet. Der Oberste Gerichtshof ist in seiner juristischen Unabhängigkeit höchst umstritten, und Vorwürfe von Korruption und politischer Willfährigkeit gegenüber der Regierung tauchen immer wieder in der Öffentlichkeit auf.⁹

Insgesamt muß also festgestellt werden, daß - gemessen an abendländischen Maßstäben - ein auf dem Gedanken der Gewaltenteilung beruhendes System von "check and balance" in der politischen Realität Indonsiens nur eingeschränkt existiert. D.h. nicht daß die Regierung und damit die Verwaltung insgesamt uneingeschränkt und ohne Rücksichtnahme auf gesellschaftliche Meinungen und Interessen handeln kann. Allerdings sind Einfluß- und Kontrollmöglichkeiten gesellschaftlicher Gruppen und Institutionen unzureichend formalisiert, die politisch-administrative Konsens- und Entscheidungsbildung findet weitgehend abgeschottet innerhalb der politischen, administrativen und wirtschaftlichen Elite statt. Individuelle Beschwerde- und Einspruchsmöglichkeiten des einzelnen Bürgers gegen Entscheidungen und Maßnahmen der Exekutive sind stark unterentwickelt. Dies ist auch die Ausgangsposition vielfältiger Initiativen und Gruppierungen, die eine stärkere Demokratisierung des indonesischen politischen Systems fordern. Im Vorfeld der letzten Parlamentswahl (März 1997) hat diese Kritik u.a. dazu geführt, daß eine zunehmende Zahl von eher kritisch eingestellten Gruppen und Personen dazu aufrief, an der Wahl nicht

⁸ Als die PDI 1995 mit Megawati Sukarnoputri, der Tochter des ersten Staatspräsidenten Sukarno, eine zwar politisch unerfahrene, aber aufgrund des Namens medienwirksame Vorsitzende wählte, inszenierte die Regierung mit Hilfe einiger parteiinterner Widersacher Megawatis einen außerordentlichen Parteikongress, der einen neuen Vorsitzenden wählte. Dies brachte der PDI bei den Parlamentswahlen 1997 einen erheblichen Stimmeneinbruch ein.

⁹ Im Juni 1996 machte selbst der damalige Deputy Chief Justice, Adi Andoyo Soetjipto, auf unlautere Praktiken in den Verfahren des Obersten Gerichtshofes aufmerksam.

teilzunehmen, da mit der Stimmabgabe keine echte politische Meinungsbildung und Einflußnahme verbunden sei.

In der öffentlichen politischen Diskussion hat sich die Rolle der Massenmedien gegenüber früheren Jahren der Regierungszeit Suharto deutlich verändert. Themen wie Korruption und Vetternwirtschaft, die führende ökonomische Stellung der Wirtschaftsimperien der Kinder Suhartos, das Auseinanderklaffen von Einkommen und Vermögen trotz 30 Jahren Wirtschaftswachstum - dies alles sind Themen, die noch vor 10 Jahren in dieser Offenheit nicht hätten angesprochen werden können, im Zuge einer Öffnungspolitik der Regierung (*keterbukaan*) jetzt aber vor allem in den Druckmedien¹⁰ offen diskutiert werden. Das trotz alledem die Regierung eine strenge Kontrolle über die Medien ausübt, zeigt das im Juni 1994 ausgesprochene Verbot der Zeitungen *DeTIK*, *Tempo* und *EDITOR*. Vor allem *Tempo* hatte immer wieder im Stile eines investigativen Journalismus kritisch über die Regierung berichtet. Der mit viel Aufmerksamkeit beobachtete Versuch von *Tempo*, auf gerichtlichem Wege eine Aufhebung des Regierungsverbotes zu erreichen, scheiterte nach Erfolgen in der ersten und zweiten Instanz letztendlich am Obersten Gerichtshof.

3. Grundzüge der staatlichen und kommunalen Verwaltung

3.1 Äußerer Staats- und Verwaltungsaufbau

Indonesien ist ein unitärer Staat, der sich in 27 Provinzen gliedert.¹¹ Staat und Verwaltung können unterteilt werden in drei politische und administrative Ebenen, die jeweils eigene Vertretungsorgane, Rechtssetzungsbefugnis und Haushaltsrecht haben: die nationale Ebene (*tingkat pusat*), die Provinzebene (*daerah tingkat I - Dati I*), und die lokale Ebene (*daerah tingkat II - Dati II*). Unterhalb der *Dati II*-Ebene gibt es drei weitere Verwaltungsebenen, die aber keine gewählten Vertretungsorgane haben, und integraler Teil der ausführenden Verwaltung sind (siehe 3.2).

Der Präsident als Spitze der Exekutive ernennt die Minister, die verfassungsrechtlich als seine "Assistenten" gelten, und nur ihm gegenüber rechenschaftspflichtig sind. Das Staatssekretariat (*Sekretariat Negara - Sekneg*) ist die Arbeitsbehörde des Präsidenten (vergleichbar dem Bundeskanzleramt), während das Kabinettssekretariat (*Sekretariat Kabinet - Sekkab*) die Arbeit des Kabinetts als ganzes koordiniert. Neben den Ministern (*menteri*), die als Leiter der verschiedenen Ministerien für die Politikformulierung und -implementierung in ihren jeweiligen Aufgabengebieten zuständig sind, gibt es z.Zt. vier sogenannte Koordinierungsminister (*menteri koordinator*), die für die Koordination mehrerer in ihrem Politikfeld liegenden Ministerien zuständig sind. Staatsminister (*menteri negara*) erfüllen beratende und koordinierende Funktionen in übergreifenden Politikbereichen, haben in einigen Fällen aber auch exekutive Funktionen als Leiter oberster Regierungsbehörden, wie z.B. der Behörde für Bevölkerungsplanung, und der Nationalen Planungsbehörde (BAPPENAS). Das noch bis April 1998 im Amt befindliche sogenannte "Sechste Entwicklungskabinet" unter der Leitung von Präsident Suharto besteht aus insgesamt 21 Ministern, 4 Koordinationsministern, und 15 Staatsministern.

¹⁰ Im Fernseh- und Rundfunkbereich hat die Regierung private Sender zugelassen, die jedoch nur in eingeschränktem Maße eigene Nachrichtensendungen ausstrahlen dürfen. Die Hauptnachrichten werden vom staatlichen Fernsehen (TVRI) bzw. dem staatlichen Rundfunk (RRI) übernommen.

¹¹ Ost-Timor wurde nach der indonesischen Invasion 1976 als 27. Provinz in den indonesischen Staatsverband integriert, diese Entscheidung ist völkerrechtlich nach wie vor umstritten.

Zur Zeit (Stand September 1997) gibt es im Regierungssystem Indonesiens die folgenden Ministerien:

- Innenministerium (*Departemen Dalam Negeri - DDN*)
- Außenministerium (*Departemen Luar Negeri*)
- Finanzministerium (*Departemen Keuangan*)
- Verteidigungsministerium (*Departemen Pertahanan Keamanan*)
- Justizministerium (*Departemen Kehakiman*)
- Informationsministerium (*Departemen Penerangan*)
- Ministerium für Handel und Industrie (*Departemen Perdagangan dan Perindustrian*)
- Landwirtschaftsministerium (*Departemen Pertanian*)
- Forstministerium (*Departemen Kehutanan*)
- Ministerium für Bergbau und Energie (*Departemen Pertambangan dan Energi*)
- Ministerium für öffentliche Arbeiten (*Departemen Perkerjaan Umum*)
- Ministerium für Verkehr (*Departemen Perhubungan*)
- Post-, Telekommunikation- und Tourismusministerium (*Departemen Pariwisata, Pos dan Telekomunikasi*)
- Ministerium für Kooperativen und Kleinindustrie (*Departemen Koperasi*)
- Ministerium für Arbeit (*Departemen Tenaga Kerja*)
- Ministerium für Transmigration (*Departemen Transmigrasi*)
- Ministerium für Kultur und Erziehung (*Departemen Pendidikan dan Kebudayaan*)
- Gesundheitsministerium (*Departemen Kesehatan*)
- Religionsministerium (*Departemen Agama*)
- Sozialministerium (*Departemen Sosial*).

Neben den Ministerien gibt es weitere nicht-ministerielle oberste Regierungsbehörden (*lembaga pemerintah non-departemen - LPND*), die für wichtige Querschnittsbereiche zuständig und in der Regel dem Präsidenten direkt unterstellt sind. Beispiele dafür sind die Nationale Planungsbehörde BAPPENAS, die Umweltschutzbehörde (BAPPEDAL), das Statistische Zentralbüro (BPS), die Nationale Atombehörde (BATAN), oder das Institut für öffentliche Verwaltung (LAN). Die Zentralbank (*Bank Indonesia - BI*), und die Sekretariate der oben genannten Verfassungsorgane gelten ebenfalls als oberste Regierungsbehörden.

3.2 Innerer Verwaltungsaufbau und Verwaltungsabläufe

Die Organisationsstruktur eines Ministeriums (*departemen*) besteht aus vier zentralen Elementen:

- Der Minister ist der Leiter des Ministeriums, ihm direkt zugeordnet sind eine Anzahl von Beratern (*staf ahli*).
- Das Generalsekretariat (*sekretariat jenderal*) nimmt Querschnittsfunktionen für die anderen Organisationseinheiten wahr, und hat normalerweise bis zu sieben Abteilungen (*biro*), z.B. für Planung, Finanzen, Öffentlichkeitsarbeit, Organisation, Personalwesen, Allgemeine Dienstleistungen u.a. In der Verwaltungsterminologie wird es als *unsur pembantu*, als “assisting unit” bezeichnet
- Das Generaldirektorat (*direktorat jenderal*) ist die für einen konkreten Politikbereich verantwortliche Einheit des Ministeriums. In jedem Ministerium gibt es zwischen drei und fünf Generaldirektorate, die sich wiederum in Direktorate und Sub-Direktorate untergliedern. Als Hauptträger von Politikformulierung und -implementierung werden die Generaldirektorate als *unsur pelaksana*, als “implementing units” bezeichnet.

- Das Generalinspektorat (*inspektorat jenderal*) ist die organisationsinterne Kontroll- und Evaluierungsinstanz (*unsur pengawas*), die sowohl die Finanzkontrolle ausübt, als auch eine Wirksamkeitskontrolle der vom Ministerium durchgeführten Politikprogramme vornehmen soll.

Andere Organisationseinheiten eines Ministeriums tragen Bezeichnungen wie *pusat* (Zentrum) oder *badan* (Anstalt, Amt), und sind für spezifische Querschnitts- oder Servicebereiche zuständig.¹² Neben diesen zentralen Organisationseinheiten haben die meisten Ministerien nachgeordnete, eher technisch-fachlich ausgerichtete Behörden (sog. *unit pelaksana teknis - UPT*). Eine Besonderheit der indonesischen Verwaltungsorganisation ist ferner die Existenz von dezentrierten Organisationseinheiten der Ministerien auf der Ebene der Provinzen und (bei einigen Ministerien) der Ebene der *kotamadya* und *kabupaten*. Diese sog. *instansi vertikal* haben die Aufgabe, die Programme der Ministerien in den jeweiligen Gebieten durchzuführen, bzw. ihre Durchführung durch die Fachbehörden der autonomen Regionalverwaltungen zu überwachen.

Entscheidungen und Programme der Ministerien werden auf der Grundlage bestehender Gesetze (*Undang-undang - UU*) und Regierungsverordnungen (*Peraturan Pemerintah*) ausgeführt, sofern sie nicht durch Dekrete (*Keputusan Presiden - KEPPRES*) und Anweisungen des Präsidenten (*Instruksi Presiden - INPRES*) geregelt werden. Daneben stehen den Ministerien eine Reihe von Entscheidungs- und Regelungsformen zu Verfügung: Ministeriale Entscheidungen (*Surat Keputusan Menteri - SK*) und Ministeriale Instruktionen (*Instruksi Menteri*) legen häufig detailliert Ausführungsverordnungen bestehender Rechtsvorschriften fest, und haben Bindungswirkung auch für die Verwaltungsbehörden der autonomen Regionalverwaltungen. Verwaltungsinterne Ausführungsbestimmungen werden in der Form von Richtlinien (*Pedoman*) oder Ausführungsvorschriften (*Petunjuk Operasional*) herausgegeben. Entscheidungen mit Bindungswirkung gegenüber einzelnen Personen und Rechtsobjekten haben in der Regel die Form eines *Surat Izin* oder *Surat Keputusan*, und entsprechen in etwa dem Verwaltungsakt des deutschen Verwaltungsrechts.

Eines der Charakteristika des indonesischen Verwaltungshandelns ist die Zentralisierung von Entscheidungsabläufen. In den seltensten Fällen werden untergeordnete Dienststellen oder Beamte es wagen, auf eigene Faust Entscheidungen zu treffen, Meinungen und Stellungnahmen abzugeben, oder Initiativen zu ergreifen, ohne sich nach oben hin abgesichert zu haben. Diese "Delegation nach oben" mit ihrer Blockierung und Überlastung der Entscheidungsträger ist ein Hauptgrund für die zu beobachtende geringe Effizienz der indonesischen Verwaltung.

3.3 Kommunale Verwaltung und Dezentralisierung

Unterhalb der zentralstaatlichen Ebene kennt der indonesische Staat ein komplexes und kompliziertes System von regionaler und kommunaler Verwaltung, das Elemente kommunaler Selbstverwaltung mischt mit einer regionalisierten Durchführung staatlicher Aufgaben durch die sog. *instansi vertikal*, d.h. dezentrierte Verwaltungseinrichtungen der zentralstaatlichen Institutionen in den Provinzen und Kommunen. Trotz einer seit mehr als 20 Jahren andauernden Diskussion um Dezentralisierung liegt die endgültige Regelungskompetenz dabei immer noch auf der Ebene der Zentralregierung. Auch die 1995

¹² In einigen großen Ministerien ist z.B. die Fortbildungsabteilung als *badan* organisiert.

eingeleiteten Dezentralisierungsschritte haben noch nicht zu einem nachhaltigen Aufbrechen dieses Regelungsmonopols der Zentralregierung geführt.

Die sub-nationale Verwaltung in Indonesien wird durch das Gesetz Nr. 5 von 1974 über die Prinzipien der Verwaltung in den Regionen geregelt (*UU No. 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Di Daerah.*). Das Gesetz unterscheidet drei Prinzipien der Verwaltung in den Regionen:

- das Prinzip der Dekonzentration (*asas dekonsentrasi*), d.h. daß Aufgaben oberster Regierungsbehörden durch in den Regionen ansässige Organisationseinheiten dieser Behörden ausgeführt bzw. koordiniert werden;
- das Prinzip der Dezentralisierung (*asas desentralisasi*), d.h. staatliche Aufgaben¹³ werden in die Zuständigkeit sogenannter autonomer Regionen (*daerah otonom*) verlagert, die für Aufgabenplanung, -durchführung und (zum Teil) -finanzierung zuständig sind;
- das Prinzip der Ko-Administration (*asas tugas pembantuan*), d.h. Aufgaben der Zentralregierung werden durch Fachbehörden der autonomen Regionen ausgeführt, ihre Planung und Finanzierung bleibt aber in der Zuständigkeit der Zentralregierung.¹⁴

Das Gesetz teilt das Staatsgebiet Indonesiens auf in sogenannte Verwaltungsgebiete (*wilayah*) und in autonome Regionen (*daerah otonom*). Die ersteren werden als rein geographische Untergliederung der allgemeinen staatlichen Verwaltung betrachtet, mit einer durchgehenden Unterstellung unter die Regelungskompetenz des Präsidenten bzw. der von ihm ernannten Amtsträger. Die autonomen Regionen haben insofern auch politischen Charakter, als sie gewählte Vertretungskörperschaften haben, ihren eigenen Haushalt aufstellen, und im Rahmen der allgemeinen Gesetze eigene, für ihr Gebiet gültige Rechtsvorschriften erlassen können.

Die vom Gesetz als autonome Regionen benannten Provinzen (*Dati I*) und *kotamadya* bzw. *kabupaten* (*Dati II*) sind gleichzeitig auch Verwaltungsgebiete, ihre politischen Repräsentanten (auf der Ebene der Provinzen der Gouverneur, bei den *kotamadya* der *walikota*¹⁵, bei den *kabupaten* der *bupati*¹⁶) haben insofern eine Doppelfunktion: als *kepala daerah* sind sie der oberste politische Repräsentant der autonomen Region und Chef der Verwaltungseinheiten dieser autonomen Region, als *kepala wilayah* sind sie der regionale Repräsentant des Präsidenten und haben in dieser Funktion für die Einhaltung der Politik der Zentralregierung zu sorgen. Weitere Verwaltungsgliederungen unterhalb der *Dati II* sind der *kecamatan*, der wiederum sich aufteilt in *desa* (ländliche Dörfer) und *kelurahan* (städtische Bezirke). Als Sonderformen von Verwaltungsgebieten gilt die *kota administratif*, d.h. eine Stadt die zwar Bestandteil eines *kabupaten* ist, aber bereits mehr Regelungsbefugnisse besitzt als ein *kecamatan*. Insgesamt sind die 27 Provinzen Indonesiens aufgeteilt in 243 *kabupaten*, 58 *kotamadya*, 37 *kota administratif* bzw. *kotamadya administratif*, 3638 *kecamatan*, 5062 *kelurahan* und 62036 *desa*.

¹³ “Staatliche Aufgaben” umfasst hier alle von staatlichen und öffentlich-rechtlichen Institutionen wahrgenommenen Aufgaben und Zuständigkeiten. Das indonesische Verwaltungssystem kennt nicht die in der deutschen Verwaltung vorgenommene Unterscheidung zwischen “kommunalen Aufgaben” und “staatlichen Aufgaben”.

¹⁴ Die *tugas pembantuan* kann am ehesten mit dem in der deutschen Kommunalverwaltung üblichen Begriff der Auftragsverwaltung verglichen werden.

¹⁵ Vergleichbar dem Oberbürgermeister.

¹⁶ Vergleichbar dem Oberkreisdirektor oder Landrat.

Der Begriff "autonome Region" ist eher restriktiv zu verstehen, und kann in keinsten Weise mit dem in Deutschland historisch gewachsenen und grundgesetzlich verbürgten Recht auf kommunale Selbstverwaltung verglichen werden. Das Gesetz Nr. 5 (1974) versteht Autonomie als eine Verpflichtung, nicht als ein (einzuklagendes) Recht, und spricht von "realer und verantwortlicher Autonomie": die Übertragung von Aufgaben an autonome Regionen richtet sich nach den Ressourcen und dem Potential der jeweiligen Region, und wird abhängig gemacht von ihrer Fähigkeit, diese Aufgaben zu erfüllen.¹⁷ Die nationale Integrität darf durch die regionale Autonomie nicht gefährdet werden. In der Praxis ist das Gesetz zur regionalen Autonomie lange Zeit nicht angewendet worden: der politische Wille zur Durchsetzung fehlte, und die notwendigen Regierungs- und Ausführungsverordnungen wurden nicht erlassen. Erst 1992 legte eine Regierungsverordnung (PP No. 45/1992) Einzelheiten der Dezentralisierung staatlicher Aufgaben fest, und bestimmte die *Dati II*-Ebene zum Schwerpunkt der Dezentralisierung. Mit dem 1995 begonnenen Pilotprojekt (*Proyek Percontohan Otonomi Daerah*) wurde dann ein erster maßgeblicher Schritt zur Dezentralisierung gemacht, indem 26 ausgesuchten Gebietskörperschaften umfangreiche Zuständigkeiten für staatliche Aufgaben übertragen wurden, und die in diesen Gebietskörperschaften ansässigen *instansi vertikal* mit den Verwaltungseinrichtungen der jeweiligen Gebietskörperschaft verschmolzen wurden. Eine ursprünglich für September 1997 geplante Ausweitung des Dezentralisierungsprojektes ist noch nicht beschlossen worden. Bei der Diskussion von Dezentralisierung ist zu beachten, daß im indonesischen Verständnis „Dezentralisierung“ weder Verlagerung von politischer Entscheidungskompetenz auf die unteren staatlichen Ebenen, noch Delegation von Management-Funktionen bedeutet: im Grunde geht es lediglich um eine lokal kontrollierte Bereitstellung staatlicher Dienstleistungen (Devas 1997).

Während es keinen abschließenden Positivkatalog von Aufgaben und Zuständigkeiten der autonomen Regionen gibt, nimmt das Gesetz Nr. 5 (1974) einige Politikbereiche wie Verteidigung, Justiz, Geld- und Währungspolitik, und Auswärtige Angelegenheiten ausdrücklich von der regionalen Zuständigkeit aus. Aufgabengebiete in der Zuständigkeit der autonomen Regionen sind vor allem die Bereiche Land- und Forstwirtschaft, Kultur und Erziehung, Öffentliche Arbeit, Verkehr, Gesundheit, Kleinindustrie und Bergbau, Wohnungsbau und Soziales. Nach wie vor können aber die sektoral zuständigen Ministerien und vor allem das für die Überwachung der autonomen Regionen zuständige Innenministerium durch die Zuteilung von Mitteln, den Erlass von Rechtsvorschriften, und durch den allgemeinen Genehmigungsvorbehalt für Entscheidungen und Maßnahmen der autonomen Regionen die Gestaltungsspielräume der Regionen bestimmen, so daß letztendlich die Regelungskompetenz der Zentralregierung nicht gefährdet wird.

Im Verwaltungsaufbau der autonomen Regionen können sektorale Fachbehörden, und Querschnittsaufgaben wahrnehmende Institutionen unterschieden werden. An der Spitze der Gebietskörperschaft steht der *kepala daerah*, der durch einen Beratungsrat (*Badan Pertimbangan Daerah*) unterstützt wird. *Kepala daerah* und das lokale Parlament (*Dewan Perwakilan Rakyat Daerah - DPRD*) bilden zusammen formal die Regierung der Region (*pemerintah daerah - Pemda*). Dabei ist der *kepala daerah* aber nicht dem regionalen Parlament gegenüber rechenschaftspflichtig, sondern der jeweils übergeordneten Ebene, d.h. entweder dem Gouverneur oder dem Präsidenten. Das Regionalsekretariat (*Sekretariat Wilayah Daerah - Setwilda*) koordiniert die Arbeit der einzelnen Fachbehörden der Region, während die regionale Planungsbehörde BAPPEDA für die Koordination von sektoralen

¹⁷ In der Praxis hat dies zu unterschiedlichen Zuständigkeiten der einzelnen autonomen Gebietskörperschaften geführt.

Entwicklungsplänen und -projekten in der Region zuständig ist. Seit 1996 ist auch die Einrichtung von Umweltschutzbehörden (*Bapedalda*) als Teil der autonomen Regionalverwaltung möglich.

Die technischen Fachbehörden der autonomen Region (*dinas*) führen die sektoralen Programme der Gebietskörperschaft und (im Rahmen der *tugas pembantuan*) der Zentralregierung aus. Während die *dinas* hierarchisch dem *kepala daerah* untergeordnet sind, sind die dezentrierten Verwaltungseinheiten der Zentralregierung (KANWIL auf der Provinzebene, KANDEP auf der *Dati II*-Ebene) für die fachliche und funktionale Koordinierung zuständig. In der Praxis kommt es häufig zu Koordinierungsproblemen mit den *instansi vertikal*, die über größere finanzielle Ressourcen, besser ausgebildetes Personal, und aufgrund ihrer Anbindung an die Ministerien der Zentralregierung über die größere politische Durchsetzungsfähigkeit verfügen. Die Zusammenlegung der Funktionen von *kepala daerah* und *kepala wilayah* hat nicht zu der erhofften Abstimmung von Programmen und Projekten der Zentralregierung mit den Programmen der autonomen Region geführt, und nach wie vor dominiert die vertikale Politikkoordination der Fachbehörden vor der horizontalen Politikkoordination durch die Gebietsregierung (*pemda*).

Unterhalb der *kecamatan*-Ebene hat das Gesetz Nr. 5 von 1979 für die Dorfverwaltung eine eigene gesetzliche Grundlage geschaffen. Obwohl das Gesetz z.T. noch Elemente traditioneller lokaler Selbstverwaltung aufgreift - z.B. spricht der Gesetzestext durchaus von "eigenen Angelegenheiten" (*urusan rumah tangganya*) - ist auch hier der Grad autonomer Entscheidungsmöglichkeiten gering (Warren 1990). Ähnlich wie bei den autonomen Regionen müssen auch auf der Dorfebene alle Entscheidungen und Maßnahmen durch die nächsthöhere Ebene bestätigt werden.

Zwischen den ländlichen Dörfern (*desa*) und den städtischen Bezirken (*kelurahan*) bestehen einige wichtige Unterschiede: während letztere lediglich implementierender Teil der allgemeinen städtischen Verwaltung sind mit einem Karrierebeamten an der Spitze, wird in den Dörfern der Dorfvorsteher (*kepala daerah*) auf der Basis einer allgemeinen Wahl auf Zeit ernannt.¹⁸ Neben dem *kepala desa* bildet eine beratende Versammlung (*lembaga musyawarah desa - LMD*), deren Mitglieder vom *kepala desa* ernannt werden, die politische Spitze des Dorfes. Das *desa* verfügt damit noch eher über Elemente einer Selbstverwaltung als die *kelurahan*. Dem *kepala desa* stehen in der Ausübung seiner Aufgaben ein Sekretariat, und die Vertreter von Gebietsteilen des Dorfes (*dusun*) zur Seite.

3.4 Entwicklungstendenzen der indonesischen Verwaltung

Die gegenwärtige Entwicklung der indonesischen Verwaltung läßt sich durch die drei "D's" „Deregulierung“, „Debürokratisierung“, und „Dezentralisierung“ kennzeichnen (Rohdewohld 1995). Im Zuge ökonomischer Reformmaßnahmen sind seit 1983 staatliche Regulierungs- und Genehmigungsvorschriften gelockert bzw. ganz abgeschafft worden, um die privatwirtschaftliche Tätigkeit zu erleichtern, und um die Dauer und Komplexität administrativer Verfahren zu verringern. Die Dezentralisierung staatlicher Aufgaben auf die *Dati II*-Ebene soll die Verwaltung näher an die Gesellschaft bzw den einzelnen Bürger heranführen, das Handeln der Verwaltung besser an die lokalen Bedingungen anpassen, und Entscheidungs- und Genehmigungsverfahren beschleunigen. Gerade die wirtschaftliche Öffnung für privates Kapital aus dem In- und Ausland hat die Notwendigkeit erhöht,

¹⁸ Kandidaten werden vor der Wahl von den übergeordneten Behörden überprüft.

Verwaltungsentscheidungen zu beschleunigen, und die Rahmenbedingungen für die Privatwirtschaft (wie z.B. eine funktionierende und allgemein zugängliche Infrastruktur) zu verbessern. Die Diskussion um “re-inventing government”, um Privatisierung öffentlicher Unternehmen und staatlicher Dienstleistungen, um “contracting out” und “lean management” wird auch in der indonesischen Verwaltung geführt und hat zu Bewußtseinsveränderungen beigetragen. Die Notwendigkeit, zur Finanzierung weiterer Entwicklungsmaßnahmen im zunehmenden Maße auf privates Kapital zurückgreifen zu müssen, um die strukturelle Transformation von einem Agrar- zu einem Industrieland weiterführen zu können, gibt der indonesischen Regierung langfristig wenig Alternativen zur Fortsetzung dieser drei „D’s“. Dies schließt Rückfälle in Protektionismus, Patronage, und Re-Regulierung nicht aus. Gerade die auf allen Ebenen der Verwaltung anzutreffende Korruption, und die lange Tradition des Mißbrauchs öffentlicher Positionen zur persönlichen Bereicherung und zur Bedienung wichtiger Klientel-Gruppen behindert die Umwandlung der indonesischen Verwaltung in ein modernes, effizientes und kundenorientiertes Dienstleistungssystem. Mehr Transparenz und Rechenschaftspflicht der Verwaltung gegenüber der Öffentlichkeit kann sich langfristig nur im Rahmen einer auch politischen Öffnung des Systems von Staat und Politik entwickeln.

4. Grundzüge des Rechtswesens und der Gerichtsbarkeit

4.1. Recht und staatliches Handeln

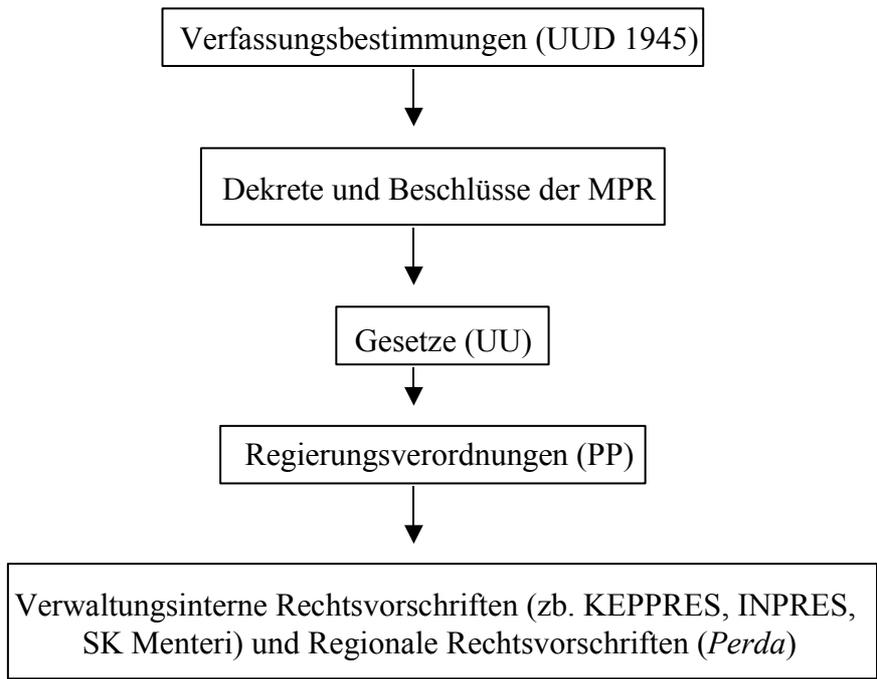
Neben dem System kodifizierten Rechts, daß stark von der holländisch-kontinentaleuropäischen Rechtstradition beeinflusst ist, kennt Indonesien in seinen verschiedenen Regionen noch Bereiche des überlieferten, traditionellen Rechts (*adat*), das vor allem im Familienrecht (Heirat, Verwandtschaftsbeziehungen) und in Fragen des Landrechts (Besitz, Kauf und Transfer von Grund und Boden) nach wie vor große Bedeutung hat (Thoolen 1987). Für die Stellung des kodifizierten Rechts und des Rechtssystems als ganzes ist sicher auch bezeichnend, daß die UUD 1945 kaum Aussagen über das Gerichtssystem und das Verhältnis der Justiz gegenüber den anderen Verfassungsorganen und staatlichen Institutionen macht. Artikel 24 der Verfassung legt fest, daß die judikative Gewalt von einem Obersten Gerichtshof ausgeübt werden soll. Weitere Gerichte können durch Gesetz eingerichtet werden. Auch die Ernennung und Entlassung von Richtern soll durch Gesetz geregelt werden.

In der Hierarchie der indonesischen Rechtsvorschriften stehen die Verfassungsbestimmungen an der Spitze, gefolgt von den Dekreten und Beschlüssen der MPR.¹⁹ In der Hierarchie der Rechtsvorschriften folgen dann die von der DPR und/oder dem Präsidenten verabschiedeten Gesetze (*undang-undang - UU*), für deren Interpretation und Ausführung häufig ergänzenden Regierungsverordnungen (*Peraturan pemerintah - PP*) erlassen werden. Präsidentendekrete (*Keputusan Presiden - KEPPRES*) und Instruktionen des Präsidenten (*Instruksi Presiden - INPRES*) sind Vorschriften und Anweisungen, die sich an die Verwaltung richten und ihr Handeln festlegen. Innerhalb der Ministerialverwaltung gibt es ferner die unter 3.2 bereits genannten Aus- und Durchführungsverordnungen. Neben dem Parlament und der Zentralregierung können im Rahmen der ihnen übertragenen Kompetenzen, und in der Regel mit der Genehmigung der übergeordneten Ebene auch die autonomen Regionen Rechtsvorschriften (*Peraturan Daerah - Perda*) erlassen.

¹⁹ Die MPR ist als einziges Verfassungsorgan berechtigt, Aussagen über die Verfassungsmäßigkeit von Gesetzen und von staatlichen Maßnahmen zu machen.

Im kodifizierten Recht Indonesiens werden vier Rechtsbereiche unterschieden: das Strafrecht (*Kitab Undang-Undang Hukum Pidana - KUHP*), das Zivilrecht (*Kitab Undang-Undang Hukum Perdata*), das Wirtschafts- und Handelsrecht (*Kitab Undang-Undang Hukum Dagang - KUHD*), sowie das Verwaltungsrecht (*Peradilan Tata Usaha Negara - PTUN*). Weitere Rechtsbereiche mit Sonderregelungen sind das Religionsrecht, sowie das Militärrecht. Trotz anhaltender Bemühungen, das Rechtssystem zu modernisieren, stammen eine Vielzahl der noch gültigen und Anwendung findenden Rechtsinstrumente aus der holländischen Kolonialzeit,²⁰ wie auch holländische Rechtsbegriffe nach wie vor eine wichtige Rolle spielen.

Schaubild 1
Hierarchie der Rechtsinstrumente in Indonesien



Das Verwaltungsrecht ist der jüngste Rechtszweig im indonesischen Rechtssystem, und als solcher immer noch in der Entwicklung begriffen. Erst 1986 wurde mit Gesetz Nr. 5 (1986) das Verwaltungsverfahren kodifiziert, um eine größere Rechtssicherheit des einzelnen Bürgers gegenüber Entscheidungen der staatlichen Organe bzw. einzelner Offizieller zu erreichen. Die Einführung des Verwaltungsrechts wurde als wichtiger Schritt für die Schaffung eines "sauberen", effizienten und effektiven Verwaltungsapparates gesehen. Das Gesetz Nr. 5 (1986) regelt über 20 verschiedene Verwaltungsverfahrensbereiche, wie z.B. die Erteilung von Genehmigungen durch die Verwaltung, beamtenrechtliche Verfahren, Fragen des Steuer- und Zollverfahrensrechts, Fragen des Landrechts, Fragen staatlicher Qualitäts- und Normenkontrolle u.ä. (SANRI 1996:213). Ähnlich dem deutschen Verwaltungsrecht unterscheidet das indonesische Recht zwischen "Realakten" der Verwaltung (*perbuatan nyata*), die durch die anderen Rechtsbereiche (wie Zivil- oder Strafrecht) abgedeckt werden, und "Verwaltungshandeln", in denen die Verwaltung als öffentliche Verwaltung auf der Grundlage des öffentlichen Rechts Maßnahmen und

²⁰ Etwas 350 noch Anwendung findende Gesetze und Rechtsvorschriften stammen noch aus der Kolonialzeit (*Jakarta Post*, 22.2.1997)

Entscheidungen mit Bindungswirkungen für einzelne oder mehrere Rechtssubjekte trifft (*perbuatan hukum*). Nur der letzte Bereich wird durch das Gesetz Nr. 5 (1986) abgedeckt.

Das indonesische Gerichtssystem ist aufgeteilt in vier Bereiche: Militärgerichte, Religiöse Gerichte, die für Straf- und Zivilverfahren zuständigen Allgemeinen Gerichte, und die Verwaltungsgerichte. Für alle Gerichtszweige ist der Oberste Gerichtshof die letzte und Revisionsinstanz. Das allgemeine Gerichtswesen kennt zwei Instanzen: auf der *Dati II*-Ebene das Distriktgericht als erste Instanz, und auf der Provinzebene das Provinzgericht als Berufungsinstanz. Auch die Verwaltungsgerichtsbarkeit ist zweistufig aufgebaut: auf der lokalen Ebene sind die Verwaltungsgerichte (*Pengadilan Tata Usaha Negara*) angesiedelt, darüber die Oberverwaltungsgerichte (*Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara*). Allerdings sind Verwaltungsgerichte noch bei weitem nicht so weit verbreitet wie die allgemeinen Gerichte, da mit dem institutionellen Aufbau der Verwaltungsgerichtsbarkeit erst 1991 begonnen wurde. 1995 existierten erst 11 Verwaltungsgerichte, und erst 3 Oberverwaltungsgerichte (in Medan, Jakarta, und Ujung Pandang).²¹ Außerhalb des Gerichtssystems existieren noch Konfliktregelungsgremien für bestimmte Sachverhalte, wie z.B. arbeitsrechtliche Angelegenheiten und Steuerfragen.

4.2 Rechtsverwirklichung

Obwohl die Verfassung den indonesischen Staat als Rechtsstaat bezeichnet, ist Rechtssicherheit im formalen Sinne wenig entwickelt. Dafür gibt es eine Reihe von Gründen:

Von einer echten Unabhängigkeit der Justiz kann nicht die Rede sein. Gerade in Fällen, die staatliche Instanzen betreffen und eine politische Konnotation haben, übt die Exekutive Druck auf die entsprechenden Organe der Judikative aus, um die Rechtssprechung zugunsten der Verwaltung zu beeinflussen. Während die unteren Instanzen z.T. durchaus gegen die Verwaltung entscheiden, werden solche Urteile regelmäßig beim Obersten Gerichtshof (mit seiner größeren Nähe zum politischen System) wieder aufgehoben und im Sinne der Exekutive entschieden.²² Korruption ist auch im Gerichtswesen weit verbreitet, und das Vertrauen in eine unabhängige, der Wahrheitsfindung dienende Arbeit der Justizorgane ist dementsprechend gering. Die häufig unzureichende Qualität der Rechtsvorschriften selber, die mit unklaren und sich z.T. widersprechenden Formulierungen vielfältige Interpretationsmöglichkeiten offenlassen, führt zu Auslegungsschwierigkeiten in der Verwaltung und bei den einzelnen Bürgern. Administrative Schwierigkeiten innerhalb des Gerichtsapparates führen zu Verzögerungen von Verfahren (v.a. der Oberste Gerichtshof hat aufgrund der Überlastung mit Revisionsverfahren mit erheblichen Verzögerungen zu kämpfen) und der verspäteten Veröffentlichung von Gerichtsurteilen. Die Dokumentation bestehender Rechtsvorschriften, von Gerichtsurteilen und Rechtskommentaren, und damit auch der gültigen Interpretationen von Rechtsvorschriften ist völlig unzureichend und führt zu widersprüchlichen und auch in der letzten Instanz nicht abgestimmten Urteilen. Gerade bei zivilrechtlichen Fragen wird daher häufig auf eine

²¹ Dem standen gegenüber 292 allgemeine Gerichte und 26 Berufungsgerichte. Die Zahl der Richter insgesamt liegt bei ca. 3000.

²² In zwei prominenten Fällen der jüngeren Vergangenheit war diese Einflußnahme auf den Obersten Gerichtshof deutlich zu erkennen: in November 1994 hob der Oberste Gerichtshof seine eigene Entscheidung vom Juli 1993 wieder auf, in der er im Falle des Kedungombo Dammes gegen die Regierung und für eine höhere Entschädigung der durch den Bau des Dammes betroffenen Bauern gestimmt hatte; im Juni 1996 wurde die Klage des Nachrichtenmagazins *TEMPO* gegen das Verbot durch die Regierung durch den Obersten Gerichtshof bestätigt, nachdem die beiden ersten Instanzen der Klägerin Recht gegeben hatten.

formelle Klage mit Gerichtsverfahren zugunsten einer außergerichtlichen Einigung (u.U. unter Vermittlung Dritter) verzichtet. Dies hat einerseits mit einer kulturell bedingten Zurückhaltung gegenüber einer offenen Austragung von Konflikten zu tun, liegt aber mit Sicherheit auch in den Unwägbarkeiten, die mit einem Gang zum Gericht verbunden sind, wo selbst bei einer scheinbar eindeutigen Rechtslage der Ausgang eines Verfahrens schwer vorhersehbar ist.

5. Strukturen und Verhalten im Öffentlichen Dienst

5.1 Strukturdaten und Grundinformationen

Mit rund 4.1 Millionen Beamten (*pegawai negeri sipil - PNS*) ist die öffentliche Verwaltung der mit Abstand größte Arbeitgeber in Indonesien. Vor allem die siebziger Jahre mit ihren immensen staatlichen Einnahmen aus dem Ölexport sahen eine Vervielfachung der Beschäftigtenzahlen im öffentlichen Sektor, in Relation zu je 1000 Einwohner wuchs die Zahl der Beamten von 4.4 (1970) auf 21.8 (1993).

Das Gesetz Nr. 8 (1974) unterscheidet drei Kategorien von Beamten: Beamte der Zentralregierung (*PNS Pusat*), Beamte der autonomen Regionalverwaltungen (*PNS Daerah*), und andere Beamte (wie z.B. Ortskräfte der indonesischen Botschaften im Ausland, Pensionäre u.a.). Die Statistiken des öffentlichen Dienstes weisen darüberhinaus auch die Beamtenanwärter (*calon PNS*) aus. Ähnlich wie in Deutschland werden Beamte durch einen hoheitlichen Akt ernannt, und können nur durch einen solchen wieder entlassen werden. Beschäftigte mit Angestelltenstatus kennt der indonesische öffentliche Dienst nicht, allerdings gibt es seit einigen Jahren die Möglichkeit, auch Beamte auf Zeit zu ernennen. Insgesamt gibt es vier Laufbahngruppen (*golongan I-IV*), die sich nach dem Ausbildungsniveau der Beamten richten: für *golongan I* wird lediglich der Grundschulabschluß benötigt, während *golongan III* und *IV* einen Hochschulabschluß voraussetzen. Laufbahnprüfungen erlauben den Aufstieg in den jeweils nächsthöhere Laufbahngruppe. Die *golongan* sind wiederum in 4-5 Rangstufen untergliedert, so daß insgesamt 17 Hierarchiestufen existieren.

Hinsichtlich der Art der Beamtenpositionen unterscheidet das Dienstrecht sogenannte "strukturelle Positionen" (*jabatan struktural*), d.h. allgemeine Management-Positionen mit Führungsfunktion, und "funktionelle Positionen" (*jabatan fungsional*) mit einer technischen fachlichen Tätigkeit, für die eine spezifische fachliche Berufsausbildung bzw. ein spezielles fachliches Studium die Voraussetzung ist. Inhaber "funktioneller Positionen" können gleichzeitig auch Inhaber "struktureller Positionen" sein, d.h. Management-Funktionen ausüben, während umgekehrt Inhaber von "strukturellen Positionen" nur dann "funktionelle Positionen" ausfüllen können, wenn sie die entsprechende fachliche Qualifikation nachweisen können. "Strukturelle Positionen" werden in fünf *Eselon*-Stufen eingeteilt, die jeweils die Höhe in der Hierarchie angeben: *Eselon V* ist die niedrigste Stufe, während *Eselon I* als höchste Stufe der Position eines unmittelbar dem Minister unterstehenden Generaldirektors in einem Ministerium entspricht.

Tabelle 1 faßt die wichtigsten Grunddaten des öffentlichen Dienstes für die Jahre 1989 und 1997 zusammen. Von den ca. 4.1 Millionen Beamten waren 1997 rund 1.4 Mio. Frauen (wobei die Frauenquote gegenüber 1989 sich leicht erhöht hat). Die meisten Beamten sind nach wie vor in der 2. Laufbahngruppe (*golongan II*) zu finden, obwohl der Anteil von fast 2/3 auf etwas über die Hälfte zurückgegangen ist. Gleichzeitig ist der Anteil der 3.

Laufbahngruppe deutlich angestiegen, was sich auch in der höheren Zahl der Beamten mit Universitätsabschluß widerspiegelt. Seit einigen Jahren ist die Regierung deutlich bemüht, das Ausbildungsniveau im öffentlichen Dienst zu erhöhen, und die Rekrutierung neuer Beamten beschränkt sich weitgehend auf Absolventen von Universitäten.²³ Ein weiterer Aspekt der Qualifizierungsbemühungen ist der Ausbau der "funktionellen Positionen" im Vergleich zu den allgemeinen Managementpositionen.

Tabelle 1 Grunddaten des indonesischen öffentlichen Dienstes

	1989		1997	
	Gesamt	In Prozent	Gesamt	In Prozent
1. Zahl der Beamten gesamt	3 627 615	100.0	4 094 346	100.0
2. Aufteilung nach Geschlecht:				
a) Männlich	2 489 159	68.6	2 650 010	64.72
b) Weiblich	1 138 456	31.4	1 444 336	35.28
3. Aufteilung nach Laufbahngruppen				
a) Golongan I				
b) Golongan II	653 443	18.0	392 191	9.58
c) Golongan III	2 413 832	66.5	2 069 218	50.53
d) Golongan IV	524 878	14.5	1 551 243	37.89
	30 032	0.8	81 694	2.00
4. Aufteilung nach Ausbildungs- niveau				
a) Grundschule	599 213	16.5	434 921	10.62
b) Mittelschule	403 246	11.0	254 224	6.21
c) Oberschule	2 121 011	58.5	2 460 521	60.10
d) Berufsdiplom/Bachelor	288 129	8.0	525 888	12.82
e) Universitätsabschluß/ Postgraduiert/Promotion	216 016	6.0	419 792	10.25
5. Aufteilung nach Art der Positionen				
a) Strukturell				
b) Erziehungsbereich	210 111	5.8	261 277	6.38
c) Forschung	1 574 365	43.4	1 656 763	40.46
d) Funktionell und andere	2 031	0.1	3 709	0.10
	1 841 108	50.8	2 172 597	53.06
6. Aufteilung nach Verwaltungs- ebene				
a) Zentralverwaltung	3 151 661	86.9	3 588 706	87.65
b) Regionalverwaltungen	475 954	13.1	505 640	12.35

Quelle: Zahlen 1987: GOI 1994:1188; 1997: BAKN

5.2 Bezahlung und Personalwesen

Nach der letzten Anhebung der Beamtgehälter Anfang 1997 liegt das Grundgehalt im öffentlichen Dienst zwischen ca. 50 US-Dollar (Anfangsgehalt in *golongan I*) und ca. 270 US-Dollar in der höchsten Gehaltsstufe von *golongan IV*, und liegt damit im Vergleich zu anderen Berufsgruppen deutlich am unteren Ende der Gehaltsskala. Diese Zahlen geben jedoch nur ein unvollkommenes Bild von der tatsächlichen Einkommensstruktur, da sich das Einkommen eines Beamten aus drei Elementen zusammensetzt: dem oben genannten Grundgehalt, einer Anzahl standardisierter und rechtlich festgelegter monetärer und nicht-

²³ Seit 1994 verfolgt die Regierung eine „zero growth“-Politik, d.h. es werden generell nur soviele Beamte neu eingestellt, wie Stellen durch Pensionierungen etc. frei werden.

monetärer Zuschläge (z.B. eine bestimmte Menge Reis pro Monat je nach Familienstand, Zuschläge für Inhaber struktureller und funktioneller Positionen, Zuschläge für Beamte, die in besonders abgelegenen Regionen arbeiten), sowie einer häufig unübersichtlichen und rechtlich nicht einheitlich geregelten Anzahl von weiteren Zuschlägen wie z.B. bei der Mitarbeit in Projekten. Darüberhinaus werden häufig Wohnung und der Transport zur Arbeitsstätte gestellt (was v.a. im Jakarta einen erheblichen nicht-monetären Gehaltszuschlag darstellt), sowie die medizinische Versorgung durch den Arbeitgeber subventioniert. Korruption und die weitverbreitete Ausübung weiterer Berufstätigkeiten führen dazu, daß vor allem für die höheren Hierarchieebenen das tatsächliche Einkommen weitaus höher ist, als die niedrigen Grundgehälter vermuten lassen. Die Forderung nach zusätzlichen, rechtlich nicht vorgesehenen Zahlungen bei der Erledigung öffentlicher Dienstleistungen (Ausstellen von Pässen und Führerscheinen, Baugenehmigungen, Beurkundungen etc.) ist eine bis auf die untersten Ebenen der Verwaltung verbreitete Methode, das individuelle Einkommen zu erhöhen. Realistische Zahlen über die Einkommensstruktur des öffentlichen Dienstes sind unter diesen Bedingungen natürlich nicht zu bekommen.

Das Personalwesen des öffentlichen Dienstes ist einerseits dezentralisiert, indem die Einstellung von Beamten durch die jeweiligen Ministerien und Behörden je nach Stellenplan vorgenommen wird, andererseits gibt es Tendenzen einer Zentralisierung, da die Verwaltung des öffentlichen Dienstes (formelle Überwachung von Einstellungs- und Beförderungsverfahren, Führen von Personalakten) einer einzigen Behörde (*Badan Administrasi Kepegawaian Negeri - BAKN*) obliegt. Für die Aus- und Fortbildung des öffentlichen Dienstes ist wiederum eine Institution der Zentralregierung (*Lembaga Administrasi Negara - LAN*) zuständig, obwohl gleichzeitig alle Ministerien und die Regionalverwaltungen ihre eigenen Fortbildungsabteilungen haben. Diese Fragmentierung von Zuständigkeiten und Regelungsbefugnissen hat dazu geführt, daß die Loyalität und die Ausrichtung des einzelnen Beamten sich auf den jeweiligen Arbeitgeber konzentriert, der zudem wichtige nicht-monetäre Elemente der Bezahlung wie Wohnung und Transport zur Arbeitsstätte bereitstellt.²⁴ Der öffentliche Dienst ist wenig mobil, und Wechsel zwischen Verwaltungsinstitutionen beschränken sich in der Regel auf die höheren Positionen. Institutionell ist die Bereitschaft zu Kooperation und Zusammenarbeit zwischen Behörden noch weniger ausgeprägt als in der ebenfalls von "Ressortegoismus" gekennzeichneten deutschen Ministerialverwaltung.

Im Zuge der Qualifizierungsbemühungen der Regierung spielt die Aus- und Fortbildung eine wichtige Rolle. Dabei unterscheidet die indonesische Verwaltung verschiedene Formen von Fortbildung: *diklat struktural* ist eine karriere-orientierte Management-Fortbildung für Inhaber struktureller Positionen, durch die die Teilnehmer die Voraussetzung für die Beförderung in die jeweils nächsthöhere *Eselon*-Stufe erhalten. *Diklat fungsional* richtet sich an die Inhaber funktionaler Positionen, und dient der Erweiterung und Vertiefung ihres fachlich-technischen Wissens. *Diklat teknis* wiederum ist eine an der spezifischen Tätigkeit orientierte Fortbildung, und dient der generellen Verbesserung der Qualifikation der Beamten.

²⁴ In einem Interview mit dem *Bulletin of Indonesian Studies (BIES)* sagte der frühere Minister Emil Salim: „Our civil servants were more loyal to the various departments they served than to their country. Why? Because it was the department that „appreciated“ them, providing them with fringe benefits such as housing, or cars.“ (BIES Vol. 33 No. 1, April 1977, S. 62).

Erfolg und Nutzen von Fortbildungsmaßnahmen für die jeweilige Verwaltungsinstitution werden häufig begrenzt durch die unzureichende Verknüpfung von Fortbildung mit der Personalplanung der Institution. Insbesondere Absolventen von längerfristigen Maßnahmen (Aufbau- und Postgraduierten-Studiengängen) machen häufig die Erfahrung, daß sie nach Abschluß der Fortbildung nicht in einer der Fortbildung entsprechenden Position eingesetzt werden, sondern in Positionen, die möglicherweise der formalen Höhe der Ausbildung entsprechen, nicht aber ihrer inhaltlichen und fachlichen Ausrichtung.

Offiziell steht jedem Indonesier der Zugang zur Verwaltung offen. In der Praxis aber ist z. B. den chinesisch-stämmigen Indonesiern der Zugang zu Positionen im öffentlichen Dienst verwehrt. Andere ethnische Differenzierungen werden kaum gemacht. Durch die Zentralisierung der Verwaltung in Jakarta sind Javanesen in den höheren Hierarchiestufen (*Eselon* I und II) des öffentlichen Dienstes wahrscheinlich überproportional vertreten, auch wenn es darüber keine offiziellen Statistiken gibt.

5.3 Verwaltungskultur

Die Kultur einer Organisation wird durch vielfältige Einflüsse geprägt: Zielsetzungen und Arbeitsweisen der Organisation, Management- und Führungsstile, die Zahl der Hierarchieebenen, das Ausmaß der Delegation von Entscheidungsbefugnissen, Leistungsbeurteilungssysteme, Formen von Disziplinierung und Anerkennung, vorherrschende Kommunikationsformen, Kleider-Codes - dies alles prägt eine spezifische Organisationskultur, durch die sich eine Institution von einer anderen abgrenzt.

Obwohl die Institutionen der indonesischen Verwaltung durchaus individuelle Organisationskulturen haben, gibt es eine Reihe gemeinsamer Merkmale des öffentlichen Dienstes insgesamt: das traditionelle javanische Verständnis von Macht als zentralisierte Größe, das generelle Vermeiden von Konflikten, offenem Widerspruch und offener Kritik, die traditionelle Rolle der höheren Beamten der Kolonialzeit als herrschende Schicht (*priyayi*), die allgemeine Orientierung des Staates auf wirtschaftliche Entwicklung, und die Einbindung der öffentlichen Verwaltung und des öffentlichen Dienstes in die Herrschafts- und Machtstrukturen der *Orde Baru*-Regierung.

Die indonesische Verwaltung ist stark zentralistisch und hierarchisch strukturiert, Eigeninitiative von unten wird kaum geschätzt. Entscheidungsabläufe sind zentralisiert und an Personen gebunden. Das top-down-Prinzip gilt nicht nur innerhalb einer Institution, sondern auch zwischen den verschiedenen Politik- und Verwaltungsebenen: die autonomen Regionen sind in den seltensten Fällen bereit und in der Lage, auf eigene Faust Initiativen zu ergreifen, ohne sich vorher die Zustimmung der jeweils übergeordneten Behörden gesichert zu haben. Die Betonung des Senioritäts-Prinzips führt dazu, daß nicht selten besser qualifizierte, aber jüngere Beamte in der Hierarchie niedriger stehen als ältere mit weniger guten Qualifikationen. Personalbeurteilungen werden eher formal gehandhabt, und eine direkte Kritik von unzureichender Leistung wird nach Möglichkeit vermieden. Dagegen ist die Hervorhebung guter Leistungen durch die Verleihungen von Urkunden, von Auszeichnungen oder durch Geldprämien ein gängiges Mittel der Motivation. Die verbale Kommunikation ist häufig wichtiger als die schriftliche, und die Aktenführung und Archivierung von Dokumenten weit weniger ausgeprägt als bei uns. Die Bindung von Verwaltungshandeln an Personen (und weniger an Positionen) führt auch zu einer Beschränkung der Verfügbarkeit von Informationen: sie werden bei einzelnen Personen monopolisiert und damit für andere unzugänglich. Ein Personalwechsel bedeutet daher

häufig, daß die nachfolgende Person sich die für diese Position wichtigen Informationskanäle erst neu erschließen muß. Das „institutionelle Gedächtnis“ der Verwaltungsbehörden ist daher extrem kurz.²⁵ Persönliche Beziehungen sind eine Grundvoraussetzung für Durchsetzungsvermögen in der Verwaltung, sie sind häufig wichtiger als funktionale Beziehungen. Neben regionaler Herkunft und Religion spielen z.B. gemeinsame Abschlüsse von Universitäten, oder der gemeinsame Besuch von Fortbildungsveranstaltungen eine wichtige Rolle beim Knüpfen persönlicher Netzwerke innerhalb und zwischen den Verwaltungsinstitutionen.

Da der öffentliche Dienst eine der machtpolitischen Grundfesten der *Orde Baru*-Regierung ist, spielt die ideologische Erziehung im öffentlichen Dienst eine wichtige Rolle. Gerade höhere Beamte werden regelmäßig zu *Pancasila*-Schulungskursen, den P4-Kursen, abgeordnet. In den Karriere-Trainingskursen (*diklat struktural*) steht die politisch-ideologische Prägung der Teilnehmer gleichberechtigt neben der Vermittlung von Fachwissen und von Management- und Führungstechniken. An jedem 17. eines Monats gibt es vor den Verwaltungsgebäuden eine Zeremonie zum Gedenken an den Unabhängigkeitstag (17. August 1945). Über die Beamtenorganisation KORPRI sind die Beamten eng der Regierungspartei GOLKAR verbunden, und es wird allgemein erwartet, daß Beamte und ihre Angehörigen bei den allgemeinen Wahlen für die Partei der Regierung stimmen (Konzept der „Mono-Loyalität“).

Das für die indonesische Gesellschaft prägende Familienprinzip wird nicht nur in der privaten Wirtschaft, sondern auch in der Verwaltung auf die Arbeitsstelle übertragen: die Arbeitsstelle und ihre Mitarbeiter wird als „*keluarga besar*“, als „große Familie“, betrachtet, in der jeder im Interesse des ganzen und unter Anleitung des „Familienvaters“ seinen Beitrag gibt. Gemeinsames Sporttreiben, Betriebs- und Sportfeste, gemeinsame Ausflüge (für die die Arbeitsstellen häufig jedem Angestellten einen entsprechenden einheitlichen „Outfit“ zu Verfügung stellen), und das Betonen des Gründungstages der jeweiligen Institution sind Elemente, die das Zusammengehörigkeitsgefühl der Mitarbeiter auch über das eigentliche Arbeitsleben hinaus fördern sollen. Die Einbeziehung der Ehefrauen von Beamten über die Frauenorganisation *Dharma Wanita* dient dem gleichen Zweck. Dieses in westlichen Augen ungewohnte Zusammenführen von privatem und öffentlichem Leben ist in der indonesischen Gesellschaft eher die Regel.

Eine wichtige Rolle in diesem Kontext spielt die Beamtenorganisation KORPRI. Einerseits eine der Pfeiler im politischen System Indonesiens nach 1965, hat KORPRI andererseits für viele Mitglieder (gerade in den unteren Laufbahngruppen) auch eine wichtige soziale Funktion: sie verteilt die monatlichen Reiserationen an die Beamte, organisiert Feste und Veranstaltungen. Zum Teil werden auch Dienstleistungen, die die Verwaltungsinstitution benötigt (wie z.B. Photokopierservice und der Betrieb von Kantinen) an die lokalen KORPRI-Gliederungen vergeben, die damit zusätzliche Arbeits- und Einkommensquellen für die Mitglieder oder ihre Angehörige schaffen.²⁶

6. Beziehungen zwischen Verwaltung und Bevölkerung

6.1 Die Rolle der Verwaltung in Staat und Gesellschaft

²⁵ Dies gilt in besonderem Maße für die Entwicklungszusammenarbeit.

²⁶ Häufig werden auch offizielle Veröffentlichungen über die lokalen Kooperativen vertrieben. Das „Blue Book“ zum Beispiel, die jährlich von BAPPENAS herausgegebene Liste von Projektvorschlägen für die finanzielle und technische Zusammenarbeit, wird von der BAPPENAS-Beamtenkooperative verkauft.

Sowohl während der Kolonialzeit, als auch in der jetzt fünfzigjährigen Unabhängigkeit Indonesiens war die Verwaltung neben der Armee und -in eingeschränktem Maße- den politischen Parteien die einflußreichste gesellschaftliche Institution. Die gesellschaftliche Stellung der „*priyayi*“ ist zwar in den ersten zwanzig Jahren nach der Unabhängigkeit durch die starke Rolle der Politiker eingeschränkt worden, die *Orde Baru*-Regierung hat aber die Verwaltung sehr schnell wieder als Ordnungs- und Herrschaftsfaktor reaktiviert. Der Ölpreisanstieg der siebziger Jahre und die dadurch ermöglichte Ausweitung der öffentlichen Investitionen im Infrastruktur- und Produktionsbereich hat die Steuerungs- und Gestaltungsmöglichkeiten der Verwaltung extrem ausgeweitet, und sie zur gesellschaftlich dominierenden Institution werden lassen. In dieser Zeit spielte die Verwaltung eine entscheidende Rolle in der Planung, Finanzierung und Durchführung von Entwicklungsmaßnahmen; sie beschränkte sich nicht auf die Schaffung von Rahmenbedingungen, sondern war aktiv an der Verwirklichung des wirtschaftlichen und sozialen Fortschritts in Indonesien beteiligt. Das Versprechen wirtschaftlicher und sozialer Entwicklung, das neben der Unterstützung durch die Armee die Hauptlegitimation der indonesischen Regierung ist, wurde vor allem durch die Verwaltung verkörpert, während der private Sektor in dieser Zeit eine eher untergeordnete Rolle spielte.

Dies hat sich erst in den achtziger Jahren wieder geändert, als der Rückgang staatlicher Einnahmen aus dem Erdölexport die Regierung zu einer Kursänderung ihrer Wirtschaftspolitik zwang. Der wirtschaftlichen Strukturwandel (Wechsel von der Agrar- zur Industriegesellschaft) hat zu einem Bedeutungszuwachs des privaten Sektors geführt, und ohne private Investitionen sind die ehrgeizigen Entwicklungsziele des 2. Langzeitentwicklungsplanes überhaupt nicht zu realisieren. Die Deregulierungspolitik der Regierung gibt privatwirtschaftlichen Aktivitäten den Vorrang, während sich die Verwaltung zunehmend darauf beschränken soll, die Rahmenbedingungen privatwirtschaftlichen Handelns zu schaffen. Der Abbau staatlicher Regulierungen hat dazu geführt, daß die Einflußmöglichkeiten der Verwaltung geringer geworden sind. Hinsichtlich Prestige und sozialem Status hat die Arbeit in der staatlichen Verwaltung an Attraktivität verloren,²⁷ und angesichts knapper werdender öffentlicher Gelder wird der Verteilungsspielraum der Verwaltung geringer.

Die Stellung der Verwaltung in der Gesellschaft wird auch bestimmt durch ihre Nähe zum politischen System, und durch ihre dominierende Rolle im Prozess der politischen Entscheidungsfindung. Neben der Armee ist es vor allem die Verwaltung, die politische Entscheidungen vorbereitet und durchführt. Die gewählten Parlamente auf zentraler und regionaler Ebene haben eher den Charakter von Akklamationsorganen, auch wenn sie durchaus genutzt werden, um Empfindungen und Einschätzungen der Öffentlichkeit und gesellschaftlicher Gruppen zum Ausdruck zu bringen. In zunehmenden Maße aber muß die Verwaltung ihre Entscheidungen gegenüber der Öffentlichkeit legitimieren. Vor allem der größere Spielraum der Presse hat die Möglichkeit der Artikulation von Widerspruch verbessert, und der betroffenen Öffentlichkeit ein Sprachrohr für Proteste und Einsprüche gegeben, von dem auch Gebrauch gemacht wird. Der obrigkeitsstaatliche Charakter der Verwaltung wird zunehmend hinterfragt. Im Verhältnis von Bürger und Verwaltung läßt sich dabei durchaus auch ein Stadt-Land-Gefälle ausmachen: Der Status der Verwaltung und der Verwaltungsangehörigen in den ländlichen Regionen ist weitaus höher als in den städtischen Gebieten, wo andere gesellschaftliche Gruppierungen mit der Verwaltung um

²⁷ Dies macht sich z.B. bei der Berufswahl von Hochschulabsolventen bemerkbar, die mittlerweile eher nach einer Anstellung im privaten Sektor, als nach einer Karriere im öffentlichen Dienst streben.

Einfluß und Entscheidungsmöglichkeiten konkurrieren, und wo Entscheidungen der Verwaltung oder einzelner Offizieller auch häufiger mit Widerspruch und Protest konfrontiert werden.

Diese Entwicklung wird in den nächsten Jahren anhalten. Der Bedeutungszuwachs des privaten Sektors wird sich fortsetzen. Eine durch die fortschreitende politische Öffnung bedingte stärkere Rolle nicht-staatlicher Organisationen (die auch aufgrund der gesellschaftlichen Differenzierungsprozesse unausweichlich ist) wird den gesellschaftlichen Hegemonieanspruch der Verwaltung zunehmend in Frage stellen, und anderen gesellschaftlichen Institutionen mehr Einflußmöglichkeiten geben.

6.2 Austauschbeziehungen, Verwaltung und gesellschaftliche Organisationen

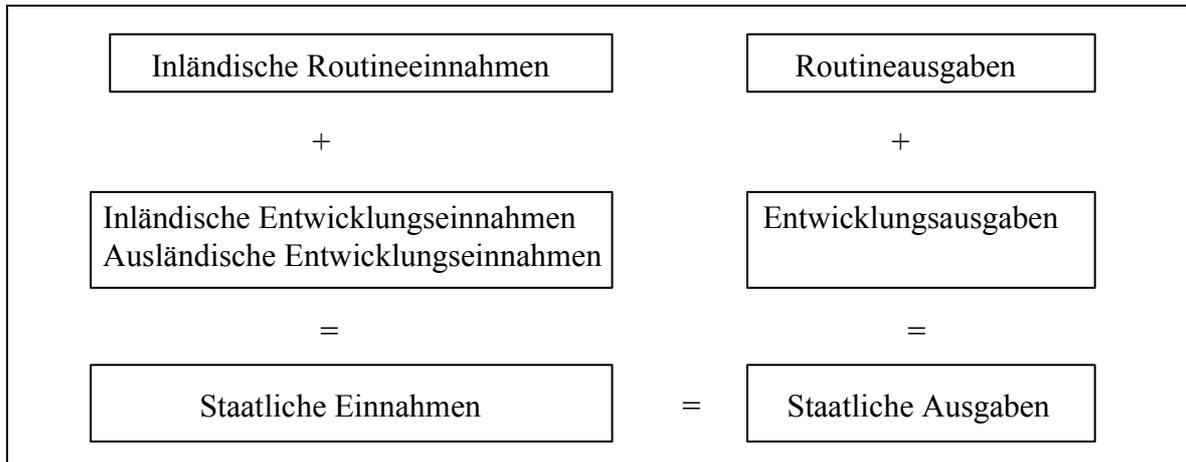
Das Gesetz Nr. 8 (1974) über den öffentlichen Dienst beschreibt die Rolle des Beamten als *abdi negara* („Diener des Staates“) und *abdi masyarakat* („Diener der Gesellschaft“). In der Tradition der *priyayi*-Kultur der Kolonialzeit, und geprägt durch den Entwicklungsanspruch der *Orde Baru*-Regierung, hat die indonesische Verwaltung in der Vergangenheit ein stark paternalistisches, hierarchisches Verhältnis zum einzelnen Bürger gehabt, in dem Anweisungen seitens der Verwaltung ohne viel Widerspruch und Kritik gefolgt wurde. Von einem Selbstverständnis als Dienstleistungsorganisation, die sich nach den Erwartungen der Kunden richtet, ist die Verwaltung noch sehr weit entfernt. Auch sind partizipative Elemente von Verwaltungshandeln, wie sie in Deutschland angewandt werden (wie z.B. Anhörungs- und Widerspruchsverfahren bei staatlichen Bauplanungen) in Indonesien kaum entwickelt. Politikformulierung findet weitgehend innerhalb der Verwaltung statt, wobei Austauschbeziehungen sich auf wenige organisierte Interessensgruppen und staatlich legitimierte Körperschaften beschränken. In der Literatur wird das indonesische System von Staat und Politik häufig als „korporativ“ bezeichnet, d.h. daß der Staat gesellschaftliche Gruppen organisiert und diese Organisationen nutzt, um seine Entscheidungen bei den Betroffenen und in der Öffentlichkeit durchzusetzen. Für die staatlich anerkannten Gewerkschaftsorganisationen Indonesiens heißt dies z.B., daß sie nicht eigenständig die Interessen ihrer Mitglieder artikulieren und gegenüber dem Staat durchzusetzen versuchen, sondern vielmehr genutzt werden, um staatliche Entscheidungen zu legitimieren. In diesem Konzept des „korporativen Staates“ werden „autonome“, nicht staatlich kontrollierte Organisationen dann schnell als Gegenmacht empfunden, die das Machtmonopol des Staates (und der Verwaltung) bedrohen. Die Zusammenarbeit mit Nicht-Regierungsorganisationen (NRO) ist daher nicht immer spannungsfrei, auch wenn z.B. im Umweltschutzbereich die Bedeutung und die Stärke von NRO durchaus gesehen wird. Eigenorganisation wird dann akzeptiert, wenn sie mit Zustimmung und unter Aufsicht der Verwaltung stattfindet. Entzieht sie sich dieser Tutelage, wird sie schnell als „subversiv“ und „anti-Pancasila“ eingestuft.

7. Öffentliche Finanzen und Öffentliche Unternehmen

7.1 Staatliche Einnahmen und Ausgaben, öffentliche Verschuldung

Im indonesischen Haushalt (*Anggaran Pendapatan dan Belanja Nasional - APBN*) müssen die Ausgaben durch die Einnahmen gedeckt sein, wobei Kredite der Geberorganisationen bei den Einnahmen mitgerechnet werden. Die Aus- und Einnahmeseiten sind unterteilt in den sogenannten „Routine-Haushalt“²⁸ und den „Entwicklungs-Haushalt“²⁹. Die Struktur des Haushaltes kann wie folgt dargestellt werden:

Schaubild 2
Struktur des indonesischen Haushaltes



Inländische Entwicklungseinnahmen sind die Überschüsse zwischen den inländischen Routineeinnahmen und den Routine-Ausgaben. Bis Mitte der achtziger Jahre bildeten die Erlöse aus dem Export von Gas und Erdöl den größten Anteil der staatlichen Haushaltseinnahmen. Der Zusammenbruch der Weltmarktpreise für Öl und der dadurch ausgelöste Kurswechsel der indonesischen Wirtschaftspolitik hin zur Förderung der exportorientierten, industriellen Verarbeitung hat zusammen mit einer systematischen Verbesserung der Steuerverwaltung dazu geführt, daß heute Einnahmen aus direkten und indirekten Steuern den größten Einnahmeanteil ausmachen, während die Haushaltseinnahmen aus der Erdöl- und Gasförderung nur noch weniger als 20 Prozent ausmachen (siehe Tabelle 2).

Bei den staatlichen Ausgaben ist ein relativ kontinuierliches Verhältnis von Routine- und Entwicklungsausgaben festzustellen, die seit Anfang der neunziger Jahre etwa 60 bzw. 40 Prozent der budgetierten Ausgaben umfassen (siehe Tabelle 3). Angesichts der relativ hohen Auslandsverschuldung Indonesiens, und der damit verbundenen Belastung durch Zins- und Rückzahlungen hat die Regierung in den letzten Jahren mehrere zu hohen Zinssätzen aufgenommene Kredite zurückgezahlt, wobei die Erlöse aus den Teilprivatisierungen großer staatlicher Unternehmen zur Finanzierung dieser Rückzahlungen genutzt wurden.

Ein Problem bei der Erfassung der öffentlichen Finanzen in Indonesien ist die Tatsache, daß nicht alle von staatlicher Seite eingenommenen oder ausgegebenen Gelder im Haushalt ausgewiesen werden. Der vom Forstministerium verwaltete Wiederaufforstungsfond (gespeist durch die Konzessionsabgaben der Holzfirmen) ist erst 1996 in den Haushalt eingestellt worden. Sonderabgaben von staatlichen Unternehmen werden außerhalb des Budgets zur Finanzierung von Entwicklungsprojekten herangezogen (so z.B. zur

²⁸ Enthält Verwaltungsausgaben wie Personalkosten, Instandhaltung, und Sachmittel.

²⁹ Enthält Ausgaben für Projekte, darunter sind aber auch Personal- und Sachausgaben.

Finanzierung der geplanten Entwicklung eines indonesischen Passagierjets), und auch über die Refinanzierung staatlicher Banken durch die Zentralbank werden mehr Gelder in den Wirtschaftskreislauf ausgegeben, als im staatlichen Budget ausgewiesen sind (Nasution 1995).

Mit ca. 100 Milliarden US-Dollar Auslandsschulden steht Indonesien neben Mexiko, Brasilien und Indien in der Spitzen der Liste der verschuldeten Länder. 1995 betragen die gesamten Auslandsschulden Indonesiens 107,8 Mrd. US-Dollar, davon waren 85,5 Mrd. US-Dollar langfristige, und 22,3 Mrd. US-Dollar kurzfristige Verbindlichkeiten. Von den langfristigen Darlehen entfielen 20,1 Mrd. US-Dollar auf den privaten Sektor, und 65,4 Mrd. US-Dollar auf den öffentlichen Sektor, d.h. die Zentralregierung und öffentliche Unternehmen (World Bank 1997). Tendenziell geht die Verschuldung der öffentlichen Hand zugunsten der Verschuldung privater Unternehmen zurück (Weltbank 1995: 24). Zwar besteht ein beträchtlicher Teil der öffentlichen Schulden gegenüber multilateralen Geberorganisationen wie der Weltbank und der Asiatischen Entwicklungsbank (ADB), die in der Regel zinsgünstigere Kreditbedingungen einräumen als kommerzielle Kreditinstitute. Andererseits ist ein beträchtlicher Teil dieser Kredite in japanischen Yen denominated. Da der Großteil der Exporterlöse Indonesiens in US-Dollar denominated sind, kann dies bei ungünstiger Kursentwicklung zu einer Erhöhung der realen Schuldenbelastung führen.

Tabelle 2
Staatliche Haushaltseinnahmen 1983/84, 1993/94 und 1997/98

	1983/84		1993/94		1997/98	
	Absolut	in Prozent	absolut	in Prozent	Absolut	in Prozent
1. Einnahmen aus Öl und Gas	9520,2	66,0	12507,7	23,9	15120,3	17,2
2. Andere Einnahmen gesamt	4912,5	34,0	39722,1	76,0	73189,6	82,8
2.1 Einkommenssteuern	1932,3	13,4	15273,1	29,2	29117,7	33,1
2.2 Mehrwertsteuer	830,6	5,8	12282,3	23,5	24601,4	28,0
2.3 Importabgaben	557,0	3,9	2888,1	5,5	3321,7	3,8
2.4 Zölle	773,2	5,4	2559,6	4,9	4436,3	5,0
2.5 Exportabgaben	104,0	0,7	13,5	0,03	100,0	0,11
2.6 Grundstückssteuer (PBB)	132,4	0,9	1534,3	2,9	2505,0	2,8
2.7 Andere Steuern	64,0	0,4	285,2	0,5	632,5	0,7
2.8 Nicht-Steuer-Einnahmen	519,0	3,6	4936,0	9,4	8225,8	9,3
3. Gesamteinnahmen	14432,7	100,0	52279,8	100,0	8060,7	100,0

Bemerkungen: 1. Absolute Zahlen in Milliarden Rupiah; 2. Nur Inlandseinnahmen, also ohne internationale Kredite und Zuschüsse. 3. Nicht-Steuerseinnahmen sind z.B. Dividenden und Gewinnabführungen der staatlichen Unternehmen. 4. Zahlen für 1997/98 Soll-Zahlen.

Quellen: GOI 1991, 1994; Departemen Keuangan (Nota Keuangan RABPN 1997-98)

Tabelle 3
Staatliche Haushaltsausgaben 1983/84, 1993/94 und 1997/98

	1983/84		1993/94		1997/98	
	Absolut	in Prozent	absolut	in Prozent	Absolut	in Prozent
1. Ausgaben gesamt	18311	100,0	64460,0	100,0	101058,8	100,0
2. Entwicklungs- ausgaben	9899	54,1	25661	39,8	38900	38,5

3. Routineausgaben gesamt	8412	45,9	38799	60,2	62158,8	61,5
3.1 Personalausgaben	2757	15,1	11214	17,4	21192,0	21,0
3.2 Sachausgaben	1057	5,8	3042	4,7	8895,2	8,8
3.3 Zahlungen an Komunalverwaltungen (SDO)	1547	8,5	6796	10,5	11535,8	11,4
3.4 Bedienung und Rückzahlung von Krediten	2103	11,5	17288	26,8	19570,9	19,4
3.5 Sonstige Routineausgaben	948	5,2	459	0,7	964,9	1,0

Bemerkungen: 1. Absolute Zahlen in Milliarden Rupiah; 2. Zahlen für 1997/98 Soll-Zahlen.
Quellen: World Bank 1994, GOI 1994; Departemen Keuangan (Nota Keuangan RABPN 1997-98)

7.2 Staatlicher Haushaltsprozeß

Das indonesische Haushaltsjahr entspricht nicht dem Kalenderjahr, sondern läuft vom 1. April bis zum 31. März. Die Aufstellung des Haushaltes ist ein zentrales Element im Zyklus der Politikformulierung, da der Haushalt die Politikziele der Fünfjahrespläne in operationale Maßnahmen und Projekte umsetzt. Parallel zur Aufstellung des Haushaltes wird von der nationalen Planungsbehörde BAPPENAS in Abstimmung mit dem Finanz- und den Sektorministerien die Planung für die Entwicklungszusammenarbeit mit den bi- und multilateralen Gebern durchgeführt, da die Zusagen der Geber als Einnahme in den Haushalt eingehen (siehe 8.1).

In den fünf Phasen des Haushaltsprozesses spielen jeweils unterschiedliche Verfassungsorgane und Verwaltungsinstitutionen eine federführende Rolle:

- Die Planung und Aufstellung des Haushaltsentwurfes wird vom Finanzministerium unter Mitarbeit der nationalen Planungsbehörde BAPPENAS vorgenommen. Die Vorbereitungen dazu beginnen in der Regel im Juni des dem Haushaltsjahr vorangehenden Jahres. In intensiven Diskussionen auf der zentralen Ebene, und mit den Regionen wird der Haushaltsentwurf fertiggestellt und im Januar vom Präsidenten im Parlament (DPR) eingebracht.
- Das DPR debattiert den Haushaltsentwurf in Kommissionen und im Plenum, und beschließt den Haushalt in der Regel im März.
- Die Ausführung des Haushaltes ist Sache der Verwaltung, wobei das Finanzministerium und BAPPENAS auf der Grundlage des Budgets die Finanzmittel an Behörden und an die Regionen anweisen. Da der Entwicklungs-Haushalt nicht nach konkreten Maßnahmen, sondern nur grob nach Sektoren unterteilt ist, hat die Verwaltung hier einen außerordentlich großen Gestaltungsspielraum.
- Die Finanzkontrolle und Rechnungsprüfung wird von der regierungseigenen Finanz- und Entwicklungskontrollbehörde BPKP, und vom Rechnungshof (BPK) vorgenommen.
- Nach Abschluß des Haushaltsjahres legt die Regierung dem Parlament den Haushalts-schlußbericht vor, der vom Parlament genehmigt werden muß.

7.3 Kommunale Finanzen

Die Möglichkeit der autonomen Regionen, eigenständig zu handeln, ist in erheblichen Maße durch die finanzielle Abhängigkeit von Transferzahlungen der Zentralregierung eingeschränkt. Untersuchungen der Weltbank von 1994 zeigen, daß die autonomen

Regionen nur etwa 16% der gesamten staatlichen Ausgaben kontrollierten, und daß nur etwas 7% der gesamten Steuereinnahmen des indonesischen Staates von den autonomen Regionen aufgebracht werden. Die autonomen Regionen können nur zwischen 10 und 30 Prozent ihrer Ausgaben durch eigene Einnahmen (Steuern, Abgaben, Gebühren u.ä.) decken. Der Rest muß durch globale und zweckgebundene Zuweisungen der Zentralregierung finanziert werden. Die Steuergesetzgebung Indonesiens benachteiligt die autonomen Regionen, da die ertragsstarken Steuern der Zentralregierung zufließen, während die Regionen sich mit untergeordneten, wenig aufkommensstarken Steuern und Abgaben (wie Hotel- und Restaurantsteuern, Kfz-Steuer) begnügen müssen. In vielen Fällen ist das Steueraufkommen sogar negativ, wenn man die Kosten der Steuererhebung und -verwaltung mitrechnet (GOI 1989).

Nach dem Gesetz Nr. 5 (1974) stehen den autonomen Regionen drei Arten von Einnahmen zu Verfügung:

- Einnahmen aus lokalen Steuern und Abgaben, dazu gehören z.B. lokale Hotel- und Restaurantsteuern, die Gebühren für Dienstleistungen der Behörden, und Gewinnausschüttungen von kommunalen Unternehmungen. Die ertragreichsten lokalen Steuern für die Provinzregierungen (*Dati I*) sind die Steuern zur An- und Ummeldung von Kraftfahrzeugen, während die *Dati II*-Verwaltungen v.a. über Einnahmen aus Hotel-, Restaurant und Vergnügungssteuern verfügen. Neben direkten lokalen Steuern werden bei der von der Zentralregierung erhobenen Grundstückssteuer (PBB) prozentuale Anteile auf die autonomen Regionen umverteilt, auch bei den Einnahmen aus Holzkonzessionen werden von der Zentralregierung Anteile an die jeweilige autonome Region weitergegeben.
- Die direkten Zuweisungen der Zentralregierung an die Regionen bestehen aus zwei Elementen: a) Globalzuweisungen (*subsidi daerah otonom - SDO*) zur Finanzierung des Routinehaushaltes (Personal und laufenden Ausgaben), b) mehr oder weniger zweckgebundene Zuweisungen zur Finanzierung lokaler Entwicklungsprojekte, diese Zuweisungen haben zumeist die Form von INPRES-Programmen. INPRES-Programme gibt es z.B. für den Straßenbau, den Bau von Schulen, oder den Gesundheitsbereich. Je nach wirtschaftlicher Situation sind die autonomen Regionen in unterschiedlichem Maße von diesen Zuwendungen der Zentralregierung abhängig. Während die Region der Hauptstadt Jakarta einen Großteil ihrer Entwicklungsausgaben durch eigene Einnahmen finanzieren kann, sind andere Provinzen zu mehr als 70 Prozent von Geldern der Zentralregierung abhängig.
- Andere Einnahmen der autonomen Regionen können z.B. von der Kreditaufnahme oder Leistungen ausländischer Geberorganisationen stammen, insgesamt ist diese Einnahmekategorie jedoch kaum von Bedeutung.

Mitte 1997 wurden eine Reihe neuer Steuergesetze verabschiedet, die das Steueraufkommen der Regionen verbessern sollen. Dies könnte in den nächsten Jahren die autonome Finanzkraft der Regionalverwaltungen stärken, und damit einen Schritt in Richtung einer echten Dezentralisierung darstellen.

7.4 Öffentliche Unternehmen in Indonesien

Öffentliche Unternehmen haben in der Wirtschafts- und Entwicklungspolitik Indonesiens eine strategische Rolle gespielt. Neben historischen Gründen (Nationalisierungen holländischer bzw. britisch-amerikanischer Firmen in den fünfziger und sechziger Jahren)

war es vor allem die Ausweitung der öffentlichen Investitionen in den siebziger Jahren, die zu dem Bedeutungszuwachs der öffentlichen Unternehmen beigetragen hat: wie in vielen Entwicklungsländern wurden öffentliche Unternehmen als geeignetes Instrument gesehen, die Industrialisierung voranzutreiben, und in strategischen Bereichen der Wirtschaft die Realisierung der staatlichen Politik sicherzustellen. Neben der direkten Investition in öffentliche Unternehmen kontrollierte der Staat durch Marktinterventionen (Preisfestsetzung, Bildung von Monopolen), durch die Regulierung privater Investitionen, und durch Import- und Exportrestriktionen das wirtschaftliche Geschehen. Erst seit Anfang der achtziger Jahre ist im Zuge der verschiedenen Deregulierungsmaßnahmen die Rolle des öffentlichen Sektors in der Wirtschaft zurückgedrängt worden, und werden neue Formen der Zusammenarbeit von staatlichen und privaten Institutionen z.B. bei der Schaffung von Infrastruktur praktiziert.

In Indonesien sind öffentliche Unternehmen sowohl auf der Ebene der autonomen Regionen (hier vor allem im Bereich der Wasserversorgung und der Bereitstellung von Marktinfrastrukturen), als auch auf der Ebene der Zentralregierung zu finden. Die etwa 180 nationalen öffentlichen Unternehmen beschäftigen ca. 1,15 Millionen Arbeitskräfte, das sind 1.7% aller im formellen Sektor beschäftigten Personen. Ihr Anlagevermögen betrug ca. 120 Mrd. US-Dollar (1994) bei einem jährlichen Umsatz von ca. 37.5 Mrd. US-Dollar. Im Haushaltsjahr 1993/94 erbrachten die öffentlichen Unternehmen ca. 900 Millionen US-Dollar an Körperschaftssteuern und 680 Millionen US-Dollar an Dividenden (GOI 1994:177). In der verarbeitenden Industrie sind öffentliche Unternehmen zu finden in der Stahl- und Zementproduktion, im Flugzeug-, Eisenbahn- und Schiffsbau, in der chemischen und Düngemittelindustrie, sowie in der Papierindustrie. Auch in der Landwirtschaft finden sich größere staatliche Unternehmen, die Kautschuk-, Palmöl- und Teeplantagen bewirtschaften. Während die staatlichen Banken bis zum Beginn der achtziger Jahre fast zwei Drittel aller Bankenkredite kontrollierten, ist ihr Anteil im Zuge der Deregulierung des Finanzsektors auf unter 40 Prozent zurückgegangen.

Seit Ende der achtziger Jahre verfolgt die indonesische Regierung eine Politik der Unternehmensreform, um die öffentlichen Unternehmen marktnäher operieren zu lassen. Durch mehr Wettbewerb, den Abbau staatlicher Subventionen, und die Abschaffung staatlicher Monopole sollen die staatlichen Unternehmen gezwungen werden, effizienter zu arbeiten. Seit 1991 sind vier große staatliche Unternehmen (darunter z.B. die Telekommunikationsunternehmen PT Telkom und PT Indosat) durch Aktienplazierungen an indonesischen und ausländischen Börsen teilprivatisiert worden, diese Politik der Teilprivatisierung soll fortgesetzt werden. Im Gegensatz zu anderen Ländern beabsichtigt die indonesische Regierung aber keine umfassende Privatisierung der staatlichen Unternehmen, vielmehr stehen Kostensenkung, Steigerung der Effizienz und der Wettbewerbsfähigkeit, und die Einführung privatwirtschaftlicher Managementmethoden im Vordergrund. Bei kostenintensiven, langfristigen Infrastrukturvorhaben werden neue Formen der Zusammenarbeit mit privaten Investoren aus dem In- und Ausland gesucht: so hat z.B. die staatliche Elektrizitätsgesellschaft PLN mit mehreren Investorengruppen langfristige Stromabnahmeverträge geschlossen und den Bau privater Kraftwerke zugelassen. Bei dem Ausbau des Autobahnnetzes ermöglicht die staatliche Autobahngesellschaft durch „Build-Operate-Transfer“ (BOT)-Vereinbarungen mit privaten Investoren den privatfinanzierten Bau von gebührenpflichtigen Autobahnen, diese werden dann über einen vereinbarten Zeitraum von den privaten Investoren betrieben und anschließend an den Staat übertragen.

8. Entwicklungsplanung und Entwicklungszusammenarbeit

8.1 Nationale Entwicklungsplanung

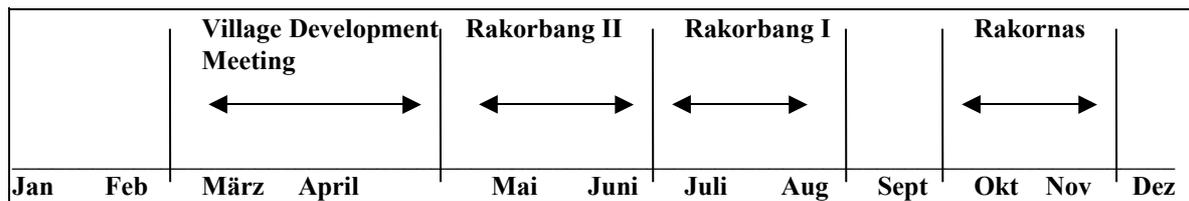
Seit Ende der sechziger Jahre verfügt Indonesien über einen umfassenden Planungsprozeß, der auf einer Kombination lang-, mittel- und kurzfristiger Planungen aufbaut. Die Langzeitorientierung der staatlichen Entwicklungsvorstellungen sind im 25-Jahre-Entwicklungsplan PJP (*Pola Umum Pembangunan Jangka Panjang- PJP*) enthalten, deren zweiter (PJP II) am 1. April 1994 begonnen hat. Kernstück der Entwicklungsplanung sind die Fünf-Jahres-Pläne (*Rencana Pembangunan Lima Tahun - Repelita*), die den Zeitraum einer Legislaturperiode abdecken. Die *Repelita* sind eng mit den Grundlinien der staatlichen Politik (*Garis-Garis Besar Haluan Negara- GBHN*) verknüpft, die zu Beginn der Legislaturperiode von den MPR verabschiedet werden, und quasi das Regierungsprogramm des neugewählten Präsidenten darstellen. Auf der Grundlage der Fünf-Jahres-Pläne werden Jahrespläne aufgestellt, die wiederum eng mit dem jährlichen Haushalt abgestimmt werden. Während die PJP nur auf der nationalen Ebene formuliert werden, gibt es die anderen Planungsdokumente auch auf der Ebene der autonomen Regionen.

Die *Repelita* sind Indikativpläne, die die Richtung und die Prioritäten staatlicher Entwicklungsplanung wiedergeben. Sie haben mehr deklamatorischen Charakter, und sind keine detaillierten Operations- und Ausgabenpläne. Die Verknüpfung der in den Plänen formulierten Zielsetzungen mit den tatsächlichen Projekten und Aktivitäten der staatlichen Körperschaften bleibt oftmals formal, und es findet keine Abstimmung statt zwischen den Zielsetzungen und den zu Verfügung stehenden Ressourcen. Während der Fünf-Jahres-Periode werden die *Repelita* als Rahmendokument nicht entsprechend den sich ändernden Rahmenbedingungen modifiziert, die erforderliche Flexibilität soll durch die Formulierung der Jahrespläne erreicht werden. Ein *Repelita* besteht aus drei großen Abschnitten: 1. die Beschreibung des makroökonomischen Rahmens (Ziele und Prioritäten der nationalen Entwicklung, makroökonomische Politik, Finanz- und Geldpolitik, Zahlungsbilanz, internationaler Handel), 2. Pläne für die einzelnen Wirtschaftssektoren, und 3. Pläne für die einzelnen Regionen.

Der Planungsprozeß in Indonesien versucht, „bottom-up“-Ansätze mit „top-down“-Verfahren zu verbinden. Das Verfahren zur Erstellung der *Repelita* ist ein „top-down“-Verfahren: die Planerstellung findet innerhalb der beteiligten Verwaltungsinstitutionen statt, eine öffentliche Beteiligung (z.B. durch die Einbeziehung der gewählten Vertretungsorgane) gibt es nicht. Parallel zur Erstellung des nationalen *Repelita* formulieren die Verwaltungen der autonomen Regionen auf der Basis sogenannter „Basic Development Plans“ (*Pola Dasar Pembangunan Daerah*) die regionalen Pläne, die die Zielvorgaben des nationalen Planes auf der regionalen Ebene widerspiegeln. Das Verfahren der jährlichen Haushaltsplanung dagegen ist zumindest formal ein „bottom-up“-Verfahren: im März/April finden auf der Dorfebene erste Planungstreffen statt, die Vorschläge und Projektideen für das jeweilige Dorf entwickeln, und diese an die nächste Ebene weitergeben. Auf der *kecamatan*-Ebene werden die Vorschläge gebündelt, und an die *Dati II*-Ebene weitergeben, wo im Verlaufe des Mai/Juni lokale Planungstreffen stattfinden (*Rakorbang II*), die die Entwicklungspläne für die autonome Region beschließen. Im Juli und August beschließen provinzweite Treffen (*Rakorbang I*) die Provinzpläne, bevor im Oktober/November ein nationales Planungstreffen (*Rakornas*) das Verfahren abschließt (siehe Schaubild 3). Auch in diesem auf den ersten Blick von unten aufbauenden Planungsverfahren dominieren die jeweils übergeordneten Ebenen durch ihren Genehmigungsvorbehalt. Nicht zuletzt aufgrund der finanziellen Abhängigkeit der

autonomen Regionen von den Finanzzuweisungen der Zentralregierung hat diese einen erheblichen Einfluß auf die Planungen der *Dati I*- und *Dati II*-Ebene. Da ein erheblicher Teil der Entwicklungsausgaben zudem über die dezentrierten Organisationseinheiten der Zentralministerien in den autonomen Regionen ausgegeben werden, haben die Planungen dieser dezentrierten Einheiten erheblichen Einfluß auf die Projekte und Aktivitäten in ihrer Region. Die Abstimmung mit genuin lokalen Initiativen ist dabei nicht immer zufriedenstellend. Allen Planungsschritten gemeinsam ist das Fehlen partizipativer Elemente, die erst sehr langsam in den Prozess eingebaut werden.³⁰

Schaubild 3
Der nationale Planungszyklus



Im Planungsprozess spielt die nationale Planungsbehörde BAPPENAS die zentrale Rolle. BAPPENAS koordiniert die Aufstellung der Entwicklungspläne, entscheidet zusammen mit dem Finanzministerium darüber, welche Projektvorschläge in den jährlichen Haushalten berücksichtigt werden sollen, und koordiniert die Zusammenarbeit mit den internationalen Geberorganisationen. Auf der Ebene der autonomen Regionen existieren lokale Planungsbehörden (*Bappeda*), die Bestandteil des Verwaltungsapparates der jeweiligen Region sind, und als solche nicht BAPPENAS, sondern dem Gouverneur bzw. dem *Bupati/Walikota* unterstehen. *Bappeda* soll auf der lokalen und regionalen Ebene die Planungen der nationalen Sektorbehörden mit den Planungen der Region koordinieren, und zu einem kohärenten Gesamtkonzept zusammenführen. In der Praxis aber sind die *Bappeda* personell und politisch zu schwach, um sich gegenüber den Sektorinstitutionen durchsetzen zu können (Poppe 1994).

8.2 Organisation und Verfahren der EZ

Kredite und Zuschüsse bi- und multilateraler Geber sind ein wichtiger Bestandteil der Finanzierung der Entwicklungsprogramme des indonesischen Staates. Die in der Consultative Group for Indonesia (CGI) unter Federführung der Weltbank zusammengeschlossenen Geberorganisationen stellen in der Regel ca. 5 Mrd. US-Dollar pro Jahr für die finanzielle und technische Zusammenarbeit bereit. Größter Geber ist Japan, das pro Jahr über 2 Mrd. US-Dollar zu Verfügung stellt, gefolgt von der Weltbank und der Asiatischen Entwicklungsbank (ADB) mit jeweils ca. 1,2 Mrd. US-Dollar.

In der Planung und Durchführung der EZ ist BAPPENAS die federführende Institution. Bei der Aufstellung des Haushaltes werden von den Ministerien und von anderen Institutionen der Verwaltung, sowie von den autonomen Regionen Vorschläge gemacht, welche der im Entwicklungshaushalt vorgesehenen Projekte von internationalen Gebern finanziert werden sollen. Nachdem die Projektvorschläge den oben beschriebenen Planungszyklus

³⁰ So hat z.B. das Landwirtschaftsministerium für die landwirtschaftliche Sektorplanung 1995 ein neues Planungsprozedere eingeführt, das die Beteiligung der Bevölkerung verbessern und den Entscheidungsspielraum der lokalen Ebene vergrößern soll.

durchlaufen und von BAPPENAS endgültig genehmigt worden sind, werden sie im Frühjahr jedes Jahres von BAPPENAS in der Form des „Blue Book“ als offizielle Vorschläge der indonesischen Regierung den Geberorganisationen vorgelegt. Dabei haben natürlich nur ein Teil der Vorschläge eine reale Chance: das für das Haushaltsjahr 1996/97 vorgelegte „Blue Book“ umfasste 651 Projektvorschläge, die eine Geberfinanzierung in Höhe von über 20 Mrd. US-Dollar benötigt hätten, also mehr als das Vierfache der letztendlich bereitgestellten Mittel. In der Regel laufen parallel zum indonesischen Planungszyklus Gespräche und Verhandlungen mit den jeweiligen Geberorganisationen, so daß bei der Vorlage des „Blue Book“ häufig schon Klarheit darüber besteht, welche Projekte von welchen Gebern finanziert werden. Es ist aber auch nicht ungewöhnlich, daß Projektvorschläge erst aufgrund der Veröffentlichung im „Blue Book“ von Geberorganisationen aufgegriffen, und mit den zuständigen Institutionen diskutiert werden. Inwieweit Projektvorschläge in der vorgelegten Form vereinbart oder modifiziert werden, hängt vom Verlauf der Verhandlungen und Projektprüfungen ab. Das gleiche gilt für den Umfang der tatsächlichen Geberfinanzierung und der erforderlichen Gegenfinanzierung im indonesischen Haushalt. Vergleicht man die Entwicklung des Entwicklungshaushaltes im Verlaufe der letzten Jahre, so läßt sich eine leichte Reduzierung des geberfinanzierten Anteils feststellen. Dieser Trend soll sich nach dem Willen der indonesischen Regierung auch in den nächsten Jahren fortsetzen.

8.3 EZ und Verwaltung

Die Klassifizierung von Projekten der EZ als „Verwaltungsprojekte“ gestaltet sich schwierig: obwohl in der Regel die Mehrzahl der Entwicklungshilfeprojekte mit Institutionen der öffentlichen Verwaltung durchgeführt wird, sind sie nicht per se als „Verwaltungsprojekte“ zu bezeichnen, da häufig technisch-fachliche Fragen der Aufgabenerfüllung der individuellen Institution im Vordergrund stehen. Projekte, in denen die Verwaltung als System, oder aber die fachübergreifende Organisation und Arbeitsweise einzelner Verwaltungsinstitutionen im Mittelpunkt stehen, sind eher selten. Der vom Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen, UNDP, zusammengestellte „Development Cooperation Report Indonesia 1994“ weist unter der Rubrik „Development Administration/Public Administration and Management“ folgende Zahlen für die technische Zusammenarbeit aus (US-Dollar): 1990: 31,5 Millionen, 1991: 28,4 Millionen, 1992: 30,5 Millionen, 1993: 47,7 Millionen, 1994: 10,5 Millionen (geplant). Dies entspräche einem Anteil der Verwaltungszusammenarbeit an der technischen Zusammenarbeit insgesamt von zwischen 1,1 und 1,5 Prozent.

In der EZ mit Deutschland ist vor allem das im Innenministerium angesiedelte Projekt „Support for Dezentralisation Measures“ (SfDM) als Verwaltungsprojekt zu nennen, das mittels institutionenübergreifenden Maßnahmen die Durchführung der Dezentralisierungspolitik der Regierung fördern soll. Auch das bis 1994 im Finanzministerium angesiedelte Steuerberatungsprojekt läßt sich als „Verwaltungsprojekt“ klassifizieren. Seitens des DSE wird mit dem indonesischen Institut für öffentliche Verwaltung (LAN) ein auf fünf Jahre angelegtes Ausbildungsprogramm zur Verbesserung der Planungskapazitäten zentraler und regionaler Behörden durchgeführt. Im Rahmen des Programms „Integrierte Experten“ von CIM/GTZ arbeiten 5 der z.Zt. 35 vermittelten Fachkräfte im Bereich „Wirtschaftsplanung und öffentliche Verwaltung“.

Bei anderen Geberorganisationen hat sich bis 1993 vor allem UNDP um den Bereich der öffentlichen Verwaltung gekümmert: von 1990-93 führte UNDP mit dem Ministerium für Verwaltungsreform (MENPAN) ein Projekt „Assistance to Administrative Reform“ durch,

von 1990-1991 finanzierte UNDP ein Projekt „Managerial Skills Analysis and Development for Improvement of the Civil Service“.

9. Wichtige Literatur und Informationsquellen

Vorbemerkung:

Deutschsprachige Veröffentlichungen über öffentliche Verwaltung in Indonesien sind rar - in der Regel wird man für weiterführende Informationen auf englischsprachige Publikationen zurückgreifen müssen. Für einen ersten Überblick empfiehlt es sich auf jeden Fall, auf die Recherchedienste der Zentralen Dokumentation/Bibliothek der DSE in Bonn (kostenlos), und auf den Recherchedienst der Übersee-Dokumentation in Hamburg (geringe Gebühren) zurückzugreifen. Die Anschriften sind:

- a) Deutsche Stiftung für Internationale Entwicklung (DSE) - Zentrale Dokumentation/Bibliothek, Hans-Böckler-Strasse 5, 53225 Bonn, Tel. 0228-4001-0;
- b) Deutsches Übersee-Institut/ Übersee-Dokumentation, Referat Asien und Südpazifik, Neuer Jungfernstieg 21, 20354 Hamburg, Tel 040- 3562-598, Fax. 040- 3562-512 (email: duei@rrz.uni-hamburg.de, <http://www.rrz.uni-hamburg.de/duei-dok>)

Selbst in Indonesien sind Materialien, Statistiken und Quellen manchmal schwer erhältlich. Die Kooperativen der Verwaltungsinstitutionen sind häufig mit der Vermarktung von Veröffentlichungen beauftragt, und von daher gute Quellen für Informationen. Es empfiehlt sich ferner, Zwischenstopps in Singapore für die Suche nach australischen oder amerikanischen Veröffentlichungen zu nutzen.³¹ Das GTZ-Dezentralisierungsprojekt (SfDM) hat mittlerweile eine umfangreiche Sammlung mit Rechtsquellen, Studien und Berichten zum Thema Öffentliche Verwaltung, die nach Rücksprache mit dem Projektpersonal genutzt werden kann.³²

9.1 Verwendete Literatur

Beier, Christoph (1995)

Dezentralisierung und Entwicklungsmanagement in Indonesien

Beobachtungen zur politisch-administrativen und zur wissenschaftlichen Kommunikation: Ein systemtheoretischer Versuch.

Saarbrücken: Verlag für Entwicklungspolitik.

(im Buchhandel erhältlich)

Devas, Nick (1997)

Decentralization in Indonesia; in: *Public Administration and Development* Vol. 17 (1997), S. 351-367.

Government of Indonesia (GOI)

- (1989) Urban Institutional and Manpower Development Study (Final Report); Jakarta (Ministry of Home Affairs).

- (1991) 25 Tahun Pembangunan Pemerintah Orde Baru (25 Years Development of the

³¹ Selbst die Buchläden in Changi Airport in Singapore halten eine überraschende Zahl guter Bücher über Indonesien bereit - Bücher, die man in Indonesien selber vergeblich suchen wird.

³² SfDM, Ministry of Home Affairs, Jalan Veteran No. 7, Jakarta. Tel. 021-351 1584.

New Order-Government), Jakarta (Departement of Information).
- (1994) Pindato Kenegaraan Presiden Republik Indonesia, 16 Augustus 1994; Jakarta.

Halligan, John, and Turner, Mark (1995)
Profiles of Government Administration in Asia
Canberra: Australian Government Publishing Service.

Morfit, Michael (1986)
Pancasila Orthodoxy; in: MacAndrews 1986: 42-55.

Nasution, Anwar (1995)
Survey of Recent Developments, in: *Bulletin of Indonesian Economic Studies (BIES)*
(Canberra), Vol. 31 No. 2 (1995), S. 3-40.

Poppe, Manfred (1994)
Handlungsformen dezentraler Entwicklungsplanung - dargestellt am Beispiel Indonesiens
Dortmund: Institut für Raumplanung der Universität Dortmund (IRPUD)
(Dortmunder Beiträge zur Raumplanung 67).
(im Buchhandel erhältlich)

Rohdewohld, Rainer (1995)
Public Administration in Indonesia
Melbourne: Montech Pty. Ltd (for the Graduate School of Government, Monash University)
(über den Autor erhältlich)

Shah, Anwar, und Qureshi, Zia (1994)
Intergovernmental Fiscal Relations in Indonesia - Issues and Reform Options
Washington DC: World Bank
(World Bank Discussion Paper No. 239)

Sistem Administrasi Negara Republik Indonesia (SANRI)
(2 Bände)
Hrsg. von Lembaga Administrasi Negara (LAN)
Jakarta: PT Toko Gunung Agung 1996 (3. Auflage)
(in Jakarta im Buchhandel oder bei der LAN-Kooperative erhältlich)

Soedjati, J. Djiwandono (1997)
Elections in the Political System of the New Order; in: *The Indonesian Quarterly* (Jakarta)
Vol. XXV, No.2, S. 94-97.

Thoolen, Hans (1987)
Indonesia and the Rule of Law. Twenty Years of New Order Government.
London: Francis Pinter
(Study prepared by the International Commission of Jurists and the Netherlands Institute of Human Rights).

Warren, Carrol (1990)
The Bureaucratization of Local Government in Indonesia

Melbourne: Monash University (Centre for Southeast Asian Studies)

World Bank

- (1994) Indonesia - Sustaining Development. A World Bank Country Study. Washington D.C.
- (1995) Indonesia - Improving Efficiency and Equity. Changes in the Public Sector's Role. Washington D.C. (Report No. 14006-IND)
- (1997) Global Development Finance, Washington D.C.

9.2 Weiterführende deutschsprachige Literatur

Evers, Hans-Dieter (1985)

Zur Entwicklung der öffentlichen Verwaltung in Thailand, Malaysia und Indonesien; in: *ASIEN* No. 15 (1985), S. 111-117.

Evers, Hans-Dieter, und Schiel, Tilman (1988)

Strategische Gruppen - Vergleichende Studien zu Staat, Bürokratie und Klassenbildung in der Dritten Welt

Berlin: Dietrich Reimer Verlag

(im Buchhandel erhältlich)

Wessel, Ingrid (1991)

Kontinuität und Wandel in der indonesischen Beamtenschaft; in: *Asien, Afrika, Lateinamerika* (Berlin), Vol. 19 (1991) 3, S. 446-460

9.3 Weiterführende englischsprachige Literatur

Berger, Mark T. (1997)

Old state and new empire in Indonesia: debating the rise and decline of Suharto's New Order; in: *Third World Quarterly* Vol. 18 (1997) No. 2, S. 321-362.

Booth, Anne (1996)

The State and the Economy in Indonesia in the Nineteenth and Twentieth Century; in:

Lowry, Robert: *The Armed Forces of Indonesia*; Sydney: Allen and Unwin.

(im Buchhandel erhältlich)

Crane, Randall (1997)

The practice of regional development in Indonesia: resolving central-local coordination issues in planning and finance; in: *Public Administration and Development* Vol. 15 (1997), S. 139-149.

MacAndrews, Colins (ed.) (1986)

Central Government and Local Development in Indonesia

Oxford: Oxford University Press.

Macintyre, Andrew (1990)

Business and Politics in Indonesia

Sydney: Allen & Unwin Pty Ltd

(ASAA Southeast Asia Publications Series No. 21).

(im Buchhandel erhältlich)

Ramage, Douglas E. (1995)
Politics in Indonesia. Democracy, Islam and the Ideology of Tolerance
London/New York: Routledge.
(im Buchhandel erhältlich)

Sutherland, Heather (1979)
The Making of a Bureaucratic Elite
Singapore.

Uhlin, Anders
- (1993) Transnational democratic diffusion and Indonesian democracy discourses; in:
Third World Quarterly Vol. 14 (1993) No. 3, S. 517 - 544.
- (1995) Democracy and diffusion: transnational lesson drawing among Indonesian pro-
democracy actors; Lund 1995.

Vatikiotis, Michael R.J. (1994)
Indonesian Politics under Suharto. Order, development and pressure for change
London/New York: Routledge.
(im Buchhandel erhältlich)

9.4 Zeitschriften

Die enge Fixierung der deutschen Verwaltungswissenschaften auf die Verwaltung in Deutschland spiegelt sich leider auch in den einschlägigen verwaltungswissenschaftlichen Zeitschriften (wie z.B. *Die öffentliche Verwaltung*, *Die Verwaltung*, oder *Verwaltungsarchiv*) wider: nur selten hat man das Glück, einen Beitrag zu finden, der sich mit Verwaltungsstrukturen und -problemen in außereuropäischen Ländern beschäftigt. Lediglich die Zeitschrift *Verfassung und Recht in Übersee* (Nomos-Verlagsgesellschaft, Baden-Baden) hat einen internationalen Fokus.

Für generelle Informationen über Staat und Politik in Indonesien bieten sich die auf die Region bezogenen Zeitschriften an: *ASIEN* - Deutsche Zeitschrift für Politik, Wirtschaft und Kultur (herausgegeben von der Deutschen Gesellschaft für Asienkunde, Hamburg), das *Internationale Asienforum* (herausgegeben vom Arnold-Bergsträsser-Institut, Freiburg), die *Südostasieninformationen* (herausgegeben vom der Südostasien-Informationsstelle Essen), oder *Südostasien aktuell* (herausgegeben vom Institut für Asienkunde, Hamburg).

An relevanten englischsprachigen Fachzeitschriften ist an erster Stelle *Public Administration and Development* des Royal Institute of Public Administration (London) zu nennen, die explizit Verwaltung in Entwicklungsländern in den Mittelpunkt ihrer Beiträge stellt. Auch die vom Internationalen Institut für Verwaltungswissenschaften in Brüssel herausgegebene *International Review of Administrative Sciences* (Sage Publications, London) berichtet häufig über Verwaltungsentwicklungen im außereuropäischen Ausland. Als Abstract-Sammlung bietet sich an *Sage Public Administration Abstracts* (Sage Publications, London). Das von der Australian National University herausgegebene *Bulletin of Indonesian Economic Studies (BIES)* berichtet über die wirtschaftliche Entwicklung in Indonesien inklusive einer Analyse der öffentlichen Finanzen (Haushalt, öffentliche Verschuldung).

In Indonesien ist als englischsprachige Zeitschrift die vom Centre for Strategic and International Studies (CSIS) herausgegebene *The Indonesian Quarterly* zu nennen, die sowohl über wirtschaftliche, als auch politische Entwicklungen berichtet³³. In indonesischer Sprache sind zu nennen *Manajemem Pembangunan* (herausgegeben vom Institut für Öffentliche Verwaltung - LAN, Jalan Veteran No. 10, Jakarta 10110), *Bisnis & Birokrasi-Jurnal Ilmu Administrasi dan Organisasi* (herausgegeben vom verwaltungswissenschaftlichen Institut der Universitas Indonesia - Gedung B Lt.2, FISIP UI, Depok, Jakarta 16424), sowie die von BAPPENAS herausgegebene *Perencanaan Pembangunan* (Unit KORPRI BAPPENAS, Jl. Taman Suropati No. 2, Jakarta 10310).³⁴

9.5 Elektronische Informationsquellen

Die Entwicklung des Internet ist auch an den indonesischen Verwaltungsinstitutionen nicht vorbeigegangen, und hat dazu geführt, daß viele Ministerien und zentralen Einrichtungen *websites* unterhalten. Qualität und Informationsgehalt sind sehr unterschiedlich, und in einer ganzen Reihe von Fällen wird man außer dem Hinweis "under construction" nicht viel Verwertbares finden. Ein Versuch lohnt sich aber allemal, denn die Entwicklung neuer und Verbesserung bestehender *websites* vollzieht sich sehr rasch, und auch die folgenden Hinweise auf einige existierende *websites* des öffentlichen Sektors³⁵ mögen zum Zeitpunkt der Drucklegung schon wieder unvollständig bzw. überholt sein:

- *www.inn.bppt.go.id* bezeichnet sich als "Indonesian homepage" und bietet eine Reihe von generellen Informationen über Staat und Politik: den Text der Unabhängigkeitserklärung findet man hier ebenso wie Erläuterungen über die Staatsphilosophie *Pancasila* und über die Verfassung von 1945. Querverweise zu anderen *websites* des öffentlichen Sektors machen diese Adresse auch zu einem sinnvollen Einstieg für weitere Recherchen. (Englisch)
- *www.deptan.go.id* ist die *website* des Landwirtschaftsministeriums. Sie enthält Informationen über den Aufbau des Ministeriums, und verweist auf andere *websites* zum Thema Landwirtschaft. Viele Einzelseiten sind noch "under construction". (Indonesisch/Englisch)
- *www.pdk.go.id*: das Ministerium für Erziehung und Kultur. Enthält sehr viele und aktuelle Statistiken zum Bildungssystem in Indonesien, sowie Informationen zum Aufbau des Bildungswesens. (Englisch)
- *www.2.bonet.co.id/dephut*: das Forstministerium. Enthält Informationen über die Aufgabe ("mission") und die Gliederung des Ministeriums, der Zugriff auf die einzelnen Seiten für die Hauptabteilungen war jedoch nicht möglich. Gut die Darstellung der Forestry Research and Development Agency. (Zweisprachig). Es gibt auch *websites* der dem Forstministerium unterstehenden staatlichen Holzfirmen, wie z.B. der PT. Inhutani I in Ost-Kalimantan (*www.inhutani1.co.id*) mit allerdings geringem Informationsgehalt.

³³ Sowohl *BIES* und *The Indonesian Quarterly* können beim CSIS (Jl. Tanah Abang III/23-27, Jakarta 10160) abonniert werden.

³⁴ Die genannten Zeitschriften sind in der Regel auch in den Buchläden zu finden.

³⁵ Als Einstieg in die Suche empfehlen sich zwei indonesische *websites*, die auf andere *websites* in Indonesien verweisen: *www.bimasakti.com* und *mawar.inn.bppt.go.id*. Eine hervorragende Informationsquelle ist auch die von der Australian National University unterhaltene „Virtual Library“ mit vielfältigen Verweisen auf Indonesien-bezogene *websites* (*www.coombs.anu.edu.au/WWWVLPages/IndonPages/WWWVL-Indonesia.html*). Die Kategorie „Government, NGOs and Institutional Sites“ listet eine Reihe von Ministerien, Regierungsinstitutionen und Umweltorganisationen auf.

- *www-indag.dprin.go.id*. das Ministerium für Industrie und Handel. Zugriff war leider nicht möglich, auch das Informationszentrum des Ministeriums (*Pusdata*) konnte auf seiner website *www.dprin.go.id* nicht erreicht werden.
- *www.inn.bppt.go.id/government/bpis/bpis.html--*: die Agency for Strategic Industries (BPIS), die von Technologieminister Habibie geführt wird, und der mehr als zehn der wichtigsten öffentlichen Unternehmen im Bereich Technologie und Verkehr unterstehen. Die *website* gibt einen guten Überblick über BPIS und die angeschlossenen Unternehmen, die über *links* auf ihren eigenen *websites* zu erreichen sind. (Englisch)
- *www.pu.go.id* - die *website* des Ministry of Public Works mit Informationen über das Ministerium, Angaben über Infrastrukturentwicklung in Indonesien, Gesetzestexten und Informationen für potentielle Investoren im Infrastrukturbereich. (Englisch und Indonesisch)
- *www.lipi.go.id* - die *website* des Staatlichen Forschungsinstituts LIPI mit Informationen über den Aufbau und Aktivitäten von LIPI. Noch nicht sehr ertragreich, aber im Aufbau begriffen.(Englisch)
- *www.telkom.go.id* - das Ministerium für Post, Tourismus und Telekommunikation. Leider war die *website* zum Zeitpunkt der Recherche nicht zugänglich.
- Das Außenministerium ist unter *www.dfa-deplu.go.id* zu finden (Zugriff war leider nicht möglich, die *website* soll aber Informationen über die indonesische Außenpolitik, Presse-erklärungen und Stellungnahmen zu internationalen Ereignissen enthalten).
- *www.hankam.go.id* ist die *website* des Verteidigungsministeriums mit Informationen über die Struktur und Aufgaben der Streitkräfte, und aktuelle Diskussionen (Indonesisch).
- Das Statistische Zentralbüro ist unter *www.bps.go.id* zu erreichen und veröffentlicht Daten und Statistiken zu Indonesien (Zugriff war zum Zeitpunkt der Recherche leider nicht möglich).
- Eine der besten *websites* unterhält das National Development Information Office (NDIO) (*www.ndio.co.id*). Neben aktuellen Regierungserklärungen zur wirtschaftlichen Entwicklung (z.B. im Zusammenhang mit der dramatischen Abwertung des Rupiah seit August 1997) bietet die *website* monatliche Zusammenfassungen der wichtigsten ökonomischen Daten, Analysen einzelner Wirtschaftssektoren, Informationen für Direktinvestoren mit ausführlichen Erläuterungen, und umfangreiches statistisches Material (Englisch).

Auch einige der Provinzen nutzen das Internet zur Information. Zu empfehlen ist die *website* der Stadtverwaltung Jakarta (*www.jakarta.dki.go.id*) mit umfassenden Informationen über Legislative und Exekutive (inklusive der Namen der Spitzenbeamten), regionale Rechtsvorschriften, den lokalen öffentlichen Dienst, sowie Wirtschaft- und Infrastruktur (wer schon immer die Zahl der in Jakarta lizenzierten Taxis erfahren wollte: hier ist die Quelle!). Traurig dagegen die Darstellung der Provinz Aceh (*http://aceh.org.govern.htm*): außer dem Bild des Gouverneurs fand sich nur ein mehrzeiliger Absatz über die geographische Gliederung der Provinz. (Beide in englisch).

Informationen über die Zielsetzungen, Aufbau und Funktionäre der Regierungspartei findet man unter *www.golkar.or.id* (Indonesisch). Auch die anderen beiden Parteien haben im Vorfeld der Wahlen vom März 1997 *websites* eingerichtet, die PPP unter *www.ppp.or.id*, und die PDI unter *www.banteng.org/* (beide ebenfalls nur auf Indonesisch).

Informationen über Struktur und Arbeitsweise des Justizsystems (allerdings mit z.T. schon älteren Zahlen) finden sich unter *gopher://emailhost.ait.ac.th:70/00/AsiaInfo/Cou*. Die

Internationale Parlamentarische Union (IPU) veröffentlicht Einzelheiten über die Struktur und Arbeitsweise des indonesischen Parlaments, sowie über die Wahlen vom März 1977 (www.ipu.org:80).