

FOCUS ASIEN

Schriftenreihe des Asienhauses

Soziale Sicherheit und Demokratisierung in Indonesien

Rolf Jordan (Hrsg.)



Die Meinungen, die in den vom Asienhaus herausgegebenen Veröffentlichungen geäußert werden, geben ausschließlich die Auffassung der Autoren wieder.

Weitere FOCUS Asien dieses Projekts, die bereits erschienen sind:

- Kristin Kupfer (Hg.): Sozialer Sprengstoff in China? Dimensionen sozialer Probleme in der Volksrepublik. Focus Asien 17, 2004
- Susanne Dörflinger; Rolf Jordan (Hg.): Gesundheit für alle? Asiens Gesundheitssysteme unter Veränderungsdruck. Focus Asien 18, 2004
- Niklas Reese: Armut unter Palmen. Soziale Sicherheit, Bildung und Gesundheit in den Philippinen. Focus Asien 24, 2005

im Erscheinen:

- Rolf Jordan (Hg.): Sozialer Staat? Zur Kritik staatlicher Sozialpolitik in Ost- und Südostasien. Focus Asien 23, 2005
- Ulrike Bey (Hg.): Armut im Land der Goldenen Pagoden. Soziale Sicherheit, Gesundheit und Bildung in Burma. Focus Asien 26, 2005

Internetadresse des Forschungsprojekts: <http://www.asienhaus.de/sozialprojekt>

Preis: 5,- €

Erstellung und Druck dieser Publikation wurde gefördert von der InWEnt gGmbH, aus den Mitteln des BMZ und der NRW-Stiftung Umwelt und Entwicklung.

© Dezember 2005, Asienstiftung, Essen

Abdruck und sonstige publizistische Nutzung sind erwünscht. Sie sind jedoch nur unter Angabe des Verfassers und der Quelle gestattet.

Asienstiftung für das Asienhaus Essen, Bullmannau 11, 45327 Essen

Telefon: +49 . 201 . 830 38-38; Fax: +49 . 201 . 830 38-30;

asienstiftung@asienhaus.de

<http://www.asienhaus.de>

ISSN 1435-0459

ISBN 3-933341-33-7

Soziale Sicherheit und Demokratisierung in Indonesien

Rolf Jordan (Hrsg.)

Armut, soziale Unsicherheit und Globalisierung – Für die Stärkung sozialer Sicherheit

Armut und soziale Unsicherheit sind globale Probleme, die auch in vielen asiatischen Ländern eine starke Ausprägung haben. Globalisierung, eine weltmarktorientierte Liberalisierung und die zunehmende Privatisierung bisher staatlicher Dienstleistungen markieren wichtige Rahmenbedingungen, die zu einer Verschärfung dieser Problematik beigetragen haben. Vor allem in der Folge der Asienkrise ist es bei vielen nationalen Regierungen und internationalen Institutionen zu einem Umdenken in Bezug auf die Notwendigkeit sozialer Sicherungssysteme gekommen. Längst hat sich auch hier die Einsicht durchgesetzt, dass soziale Probleme nicht durch das Wirken von Marktkräften allein gelöst werden können und staatliche Interventionen unverzichtbar sind. Zugleich haben aber in den letzten Jahren vielfältige zivilgesellschaftliche Aktivitäten bei der Schaffung sozialer Sicherheit an Bedeutung gewonnen. Ihre Beteiligung an wichtigen Entscheidungsprozessen gilt heute als unabdingbar. Ihre Initiativen zum Aufbau sozialpolitischer Strukturen tragen nicht selten entscheidend dazu bei, fehlende staatliche Angebote zu ergänzen und negativen Auswirkungen staatlicher Sozialpolitik entgegen zu wirken.

Mit dem Projekt „Armut, soziale Unsicherheit und Globalisierung – Für die Stärkung sozialer Sicherheit“ greift das Asienhaus Fragen der Überwindung von Armut und sozialer Unsicherheit und der Schaffung sozialer Sicherheit in Asien auf. Ziel ist es, Informationen über Aktivitäten zivilgesellschaftlicher Akteure und sozialer Bewegungen in asiatischen Ländern bereitzustellen. Dabei sollen Verbindungen zwischen diesen Akteuren und Initiativen in Nordrhein-Westfalen hergestellt werden.

Damit tragen wir dazu bei, die Forderungen nach einer pro-aktiven deutschen und europäischen Politik in diesem Bereich zu stärken und Initiativen und Positionen aus der asiatischen Zivilgesellschaft mit jenen in Deutschland in Kontakt zu bringen. So wird ein Beitrag zur Auslotung gemeinsamer Positionen und Aktivitäten geleistet. Mit dem Projekt wollen wir zudem dazu beitragen, die Bedeutung der asiatischen Region für die Diskussion globaler Fragen zu verdeutlichen.

Mit diesem Projekt soll der Dialog zwischen den sozialen Bewegungen in Asien und Deutschland über die Möglichkeiten und die Notwendigkeit der politischen Gestaltung gefördert und zugleich ein stärkerer Transfer in entsprechende Diskurse bei uns geleistet werden. Das Projekt richtet sich dabei an:

- Verantwortliche in Politik und in Organisationen der Entwicklungszusammenarbeit
- Multiplikatoren in Organisationen der politischen und gewerkschaftlichen Bildungsarbeit
- Netzwerke und soziale Bewegungen, die sich mit Fragen der sozialen Sicherheit befassen.

Projektzeitraum: 1.11.2004 - 31.10.2006



Die Realisierung dieses Projektes wurde möglich gemacht durch die Nordrhein-Westfälische Stiftung für Umwelt und Entwicklung in Bonn.

Inhaltsverzeichnis

Rolf Jordan

Soziale Sicherheit in Indonesien. Anmerkungen zu Armut, Gesundheit
und Bildung 5

Djuni Thamrin

Die Stärkung des sozialen Absicherungssystems in Indonesien
Auf dem Weg zu einem erweiterten Menschenrechtsbegriff 15

Christoph Schuck

Indonesien: Eine Demokratie ohne soziale Verantwortung 25

Akhmad Bayhaqi

Soziale Sicherung in Indonesien: Die Rolle der NROs im Bildungssektor 37

Bernd Schramm, Jean-Olivier Schmidt und Jan-Evert Van Lente

Der Aspekt der sozialen Sicherheit in der internationalen
Entwicklungszusammenarbeit und dessen Umsetzung in Indonesien 49

Zely Ariane

Die Politik des Neoliberalismus und ihre Folgen für die Bevölkerung Indonesiens 61

Die Autoren 71

Soziale Sicherheit in Indonesien. Anmerkungen zur Armut, Gesundheit und Bildung

Von Rolf Jordan

Einleitung

Indonesien gehört zu den ärmsten Ländern Südasiens. Dies ist nicht zuletzt im Zusammenhang der Tsunami-Katastrophe deutlich geworden, als die enormen sozialen Probleme besonders deutlich zu Tage traten. Zwischen 1980 und 1997 verzeichnete die Wirtschaft Indonesiens hohe Wachstumsraten und eine Ausweitung der industriellen Produktion. Aufgrund dieser Entwicklung gelang es bis Mitte der 1990er Jahre, die Zahl der nach offiziellen Berechnungen unterhalb der Armutsgrenze lebenden Menschen von ca. 42,3 Millionen (28,6% der Bevölkerung) auf 22,5 Millionen (11,3%) zu verringern. Durch die schwere Wirtschafts- und Finanzkrise 1997/98, in deren Folge es in Indonesien unter anderem zum Verlust von Hunderttausenden von Arbeitsplätzen vor allem in den Exportindustrien kam, ist es jedoch rasch wieder zu einem deutlichen Anstieg dieses Anteils auf ca. 24% gekommen.

der Anteil der ‚Armen‘ 1999 bei 14,1%, während das *National Socio-Economic Household Survey* (SUSENAS) diesen Anteil mit 28,3% angab. Bereits dies zeigt die Bandbreite, in der sich solche statistischen Angaben zum Problem der Armut in Indonesien bewegen und die daher kaum dazu geeignet sind, ein differenziertes Bild der Armut in diesem Land zu zeigen. Völlig unbeachtet bleibt dabei unter anderem die binnensstrukturelle Differenzierung der als ‚arm‘ eingestufteten Bevölkerung und die Frage, wie sich die konkrete Lebenssituation dieser Menschen – etwa im Unterschied zwischen Stadt und Land – konkret gestaltet.

Ein erster Eindruck von den sehr ungleichen Lebensbedingungen in Indonesien lässt sich aus jenen

zeigt. Zwischen 1990 und 1996 stieg der Indexwert von 0,32 auf 0,36 an, bevor er in den Jahren nach Beginn der Finanzkrise wieder leicht auf Indexwerte von 0,32 (1998) bzw. 0,31 (1999) zurück ging. Die gesellschaftlichen Reichtumsstrukturen haben sich in der Krise – als Ausdruck einer weit reichenden ‚Verarmung‘ breiter Bevölkerungsschichten – wieder stärker angeglichen; die Wirtschaftskrise hat weite Teile der Bevölkerung gleichermaßen getroffen und zu einer Verarmung eines Großteils der Menschen geführt.

Trotz einer Verringerung des Wohlstandsgefälles insgesamt liegt der Anteil der Armen im ländlichen Bereich weiterhin deutlich höher als in den Städten und im Zuge einer allmählichen wirtschaftlichen Erholung vor allem im

Tabelle 1: Armut und ungleiche Einkommensverteilung (1990-2001)

	1990	1993	1996	1998	1999	2001
Gini-Index						
Stadt	0,34	0,33	0,36	0,33	0,33	0,34
Land	0,25	0,26	0,27	0,26	0,24	0,25
Insgesamt	0,32	0,34	0,36	0,32	0,31	0,33
Anteil der Armen						
Stadt	16,8%	13,5%	9,7%	21,9%	20,0%	9,8%
Land	14,3%	13,7%	12,3%	25,7%	25,9%	25,0%
insgesamt	15,1%	13,7%	11,3%	24,2%	23,6%	18,4%

(1990-1999: Tambunan u. Purwoko 2002; 2001: Weltbank 2003)

Armut und soziale Ungleichheit in Indonesien

Dabei schwanken die Angaben zum Ausmaß von Armut allerdings je nach Berechnungsgrundlage und politischer Ausrichtung der Erfassung noch einmal beträchtlich. So lag nach Angaben der Weltbank

Statistiken gewinnen, die Angaben zur Verteilung des gesellschaftlichen Reichtums machen. Bereits während der Phase des wirtschaftlichen Wachstums hat sich der Grad der Ungleichverteilung von Einkommen und Besitz vergrößert, wie etwa ein Blick auf die Entwicklung des Gini-Index seit 1990

städtischen Bereich hat die ungleiche Verteilung des gesellschaftlichen Reichtums bereits wieder zugenommen. Tabelle 1 zeigt die deutlich unterschiedliche Entwicklung von Armut in städtischen und ländlichen Regionen. Vor allem seit Ende der 1990er Jahre und in Folge der Asienkrise liegt der An-

teil der Armen im ländlichen Bereich deutlich höher als in den Städten, während hier gleichzeitig die Einkommensunterschiede (Gini-Index) niedriger ausfallen als in den Städten, wo das Wohlstandsgefälle weiterhin sehr hoch ist. Nach neueren Angaben der Weltbank ist es in den letzten Jahren vor allem in den Städten zu einem deutlich Rückgang der offiziell als ‚arm‘ geltenden Haushalte gekommen, während ihr Anteil im ländlichen Raum nahezu konstant geblieben ist.

Deutliche Unterschiede hinsichtlich der Verteilung der verfügbaren Haushaltseinkommen sind auch zwischen einzelnen Provinzen des Landes festzustellen. Während für ‚arme‘ Provinzen wie Maluku oder West-Nusatenggara Indexwerte von 0.25 bzw. 0.28 angegeben werden, liegt der Gini-Index in Städten wie Jakarta oder Yogyakarta mit Werten von 0.39 bzw. 0.41 deutlich über dem Landesdurchschnitt.

Vor allem unmittelbar nach Beginn der Wirtschaftskrise versuchte die Regierung Indonesiens, mit spezifischen Hilfsprogrammen all jenen finanzielle Unterstützung zu gewähren, die von den bestehenden und aufgrund ihrer begrenzten Ressourcenausstattung und Reichweite unzureichenden Sicherungssystemen nicht erfasst wurden oder durch die Krise aus diesen auf den formellen Beschäftigungssektor beschränkten Systemen ausgeschlossen wurden. Die von den internationalen Kreditgebern nach 1997 eingeforderten ‚Strukturanpassungsmaßnahmen‘ haben auf diese Situation nicht nur in keiner Weise angemessen reagiert. Sie haben vielmehr noch zusätzlich zu einer Verschlechterung der Einkommenssituation eines Großteils der Bevölkerung beigetragen.

Die Zunahme der Armut in den Städten und auf dem Land sowie der rapide Abbau von Beschäftigungsmöglichkeiten im formalen Sektor hat die Lebensbedingungen vieler Menschen seit Ende der 1990er Jahre weiter verschlechtert und unter anderem den Zugang zu Gesundheitsdienstleistungen und zum Bildungssektor für weite Teile der Bevölkerung eingeschränkt. Die unzureichenden Strukturen staatlicher Sicherung und deren weitere Einschränkung im Zuge der Asienkrise haben noch zusätzlich zu einer Verschlechterung der sozialen Situation vieler Menschen beigetragen.

Strukturen der staatlichen Sozialversicherung

Die aktuellen Strukturen der staatlichen Sozialversicherung gehen im wesentlichen auf die Anfang der 1970er Jahre aufgelegten Programme zur sozialen Absicherung von Beschäftigten zurück. 1970 wurden hierzu drei Sozialversicherungsprogramme aufgelegt: ASTEK (*Asuransi Sosial Tenaga Kerja*) als ein Programm für Arbeiter im Privatsektor und Beschäftigte von Staatsbetrieben, TASPEN (*Tabungan Asuransi Pegawai Negeri*), das für Angestellte im öffentlichen Dienst konzipiert ist, sowie ASABRI (*Asuransi Sosial Angkatan Bersenjata Republik Indonesia*) für Angehörige der Streitkräfte und ihre Familien. Daneben existiert in Indonesien mit dem Programm *Jasa Raharja* auch eine Sozialversicherung für die breite Masse der Bevölkerung. Allerdings fehlen bis heute soziale Sicherungsleistungen wie Lohnfortzahlung im Krankheitsfall, Mutterschaftsurlaub und Schwangerschaftsvorsorge für berufstätige Frauen. Gerade die Asienkrise hatte darüber hinaus die Aufmerksamkeit auf das Fehlen eines Ver-

sicherungsschutzes gegen Arbeitslosigkeit gelenkt, das zumindest den Beschäftigten des formalen Sektors eine Grundsicherung hätte bieten können. Daneben verfügt Indonesiens

Sozialversicherungssystem bisher noch nicht über umfassende öffentliche Pensionsfonds, die weiten Teilen der Bevölkerung zu Gute kommen. Die Planungen richten sich hier aktuell – auch unterstützt durch internationale Entwicklungshilfe – vor allem auf eine stärkere Einbeziehung privater Versicherungsmodelle als Ergänzung zum bestehenden

JAMSOSTEK *Provident Fund*. Damit würde jedoch das Problem, dass die bestehenden Alterssicherungssysteme fast ausschließlich Beschäftigte im formalen Sektor umfassen und die große Zahl der Beschäftigten im informellen Sektor nur in geringem Maße hiervon profitieren, nicht gelöst.

Ebenso fehlt bisher eine soziale Absicherung während der Schwangerschaft berufstätiger Frauen. Die Festschreibung von Mutterschaftsgeld erfolgt derzeit im Rahmen der bestehenden Sozialversicherung und richtet sich vor allem an weibliche Beschäftigte im formalen Sektor. Auch im Bereich der Arbeitslosenversicherung steht die Entwicklung entsprechender Versicherungssysteme bisher noch aus. Im Rahmen von JAMSOSTEK ist auch hier eine Ausweitung der bisherigen Versicherungsleistungen geplant, deren Finanzierung – vor allem in Hinsicht auf die von Arbeitgebern und Arbeitnehmern zu zahlenden Beiträge – jedoch noch nicht geklärt ist.

1992 wurde im Rahmen einer neuen Sozialgesetzgebung (*Social Security Act*) mit JAMSOSTEK (*Jaminan Sosial Tenaga Kerja*) die aktuelle Form der Sozialversicherung für Beschäftigte in privaten und staatlichen Unternehmen

geschaffen und gegenüber dem bisher bestehenden Programm ASTEK um Leistungen im Bereich der Gesundheitsversorgung (JPK: *Jaminan Pemeliharaan Kesehatan*) erweitert. Die Beiträge zur Sozialversicherung JAMSOSTEK liegen – abhängig von Einkommen und Familienstand der Beschäftigten – zwischen 7% und 12% der Gehälter und werden als Arbeitgeberanteile abgeführt. Lediglich für die als Zwangssparsystem konzipierte Rentenversicherung werden zusätzlich 2% als Arbeitnehmeranteil abgeführt.

Allerdings ist die Reichweite auch dieses Programms nur gering, da JAMSOSTEK lediglich Beschäftigte des formellen Sektors erreicht. Während Angestellte im öffentlichen Dienst (und hierzu sind auch Angehörige der Streitkräfte zu zählen) ausnahmslos von den Leistungen der Sozialversicherung (TASPEN) erreicht werden, sind es bei den Beschäftigten des nicht-staatlichen, privaten Sektors nur wenig mehr als 10%. Der Anteil der von den entsprechenden Sozialversicherungsleistungen erreichten Beschäftigten im informellen Bereich liegt dagegen noch unter 5% (alle Angaben für 2000).

Hinsichtlich der Reichweite und der Ressourcenausstattung der staatlichen Sozialversicherung JAMSOSTEK lassen sich im wesentlichen folgende Probleme feststellen. Auch im formalen Sektor ziehen es viele Unternehmen häufig vor, ihre Beschäftigten bei privaten Versicherern anzumelden, um so die Angebote der staatlichen Gesundheitsversorgung zu umgehen. Zugleich wird von den Unternehmen nicht selten nur ein Teil der Beschäftigten in der staatlichen Sozialversicherung angemeldet. Vor allem die große Zahl der Teilzeitbeschäftigten und Saisonarbeiter ist hiervon oftmals betroffen. Viele

Arbeitgeber umgehen die Versicherungspflicht für ihre Beschäftigten auch dadurch, dass sie auf Beschäftigte aus Subunternehmen zurück greifen, um so die Zahl der im Unternehmen selbst Beschäftigten zu senken, da Unternehmen mit weniger als 10 Beschäftigten von der Versicherungspflicht ausgenommen. Insgesamt führt dies dazu, dass die von JAMSOSTEK bereitgestellten Leistungen auch für die Beschäftigten, die von den staatlichen Sicherungssystemen erfasst werden, zumeist nicht ausreichend sind.

Wesentlich gravierender ist jedoch der Umstand, dass das Sozialversicherungssystem JAMSOSTEK Leistungen lediglich für Beschäftigte des formalen Sektors bereitstellt, während gleichzeitig der Großteil der Beschäftigten im informellen Sektor Indonesiens zu finden ist. Die Mehrheit der Beschäftigten wird somit von den staatlichen Sicherungssystemen nicht oder nur sehr unzureichend erreicht.

Probleme des informellen Sektors

Im formellen Sektor ist derzeit etwa ein Drittel aller Erwerbspersonen beschäftigt, während die überwiegende Mehrheit der Beschäftigten dem informellen Sektor zugerechnet werden muss. Nach Angaben der ILO sind etwa 22 Millionen Menschen im städtischen formalen Sektor beschäftigt, die entsprechende Zahl der im ländlichen Bereich Beschäftigten liegt dagegen bei etwa 13 Millionen. Im Gegensatz dazu sind von den etwa 59 Millionen Menschen im informellen Sektor mehr als 70% (oder 41,5 Millionen) im ländlichen Raum zu finden (ILO 2004).

Bisher fehlen jedoch verbindliche Kriterien für die Definition des ‚informellen Sektors‘, so dass Angaben über dessen Umfang und Struktur stark von den jeweiligen Definitionen in den Ländern selbst abhängen. Dies gilt auch für Indonesien. In Anlehnung an die Definition der ILO können im Kontext sozialer Sicherungssysteme folgende Kriterien als sinnvoll erscheinen: reguläre Beschäftigungsverhältnisse ohne gesetzlichen Sozialversicherungsschutz; unregelmäßige Einkommensmöglichkeiten, etwa bei Saisonbeschäftigung; sowie Arbeitslosigkeit. Dagegen umfasst der informelle Sektor nach der Definition der Statistikbehörde Indonesiens (BPS: *Biro Pusat Statistik*) vor allem sogenannte ‚self-employed workers‘ und deren mit-helfende Familienangehörige, und lässt somit wesentliche Beschäftigungsbereiche außen vor.

In den städtischen Ökonomien, wo der Anteil der im informellen Sektor Beschäftigten etwa 46% beträgt, spielt informelle Beschäftigung eine wichtige Rolle – sowohl in Hinsicht auf die hier erzielten Einkommen, als auch in Bezug auf den Umfang der gebotenen Beschäftigungsmöglichkeiten. Dies gilt besonders seit Ende der 1990er Jahre, als eine große Zahl von Entlassungen im formellen Sektor zu verzeichnen waren und viele Menschen aus ihren formalen Beschäftigungsverhältnissen gedrängt wurden.

Ein Grund für die Bedeutung des informellen Sektors ist vor allem die nur geringe Zunahme an Beschäftigungsmöglichkeiten im formellen Sektor. Trotz rapiden Wirtschaftswachstums in den 1990er Jahren liegt die Zahl der im formellen Sektor geschaffenen Arbeitsplätze unter jener der auf den Arbeitsmarkt drängenden Erwerbspersonen insgesamt. Wäh-

rend der Wirtschaftskrise Ende der 1990er Jahre ist die Arbeitslosigkeit daher deutlich angestiegen.

Besonders Frauen sehen sich aufgrund ihres geringeren Beschäftigungsanteils im formalen Sektor deutlichen Benachteiligungen im Zugang zu den sozialen Sicherungssystemen des Landes gegenüber. Die Zahl der im formalen Sektor beschäftigten Frauen ist geringer als die ihrer männlichen Kollegen, während sich dieses Verhältnis im informellen Sektor nahezu umkehrt. Dies ist vor allem darauf zurück zu führen, dass Frauen in der Regel über schlechtere berufliche Qualifikationen verfügen und somit nur schwer Zugang zum formellen Beschäftigungssektor finden.

Damit sind Geschlechterunterschiede im Zugang zu den bestehenden (staatlichen) sozialen Sicherheitssystemen direkt verknüpft mit der Frage nach dem Zugang zum formalen Beschäftigungssektor. Erst wenn es gelingt,

indirekt sozialstaatliche Leistungen für diesen Personenkreis zur Verfügung stellt. Eines dieser Programme ist das *Presidential Decree Program for Least Developed Villages* (IDT: Inpres Des Tertinggal), das neue Einkommensmöglichkeiten vor allem in den am wenigsten ‚entwickelten‘ Regionen des Landes bereitstellen soll. Zu diesem Zweck wurden bereits vor der Asienkrise jährlich umgerechnet etwa 200 Millionen US-\$ an Fördermitteln durch das von der staatlichen Entwicklungsbehörde BAPPENAS umgesetzte Programm in diese Regionen transferiert.

Das ‚Entwicklungsprogramm‘ wird begleitet durch Programme des Wohlfahrtsministeriums DEPSOS, etwa im Bereich der gezielten Unterstützung ‚armer‘ Familien in diesen Regionen oder der finanziellen Förderung sogenannter *Collective Economic Activity Groups* (KUBE: Kelompok Usaha Bersama Ekonomi) in den Dörfern. Bis 1994 verfolgte das Arbeits-

Reform der staatlichen Sozialversicherung

Reformmaßnahmen im Bereich der Sozialversicherung für Beschäftigte liegen heute in den Händen einer Reihe von Ministerien. Hierzu gehören das Gesundheitsministerium (DEPKES), das Wohlfahrtsministerium (DEPSOS), das Ministerium für Arbeit und Transmigration (DEPNAKERTRANS) sowie das Finanzministerium (MENKEU). Die staatliche Sozialversicherung wurde im Rahmen dieser Reformbemühungen mittlerweile in ein eigenständiges Unternehmen mit neuer Rechtsform (PT JAMSOSTEK) umgewandelt. Als staatliches Unternehmen untersteht JAMSOSTEK mittlerweile der Finanzaufsicht des Finanzministeriums (MENKEU). Als regierungseigenes Kapitalunternehmen ist PT JAMSOSTEK verpflichtet, an die Anteilseigner – als größter hiervon das Finanzministerium selber – Dividenden

auszuschütten und somit gewinnorientiert zu wirtschaften.

Die Umwandlung der staatlichen Sozialversicherung in eine Kapitalunternehmen hat bisher eine Reihe von Problemen zur Folge. So ist das Unternehmen, das für die Umsetzung der Sozial-

versicherungsprogramme zuständig ist, aufgrund seiner Rechtsstruktur nicht in der Lage, andere Unternehmen und Arbeitgeber dahin gehend zu überprüfen, ob sie korrekte Angaben zum Umfang der Beschäftigung und zur Lohn- und Gehaltsstruktur machen, die die Grundlage für die Beitragszahlungen zur Sozialversicherung darstellen. Dies führt nicht selten zur Nichtbeachtung der von PT JAM-

Tabelle 2: Beschäftigungsanteile im städtischen informellen Sektor (1980 - 1999)

Jahr	Männer (%)	Frauen (%)	Beschäftigung insg. (%)
1980	39,2	51,2	42,7
1985	38,2	51,8	42,6
1990	40,6	51,4	44,4
1995	36,7	44,8	39,5
1999	42,4	52,0	45,9

(Tambunan & Purwoko 2002)

bestehende Angebote der sozialen Sicherungssysteme des Landes auch auf den informellen Sektor und die dort beschäftigten Menschen auszudehnen, werden diese Angebote auch für eine große Zahl von berufstätigen Frauen erreichbar sein.

Da JAMSOSTEK Beschäftigte im informellen Sektor nicht erreicht, hat die Regierung in den letzten Jahren eine Reihe von Programmen aufgelegt, die zumindest

ministerium (DEPNAKERTRANS) darüber hinaus mit so genannten Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen das Ziel, Einkommensmöglichkeiten für besonders Bedürftige im Niedriglohnssektor bereit zu stellen. Dieses Programm ist jedoch mittlerweile zugunsten einer stärkeren Konzentration auf Aus- und Weiterbildungsprogramme eingestellt worden.

SOSTEK vorgegebenen Bestimmungen durch die Unternehmen. Seit Beginn der Demokratisierung des Landes 1998 ist auch ein stärkeres Bewusstsein für die Kontrolle staatlicher Behörden und Unternehmen im Umgang mit öffentlichen Mitteln zu beobachten. Dies betrifft auch die Aktivitäten von PT JAMSOSTEK. Kritik wird unter anderem daran geäußert, dass über die Unternehmenspolitik und die Bilanzen des Unternehmens nur wenige Informationen zu erhalten sind. Trotz der Publikation einer Reihe von Unternehmensbroschüren und -mitteilungen gilt die Unternehmensführung und damit auch die Bilanzsituation der staatlichen Sozialversicherung als wenig transparent. Dies erscheint in so fern besonders problematisch, als das Problem der Korruption in den letzten Jahren weiter zugenommen hat. Auch gegenüber PT JAMSOSTEK werden immer wieder Vorwürfe laut, Mittel, die für die Altersversorgung der Versicherten vorgesehen sind, für kostspielige Unternehmensprojekte zu verschwenden. Der Umwandlung der staatlichen Sozialversicherung JAMSOSTEK in ein Unternehmen entspricht einer offiziellen Politik, die die Wahrnehmung staatlicher Aufgaben im Bereich der sozialen Sicherung auf ein Minimum begrenzt und entsprechende Programme staatlichen Unternehmen und Agenturen außerhalb der Zuständigkeit von Ministerien zu übertragen versucht. Ausnahmen bilden hier Maßnahmen der Sozialhilfe, etwa im Bereich der ‚Armutsbekämpfung‘, die im Zuständigkeitsbereich des

Wohlfahrtsministeriums (DEPSOS) liegen.

Die Asienkrise hat in Indonesien, darauf wurde bereits hingewiesen, Hunderttausende von Arbeitsplätzen vernichtet. Sie hat damit zu einem Anstieg der Arbeitslosenzahlen geführt und die bestehenden Probleme eines auch schon in den Jahren zuvor nur unzureichenden Anstiegs der Beschäftigungsmöglichkeiten im formalen Sektor verschärft. Insgesamt ist die Zahl der vor allem im formalen Beschäftigungssektor geschaffenen Arbeitsplätze seit Mitte der 1990er Jahre deutlich hinter der Zahl der Jahr für Jahr zusätzlich auf den Arbeitsmarkt strömenden Menschen zurück geblieben. Während der Asienkrise ist es dann zu einem rapiden Anstieg der Arbeitslosen gekommen. Vor allem in der industriellen Fertigung, dem Baugewerbe und weiten Teilen des Dienstleistungssektors hat in den

dienen staatliche Wirtschafts- und Sozialpolitik in starkem Maße auch der Kontrolle der industriellen Beziehungen und der Sicherstellung der Verwertungsinteressen des (internationalen) Kapitals. Dies gilt auch für die seit Anfang der 1990er Jahre geschaffenen Formen der sozialen Absicherung von Beschäftigten, wie sie oben beschrieben wurden.

Hinsichtlich der Frage der sozialen Sicherung sind die industriellen Beziehungen durch korporatistische Strukturen geprägt. Seit 1979 arbeiten Vertreter von Arbeitgebern (APINDO), Arbeitnehmern (SPSI) und der Regierung (vertreten durch das Arbeitsministerium DEPNAKERTRANS) in einem so genannten ‚Indonesian Tripartite Body (ITB)‘ zusammen, um Programme und Maßnahmen im Bereich der industriellen Beziehungen zu erarbeiten und der Regierung als Gesetzesinitiative

Tabelle 3: Entwicklung der offiziellen Arbeitslosenzahlen 1982-2000

Jahr	Arbeitskräfte (.000)	davon Arbeitslos (.000)	Arbeitslosenrate
1982	59.599	1.796	3,0%
1985	63.826	1.278	2,1%
1987	72.245	1.842	2,5%
1990	77.803	1.952	2,5%
1992	80.704	2.186	2,7%
1995	86.361	6.251	7,2%
1997	91.325	4.275	4,7%
2000	95.651	5.813	6,1%

(Tambunan & Purwoko 2002)

Jahren 1997 bis 1999 ein deutlicher Abbau von Beschäftigungsmöglichkeiten stattgefunden.

Arbeitsmarktpolitik und soziale Sicherung

Die Arbeits(markt)politik der Regierung ist durch eine deutliche Fokussierung auf eine marktwirtschaftliche Entwicklung und eine weltmarktorientierte Ökonomie geprägt. In diesem Kontext

vorzuschlagen. Hierzu gehört unter anderem auch das 1992 als Gesetz Nr. 3 verabschiedete ‚Workers‘ Social Security Programm‘, das bereits bestehende Richtlinien weiter ausgebaut und verbessert hat. In der Folge konnte die Zahl der von der Sozialversicherung (ASTEK) erfassten Arbeiter nahezu verdoppelt werden. Allerdings schränkt das Gesetz zugleich die Mitbestimmungsrechte

der Arbeiter deutlich ein, indem es etwa Gewerkschaften nur passive Partizipationschancen bei der Ausgestaltung und Umsetzung der rechtlichen Bestimmungen einräumt und die Beschäftigten zu reinen Objekten eines Versicherungsverhältnisses zwischen Unternehmen und staatlicher Sozialversicherung macht. Dies wird umso mehr kritisiert, als die Beitragsstrukturen des Versicherungsprogramms für die Beschäftigten oftmals wenig transparent sind und der staatlichen Sozialversicherung ASTEK zumeist die Mittel fehlen, um umfassende Kontrollen in diesem Bereich durchzuführen. Wie bei JAMSOSTEK ist auch hier eine Folge dieser Entwicklung, dass die gesetzlichen Beiträge der Arbeitgeber oft gar nicht gezahlt werden oder direkt aus den Löhnen und Gehältern der Beschäftigten bezahlt werden.

Insgesamt, so kann festgestellt werden, ist die Position von Gewerkschaften durch das Gesetz eher geschwächt worden. Bereits 1973 vereinigten sich 21 Industriegewerkschaften zum Gewerkschaftsdachverband FBSI, der 1985 weiter restrukturiert und in SPSI umbenannt wurde. 1994 ermöglichte ein ministerieller Erlass die Gründung von Firmengewerkschaften (*shop-floor*), die nicht Mitglied im Gewerkschaftsdachverband SPSI sein müssen. Ziel ist es, den gewerkschaftlichen Organisationsgrad der Beschäftigten zu erhöhen. Allerdings bestanden während der Regierungszeit Suhartos (bis 1998) nur sehr wenige Möglichkeiten zu einer freien Gewerkschaftsarbeit. Ihre schwache Position innerhalb der korporatistischen Strukturen mag mit ein Grund dafür sein, dass das Thema soziale Sicherheit in der Arbeit vieler Gewerkschaften, etwa auch im Kontext von Streiks,

oftmals nur eine untergeordnete Rolle spielt.

Neben dem Gewerkschaftsdachverband (SPSI) und dem Arbeitgeberverband (APINDO) verfügen die Indonesische Industrie- und Handelskammer (KADIN) und einige der großen multinationalen Unternehmen über einigen Einfluss auf die Sozialpolitik der Regierung. Seit Beginn der ‚Reformpolitik‘ (*reformasi*) gewinnen jedoch auch zunehmend Nichtregierungsorganisationen (NRO) und zivilgesellschaftliche Organisationen an Bedeutung bei der Formulierung sozialpolitischer Zielsetzungen.

Zu einem wichtigen Element staatlicher Arbeitsmarktpolitik gehört die Festsetzung von Mindestlöhnen für einzelne Wirtschaftssektoren. Entsprechende Mindestlohnregelungen bestehen in Indonesien schon seit Mitte der 1970er Jahre, ihre Durchsetzung wurde jedoch unter dem Suharto-Regime nie ernsthaft verfolgt. Erst Anfang der 1990er wurden Regelungen erlassen, die eine beständige Anpassung der Mindestlöhne an die Kaufkraftentwicklung des Landes vorsahen und darüber hinaus ihre Umsetzung vor allem in Unternehmen mit mehr als 25 Beschäftigten verlangten. War die Umsetzung der Regelung zu Beginn noch weitestgehend auf den Großraum Jakarta und einige wenige andere Städte beschränkt, so findet sie mittlerweile in allen Provinzen des Landes Anwendung. Dabei schwanken die Mindestlöhne nicht nur zwischen einzelnen Wirtschaftssektoren, sondern auch zwischen den Regionen und Provinzen des Landes. Während der durchschnittliche Mindestlohn etwa in der Provinz Ost Java bei lediglich 245.000 Rupiah liegt, beträgt er in DKI Jakarta mit durchschnittlich 590.000 Rupiah mehr als das Doppelte (Weltbank 2003).

Probleme im Bereich der Gesundheitsversorgung

Seit Ende der 1979er Jahre ist das von der Weltgesundheitsbehörde WHO entwickelte Konzept der Basis-Gesundheitsversorgung auch in Indonesien Teil der Gesundheitspolitik der Regierung. Doch trotz der in den letzten Jahrzehnten gemachten Fortschritte in einigen Bereichen weist das Land noch immer deutliche Mängel bei der Gesundheitsversorgung besonders ärmerer Bevölkerungsschichten auf. Die Zahl armer Menschen ist seit der Asienkrise wieder deutlich gestiegen und damit einher ging auch eine Verschlechterung der Lebenssituation dieser Menschen: Hunger und Mangelernährung gehören ebenso zum Alltag vieler Menschen, wie mangelhafter Zugang zu sauberem Trinkwasser, hohe Umweltbelastungen – vor allem in den Städten – und unhygienische Wohnverhältnisse. Nach UNDP-Angaben haben lediglich 55% der Bevölkerung Zugang zu sauberem Trinkwasser und 25% haben keinen Zugang zu sanitären Anlagen – wobei auch hier deutliche Unterschiede zwischen städtischen und ländlichen Regionen bestehen.

Als ein wesentliches Kennzeichen für den Entwicklungsgrad eines Gesundheitssystems und seiner gesellschaftlichen Reichweite gelten Säuglings- und Kindersterblichkeit. Zwar konnte in den 1990er Jahren die Säuglingssterblichkeit in Indonesien nach UN-Angaben von 60‰ auf 31‰ und die Kindersterblichkeit (bei Kindern unter 5 Jahren) von 91 ‰ auf 41‰ gesenkt werden. Trotzdem ist die gesundheitliche Situation speziell von Kindern weiterhin kritisch. Noch immer gelten zwischen 25% und 30% aller Kinder unter 5 Jahren als unterernährt. Gleichzeitig ist vor allem seit 1997 – auch

dies eine Folge der Asienkrise und dem damit einher gehenden Verlust von Einkommensmöglichkeiten – ein zum Teil deutlicher Rückgang beim Impfschutz bei Kleinkindern festzustellen. Infektionskrankheiten wie Tuberkulose sind daher noch immer – und in den letzten Jahren verstärkt wieder – eine der häufigsten Todesursachen vor allem in ländlichen Regionen. In einigen Regionen und Landesteilen kommt es auch immer wieder zur Ausbreitung von Malaria- und Choleraerkrankungen.

Nach jüngsten Untersuchungen der WHO zählt Indonesien zu den Ländern in der Region mit der am schnellsten steigenden Zahl an HIV/Aids-Infektionen. Gründe hierfür sind unter anderem in einer mangelhaften Aufklärung und der Verbreitung der Immunschwächekrankheit durch Prostitution. Schätzungen gehen für 2003 von mehr als 110.000 Menschen mit einer HIV/Aids-Infektion und etwa 2.400 Todesfällen aus. Beide Zahlen dürften aber angesichts der Tabuisierung, die der Immunschwächekrankheit entgegengebracht wird, eher noch zu niedrig sein.

Gesundheit zwischen staatlicher Versorgung und privaten Angeboten

Nach UNDP-Angaben haben etwa 23% der Bevölkerung keinen Zugang zu Gesundheitsdiensten. Doch auch dort, wo Zugang zu solchen Diensten besteht, ist dieser aufgrund der oftmals eingeschränkten finanziellen Mittel vieler Haushalte auf nur wenige Angebote beschränkt. Darüber hinaus weist der Gesundheitssektor Indonesiens eine chronische Unterfinanzierung auf. Die Ausgaben für den staatlichen Gesundheitssektor entsprachen 2002 nur etwa 3.2% des Bruttoinlandspro-

duktes. Insgesamt gibt die Regierung etwas mehr als einem Drittel ihres gesamten Budgets für Gesundheitsdienstleistungen aus – und damit deutlich weniger als in vielen anderen Staaten der Region. Nahezu zwei Drittel der Gesundheitskosten werden aus privaten Mitteln bestritten – etwa durch die Zuzahlungen der Patienten (Ramesh 2005).

Im Gesundheitsbereich existieren zwei staatliche Versicherungsprogramme, die jedoch nur etwa 31% der Bevölkerung erfassen. Da ist zum einen das staatliche Versicherungsprogramm PT Askes, das Staatsbedienstete, Militärangehörige sowie Pensionäre und deren Angehörige umfasst und Anfang der 1990er etwa 4.8 Millionen Mitglieder hatte. Daneben richtet sich JAMSOSTEK an Beschäftigte der Privatwirtschaft. Dieses Programm wird im wesentlichen durch Beiträge der Arbeitgeber, die zwischen drei und sechs Prozent der Löhne und Gehälter betragen, finanziert. Allerdings sind in dem Programm lediglich 25% (1995) aller Beschäftigten versichert, da nur Unternehmen ab einer Mindestbeschäftigtenzahl zur Teilnahme an dem Programm verpflichtet sind und den Behörden zudem die Möglichkeiten fehlen, die Unternehmen im ausreichenden Maße zu überwachen und die Anmeldung der Beschäftigten einzufordern.

Die öffentlichen Ausgaben für Gesundheit (*total government expenditure*) decken lediglich ein Drittel der in diesem Bereich anfallenden Ausgaben ab. Der große Rest muss dagegen von den Patienten selbst getragen werden, wobei 75% direkte Ausgaben sind, weitere 20% durch die Arbeitgeberbeiträge beigesteuert werden und lediglich 5% in Form von Versicherungsausgaben aufgebracht werden. Dies führt unter anderem dazu, dass der

überwiegende Teil der für die Gesundheitsversorgung aufgebrauchten Finanzmittel noch immer in die Heilbehandlung fließt, während Vorsorgemaßnahmen nur einen sehr geringen Anteil aufweisen.

In den letzten Jahren ist es darüber hinaus auch in Indonesien verstärkt zu einer Privatisierung im Bereich der Gesundheitsversorgung gekommen – unterstützt und gefördert durch eine Politik der Stärkung privater Initiativen in diesem Bereich. Sichtbar wird dies unter anderem bei der Versorgung mit Krankenhäusern. Waren 1985 noch zwei Drittel aller Krankenhäuser staatliche Einrichtungen, lag dieser Anteil 1990 nur noch bei 50%. Allerdings weist der staatliche Sektor in diesem Zeitraum einen konstanten Anteil von 71% aller bereitgestellten Betten auf. Etwa zwei Drittel der öffentlichen Krankenhäuser unterstehen dem *Ministry of Public Health*, der Rest sind Häuser des *Ministry of Defence*. Mittlerweile werden jedoch bereits die Hälfte aller Krankenhäuser privat betrieben. Zwei Drittel davon sind als Spezialkliniken spezifiziert. Der private Sektor stellt daher lediglich 31% aller bereitgestellten Betten und versorgt auch nur 20% bis 25% aller Patienten.

Regionale Disparitäten

Insgesamt weist Indonesien ein regional sehr ungleiches Verteilungsmuster in der Gesundheitsversorgung auf. So schwankt die Zahl der verfügbaren Krankenhausbetten pro 1.000 Einwohner zwischen 0.18 in der Provinz Lampung und 1.24 in der Hauptstadt Jakarta. Zugleich verfügen vor allem die größeren, städtischen Krankenhäuser über mehr und qualifizierteres medizinisches Personal und staatliche Finanzmittel, als Krankenhäuser und Kliniken im ländlichen Bereich.

Vor allem auf den ‚Outer Islands‘ im Osten des Landes ist ein deutlicher Mangel an medizinischem Personal und medizinischer Versorgung festzustellen, der auch durch den Aufbau von Einrichtungen der Basis-Gesundheitsversorgung auf lokaler Ebene nur teilweise kompensiert werden kann. Die Demokratisierung und Dezentralisierung wichtiger staatlicher Aufgaben, die seit 1998 in Indonesien zu beobachten ist, hat auch für die Strukturen der staatlichen Gesundheitsversorgung nachhaltige Veränderungen zu Folge. Die Planung, Finanzierung und Implementierung staatlicher Gesundheitsprojekte unterliegt seither in der Regel den Gesundheitsbehörden der Provinzen, während die Gesundheitsbehörden auf Distriktebene (*Kabupaten*) zu meist für die lokale Organisation der Gesundheitsdienstleistungen zuständig sind. Wichtige Träger sind hier die regionalen Gruppen der Dorfgemeinschaftsorganisationen (*Lembaga Ketahanan Masyarakat Desa*, LKMD) und der Familienwohlfahrtsorganisationen (*Pembinaan Kesjahteraan Keluarga*). Die negativen Folgen der auch bisher schon unzureichenden finanziellen Ausstattung der Gesundheitsdienste werden nun verstärkt in jenen Provinzen und Regionen spürbar, die nur über eine geringe Finanzausstattung ihrer öffentlichen Verwaltung verfügen. Dies wird besonders deutlich bei der Basis-Gesundheitsversorgung PUSKESAMAS deutlich.

Basis-Gesundheitsversorgung PUSKESMAS

Eine wichtige Rolle für die Gesundheitsversorgung breiter Bevölkerungsschichten vor allem im ländlichen Bereich stellen die bereits Ende der 1960er Jahre eingerichteten öffentlichen Gesund-

heitszentren dar. Das System der Basis-Gesundheitsversorgung ist in drei Sektoren gegliedert: *Communtiy Health Centres* (PUSKESMAS) stehen an der Spitze dieses Systems und verfügen in der Regel über einen Arzt. Sie dienen vor allem der ärztlichen Versorgung von Schwangeren und kleinen Kindern, aber auch der Durchführung von Vorsorgeprogrammen, etwa beim Impfschutz. Daneben existieren auf kommunaler Ebene so genannte ‚*Health Subcenters*‘, die in der Regel mit bis zu drei Krankenschwestern besetzt sind sowie in vielen Dörfern noch einmal ‚*Village Posts*‘, die allerdings nur zu bestimmten Zeiten mit medizinischem Personal besetzt sind.

Insgesamt gibt es landesweit mehr als 7200 solcher Einrichtungen, von denen ca. 1800 in der Lage sind, stationäre Behandlungen zu garantieren. Deutlich treten auch hier regionale Unterschiede bei der Verteilung der Einrichtungen hervor (SMERU 2004). Aufgrund unzureichender Finanzierung sind viele der PUSKESMAS-Einrichtungen oftmals nur unzureichend ausgestattet. So fehlen nicht selten qualifizierte Ärzte und medizinisches Personal sowie notwendige Bestände an Medikamenten, um im ausreichenden Maße eine medizinische Versorgung der Bevölkerung zu gewährleisten. Oftmals ist nur eine Behandlung akuter Beschwerden möglich, nicht aber eine notwendige Aufklärung über Krankheitsursachen und Vorsorgemaßnahmen.

Untersuchungen wie jene von SMERU stellen fast, dass sich die Situation vieler PUSKESMAS gerade in den ärmeren Provinzen und Distrikten durch die Dezentralisierungspolitik der Regierung in Jakarta noch verschlechtert hat, da die finanzielle und personelle Ausstattung der Einrichtungen nun

verstärkt Aufgabe der lokalen Behörden ist, die aber oftmals nicht über die notwendigen Mittel verfügen, um die Gesundheitsversorgung im ausreichenden Maße aufrecht zu erhalten. Aufgrund der unzureichenden Strukturen der staatlichen Gesundheitsversorgung wurden besonders im ländlichen Bereich in den letzten Jahren auf lokaler Ebene kleinere Gesundheitsfonds – *dana sehat* – eingerichtet, um gerade den ärmeren Bevölkerungsschichten eine minimale Absicherung im Ernstfall zu gewährleisten.

Zur Rolle von Familien, *Community Networks* und NGO's

Da die bestehenden Sicherungssysteme Beschäftigte im informellen Sektor kaum oder gar nicht erreichen, hat die Regierung in den letzten Jahren Initiativen ergriffen, um die Selbsthilfemöglichkeiten von *Communities* und Familien zu stärken. Ihnen kommt angesichts eingeschränkter öffentlicher Mittel, sowohl auf der Ebene der Zentralregierung als auch auf lokaler Ebene, eine wichtige Rolle bei der Bearbeitung sozialer Probleme wie Krankheit, Arbeitslosigkeit oder Alter zu. Zu den entsprechenden Maßnahmen gehören einmal Programme zur Diversifizierung von Haushaltseinkommen, die dazu beitragen sollen, dass Familien weniger stark durch Einkommensfluktuationen im informellen Sektor betroffen werden. Vor allem im städtischen informellen Sektor zeigen sich über die bestehenden Familienbeziehungen der Beschäftigten enge Verbindungen zum ländlichen Bereich. Die Verschlechterung der Einkommenssituation auf den urbanen Arbeitsmärkten hat somit unmittelbare Auswirkungen auf Haushaltseinkommen auch im länd-

lichen Raum. Gleichzeitig bietet der ländliche Raum in Krisenzeiten begrenzte Beschäftigungsmöglichkeiten für Arbeitskräfte aus den städtischen Sektoren.

Zum anderen sollen durch die Programme die Möglichkeiten minimaler Einkommenssicherung auf kommunaler Ebene insgesamt gestärkt werden. Hierzu hat die Regierung in den 1990er Jahren unter anderem Mikrofinanzierungsprogramme entwickelt, die Kredite an Kleinunternehmen und bäuerliche Betriebe zu günstigen Konditionen ermöglichen sollen. Die bereitgestellten Mittel werden aber kaum in Anspruch genommen, da nur wenige der potentiellen Empfänger der Kredite über die Möglichkeiten dieser Finanzierungsformen informiert sind. Und zumindest eines dieser Programme, dass vor allem Bauern günstige Kredite zur Verfügung stellen sollte (KUT: *Kredit Usaha Tani*) musste mittlerweile aufgrund eines Korruptionsskandals wieder eingestellt werden.

Das ebenfalls von der Regierung gestartete Pilotprojekt ASKESOS ist ein Wohlfahrtsprogramm, das sich speziell an Arbeiter im informellen Sektor richtet, die bereits von in diesem Bereich aktiven NGOs oder Selbsthilfegruppen unterstützt werden. Das Projekt bietet den Arbeitern die Möglichkeit, zu sehr geringen eigenen Beiträgen über einen Zeitraum von jeweils drei Jahren wohlfahrtsstaatliche Leistungen in Anspruch zu nehmen, deren Kosten aus Mitteln des Wohlfahrtsministeriums (DEPSOS) gegen finanziert werden.

Familien und dörfliche Gemeinschaften sind besonders für Beschäftigte im informellen Sektor die wesentliche Basis für die Schaffung sozialer Sicherheit. Nachbarschaftsvereinigungen, Kooperativen, zivilgesellschaftliche Organisationen sowie Spar- und Kre-

ditvereine sind hier oftmals die einzige Möglichkeit für die Menschen, in den Genuss zumindest minimaler sozialer Dienstleistungen zu kommen. Und obwohl die Regierung die eminent wichtige Rolle zivilgesellschaftlicher Initiativen erkennt, gibt es bisher keine staatliche Unterstützung – etwa finanzieller Art – für diese Organisationen und Initiativen.

Neben staatlich geförderten Selbsthilfeprogrammen auf familiärer oder kommunaler Ebene gibt es in Indonesien auch eine große Zahl von Nachbarschaftshilfvereinigungen (*Rukun Tetangga*, RT), die soziale Hilfe für bedürftige Familien bereitstellen. Hierzu sammeln sie bei ihren Mitgliedern Geld- oder Sachspenden ein, die dann an Familien weiter gegeben werden, die sich in einer Notlage befinden. *Rukun Tetangga* erhalten keine Zuschüsse oder monetäre Förderungen von staatlicher Seite und basieren in der Regel auf privater Initiative der Menschen in den Dorf- und Stadtteilgemeinschaften. Zu diesen privaten Initiativen sind auch jene freiwilligen Vereinigungen auf der Dorf- oder Stadtteilebene zu zählen, die ihren Mitgliedern einen grundlegenden Gesundheitsschutz zu ermöglichen suchen. Anfang der 1990er Jahren gab es bereits mehr als 4.000 dieser als *Dana Sehat* bezeichneten ‚Versicherungsvereine‘ mit mehr als einer Million Familien als Mitgliedern sowohl in ländlichen wie auch in städtischen Gebieten.

Weiterführende Literatur

Adam, Erfried; von Hauff, Michael; John, Marei (Ed.): Social Protection in Southeast Asia & East Asia. Singapur 2002.

Bergé, Beate: Perspektiven für die soziale Sicherung in Indonesien, in: von Hauff, Michael; Vogt, Ute

(Hg.): Islamische und westliche Welt. Warum Politik, Wirtschaft und Entwicklungszusammenarbeit ihre Kooperation neu orientieren müssen, Marburg 2004; S.435-457.

Gerke, Solvay: Identifying the Poor in Indonesia. Poverty Measures and the Reliability of Data Sources. Southeast Asian Studies Working Paper, Department of Southeast Asian Studies, Universität Bonn 2002

ILO: International Labour Organization: Social Protection for All. Geneva 2004

Ismalina, P. S., Sari: The Impact of Economic Reforms on Unemployment in Indonesia, in: Benson, John; Zhu, Ying (Eds.): Unemployment in Asia. London, New York 2005; S.115-132.

Ramesh, M; Xun Wu: Neuorientierung des Verhältnisses öffentlicher und privater Träger der Gesundheitsversorgung in Südostasien, in: Sozialer Staat? Zur Kritik staatlicher Sozialpolitik in Ost- und Südostasien. Fokus Asien 23, Essen 2005

Ramesh, M.; Asher, M. G: Welfare Capitalism in Southeast Asia. Social Security, Health and Education Policies. London, New York 2000
SMERU: The SMERU-Research Institute: Basic Health Services in the Era of Regional Autonomy. SMERU No. 9, Jan-Mar 2004 (deutsch in: S. Dörflinger, R. Jordan: ‚Gesundheit für alle?‘ Asiens Gesundheitssysteme unter Veränderungsdruck. Fokus Asien Nr. 18, Asienhaus, Essen 2005

Tambunan, T. T. H.; Purwoko, B.: Social Protection in Indonesia, in: Adam, Erfried; von Hauff, Michael; Marei, John (Eds.): Social Protection in Southeast Asia & East Asia, Singapur 2002; S.21-73

Die Stärkung des sozialen Absicherungssystems in Indonesien

Auf dem Weg zu einem erweiterten Menschenrechtsbegriff

Von Djuni Thamrin

Einleitung

Im Einsatz für die Menschenrechte und für nachhaltige wirtschaftliche Entwicklung weist Indonesien der sozialen Absicherung eine Schlüsselfunktion zu. Darum stehen Initiativen, die das System sozialer Absicherung stärken im Zusammenhang mit Strategien zur Bekämpfung der Armut an erster Stelle. Soziale Verantwortung und soziale Gerechtigkeit vervollständigen erst die politische Demokratie, bürgerliches Recht und bürgerliche Freiheit eingeschlossen. Nach der Finanz- und Wirtschaftskrise 1997-98 wurden vorrangig Mechanismen eingeführt, die die Risikowahrscheinlichkeit zu Zeiten wirtschaftlicher Talfahrten reduzierten und deren Auswirkungen abfederten, speziell die Auswirkungen auf die, die unter finanziellen Erschütterungen besonders zu leiden haben. Mit diesem Beitrag soll die Diskussion unter denen, die sich mit der Entwicklung von Systemen sozialer Absicherung beschäftigen, angeregt werden. Der Schwerpunkt liegt auf dem Einfluss und der Auswirkung von Globalisierung auf die soziale Absicherung in Indonesien.

Als die Finanzkrise in den 90ern Indonesien traf, führten eine immense Abhängigkeit von traditionellen, auf Familien basierenden sozialen Absicherungssystemen und eine in Teilen schlecht entwickelte Verwaltungs- und Infrastruktur sozialer Absicherungs-

programme zu Fehlreaktionen bei den Versuchen mancher Regierungen, die Nöte ihrer Bürger zu lindern. Diese innewohnende Schwäche machte die Anfälligkeit der Bevölkerung Indonesiens für Bedrohungen ihrer Lebensunterhalte offensichtlich. Die Wirtschaftskrise und die folgende Talfahrt des „Wirtschaftswunders“ Indonesien demonstrierte, dass Wachstum und gesunde makroökonomische Politik allein unzureichend für eine nachhaltige Verringerung von Armut sind. Eine Politik der sozialen Absicherung, die Sicherungssysteme, Einkommensunterstützung für Alte und einen gut funktionierenden Arbeitsmarkt mit eingebauten sozialen Schutzmaßnahmen einschließt, sind grundlegend, um langfristig Armut bekämpfen zu können und um die Errungenschaften aus den Zeiten des Wirtschaftswachstums erhalten zu können.

In der Zeit des Überganges in die Finanzkrise war die Mehrheit der Bürger der Region, vor allem die in der Schattenwirtschaft beschäftigten, nicht durch formale soziale Absicherungsprogramme geschützt. Und die traditionellen Systeme erwiesen sich als den Anforderungen einer liberalen Marktwirtschaft nicht gewachsen. Insbesondere das Schwinden von Familien- und Gemeinschaftsnetzwerken unterminierte die Basis solcher traditioneller Sicherungsnetze. Im weiteren Sinn kann soziale Absicherung als die

Gesamtsumme der öffentlichen und privaten Initiativen beschrieben werden, die den Armen Einkommen und Güter zukommen lassen, die Bedürftigen gegen Risiken ihres Lebensunterhaltes schützen und den sozialen Status und die Rechte der Randgruppen in einem Land verbessern.

Die Tsunami Katastrophe hat die Bedeutung einer Verbesserung sozialer Absicherungssysteme noch deutlicher hervortreten lassen. Natürlich hätten auch die entwickeltsten unter den Systemen sozialer Unterstützung dem Ausmaß des Desasters nicht widerstanden. Aber der Tsunami hat philosophische und pragmatische Fragen nach der Rolle eines Staates, seinen bedürftigen Bürgern wenigstens eine minimale Sicherung zu gewährleisten, aufgeworfen.

Konzepte sozialer Absicherung als Menschenrechtsthema im Gegenüber

Soziale Absicherung ist ein wesentlicher Bestandteil der Menschenrechtsthematik, besonders in ihrer Übertragung auf die Bekämpfung der Armut und die Reduzierung mehrdimensionaler Benachteiligung. Die demokratische Regierung nimmt sich sozialer Absicherung an, um ein Minimum sozialer Sicherheit als verfasstes Recht und untrennbare Komponente für die Bevölkerung bereitzuhalten. Die Regierung verteilt Vermögen um und hilft den Be-

dürftigen (Zijderveld 1999; S. 10-13.). Ökonomisch betrachtet ist soziale Absicherung ein Systemmix, der auf einem relativ freien Markt für wirtschaftliche Belange basiert, während im Bereich des Sozialen das Kollektiv für Leistung sorgt und sie produziert, gelegentlich durch Nichtregierungsorganisationen.

Es zeigt sich, dass der Faktor ‚Arbeit‘ die Achillesferse der Globalisierung darstellt, da hierdurch die ideologische Basis sozialer Absicherung, nationaler Solidarität, sozialer Partnerschaft und der ‚Sozialpartnerschaft‘ (zwischen Arbeitnehmern, Arbeitgebern und dem Staat unterminiert wird. Wohlfahrt und Sozialstaat werden ausgehöhlt, gekürzt und eingeschränkt. Die soziale Integration der Staatsbürger schwindet und die Arbeitslosigkeit kehrt zurück; mit ihr wächst die Zahl der Entlassungen, die Flexibilität des Arbeitsmarktes und die Deregulierung. Die Deregulierung des Arbeitsmarktes und die Flexibilisierung der Tarifverträge kann zu Sozialdumping führen und die Löhne und Arbeitsbedingungen verschlechtern. Kostenabwägungen im Wettbewerb führen zu einem Abwärtstrend in der sozialen Absicherung und den Sozialausgaben, weil Regierungen und Unternehmen ihre Haushalte, Steuern und Profite neu gewichten.

Mit sozialer Absicherung können ebenfalls Prozesse, Politikrichtlinien und Interventionen bezeichnet werden, die von der Regierung, von privater Hand und der Zivilgesellschaft geleistet werden. Ihr Ziel ist es, den politischen, wirtschaftlichen und sicherheitsrelevanten Risiken zu begegnen, denen vor allem die Armen und Bedürftigen der Bevölkerung ausgeliefert sind. Mit sozialer Absicherung kann man deshalb eine

Herangehensweise, also Politikrichtlinie bezeichnen (Shepherd et al, 2004.). Als Herangehensweise bezieht sich soziale Absicherung auf alle Interventionen des öffentlichen und privaten Sektors und der Organisationen auf Gemeindebasis, die zum Ziel haben, Einzelpersonen, Familien und Gemeinden in ihren Bemühungen zu unterstützen, Risiken und Verletzbarkeiten zu verhindern, zu bewältigen und zu überwinden.

Als politisches Werkzeug bezieht sich soziale Absicherung darauf, welche Maßnahmen Regierungen mit dem Ziel, ihre Bürger zu schützen, durchführen. Dabei sollen vor allem die so genannten ‚aktiven‘ Armen, aber auch die weniger aktiven Armen befähigt werden, produktiv am Wirtschaftsleben teilzunehmen, denn davon profitiert letztlich die gesamte Gesellschaft. Mit derartigen Politikrichtlinien der öffentlichen Hand wird die Verpflichtung des Staates, allen Menschen die Grundrechte zu gewähren, erfüllt. Die Richtlinien sozialer Absicherung sind immer Teil einer Politik makroökonomischer Entwicklung, der Arbeitsmarktpolitik und der Bildungs- und Gesundheitspolitik, die angegangen werden, um Risiken und Mängel einzudämmen und Wachstum mit Gleichheit und Nachhaltigkeit zu verbinden.

Grundsätzlich ist das Ziel sozialer Absicherung, den Verlauf von Entwicklung politisch zugänglich zu gestalten - sozial tragbar und wirtschaftlich verfügbar. Das soll geschehen, indem ihre negativen Auswirkungen vermieden oder gemildert werden oder mit ihnen umgegangen werden muss. Mit diesem Blick konstatieren Shepherd u.a. (2004; S. 11.), dass soziale Absicherung das Wirtschaftswachstum verbessern kann, vor allem in dem Sinne, dass die Armen davon profitieren.

Es kann ein Umfeld geschaffen werden, das es den Armen ermöglicht sich von Erschütterungen zu erholen. Die armen Menschen können befähigt werden, sich energischer für ihre Rechte und ihre Ansprüche einzusetzen, ohne dass sie Angst haben müssen Sicherheit aufzugeben. Soziale Absicherung kann explizit vor Diskriminierung schützen - bei der Arbeit und auf anderen Märkten und in anderen Lebenszusammenhängen im Allgemeinen. Die soziale und politische Stabilität und die Rechtmäßigkeit eines Staates kann durch Maßnahmen sozialer Absicherung, die den Sozialvertrag zwischen Staat und Bürgern stärken, verbessert werden (Shepherd u.a., 2004, S.11). Neben anderen Herangehensweisen kann soziale Absicherung einen wichtigen Beitrag leisten sowohl das Abrutschen in die Armut zu verhindern und die Genesung daraus zu unterstützen, als auch langfristig Armut und multidimensionale Entbehrung zu verringern (Shepherd u.a., 2004, S.5.). Von besonderer Bedeutung ist dieser Weg für chronisch Arme und deren Kinder, um Armut und Mittellosigkeit zu entkommen. Aber soziale Absicherung ist nicht der einzige Ansatz um Armut zu verringern. Nachhaltige und wirksame Effekte brauchen Ergänzungen und Kombinationen mit anderen Herangehensweisen, z.B. die Bereitstellung sozialer und wirtschaftlicher Leistungen im Kontext nationaler Entwicklung. Mit sozialer Absicherung hat man ein wirksames Mittel diejenigen zu erreichen, die sonst von den Segnungen solcher Maßnahmen ausgeschlossen bleiben. Sie verbessert im Besonderen die Möglichkeit der Armen und bedürftigen Familien, mit den Eventualitäten, die ihr Leben bedrohen, fertig zu werden. Soziale Absicherung trägt deshalb

nicht nur dazu bei, das Leistungsvermögen auszubauen, um mit den großen Erschütterungen und Gefahren, die regelmäßig die Armen heimsuchen, fertig zu werden, sondern auch die Lebensstandards der Armen zu verbessern, damit der Teufelskreis der Armut nicht von einer Generation zur nächsten weitergegeben wird (Shepherd u.a., 2004).

Soziale Absicherung und wirtschaftliche Rechte

Es wurde argumentiert, dass die *Millenium Development Goals* (MDG) nicht ohne angemessene soziale Absicherungssysteme erreicht werden können (Weltbank, 2003; Shepherd u.a., 2004.). Da eine wohl durchdachte und kostenbewusste soziale Absicherung eher fördernde als hemmende Auswirkungen auf die wirtschaftliche Entwicklung eines Landes hat, trägt sie dazu bei, die MDG zu erreichen. Wenn man den Maßstab für Ungleichheit für das erste MDG bedenkt, kann mit seiner Hilfe die Grundstruktur eines Wirtschaftswachstums skizziert werden, das zum Vorteil der Armen gereicht, damit sie mindestens davon profitieren können wie der Durchschnitt, wenn nicht besser (Shepert u.an.2004, S. 5). Meterweise Literatur über soziale Absicherung lehrt uns, dass die soziale Absicherung auch für die inaktiven Armen, auch in Ökonomien mit niedrigen Einkommen, leistbar ist, und dass sie immer positive wirtschaftliche Auswirkungen auf die Summe der nationalen Entwicklungsziele des entsprechenden Landes hat (John, 2002; von Hauff, 2002; Shepherd u.a., 2004.). Während geschätzt wird, dass soziale Absicherung von Bedeutung mit weniger als ein Prozent des Bruttoinlandprodukts veranschlagt werden kann, bringt

die soziale Absicherung der Wirtschaft bedeutende kurz- und langfristige Vorteile. Deshalb sollte das Verhältnis zwischen sozialer Absicherung und Wirtschaftswachstum nicht als Ausverkauf gezeichnet werden, da es viele Wege gibt, auf denen die Reduktion von Risiken und Anfälligkeiten zum Anstieg von Investitionen und Wachstum führt, Ergänzungen, die maximiert werden können (Shepherd u.a., 2004, S.4.). Von Hauff (2002, S. 18) bemüht dafür eine makroökonomische Rechtfertigung, indem er ausführt, dass Initiativen sozialer Absicherung „eine Rolle spielen, die wirtschaftliche Entwicklung zu stabilisieren, weil sie die Nachfrage nach Konsumwaren stabilisieren, indem sie die konstant hält.“

Arten sozialer Absicherung

Die soziale Absicherung ist nicht auf Wohlfahrt oder Sicherungsnetze beschränkt, sondern muss auch als Thema politischer und wirtschaftlicher Entwicklung ernst genommen werden. Mechanismen sozialer Absicherung sollten genutzt werden, um speziell die armen und bedürftigen Gruppen einer Gesellschaft zu erreichen und ihnen zu ermöglichen, ein Vermögen aufzubauen, damit sie der drohenden Armut für immer entkommen können und in Zukunft Erschütterungen, Krisen und Wandlungen ihres sozialen und wirtschaftlichen Status widerstehen. Soziale Sicherungsnetze und Maßnahmen sozialer Absicherung sind zur ersten Form staatlichen Eingreifens geworden, wenn der Staat die Armen und Bedürftigen seiner Bevölkerung vor ökonomischem Stress und Krisen schützen will. Der Begriff des Sicherungsnetzes bezeichnet relativ kurzfristige Interventionen, die auf kurzlebige

Krisen reagieren, wie z.B. Hilfsprogramme und soziale Unterstützungsprogramme. Der Begriff soziale Absicherung wird landläufig genutzt, um langfristig angelegte Politikrichtlinien zu beschreiben, die zum Ziel haben, die Wirtschaft und soziale Sicherheit zu schützen und zu fördern oder das Wohlergehen der Armen zu verbessern. Auch sie bietet einen Puffer gegen kurzfristige Erschütterungen und verbessert die Chance von Familien, Vermögen anzusparen und ihr Wohlergehen mit der Zeit zu verbessern, so dass sie zukünftig in Zeiten der Not besser gewappnet sind.

Neben dieser formalen Welt sozialer Absicherung gibt es andere Arten informeller und gemeinschaftsgestützter Praktiken der Sicherungsnetze. Beispiele solcher informeller Mechanismen um Schwierigkeiten zu meistern sind das Leihen, das Angreifen von Erspartem, der Verkauf von Vermögenswerten, gegenseitige Unterstützung von Verwandten und Freunden, wechselseitigen Arrangements mit wohlhabenderen Nachbarn und die Suche nach zusätzlichen Einkommensmöglichkeiten (z.B. auf dem Schwarzmarkt).

Soziale Absicherung in Indonesien – Ein Überblick

In Indonesien erreicht die Sozialversicherungsprogramme heute vornehmlich Angestellte des formalen ersten Arbeitsmarktes. Die Herausforderung in dieser Situation ist, die Nachhaltigkeit des Sozialversicherungsprogramms so zu verbessern, dass auch die Menschen im zweiten und informalen Arbeitsmarkt abgesichert werden. Es gibt Definitionen und Kategorisierungen des formalen und informalen Marktes, die auch auf Indonesien zutreffen. Demzufolge

macht den formalen Arbeitsmarkt aus, dass

1. er von mittleren und großen Unternehmen geprägt ist;
2. hier qualifizierte Arbeiter Anstellung finden und sie in Form von regelmäßigen Lohn- und Gehaltszahlungen vergütet werden, und die die Möglichkeit haben, einer Gewerkschaft beizutreten oder einen Arbeiterverein zu gründen;
3. die Arbeitsbedingungen hier grundsätzlich gesetzlich abgesichert sind;
4. dieser Sektor kapitalintensiver ist als der informelle Sektor, und
5. der Sektor vom Staat bevorzugt wird.

Die Formen von Sozialversicherungen, die in Indonesien verfügbar sind, wurden vor allem entwickelt, um die Arbeiter des formalen Arbeitsmarktes vor Risiken der Folgen von Krankheit, Behinderung, Arbeitslosigkeit, des Alters, von Arbeitsunfällen, Berufskrankheiten und Tod zu versichern. Diese Risiken zu minimieren bedeutet für Arbeiter, die ihre Stelle verloren haben, nach einer guten Alternative suchen zu können. Sie werden ermutigt, sich weiterzubilden. Letztlich wird verhindert, dass die Gesundheit und Bildung ihrer Kinder wirtschaftlichen Flauten geopfert wird. Tambunan und Purwoko (Tambunan und Purwoko, 2002.) zufolge wurde in Indonesien im Jahr 1977 ASTEK (*ASuransi Tenaga Kerja*, die Arbeiterversicherung) eingeführt, die 1993 die JAMSOSTEK (*JAMinan SOSial Tenaga Kerja*, Sozialversicherung für Arbeiter) wurde. Aller Arbeitgeber mit zehn oder mehr Angestellten oder einem monatlichen Gehaltsaufwand von mehr als einer Million Rupiah pro Unternehmen sind verpflichtet, ihre Angestellten dem Programm zu melden. Sollten die Arbeitgeber für ihre Ange-

stellten jedoch eine bessere Sozialversicherung bei einem privaten Anbieter vorweisen können, sind sie von der verpflichtenden Meldung befreit. Dieses Programm wurde als Sozialversicherung für die Arbeiter im formalen Arbeitsmarkt eingeführt, um ihnen eine Unfallversicherung, einen Vorsorgefond sowie eine Lebens- und Krankenversicherung zukommen zu lassen. In Indonesien gibt es keine Geldanweisung wie Krankengeld, Mutterschutz, Familienunterstützung oder Arbeitslosengeld. Für Staatsangestellte gibt es seit 1968 eine obligatorische Krankenversicherung PT Askes (*ASuransi KESehatan*, Krankenversicherung). Das Hauptproblem Indonesiens sind jedoch die informellen Angestellten und die Selbstständigen, die von keinem Versicherungsprogramm erreicht werden.

Das Feld der sozialen Unterstützung und Wohlfahrt konzentriert sich auf jene, die keine Zahlungen der Sozialversicherung erhalten oder für die andere Konditionen gelten, weil sie über kein anderes Einkommen verfügen und unzureichende Leistung erhalten. Dieses Programm wurde ursprünglich ins Leben gerufen, um Wohlfahrt zu entwickeln und Armut direkt zu lindern. Von diesem Wohlfahrtsprogramm werden vier Felder abgedeckt:

1. Wohlfahrt und Sozialleistungen, vor allem staatliche Intervention für die besonders Bedürftigen wie körperlich oder geistig Behinderte, Waisen, Opfer und Abhängige.
2. Eine zeitlich begrenzte Unterstützung, wie Förderung des Hausbaus oder die Subvention von Hauptnahrungsmitteln im Falle von Krisen oder Naturkatastrophen.
3. Geld oder Sachleistungen wie Lebensmittelkarten und Fami-

lienunterstützung für Arme und Schwache.

4. Schutzmaßnahmen, insbesondere um kurzfristig die negativen Auswirkungen von politischen Reformen oder wirtschaftlicher Krisen oder jeder Form makropolitischen Wechsel oder Aufstandssituation auffangen zu können, damit sie keine widrigen Auswirkungen auf die Armen und Bedürftigen haben.

In Indonesien sind Programme sozialer Unterstützung, einschließlich solcher sozialer Eingliederung, sehr verbreitet. Dieses System hält für eine ganze Reihe von Fällen Unterstützung bereit, angefangen von Hilfen bei Naturkatastrophen wie Erdbeben, Tsunami, Überschwemmungen, Aufständen, soziale Unruhen bis hin zur Unterstützung jener, die sich selber nicht helfen können wie die Behinderten, Waisen, Alten, Migranten, die angehörigen ethnischer Minderheiten, Arbeitslose und Drogenabhängige. Soziale Unterstützung wurde entwickelt, um Notfällen begegnen zu können, die plötzlich oder regelmäßig auftreten und eine breite Bevölkerungsschicht, oft die knapp über der Armutsgrenze lebenden, treffen können. Auf der anderen Seite wurde diese soziale Unterstützung als soziales Programm häufig übersehen, zum einen aus Angst, die Armen und Bedürftigen in eine Abhängigkeit zu treiben und zum Zweiten aus Sorge, dass man es sich nicht leisten könne, in Zeiten knapper Kassen soziale Unterstützung auf Kosten von Programmen für die Förderung des Wirtschaftswachstums zu bezahlen.

Länder wie Indonesien haben mit Arbeitslosigkeit und hohen Inflationsraten zu kämpfen, die eine Folge der regionalen Wirtschaftskrise sind. Sie sind aber auch mit einer steigenden Zahl alter Men-

schen konfrontiert und so mit deren zukünftigen Bedürfnissen nach sozialer Unterstützung. Grob geschätzt verdoppelt sich die Zahl der Alten bis 2025.

Die wachsende Zahl der Arbeitslosen und eine zunehmende (Binnen-) Migration in Indonesien hat zu erheblichem sozialen Aufbruch geführt, in Kombination mit Naturkatastrophen brachte dies Indonesien in die Situation, an allen Fronten Krisen bekämpfen zu müssen. Millionen Menschen, die bereits vor der Wirtschaftskrise relativ arm waren, mussten mit einer weiteren Verschlechterung ihrer Lebensstandards zurechtkommen. Kürzlich, als die indonesische Regierung Richtlinien zur Abschaffung von Ölsubventionen verabschiedete um die freiwerdenden Gelder den Armen als Unterstützung zukommen zu lassen, litten die anderen Bevölkerungsgruppen plötzlich unter dem Anstieg der Nahrungsmittel- und Lebenshaltungskosten. Weitere Programme sozialer Unterstützung während der Wirtschaftskrise waren:

- *Inpres Desa Tertinggal* (Präsidenschaftsprogramm für unterentwickelte Dörfer)
- *Penyantunan dan Pengentasan Fakir Miskin* (Unterstützung der Armen)
- *Bantuan dan Rehabilitasi Korban Bencana* (Entlastungs- und Wiederherstellungsprogramm nach Naturkatastrophen)
- Öffentliche Programme der Arbeitsförderung, genannt *Padat Karya*
- Programme sozialer Sicherungsnetze.

Die Programme sozialer Unterstützung für die Landwirtschaft und den informalen Bereich in Indonesien ähneln denen der Philippinen:

- *Reis-Subventionsprogramm*. Weniger als ein Prozent der geschätzten drei Millionen Bauern konnten von dem Programm profitieren.
- *Öffentliche Arbeiter- und Anstellungsprogramme*. In Umfang und Ort (städtisch, ländlich) hat das Programm stark variiert.
- *Gesundheitsversicherung für Indigene*. Nur 551.328 Familien in 84 Provinzen und Städten und 777 Samtgemeinden nahmen an dem Programm teil.
- *CIDSS*. Die Reichweite von CIDSS ist auf keinen Fall umfangreich, nur 28,1 Prozent der angepeilten Samtgemeinden und 2,7% der angepeilten Ortschaften.
- *Mikrofinanzierungs- und Mikrokredit Programme*. Nur ein Prozent der Gesamtheit aller Arbeiter in informalen Beschäftigungsverhältnissen.
- *Unterstützung Selbstständiger - Kaunlaran*.
- *People's Credit and Finance Corporation*. Das Programm umfasst 178 Ausführungsorgane, davon sind 37% Landwirtschaftsbanken, 31% Genossenschaften, jeweils 15% Nichtregierungsorganisationen und Genossenschaftsbanken).

Die Mikro- und lokalen Basisprogramme bieten Kleinbauern auf dem Land und informell arbeitenden in der Stadt die gleiche soziale Absicherung. In der Regel wird die Gemeinde selber initiativ. Mikroversicherungen oder andere Formen der lokalen sozialen Absicherung bieten die Möglichkeiten, die Armen und die Nachbarnschaften gegen die Hauptrisiken zu versichern, zu bezahlbaren Preisen oder gegen Eigenleistungen. Der graue Arbeitsmarkt und die Landwirtschaft spielen bei der Schaffung von Arbeitsplätzen und dem lokalen Wirtschafts-

wachstum eine Hauptrolle. Ernste Probleme ergeben sich durch Arbeiter auf dem grauen Markt, die illegal sind und sich außerhalb der offiziellen Statistiken und der geltenden Regularien bewegen. Sich Gemeinden durch sich selber schützen zu lassen, ist ein sehr strategischer Ansatz. Es gibt zwei Herangehensweisen, die in Indonesien heutzutage funktionieren: 1) Familien versuchen ihre Einkommensbasis zu breiter zu fächern. Und 2) Gemeinden bieten selber eine Einkommenssicherheit auf niedrigstem Niveau. In ganz Indonesien arbeiten tausende solcher lokaler Genossenschaften und Selbsthilfegruppen stillschweigend.

In Indonesien ist fast jeder siebte arm, und von denen leben viele in ländlichen Gebieten. Sie sind mannigfaltigen Risiken ausgesetzt. Zur Zeit müssen viele Gemeinden Naturkatastrophen trotzen, Bürgerkriegen, wirtschaftlichen Talfahrten. Manche Familien leiden unter Ernteaussfällen, Arbeitslosigkeit, Krankheit, Unfällen, Behinderung und Tod oder Altern des Hauptverdieners / der Hauptverdienerin. In diesen Situationen droht die Familie in die Armut abzustiegen oder tiefer in ihr zu versinken.

In Indonesien gibt es wenigstens vier Arten der Mikro- oder lokalen Basisprogramme, die üblicherweise von der Gemeinde vor Ort eingeführt werden. Es sind 1) eine Mikroversicherung, 2) eine Landwirtschaftsversicherung, 3) Sozialfonds und 4) lokalen Katastrophenschutz und -leitung. Mikroversicherungen, die vor Ort organisiert sind, bieten die Möglichkeit, die Gruppenmitglieder gegen ihre wirtschaftlichen Risiken abzusichern. Die Landwirtschaftsversicherung beinhaltet vor allem eine Betriebs- und Ernteverversicherung. Mit ihrem Schutz sind die

Möglichkeiten geschaffen, von verbesserter Technik zu profitieren und unnötige Barrieren wirtschaftlicher ländlicher Entwicklung aus dem Weg zu räumen. Die Sozialfonds, dieses typischen Engagement auf Gemeindeebene, ist extrem wichtig, um soziales Kapital in der Dorfbevölkerung zu halten und soziale Einkommensprogramme zu erhalten. Der lokale Katastrophenschutz ist den jeweiligen Verhältnissen angepasst und obliegt Institutionen vor Ort, die regelmäßigen Katastrophen wie Überflutungen auf Java, Dürren in Ostindonesien, Erdbeben und kürzlich der Tsunami, zuvor kommen wollen. Zusammen mit wohlüberlegten Initiativen zur Risikominimierung, mit Katastrophenmanagement und gemeindlich getragenen Unterstützungsprogrammen kann dieses Programm die Anfälligkeit auf Gemeindeebene erheblich reduzieren und für einen nachhaltigen ländlichen Lebensunterhalt werben. Seit der Wirtschaftskrise hat Arbeitslosigkeit erheblich zur Verbreitung der Armut in Indonesien beigetragen, obwohl auch die Beschäftigungen unterhalb der Qualifikation und der Verfall der Reallohne eine Rolle spielen. In Indonesien ist es auch üblich, dass Initiativen auf Gemeindebasis in ihrer jeweils spezifischen Form auftreten. Die Hauptfunktion solcher Art von Programm ist die Sicherung des Lebensunterhalts für Familien im ländlichen Raum. Formen der Ernteversicherung zum Beispiel finden sich auf ganz Java. Daneben gibt es auf dem Land andere Arten und Praktiken, um Schwierigkeiten zu meistern. Sie sind das Leihen, das angreifen von Erspartem, der Verkauf von Vermögenswerten, gegenseitige Unterstützung von Verwandten und Freunden, Wechselseite Arrangements mit wohlhaben-

deren Nachbarn und die Suche nach zusätzlichen Einkommensmöglichkeiten. Die Unternehmungen spielen eine wichtige Rolle dabei, die Auswirkungen von Krisen und regelmäßigen Erschütterungen zu puffern.

Ein bedeutender Mechanismus ist hier die Mikroversicherung. Sie bezieht Ehrenamt und betragsgestützte Programme für die Gemeinde ein, und operiert mit kleinen Kapitalflüssen, mit denen die Hauptrisiken der Gemeinde abgefangen werden. In Indonesien gibt es an vielen Orten solche Organisationen auf Dorfebene, die für elementare Fürsorge vor Ort Gemeindegelder aufbringen. Ein weiteres Modell der Mikroversicherung ist eine Adaption des *Grameen Bank* Modells in Ost Java.

Das sozialökonomische Umfeld und die soziale Absicherung in Indonesien

Bevölkerungszahl, Migration und der Arbeitsmarkt

Die Bevölkerungszahl, Migration und Zahl der Arbeitskräfte in Indonesien variiert von Provinz zu Provinz. Ohne jeden Zweifel verlangt die extreme Heterogenität der fünf Hauptinseln Indonesiens eine große Bandbreite lokaler Konzepte und Programme für die soziale Absicherung. Die Heterogenität ist von verschiedenen Faktoren wie dem Niveau wirtschaftlicher Entwicklung (vor allem zwischen Java und den entfernten Teilen Indonesiens), dem Bevölkerungswachstum und der Bevölkerungsdichte, soziokulturell bedingter Strukturen, wie der Qualifikation und Leistungsfähigkeit lokaler Regierungseinrichtungen und von der Entwicklung des Arbeitsmarktes bestimmt.

Die Bevölkerungszahl Indonesiens im Jahr 2005 betrug 241,97 Mil-

lionen Menschen, bei einem Bevölkerungswachstum von 1,34 Prozent von 2000 – 2003. (BPS, 2004). Zum Vergleich: Brunei hat im Jahr 2005 eine Bevölkerungszahl von nur 372.000 Menschen. Die Gegenüberstellung zeigt die Unterschiede zwischen Staaten innerhalb der ASEAN. Die Zahl der jungen Bevölkerung wächst um mehr als 30 Prozent pro Jahr (Howell, 2001) und Ortiz sieht für die Jahre 2005 bis 2015 als wichtigsten Trend den weiteren Zustrom junger Arbeitskräfte auf den Arbeitsmarkt. Die Zahl der jugendlichen Arbeitskräfte liegt in Indonesien bei 3,6 Prozent, für die ASEAN Staaten wird in den Jahren von 2005 – 2015 von einer jährlichen Steigerung von 2,4 Prozent ausgegangen. Die Zunahme von Jugendlichen, auf den Arbeitsmärkten wird vor allem Indonesien, die Philippinen, Vietnam, Myanmar und Kambodscha betreffen.

Die Herausforderung heißt also, dass ein großer Prozentsatz der indonesischen Bevölkerung aus dem formalen System der sozialen Absicherung fallen wird. Mehr als 65 Prozent der Indonesier leben in ländlichen Regionen, und vor allem dort herrscht Armut vor. Und die größte Zahl alter Menschen lebt in ländlichen Regionen und Strukturen. In Indonesien leben die Alten üblicherweise bei ihren Kindern in Großfamilien. Die Durchschnittsgröße eines Haushaltes in den dicht bevölkerten ASEAN-Ländern umfasst vier bis sechs Personen. Die Alten stellen an die soziale Absicherung höhere Anforderungen, für ihre vielfältigen Behinderungen z.B. muss die Gesellschaft Vorkehrungen treffen. Soziale Absicherung kommt für die Mehrheit der alten Indonesier nicht aus formalen Programmen. Sie hängen zu meist von der Zugangsmöglichkeit

zur Unterstützung durch die Gesellschaft oder die Familie ab, von Wohlfahrtsorganisationen oder Nichtregierungsorganisationen. Cook und ihrem Team zufolge (2003.) erreichen Maßnahmen sozialer Absicherung grob geschätzt zehn Prozent der Bevölkerung, wobei sie vor allem Bediensteten der Regierung und der Staatsunternehmen zugute kommen, und zu einem geringen Anteil Angestellten der Privatwirtschaft. Bedürftigkeit ist eine Situation, die in mancherlei Hinsicht weniger leicht zu definieren und zu identifizieren ist als Armut. Wie Armut kann auch Bedürftigkeit mit den strukturellen Formen der Unsicherheit und des Ausschlusses in Verbindung gebracht werden. In vielen Fällen besteht das ganze Umfeld von Armen aus Analphabeten, und verfügen sie begrenzt oder gar nicht über einen Zugang zu Information, der ihnen den Zugang zu einer Grundversorgung und sozialer Absicherung verbessern würde.

Migration bedeutet in Indonesien, vor allem in den ländlichen Gebieten, einen relativen Nachteil. National wie international handelt es sich dabei um ein gewichtiges Problem. Migranten gehören zu den bedürftigsten Gruppen der Gesellschaft, weil es ihnen an familiärer Unterstützung mangelt, ihr Status vor dem Gesetz schwierig ist und sie keine soziale Absicherung genießen. Migration ist eine Antwort auf Ungleichgewichte im Arbeitsmarkt und für die Wirtschaft daher von Vorteil. Migration und Verstädterung sind in Indonesien vorangeschritten. Der Faktor ihres Wachstums wird auf 2,9 Prozent geschätzt, das Bevölkerungswachstum der gesamten Region liegt bei 1,3 Prozent (ADB 2003.). In bevölkerten Ländern wie Indonesien, den Philippinen und Malaysia liegt der Faktor der Ver-

städterung der bei mehr als 40 Prozent. Als Folge dieser Entwicklung sind ganze Landstriche von jungen Menschen und den besser Ausgebildeten verlassen, was tief greifende Folgen für die wirtschaftliche und soziale Entwicklung der ländlichen Gebiete nach sich zieht. Zur gleichen Zeit entwickeln die Städte Slums und andere Niederlassungen der Armen mit ihren unakzeptablen Lebensbedingungen. Migranten aus der Provinz werden sich wahrscheinlich nicht in die wirtschaftliche Entwicklung der Städte eingliedern. Die Hauptursache für die Landflucht liegt in den unangemessenen Arbeitsmöglichkeiten auf dem Land, die die Menschen dazu zwingt, nach Arbeit zu suchen.

Auf der Ebene der Region sind die Migranten in Indonesien ein Teil eines bedeutenden Trends, der eine große Bewegung der Arbeitskräftewanderung umfasst. Wenn sie in andere Länder der ASEAN-Staaten gehen, entwickelt sich ein Spannungs- und Konfliktpotential zwischen dem Sende- und Empfängerland, weil die Nachfrage nach Arbeit nicht ausbalanciert ist und Einwanderung im großen Stil die Besorgnis erregt. Den Arbeitsmigranten aus dem In- und Ausland ist gemein, dass sie weit schlechter Zugang zu den Grundleistungen sozialer Sicherung und zur öffentlich getragenen sozialen Absicherung finden als die Einheimischen. Aber ebenso sind sie mit den unterschiedlichen Arten von Diskriminierung am Arbeitsplatz, bei der Wohnungssuche und bei dem Zugang zu Leistungen der Verwaltung konfrontiert und gesellschaftlich ausgeschlossen (Cook, u.a., 2003.).

Der Arbeitsmarkt in der ASEAN-Region ist typischerweise entlang bestimmter Linien zerlegt. Abrahart und Verme (2001) gehen davon aus, das Indonesien so be-

schrieben werden kann, dass es in der Zeit von den 1960ern bis 1996 ein rasantes Wachstum und während der Finanzkrise einen harten Bruch erlebte. Diese Krise hat zu einer hohen Arbeitslosigkeit geführt und strukturelle Probleme offenbart, die mit sozialer Absicherung eng zusammenhängen. Arbeitern fällt es schwer, von einem Arbeitsmarktsegment zum nächsten zu wechseln, weil sie Barrieren wie die Entfernung zum alternativen Arbeitsmarkt, die Eingangsvoraussetzungen, Bildungs- und Fertigungsvoraussetzungen oder die Diskriminierung aufgrund der Zugehörigkeit zu einer Ethnie kaum überwinden können. In diesem Abschnitt wird der Arbeitsmarktdiskussion mit der Frage Aufmerksamkeit zu Teil, wie die Regierung es erleichtern kann, dass Arbeitskraftreserven gebunden und das nötige Humankapital entwickelt werden kann, damit Arbeit ihren Beitrag zum Wachstum maximieren kann, und die Verteilung des Wohlstands in der Arbeiterschaft erhalten bleibt. Also ist die wesentliche Debatte um soziale Absicherung am Arbeitsmarkt diejenige, die Vor- und Nachteile einer bestimmten Lohnpolitik und der Arbeitsbedingungen diskutiert mit ihrem Auswirkungen auf ein gewisses Wirtschaftswachstum und auf die Bedürftigen, die das Risiko tragen. Darüber hinaus legen Aghart und Verme (2001.) dar, dass soziale Absicherung als Teil der Arbeitsmarktpolitik Risiken auf der Makro- und der Mikroebene abdecken könnten. Zu den Makrorisiken zählen solche, bei denen Erschütterungen Einfluss auf das Einkommen und die Anstellungssituation haben. Mikrorisiken hingegen sind üblicherweise der Verlust des Einkommens durch Arbeitslosigkeit oder den Verlust der Ernte oder des Marktes, oder

Risiken wie Verletzungen und Behinderungen, oder den Verlust des Geldverdieners der Familie.

Als die ASEAN-Region von der Wirtschaftskrise getroffen wurde, reagierten manche Regierungen mit der Einführung von öffentlichen Arbeitsstellen und massiv von Arbeitsstellen mit Tagesverträgen für kurze Zeit, um Menschen zu helfen, die unter der

blick auf den Arbeitsmarkt hat die Landbevölkerung es schwer das Arbeitsamt zu erreichen, denn ihre Arbeit ist typischer Weise sich wiederholend und nicht passend für Stellen in der Stadt.

Die Situation der Armut, die politische und wirtschaftliche Kraft in Indonesien

alle fünf Jahre reduziert. Der Druck der Zivilgesellschaft hin zu Reformen wurde abgetan und Kritik an der Politik stand in Gefahr, als illoyal und subversiv gewertet zu werden. Die bürgerliche und politischen Freiheit litt, die demokratischen Institutionen arbeiteten nur dem Namen nach und schufen ein Bild politischer Stabilität und kommunaler Har-

Tabelle 1. Armut in absoluten- und Prozentzahlen, 2000-2003

Gebiet		2000	2001	2002	2003
Stadt	absolut (000)	12.314,40	8.599,40	13.318,70	12.263,7
	Prozent	14,60	9,79	14,46	13,57
Land	absolut (000)	26.431,30	29.267,60	25.075,30	25.075,7
	Prozent	22,38	24,84	21,10	20,23
Stadt + Land	absolut (000)	38.743,70	37.867,00	38.394,00	37.339,4
	Prozent	19,14	18,41	18,20	17,42

Quelle: Poverty Data and Information (BPS), 2003.

Rezession und den Entlassungen litten. Die Indonesische Regierung z.B. führte das Programm Padat Karya ein. Es bedeutete massiv tägliche Arbeit gezielt für Menschen, die schwer unter der Wirtschaftskrise zu leiden hatten. Sumarto und Suryahade (2002) zufolge ist das Abzielen auf Empfänger der sozialen Absicherungsprogramme in Krisensituationen besonders wichtig.

In den ländlichen Gebieten sind Themen des Arbeitsmarktes in der Regel Übertragungen auf die externe Situation, so wie Krisen und der Mangel an Investitionen und Entwicklung. Die Krise ist Teil des Lebens auf dem Land: Naturkatastrophen, Dürren, Pflanzen- und Tierseuchen, Krankheiten in der Familie und fluktuierende Märkte bedrohen den Lebensunterhalt von Familien häufiger als makroökonomische Krisen. Wenn man diese Art von Erschütterungen abfedern will, sind soziale Sicherungsnetze und die soziale Absicherung angemessene Formen des Eingriffs, um die Armen und Bedürftigen abzusichern. In Hin-

Für 32 Jahre, in der Zeit von 1966 bis 1998, wurde Indonesien von General Suharto regiert. Während dieser langen Zeit wurde eine Gesellschaft aufgebaut, die sich durch eine Verstärkung der Zentralmacht und ein patrimoniales Regierungssystem auszeichnete. Das Verhältnis zwischen Staat und Gesellschaft geriet in eine Schiefelage – mit Vorrang für den Staat. Seine Verwaltung war bevormundend, übergriffig und alles andere als für die Öffentlichkeit transparent und verlässlich. Dieser Mangel an Verlässlichkeit und Transparenz, diese lähmende Bevormundung und Entmutigung lokaler Initiativen führte zu einer Uniformität und Standardisierung, zur Zerstörung von Sozialebewebe, zur Kooptation der politischen Elite auf allen Ebenen, zu Machtmissbrauch und Korruption und, vielleicht das schlimmste von allem, zu einem tief sitzendem Misstrauen in Bürgereinrichtungen. Die Stimme der Zivilgesellschaft in der Politik war für Jahrzehnte auf gelegentliche Leserbriefe und die Teilnahme am überwachten Wahlgang

monie, um die wachsenden ausländischen Investitionen noch anzuspornen.

Theoretisch ist Indonesien jetzt ein ganz anderes Land als unter der Regierung Suharto. Dewi Fortuna Anwar hat die Änderungen in ihrem Beitrag geschildert: Demokratische Wahlen, die Pressefreiheit, eine lebendige Zivilgesellschaft. Aber die Demokratisierung ist hohl. Zu den möglichen Erwartungen an die Parteien von Präsidentin Megawati und ihren Vorgänger Wahid – keine ist verwurzelt in der Gesellschaft. Nur die oberste Ebene der Verwaltung wurde ausgetauscht. Den meisten Staatsdienern sind bis heute neue Abläufe und Standards fremd, die mit Dezentralisierung und demokratische Reformen Hand in Hand gehen. Die Staatsdiener bleiben ihrem alten Arbeitsmuster und -verhalten verhaftet. Wie Patrick Heller kürzlich ausführte, hat die Planung von oben nach unten zwar einiges ihres Glanzes verloren, sie bleibt aber ein wirkmächtiger Reflex innerhalb der Organisationen.

Wenn die Wahrnehmung von Korruption und Machtmissbrauch ein Indikator für Vertrauen ist, dann haben die Bürger und Bürgerinnen von Indonesien nur ein sehr geringes Vertrauen und Zutrauen zum Staat. Das Land ist eines der korruptesten weltweit. Auf dem Korruptionsindex 2000 von Transparency International ist Indonesien die Nummer 88 von 91 Ländern. Korruption herrscht nicht nur in den oberen Ebenen der Machthaber vor, sondern ist durchgesickert bis zu den einzelnen Verwaltungsangestellten in Gemeindebüros. Eine Untersuchung des Magazins Tempo enthüllte kürzlich, dass die zwei staatlichen Institutionen, denen am meisten Misstrauen entgegen gebracht wird, die Polizei und das Gerichtswesen sind. Bedeutender Weise sind es genau die zwei Institutionen, die darauf ange-setzt sind, Korruption und Machtmissbrauch zu bekämpfen! Viele, wenn nicht die meisten Staatsdiener und Kommunalpolitiker brachten es unter Suharto zu Macht und Wohlstand, mit bevorzugtem Zugang zu Ressourcen und Macht. Offensichtlich sorgen sie sich um ihre Zukunft und machen in der Gegenwart „das Beste“ aus ihrer Situation. Diese Menschen, die bei der Einführung der Dezentralisierung an den Schaltstellen sitzen, werden die demokratische Dezentralisierung nur widerwillig unterstützt haben. So steckt es voller Ironie und voller Probleme, dass diejenigen verantwortlich sind für die Einführung von Antikorruptions- und anderen Reformen solider Regierungsführung, die bei deren Einführung am meisten zu verlieren haben – die kommunalen Verwaltungsangestellten.

In Indonesien ist der Staat im Alltag sehr präsent: mit seinen Entwicklungsprogrammen seiner Kulturpolitik, Regierungsentscheidungen und der Einverleibung von Führungskräften vor Ort. Diese fordernde Präsenz hat zur Folge, dass das Hauptproblem in Indonesien nicht die Abwesenheit einer wirkungsvoll arbeitenden Regierung ist (wie in Teilen Afrikas oder Osteuropas), und auch nicht das die Regierung nicht nahe genug am Volk ist (wie in Südafrika). Andersherum müsste man sagen, dass die Regierung viel zu nahe am Volk war und viel zu wirkungsvoll, indem sie sich in nahezu jeden Aspekt des öffentlichen und privaten Lebens eingemischt hatte. Die Herausforderung besteht also darin, bestehende Institu-

die Interaktion unter den Bürger geschieht und wo die Entscheidungen begrenzt genug sind, um täglich beeinflusst werden zu können. Auf dem wirtschaftlichen Feld durchlief Indonesien von 1968 bis 1996 eine Phase wirtschaftlichen Wachstums, mit einem sich steigenden pro Kopf Einkommen von 50 auf 1.124 US-Dollar und einem Wirtschaftswachstum von knapp fünf Prozent. Im Jahr 1998 durchlief Indonesien seine schlimmste wirtschaftliche Krise, als die Wachstumsrate auf minus 13 Prozent fiel (BPS, 2003.). Gleichzeitig wurde die politische Situation in mehreren Regionen instabil. Präsident Suharto wurde vertrieben und durch seinen Vizepräsidenten B.J. Habibie ersetzt. Diese Zeit wurde als Zeit der Reformationen be-

Tabelle 2. Armutsgrenze (Rp/Kopf/Monat), 2002-2003

Gebiet	2002	2003	Änderung in % 2002-2003
Stadt	130.499	138.803	6,4
Land	96.512	105.888	9,7
Insgesamt	108.889	118.554	8,1

Quelle: Poverty Data and Information (BPS), 2003.

tionen zu reformieren und nicht neue aufzubauen. Noch genauer heißt es, staatliche Einrichtungen so zu demokratisieren, dass die Bevölkerung ihnen wieder Vertrauen schenken kann.

Zur Zeit, sieben Jahre mit dem, was *Reformasi* genannt wird, beschreiten die Bürger unzählbar viele Wege um sich Gehör zu verschaffen, um die frisch gewonnene Demokratie mit Leben zu füllen und dabei ein neues Verhältnis zum Staat aufzubauen. Das sind neue Erfahrungen in Indonesien. Erst seit dem Fall Suhartos war es der Bevölkerung Indonesiens tatsächlich möglich, sich öffentlich zu äußern und das anzusprechen, was sie im Leben für wichtig erachten. Am besten kann dies auf der kommunalen Ebene geschehen, wo

kannt. Seit 1998 regierten Indonesien drei Präsident, B.J. Habibie, Abdurrahman Wahid und Megawati Soekamoputri. Seit 2000 hat sich die Wirtschaft erholt. Sie zeichnete eine Wachstumsrate von 4,92 Prozent im Jahr 2000 und 4,1 Prozent im Jahr 2003. Obwohl der Anteil von Armen in 2003 zurückgegangen ist, ist ihre Zahl immer noch hoch (38,7 Millionen, s.Tab.1). Der Anstieg der Zahl von Armen ist durch Preisinstabilität vor allem bei Nahrungsmitteln, durch politische Instabilität und durch Ernteausfälle ausgelöst worden.

Armut in der Stadt ist vor allem mit der begrenzten Möglichkeit, Arbeit zu finden verknüpft und mit der Tatsache, dass die Lohnangleichung mit der Preissteigerung

nicht Schritt gehalten hat. Aber Armut bleibt in Indonesien weiterhin ein ländliches Phänomen. Etwa 65 – 75 Prozent der Armen leben in Dörfern. Dort heißen die Hauptprobleme der Armut vor allem mangelnder Zugang zu Gesundheitseinrichtungen, zu sauberem Wasser und zu Bildung. Mehr als 90 Prozent der Armen in ländlichen Gebieten haben ein niedriges Bildungsniveau (Grundschule).

Im Jahr 2005 umfasst die Politik zu Verringerung der Armut zwei Arbeitsschritte. Der Erste sieht vor, dass die Öffentlichkeit an der Entwicklung von Richtlinien teilhat. Im zweiten Schritt soll ein gutes Programm aufgelegt werden, das umfangreiche Auswirkungen auf die Verbesserung der Wohlfahrt für die Armen haben soll. Diese Schritte werden von weiteren Maßnahmen flankiert, welches sind:

1. Entwicklung der grundlegenden Infrastruktur, um die Arbeitschancen der Armen zu verbessern, zur Entwicklung einer soliden Verwaltung und zur Verbesserung der Qualität öffentlicher Einrichtungen.
2. Stärkung armer Menschen durch die Entwicklung von Geschäft mit der und für die Landwirtschaft (Agro-Business), Entwicklung kleiner und mittlerer

Unternehmen, Entwicklung der grundlegenden Infrastruktur in den Kommunen.

3. Verbesserung des Zugangs für arme Menschen zu Gesundheitseinrichtungen (Medizin, Heilkosten, Gesundheitsinfrastruktur), Bildungseinrichtungen (Stipendien und Bildungsinfrastruktur), Fortbildung.
4. Entwicklung sozialen Schutzes für arme Menschen durch Essen und Systeme sozialer Sicherungsnetze.

Literatur

Abrahart, A and Verme, P. (2001). *Labour Market Policies: theoretical Background*, in: Social Protection in Asia and the Pacific. Asian Development Bank. Manila

ADB (2001). Social protection in Asia and the Pacific. www.adb.org/SocialProtection/labor.asp

BPS (2004). Biro Pusat Statistik, *Data Perkembangan Demografi Indonesia*. Jakarta

Cook, S; Kaber, N and Suwannarat, G. (2003). *Social Protection in Asia*, HAR-ANAND Publications. New Delhi

Howell, F. (2001). *Social Assistance: Theoretical Background in*

Social Protection in Asia and the Pacific. Asian Development Bank. Manila.

Shepard, A; Marcus, R and Barientos, A., 2004., *Policy Paper on Social Protection*. DFID, London

Sumarto, S and Suryahadi, A. (2002). *Principles and Approaches to Targeting with reference to the Indonesian Social Safety Net*. ASEAN-Australia Social Safety Net Proect Workshop Papers and Proceedings: Final Report.

Tambunan, TTH and Purwoko, B. (2002). *Social Protection in Indonesia*, in: Social Protection in Southeast and East Asia. Friedrich Ebert Stiftung (FES), Singapore.

von Hauff, M. (2002). *The Relevance of Social Security for Economic Development*, in: Social Protection in Southeast and East Asia. Friedrich Ebert Stiftung (FES), Singapore.

Zijderveld, Anton C. (1999). *The waning of the welfare state, the end of comprehensive state succor*

Übersetzung aus dem Englischen von Katharina Stahlenbrecher

Indonesien: Eine Demokratie ohne soziale Verantwortung?

Von Christoph Schuck

„*Keluar mulut harimau,
masuk mulut buaya*“¹

Einleitung

Unter der Präsidentschaft Suhartos (*Orde Baru*, 1966-1998) galt Indonesien lange Zeit als ein beeindruckendes Beispiel für ökonomische Wachstumsraten in Staaten der Dritten Welt. Die spürbare Verbesserung des Lebensstandards vieler Menschen veranlasste vor allem Modernisierungstheoretiker, auf die Gültigkeit ihrer *Trickle-Down-Hypothesen* – durch Wirtschaftswachstum erzeugter Unternehmerwohlstand werde zu den Menschen schließlich „durchsickern“ – zu verweisen. Dies in Verbindung mit politischer Kontinuität und territorialer Stabilität, die sich freilich auf Kosten partizipativer Aspekte entfalteten, führten nicht nur zu einer relativen hohen Akzeptanz des autokratischen *Orde Baru* Regimes in den Augen vieler Indonesier, sondern veranlasste auch zahlreiche ausländische Analysten, in Indonesien einen weiteren „asiatischen Tigerstaat“ zu erkennen.

Das Ereignis, das diese Einschätzung in ihr Gegenteil verkehrte, war die asiatische Wirtschaftskrise, die ab dem Jahr 1997 die globalen Märkte nachhaltig erschütterte. Die aus politischer Sicht offensichtlichste Veränderung vollzog sich in Indonesien im Sturz Suhartos, dessen vor allem auf wirt-

schaftlichem Wachstum basierende Herrschaftslegitimität durch die Ereignisse der letzten Jahre des vergangenen Jahrtausends umfassend diskreditiert wurde. Der Systemwechsel vollzog sich in Indonesien in Anbetracht der katastrophalen wirtschaftlichen Lage und der damit verbundenen Verelendung der Menschen – die auch massive soziale Spannungen zwischen den einzelnen Bevölkerungsteilen verursachte – unter schwierigen Bedingungen. Gleichzeitig waren die Erwartungen der Menschen an das neue demokratische System extrem hoch. Das Beispiel westlicher Wohlstandsgesellschaften im Hinterkopf, die ja allesamt aus einem demokratischen Ordnungs- und einem marktwirtschaftlichen Wirtschaftssystem resultierten, bestärkte die Hoffnung vieler Indonesier, mit der Einführung einer Demokratie und einer nach westlichem Vorbild modifizierten Wirtschaftspolitik würde nun auch die Armut im eigenen Land überwunden werden können.

Die Realität gestaltete sich jedoch vollkommen anders als erhofft und orientierte sich eher am einleitenden indonesischen Sprichwort. Die Strukturanpassungsprogramme des *Internationalen Währungsfonds* (IMF), die eine für Indonesien überlebenswichtige Kreditbewilligung nur bei parallel stattfindenden tiefgreifenden Wirtschaftsreformen vorsahen, führten – zumindest kurz- und mittelfristig – zu einer zusätzlichen Verelendung der Menschen, zur verstärkten Antipathie gegen den Westen und sogar zu einer Infragestellung

der Kompatibilität eines demokratischen Staatssystems mit Indonesien: Ihr Staat, ihre Regierung, so die auch heute noch durchaus verbreitete Auffassung vieler Indonesier, ließ sich von exogenen Akteuren instrumentalisieren, um ein Wirtschafts- und Politiksystem einzuführen, das für Indonesien ungeeignet sei. Ohne diese Hypothese an dieser Stelle weiter zu vertiefen, kann konstatiert werden, dass durch die vom IMF geforderten Reformen (rasche Privatisierung staatlicher Unternehmen, deutliche Kürzung oder Abschaffung von Subventionen usw.) zunächst dazu führten, dass der Staat weniger denn je in der Lage war, den Menschen eine erschwingliche soziale und gesundheitliche Grundversorgung zu gewährleisten und dass die Preise für Nahrungsmittel, Elektrizität und Treibstoff, die unter Suharto stark subventioniert wurden, massiv anstiegen.

Der vorliegende Aufsatz soll dazu beitragen, die Situation in Indonesien ab 1997 nachzuvollziehen und in einen theoriegeleiteten Kontext einzugliedern. Im ersten Teil wird ein theoretisch-systematisches Fundament erarbeitet, das die Frage nach der Dimension des Sozialen in der Demokratieforschung berücksichtigt. Dabei wird deutlich werden, dass soziale Aspekte, die durch einen erweiterten Sicherheitsbegriff im Kontext des *Human Security*-Konzeptes definiert werden, zwar keinen integralen Bestandteil von „Demokratie“ darstellen, jedoch erheblich zur deren Legitimierung und sys-

¹ „Heraus aus dem Maul des Tigers, hinein in das Maul des Krokodils“. Indonesisches Sprichwort.

tempolitischen Konsolidierung beitragen.

Im zweiten Teil werden die Möglichkeiten und die Beschränkungen des indonesischen Staates, soziale Verantwortung gegenüber den Menschen wahrzunehmen, anhand empirischer Daten und ausgewählter Fallbeispiele einer teilnehmenden Beobachtung diskutiert. Es wird sich zeigen, dass der indonesische Staat insgesamt nicht in der Lage ist, *Human Security* zu gewährleisten und dass er bzw. das demokratische Regierungssystem sogar mehr denn je als Bedrohung und nicht als Garant sozialer Sicherung wahrgenommen wird.

Im dritten Teil werden Möglichkeiten und Grenzen eines nicht-staatlichen Engagements erörtert, in das vom Staat hinterlassene Vakuum sozialer Absicherung einzutreten. Dabei gilt es, gleichermaßen auf die damit verbundenen Chancen, Grenzen und Gefahren zu verweisen.

Die Dimension des Sozialen in der Demokratieforschung

In vielen Transformationsstaaten, so auch in Indonesien, wurden mit der Forderung nach einem Ende der Diktatur und der Einführung der Demokratie keinesfalls nur der Wunsch nach politischem Pluralismus und bürgerlichen Freiheitsrechten artikuliert. Vielmehr stimulierte der Wunsch nach materieller Prosperität und sozialer Sicherheit große Teile der Bevölkerung. Demokratie und Wohlstand wurden so als korrelierende Faktoren betrachtet, die einander bedingen würden.

In der politikwissenschaftlichen Demokratieforschung hat die Dimension des Sozialen bis heute jedoch eine eher untergeordnete Rolle gespielt. Minimalistische Definitionsversuche des Demokra-

tiebegriffes konzentrierten sich in erster Linie auf Wahlprozesse. Joseph Alois Schumpeter beispielsweise sah die Kriterien einer Demokratie dann als erfüllt an, wenn Repräsentanten in einem fairen Wettbewerb um die Wählerstimmen werben dürften. Bei der Abstimmung würde sich dann naturgemäß der Kandidat durchsetzen, der die Erwartungen der Mehrheit wohl am besten implementieren könnte. Würden sich die Mechanismen der Politik an denen der freien Marktwirtschaft orientieren, so Schumpeters Fazit, sei eine funktionierende Demokratie wahrscheinlich.²

Auch Robert Dahl bezog sich in seiner Demokratiedefinition nicht auf soziale Faktoren. In seinen mittlerweile schon fast klassischen acht Kriterien werden aktive und passive elektorale Mechanismen angeführt, die in einem angemessenen Umfeld, z.B. hinsichtlich eines Pluralismus des Informationszugangs, garantiert werden müssten. Seine Zurückhaltung, ökonomiespezifische oder gar soziale Komponenten in sein Demokratieverständnis („Polyarchy“) einzubinden, wird exemplarisch an der Einschätzung deutlich, „private ownership is neither a necessary nor a sufficient condition for ... polyarchy“.³

Selbst das normativ bereits wesentlich anspruchsvollere Konzept der „Eingebetteten Demokratie“ von Wolfgang Merkel et al. berücksichtigt in seiner eigentlichen Definition den sozialen Aspekt nicht explizit und konzentriert sich primär auf prozedurale und akteursspezifische Strukturen.⁴ Dagegen hat in der bundesrepubli-

² Schumpeter, J.A. 1994. *Capitalism, Socialism and Democracy*. New York.

³ Dahl, R. 1971. *Polyarchy. Participation and Opposition*. New Haven, S. 61.

⁴ Merkel, W. et al. 2003. *Defekte Demokratie. Band 1: Theorie*, Opladen, S. 48-56.

kanischen Debatte vor allem Thomas Meyer auf die Notwendigkeit hingewiesen, soziale Aspekte bei dem Demokratiediskurs nachhaltiger zu berücksichtigen. Meyer kritisiert das Konzept der „libertären Demokratie“ als defizitär, da es Widersprüche ignoriere, die sich in der „modernen Wirtschaft und Gesellschaft in massiver Form ergeben haben“ – es handele sich daher bei dieser Art der Demokratie um eine „defekte Demokratie“.⁵ Aus diesem Grund müsse das Modell der „sozialen Demokratie“ präferiert werden, das „nicht nur in der politischen Sphäre, sondern in allen übrigen gesellschaftlichen Sphären durch ein vernünftig begründetes Gerechtigkeitsprinzip bestimmt ist“.⁶ Um sich dem in diesem Zusammenhang schnell erhobenen Vorwurf einer Zugrundelegung utopischer und praxisferner Konzepte zu erwehren, hat Meyer den auf den ersten Blick enorm hohen normativen Anspruch an mehreren Stellen relativiert. So erkennt er beispielsweise – trotz der auch in diesen Ländern z.T. zu beobachtenden Sozialdefizite – einige Staaten in Europa explizit als „konservative“ bzw. „universalistische“ Wohlfahrtsstaaten an⁷ und bemerkt auch in einem für Indonesien verfassten Leitfaden, „social democracy is not just a theory or a utopia but good practise in a variety of European societies“.⁸

Um den Spagat zwischen normativem Anspruch und konzeptioneller Operationalisierbarkeit besser bewältigen zu können, soll an

⁵ Meyer, T. 2005. *Die Zukunft der Sozialen Demokratie*. Bonn, S. 13; 246.

⁶ Ebd., S. 18.

⁷ Ebd., S. 102f.

⁸ Meyer, T. 2005. *Demokrasi Sosial dan Libertarian. Dua Model yang Bersaing dalam Mengisi Kerangka Demokrasi Liberal* (inkl. der englischen Übersetzung), Jakarta, S. 20

dieser Stelle bezüglich der Dimension des Sozialen zwischen der strengen Festlegung auf einen demokratiedefinitiven Teilaspekt und dem demokratischen Legitimierungsanspruch differenziert werden. Soziale Aspekte werden daher nicht in die eigentliche Definition von Demokratie eingebunden, jedoch wird gleichzeitig die Relevanz der sozialen Kompetente in einem anderen Sinn nachdrücklich betont: Insbesondere in Transformationsstaaten wird die Akzeptanz der neuen demokratischen Systeme maßgeblich durch deren soziale Leistungsfähigkeit bewertet. Um eine Nachhaltigkeit bzw. eine Konsolidierung der Demokratisierung zu erreichen und um zu vermeiden, dass die Transformation abrupt (z.B. durch einen Putsch) zu einem Ende kommt oder, was häufiger zu beobachten ist, langfristig von demokratieablehnenden Kräften von innen heraus ausgehöhlt wird, benötigt eine Demokratie nicht nur formale Legitimation – die durch faire Wahlen herbeigeführt wird – sondern auch eine „emotionale“ Legitimation. Demokratie sollte eingeführt werden, weil einem demokratischen Staatssystem am ehesten zugetraut werden kann, die Bedürfnisse der Menschen zu befriedigen. Hierbei spielen dann gerade auch soziale Faktoren und die Idee eines Wohlfahrtsstaates eine wichtige Rolle. Auch wenn die soziale Komponente aus den beschriebenen Gründen nicht als Kernbestand einer Demokratiedefinition angesehen wird, fällt es Demokratien langfristig schwer, ohne die Berücksichtigung dieses Aspektes zu überleben und sich die Unterstützung ihrer Bürgerinnen und Bürgern zu sichern: „Die ... Einsicht lautet, dass innergesellschaftliche Wohlfahrt ... einen Verteilungsmodus bedingt, der

dafür sorgt, dass privater Wohlstand und öffentliche Dienstleistungen der Bevölkerungsmehrheit zugute kommen“.⁹

Doch welchem Akteur obliegt es, eine solche Entwicklung zu initiieren? Erheblich durch die Schule des *Politischen Realismus* und den damit verbundenen Glauben an die Allmächtigkeit des Staats geprägt, identifizierten bis heute zahlreiche Beobachter den Staat als zentralen Akteur, der für die Gewährleistung sozialer Standards Sorge zu tragen hätte. Aus diesen Überlegungen resultieren die Konzepte des Wohlfahrts- und Sozialstaates. Im *Lexikon der Politik* wird vermerkt, der Wohlfahrtsstaat

„... garantiert seinen Bürgern nicht nur rechtliche Sicherheit, sondern in weitem Maße auch soziale Sicherheit ... in vielen Bereichen: Kriegsopferversorgung, Kranken-, Invaliden-, Arbeitslosen- und Rentenversicherung, Wohnungsbau, Bildung und Schule. Durch umfassende Gesetzgebung wird versucht, eine weitgehende Befriedigung der Bedürfnisse zu erzielen, für die der einzelne allein nicht sorgen kann. Es soll verhindert werden, dass der Bürger unter Bedingungen zu leiden hat, für die nicht er ... verantwortlich ist“.¹⁰ Mit anderen Worten: „Der Staat greift nun aktiv gestaltend in die wirtschaftlichen und sozialen Verhältnisse und Prozesse einer Gesellschaft ein, ... im Interesse benachteiligter sozialer Gruppen“.¹¹

Auch wenn die Berechtigung dieses Plädoyers an die soziale Verantwortung des Staates normativ

⁹ Seidelmann, R. 2004. „Frieden, Freiheit und Gerechtigkeit. Normative Postulate der Internationalen Beziehungen“, in: Knapp, M.; Krell, G. (Hrsg.) 2004. *Einführung in die internationale Politik*, München und Wien, S. 47.

¹⁰ Drechsler, H; Hilligen, W.; Neumann, F. (Hrsg.) 1995. *Gesellschaft und Staat. Lexikon der Politik*. München, S. 899.

¹¹ Ebd., S. 761.

außer Frage steht und dieses Konzept tatsächlich in einigen europäischen Industriestaaten eine relativ erfolgreiche Anwendung findet, muss dennoch festgestellt werden, dass viele Länder der Dritten Welt – aus welchen Gründen auch immer – hinsichtlich der staatlichen Gewährleistung sozialer Minimalkriterien schlichtweg überfordert sind.

Es mag den Divergenzen zwischen normativem Anspruch und der Empirie vieler Entwicklungs- und Transformationsstaaten geschuldet sein, dass der relativ junge Begriff der „human security“ verstärkt in den Mittelpunkt der Wohlfahrtsdebatte gerückt ist. „Sicherheit“ wird dabei zunächst bewusst als breit gefasster Begriff definiert, dem neben seiner klassischen Bedeutung – dem Schutz vor (in der Regel exogenen) bewaffneten Übergriffen – zunehmend „weiche“ Kriterien beigefügt wurden. Beim erweiterten Sicherheitsbegriff verschmelzen die vormals streng getrennten Aspekte der inneren und äußeren ebenso wie die staatlicher und ziviler Sicherheit. So wird explizit eine individuelle Ebene erschlossen und Komponenten wie Sicherheit des Einzelnen vor staatlicher Willkür, von umfassender sozialer Benachteiligung und vor kriminellen Übergriffen berücksichtigt. Hans-Jörg Albrecht bemerkt dazu:

„Wenn in einer Zeit beschleunigter gesellschaftlicher Veränderungen und Entwicklungen die sozialen Orientierungen der Einzelnen unter einem Defizit an Vergewisserung leiden, so wirkt sich dies nicht zuletzt auf das Sicherheitsempfinden in einem überordneten Sinne aus. Wo die Grundsicherheiten tangiert werden und die Zukunft ungewiss erscheint, wird abhängig von den eigenen Optionen das Bedürfnis nach Kontrolle und damit Sicherheit in der eigenen Lebenswelt steigen. Dies betrifft eben nicht zu-

letzt die Sicherheit vor kriminellen Bedrohungen und Übergriffen sowie die eigenen und öffentlich bzw. staatlich garantierten Möglichkeiten, hier vor Schutz zu finden“.¹²

Auch die *Commission on Human Security* distanziert sich von dem klassischen Bezugspunkt des Staates und plädiert für eine stärkere Berücksichtigung der Mikroebene. Durch ihren Leitsatz "Security Centred on People – Not on States" wird deutlich, dass ein "new paradigm of security" Einzug erhalten hat:

„In the 21st century, both the challenges to security and its protectors have become more complex. The state ... often fails to fulfil its security obligations. That is why attention must shift from the security of the state to the security of the people – to human security. Human security complements state security, enhances human rights and strengthens human development. It seeks to protect people against a broad range of threats to individuals and communities and, further, to empower them to act on their own behalf“.¹³

In Anlehnung an die von der *Commission on Human Security* formulierten zehn Punkte, die Auswirkungen auf „human security“ hätten,¹⁴ können fünf übergeordnete Kategorien herausgearbeitet werden, die zusammengefasst als *Accumulated Human Security* bezeichnet werden sollen:

1. *Human Security* im Hinblick auf den Schutz vor bewaffneten (innerstaatlichen) Konflikten und deren Auswirkungen;

2. *Human Security* im Hinblick auf einen Lebensstandard oberhalb der Armutsgrenze;

3. *Human Security* im Hinblick auf eine zumindest minimale gesundheitliche Grundversorgung;

4. *Human Security* im Hinblick auf eine Basisschulbildung;

5. *Human Security* im Hinblick auf faire Rahmenbedingungen und Aspekte individueller Freiheit.

Diese fünf Sektionen gilt es zu untersuchen, wenn die Frage nach der Existenz der sozialen Situation in Indonesien gestellt wird. Dabei müssen zwei Sachverhalte Berücksichtigung erfahren: Erstens kann durch die Empirie unschwer festgestellt werden, dass die meisten Transformations- und Entwicklungsstaaten von der Bereitstellung bzw. Gewährleistung der *Human Security* weit entfernt sind und dass es daher sinnvoll ist, Alternativekteure zu identifizieren, die in das Wohlfahrtsvakuum einspringen. Zweitens muss bezweifelt werden, dass gerade auf der (unorganisierten) individuellen Ebene eine nachhaltige Kompensation der staatlichen Defizite möglich ist.

Um dieses Dilemma zu überwinden, wird vielfach ein Zusammenschluss Einzelner gefordert, die sich dem gleichen Ziel verpflichtet fühlen. Durch eine aktive Zivilgesellschaft, die sich gerade nicht auf die Handlungsmöglichkeiten des Staates verlässt, sondern selbst aktiv wird, entstehen NGOs, die Aufgaben übernehmen, die seitens des Staates nicht oder nur unzureichend abgedeckt werden – NGOs könnten so einen „Beitrag zu einer sozial gerechten, ökologisch verträglichen und partizipatorischen Gesamtentwicklung eines Landes“ leisten.¹⁵ Sie stellten einen dritten Sektor dar, weil

NGOs sowohl Eigenschaften von Institutionen als auch von Bewegungen beinhalten, jedoch in ihrer Gesamtheit etwas anderes darstellen als die Teilaspekte isoliert beinhalten würden.¹⁶ Bei NGOs handelt es sich um freiwillige, nicht-staatliche und nicht auf Profitmaximierung ausgerichtete Zusammenschlüsse von Menschen mit ähnlichen Interessen, Zielen und Visionen. Diese können auf der lokalen, nationalen oder internationalen Ebene stattfinden. NGOs fungieren als Mittler zwischen den Bürgern und Politikern, beobachten politische Entwicklungen und stellen selbst Expertisen bereit, die das Ziel verfolgen, humanitäre, am Gemeinwohl orientierte Ansinnen zu fördern.

Die soziale Situation in Indonesien: Der Staat stößt an seine Grenzen

Um die gegenwärtige ökonomische und soziale Situation in Indonesien nachzuvollziehen, müssen ausgewählte historische Entwicklungen Berücksichtigung finden. Dabei wird deutlich, dass primär die große asiatische Wirtschaftskrise Ende des vergangenen Jahrtausends die Armutssituation vieler Indonesier dramatisch verschärft hat, von der sich das Land bis heute nicht hat vollständig erholen können. Die Wurzeln für Indonesiens ökonomische Anfälligkeit – kein anderes Land wurde von der Wirtschaftskrise so hart getroffen wie Indonesien – liegen jedoch erheblich in der Periode von Suhartos *Orde Baru* (1966-1998) begründet, als maßgeblich über Auslandsverschuldung kurz- und

¹² Albrecht, H. J. (ohne Jahr): „Der erweiterte Sicherheitsbegriff und seine Folgen“, <http://www.rav.de/infobrief91/albrecht.htm> (Zugriff am 14.11.05).

¹³ Commission on Human Security. 2003. *Human Security Now*. New York, S. 2.

¹⁴ Commission on Human Security. 2003. *Report Outline*. New York, S. 3.

¹⁵ Nohlen, D. (Hrsg.) 2002. *Lexikon Dritte Welt*, Reinbek, S. 612.

¹⁶ Hadiwinata, B. 2003. *The Politics of NGOs in Indonesia. Developing Democracy and Managing a Movement*; New York and London, S. iii.

mittelfristiges wirtschaftliches Wachstum erzeugt wurde.¹⁷

Die globale Wirtschaftskrise von 1997 hatte in Asien ihren Ursprung und verschlechterte die Lebensbedingungen vieler Menschen erheblich. Diese Entwicklung mit detaillierten Statistiken zu dokumentieren, gestaltet sich als diffizil, da Indikatoren und Begriffsdefinitionen häufig nicht standardisiert sind und Datenerhebungsmethodiken variieren. Eine eindeutige Trendaussage ist jedoch bei sämtlichen Analysen zu beobachten: Während im Jahr 1996, also direkt vor der Krise, die soziale Situation vieler Indonesier *vergleichsweise* entspannt war, konnte drei Jahre später eine dramatische Verschärfung der Armutssituation beobachtet werden. Chowdury und Setiadi verweisen in ihren Abhandlungen beispielsweise auf eine geschätzte Zahl von 37,7 Millionen Indonesiern, die 1996 unterhalb der Armutsgrenze lebten. Im Jahr 1999 habe sich die Anzahl auf 55,8 Millionen erhöht.¹⁸ Auch ohne dass eine genaue Definition von „Armut“ vorgenommen wird, dokumentiert die aktuelle Einschätzung der australische Regierung, „... at least half of the country's [Indonesia's] population remains affected by poverty“, dass auch gegenwärtig die Folgen der

¹⁷ Gründe für Unterentwicklung und Armut sind vielfältig und können in der Ursache weder auf eine historische Phase noch auf ein einzelnes Ereignis begrenzt werden. Diese Einschätzung gilt auch für Indonesien. Im vorliegenden Beitrag soll allerdings die asiatische Wirtschaftskrise als Initialzündung für eine umfassende Armutverschärfung verstanden werden, bei der mehr die Folgen als die Ursachen eruiert werden.

¹⁸ Chowdury, A. and Setiadi, G. 2002. *Macroeconomic Aspects of Poverty and Health in Indonesia*. Working Paper No. 02/06. United Nation Support Facility for Indonesian Recovery. Jakarta, S. 17.

Wirtschaftskrise noch nicht überwunden sind und Armut ein zentrales Problem in Indonesien darstellt.¹⁹

Werden die Gründe für die extremen Auswirkungen der asiatischen Wirtschaftskrise auf Indonesien hinterfragt, muss das Zusammenspiel zweier Faktoren berücksichtigt werden, auf die auch Ari Perdana und John Maxwell in ihren Abhandlungen verweisen. Sie bemerken,

„... the number of households living below the poverty line increased substantially after the crisis, a result of lower incomes and the absence of an effective safety net. Lower real wages were a result of rapid increase of prices rather than declining nominal wages“.²⁰

Die ausufernde monetäre Inflation auf der einen und ein Fehlen sozialstaatlicher Absicherungssysteme auf der anderen Seite stellte in Indonesien ab dem Jahr 1997 eine gefährliche Kombination dar, die durch das IMF-Konzept einer von außen angeordneten „Schocktherapie“ noch verstärkt wurde.

Während im Mai 1997 ein US Dollar noch mit 2.440 Rupiah gehandelt wurde, lag die Zahl im Juni 1998 bei 14.900 Rupiah. Um die starke Inflation zu stoppen und als Bedingung für die dringend benötigten Auslandskredite ordnete der IMF an, den Leitzins von 20 Prozent (Januar 1998) auf 70,8 Prozent (Juli 1998) anzuheben. Laut Hok An führte diese Entscheidung zum „Kollaps der Banken und der Wirtschaft ... und

¹⁹ AusAid 2005: <http://www.ausaid.gov.au/country/country.cfm?CountryID=30&Region=EastAsia> (Zugriff: 17.11.2005).

²⁰ Perdana, A. and Maxwell, J. 2004. „Poverty Targeting in Indonesia: Programmes, Problems and Lessons Learned“. *CSIS Working Papers Series*, WPE 083, March 2004, Jakarta, S. 8.

zur Massenarbeitslosigkeit“. Die immense Gesamtverschuldung Indonesiens, zum großen Teil aus der Suharto-Zeit resultierend, entsprach noch Anfang 2003 einer Größenordnung, die das Bruttoinlandprodukt (BIP) überstieg.²¹ Ein wesentlicher Teil davon entfiel auf die Staatsschulden. So betrug allein der Anteil der Staatsverschuldung im Jahr 2001 – vier Jahre nach Beginn der Krise – knapp 80 Prozent, im Jahr 2003 knapp 60 und im Jahr 2005 noch immer rund 50 Prozent des indonesischen BIP, was von den Experten des IMF unverändert als bedrohlich eingestuft wird: „Indonesia's current public debt level is on the high side“.²²

Als logische Folge des drohenden vollständigen Staatsbankrotts zeigten sich die indonesischen Regierungen weniger denn je in der Lage, auch nur minimalistische sozialstaatliche Gewährleistungen zu übernehmen. Dies bezog sich nicht nur auf die klassischen Wohlfahrtskomponenten wie den Schutz vor einem unverschuldeten Fall in extreme Armut, sondern verdeutlichte sich auch hinsichtlich ausbrechender regionaler Konflikte und einem sprunghaften Anstieg der Kriminalität – Sachverhalte, die der indonesische Staat zumindest in der ersten Zeit nach Niedergang der *Orde Baru* nicht ansatzweise zu kontrollieren oder gar entschärfen vermochte.²³ Kon-

²¹ An, H. 2003. „Indonesien leidet noch immer unter den Folgen der Asienkrise“, *Epd. Entwicklungspolitik*, No. 5/2003.

²² IMF 2005. „Indonesia. Selected Issues“. *IMF Country Report*, No. 05/327, Washington D.C., S. 24.

²³ Hier kann z.B. auf die Unruhen auf den Molukken, in Osttimor, Aceh und West Papua verwiesen werden. Darüber hinaus kam es vor allem im Jahr 1998 zu massiven Ausschreitungen gegen die ethnisch-chinesische Minderheit, die von vielen *pribumi*-Indonesiern als Hauptverantwortliche für die Wirtschaftskrise identifiziert

sequenz war eine unmittelbare und dramatische Verschlechterung der *Human Security* der Menschen in Indonesien in zwei der oben genannten Bereiche – der Gewährleistung eines Lebensstandards oberhalb der Armutsgrenze und dem Schutz vor den Folgen militant ausgetragener innerstaatlicher Konflikte.

Wie ist die nun gegenwärtige Situation in Indonesien zu bewerten? Während sich bei anhaltenden Spannungen in Zentral-Sulawesi die Lage in anderen Konfliktgebieten mittlerweile – rund acht Jahre nach Beginn der Wirtschaftskrise und des sich anschließenden Demokratisierungsprozesses – vor allem im Hinblick auf Aceh und die Molukken entspannt hat, erweist sich die Verbesserung des Lebensstandards der Indonesier auch weiterhin als ein ausgesprochen schwieriges Unterfangen. Zwar sind zumindest in den Städten von der Warenangebotsseite kaum noch Einschränkungen zu beobachten – viele Produkte können jedoch aufgrund der niedrigen Einkommen und der hohen Arbeitslosigkeit nicht erworben werden. Als am 1. Oktober 2005 die Regierung erneut die staatlichen Subventionen für Benzin und Elektrizität kürzte, führte dies von einem Tag auf den anderen zu einer Preissteigerung von 126 Prozent. Selbst gewöhn-

wurden. Der Staat trug zunächst nicht zur Konfliktregulierung bei. Einige Autoren gehen wohl zurecht davon aus, dass dies nicht nur in den fehlenden Möglichkeiten der Regierenden begründet lag, sondern dass einige Verantwortliche sich direkte oder indirekte persönliche Vorteile von den Unruhen versprachen. Vgl. dazu u.a.: Suryadinata, L. 1999: *The Ethnic Chinese Issue and National Integration in Indonesia*, Singapore; auch: Kusno, A. 2003. "Remembering/Forgetting the May Riots. Architecture, Violence, and the Making of 'Chinese Cultures' in Post-1998 Jakarta"; in: *Public Culture* 15 (1); Duke University Press, Chicago.

lich betont sachlich berichtende indonesische Tageszeitungen wie *Kompas* erklärten daraufhin, die Regierung sei mit diesem Schritt zu mutig (*terlau berani*) gewesen.²⁴ Aus markoökonomischer Sicht kann die Notwendigkeit von Subventionskürzungen in Indonesien allerdings kaum in Frage gestellt werden. Obwohl Indonesien ein ölförderndes Land ist, hat der Staat bis in die jüngste Vergangenheit massiv unter dem Anstieg des Ölpreises gelitten. Dieses Paradoxon hat seinen Ursprung darin, dass Indonesien lange Zeit bestrebt war, die Kraftstoffpreise durch staatliche Subventionen auf einem konstant niedrigen Niveau zu halten. Als Folge stiegen mit einem erhöhten Ölpreis auch die Subventionsleistungen. Hinsichtlich der gegenwärtigen indonesischen Staatsverschuldung hat dies einen nicht mehr zu verantwortenden Sachverhalt dargestellt. Unbestritten ist dabei allerdings auch die Tatsache, dass der Lebensstandard vieler Indonesier durch diese Entscheidung (zumindest in einer kurz- und mittelfristigen Perspektive) nochmals gesunken ist. In Indonesien wird der Staat – mit zunehmender Intensität in der jüngsten Zeit – nicht mehr als Garant, sondern als Bedrohung für soziale Sicherung wahrgenommen. Auch die Punkte drei bis fünf der oben kategorisierten *Accumulated Human Security* beinhalten im gegenwärtigen Indonesien problematische Konstellationen. Die Daten des *Human Development Report* der *Vereinten Nationen* unterstreichen diese Einschätzung mit Blick auf den Gesundheitssektor: So gibt der indonesische Staat lediglich 0,6 Prozent des BIP für den Gesundheitssektor aus;

²⁴ *Kompas*, „Kenaikan Harga BBM Lebih 100 Persen, Pemerintah Terlalu Berani“, 01.10.2005.

eine Größenordnung, die weltweit zu den niedrigsten überhaupt zählt.²⁵ Die Ärztedichte liegt mit 16 Ärzten pro 100.000 Einwohner im globalen Vergleich ebenfalls im untersten Bereich.²⁶ Die Gesundheitsversorgung der Menschen ist qualitativ wie quantitativ unterentwickelt und in akzeptabler Form nur den Indonesiern zugänglich, die über hohe finanzielle Mittel verfügen.²⁷ Das folgende Beispiel steht nur exemplarisch für zahlreiche ähnliche Fälle: Im Gespräch mit dem Verfasser erklärte vor kurzem eine der unteren Mittelschicht angehörenden und in einer Großstadt lebende Indonesierin, ihr fünfzigjähriger Bruder hätte zuhause einen Herzinfarkt erlitten. Daraufhin habe man ihn selbst in ein Krankenhaus bringen müssen. Die intensive ärztliche Behandlung, die unumgänglich gewesen sei, hätte in bar bezahlt werden müssen. Für einen Tag im Krankenhaus seien umgerechnet 100 Euro fällig geworden, die – da keine Krankenversicherung existiert habe – von der Familie selbst entrichtet werden mussten.²⁸ Obwohl die Großfamilie alle verfügbaren Geldmittel zusammengelegt und zusätzlich Teile ihres Eigentums verkauft hätte, konnten die

²⁵ United Nations (ed.) 2004: *Human Development Report*, New York, S. 158 (Die angegebenen Daten beziehen sich auf das Jahr 2001).

²⁶ Ebd. Diese Daten basieren auf den Jahren 1990 bis 2003.

²⁷ Eine allgemeine Basiskrankenversicherung gibt es ebenso wenig wie eine staatliche Absicherung gegen Invalidität – wenn der Wunsch nach Versicherung besteht, muss diese privat abgeschlossen werden, was sich nur ein kleiner Teil der Indonesier leisten kann.

²⁸ Zur Einschätzung der Größenordnung: Rund 60 Prozent der Indonesier verdienen weniger als zwei US\$ pro Tag, d.h. weniger als 60 US\$ (ca. 50 Euro) pro Monat. (United Nations (ed.) 2004: *Human Development Report*, New York, S. 148).

Angehörigen nur insgesamt drei Krankenhaustage finanzieren. Obwohl der Zustand des Patienten noch immer bedrohlich gewesen sei, musste er aufgrund fehlender finanzieller Deckung das Krankenhaus verlassen. Die Familie bemühte sich daraufhin um eine kostengünstigere ambulante Versorgung durch einen niedergelassenen Arzt. Wenige Tage später starb der Patient, da eine stationäre Versorgung unbedingt notwendig gewesen wäre.²⁹

Etwas positiver gestaltet sich der vierte Punkt der *Accumulated Human Security*. Bei der Schulbildung wird deutlich, dass Indonesien noch immer von der besseren Bildungssituation der Zeit vor der asiatischen Wirtschaftskrise profitiert. Die Analphabetenrate der über 15-jährigen liegt in Indonesien bei knapp über 12 Prozent, was einem für die Region durchschnittlichen Wert entspricht. Auffällig dabei ist jedoch, dass der Anteil staatlicher Ausgaben für den Bildungssektor in Indonesien – ebenso wie im Gesundheitsbereich – auch im Ländervergleich ausgesprochen niedrig ausfällt: Während Indonesien in den Jahren 1999 bis 2001 lediglich 1,3 Prozent des BIP in das Bildungssystem investierte, lag der Anteil der Philippinen beispielsweise bei 3,2 Prozent, der Thailands bei 5,0 Prozent und der Malaysias gar bei 7,9 Prozent.³⁰ Es überrascht nicht, dass staatliche Ausbildungsangebote aufgrund der schlechten Ausstattung der Schulen und der immer wieder zu beobachtenden unzureichenden Ausbildung der Lehrkräfte von Indonesiern mit größerem finan-

ziellen Spielraum systematisch umgangen werden.

Durch die Mitwirkung des Verfassers in einem Entwicklungsprojekt zur Verbesserung der Situation in ausgewählten staatlichen Schulen Indonesiens erfolgen detaillierte Einblicke in diesen Bereich. In einer Grundschule in Bohol³¹ dokumentieren sich die Ausbildungseinschränkungen zum Beispiel nicht nur an Mängeln des Gebäudes (undichtes Dach, niedrige Raumkapazitäten usw.), sondern auch an der unzureichenden Ausstattung der Schule. Einer Klasse mit etwa fünfzig Schülern standen pro Fach lediglich zwei Lehrbücher zur Verfügung, die noch aus der Suharto-Zeit resultierten und dementsprechend „systempolitisch“ verfasst waren. Das Einzugsgebiet der Schule ist ferner relativ groß, so dass die Schüler in vielen Fällen auf kostenpflichtige Transportmittel angewiesen sind. Dies in Verbindung mit der obligatorischen Anschaffung von Schuluniformen und den auch in staatlichen Schulen fälligen Gebühren stellt für eine ganze Reihe von Familien – die gerade in den entlegenen Regionen zum Teil im kaum monetär geprägten Bereich einer Subsistenzwirtschaft leben – eine schwer zu bewältigende finanzielle Hürde dar. Selbst wenn es den Eltern gelingt, ihre Kinder in eine Grundschule zu schicken, fallen bei der Zulassung zu einer weiterführenden Schule erheblich höhere Aufnahme- und Schuljahrsgebühren an, die von den wenigsten getragen werden können. Dieser Sachverhalt stellt dann auch das größte Problem des indonesischen Bildungssektors dar, ist doch die Notwendigkeit unumstritten, Schüler über die Grundschule hinaus ausbilden zu müssen, um diesen eine nachhaltige beruf-

liche Chance zu ermöglichen. Insbesondere in den Jahren nach der asiatischen Wirtschaftskrise hat sich im indonesischen Bildungswesen so ein Mehrklassensystem herauskristallisiert: Wohlhabendere gewährleisten, dass ihre Kinder in qualitativ besseren Privatschulen und in häufig nicht-staatlichen Universitäten ausgebildet werden. Bei der Entscheidung über die Aufnahme von Schülern und Studenten an angesehenen Privatschulen und -universitäten spielen dabei weit mehr die finanziellen Möglichkeiten der Eltern als die Leistungsfähigkeit der Kinder eine Rolle. Umgekehrt haben intellektuelle aber finanziell unterprivilegierte Kinder nur in wenigen Fällen (ggf. über Stipendien) die Möglichkeit, ihren Fähigkeiten entsprechend ausgebildet zu werden.

Bei Berücksichtigung der aktuellen Situation im Gesundheitswesen und im Bildungssektor können daher auch hinsichtlich des fünften Punktes der *Accumulated Human Security* – faire Rahmenbedingungen und individuelle Freiheit – erhebliche Defizite festgestellt werden. Es wird ersichtlich, dass es zwar insbesondere im urbanen Raum durchaus adäquate medizinische Versorgungs- und Ausbildungseinrichtungen gibt, diese jedoch häufig nichtstaatlichen Ursprungs sind und aufgrund der hohen Behandlungs- und Ausbildungskosten für die überwältigende Mehrheit der Indonesier nicht bezahlbar sind. Die in allen Bereichen verbreitete Korruption verstärkt die Relevanz von finanziellen Ressourcen zusätzlich. Oft fallen neben den obligatorischen Kosten für Versorgung und Ausbildung zusätzlich Schmiergeldzahlungen an, ohne die ein Eintritt

²⁹ Interview mit einer Indonesierin, Bandung, 02. August 2005.

³⁰ United Nations (ed.) 2004: *Human Development Report*, New York, S. 173f.

³¹ Region Gunung Sewu, Zentral-Java.

in die jeweiligen Einrichtungen unmöglich ist.³² Vom Korruptionsaspekt abgesehen, wird zumindest die individuelle Freiheit im Sinne der Sicherung von politischen Rechten durch den indonesischen Staat weitgehend gewährleistet. Freie Meinungsäußerung, Presse- und Versammlungsfreiheit haben im Rahmen der Systemtransformation Einzug gehalten und funktionieren – ebenso wie die seit 1998 bereits zweimal abgehaltenen Wahlen – insgesamt gut. Immer häufiger kann jedoch in Indonesien die kritische Frage vernommen werden, worin der Nutzen dieser Aspekte bestünde, wenn man gleichzeitig in Armut leben müsse und keinen Zugang zur ärztlichen Versorgung und zu Bildungseinrichtungen habe – kurz: wenn es um die unter dem Begriff der *Human Security* zusammengefassten Punkte insgesamt derartig schlecht bestellt sei.

Nicht-staatliche Organisationen als Ersatz für den fehlenden Wohlfahrtsstaat in Indonesien?

Im Hinblick auf viele Entwicklungs- und Transformationsstaaten ist die Forderung laut geworden, es müssten aufgrund der Unfähigkeit der Regierungsapparate, Wohlfahrt für die Menschen zu gewährleisten, Alternativakteure – d.h. nichtstaatliche Organisationen (NGOs) in den Bereich sozialer Sicherungssysteme vorrücken, da das Individuum für sich alleine häufig nicht in der Lage sei, sich gegen unverschuldete Unabwägbarkeiten abzusichern. Insbesondere in zahlreichen jungen Transformationsstaaten, in denen zuvor durch den Druck der Be-

völkerung die Autokratie gestützt wurde (Bottom-up-Verlauf), ist die Wahrscheinlichkeit relativ groß, Menschen in diesem Kontext mobilisieren zu können – hatten sie doch zuvor selbst miterlebt, wie einflussreich nicht-staatliche Akteure in der Politikgestaltung sein können. Neben den unbestreitbaren Chancen, die in einer aktiven „Zivilgesellschaft“ liegen, besteht parallel jedoch auch die Gefahr, dass demokratiekritische oder gar -feindliche Akteure in das vom Staat offengelassene Machtvakuum einströmen und die in der Regel noch labilen Demokratien systematisch von „innen heraus“ – d.h. unter Verwendung eigentlich demokratiekonformer Mechanismen – schwächen. Der Übergang von einer „Zivilgesellschaft“ in eine „unzivilisierte Gesellschaft“ kennzeichnet sich daher in vielen Fällen als fließend. Beide Tendenzen können auch in Indonesien beobachtet werden.

Bezüglich zivilgesellschaftlicher Aktivitäten kann zunächst eine landesspezifische Begünstigung durch die Kombination eines historisch stark verwurzelten nicht-staatlichen Engagements von Interessensgemeinschaften mit zahlreichen NGO-Neugründungen nach Ende der *Orde Baru* im Mai 1998 beobachtet werden. Bereits während der Kolonialzeit kristallisierte sich ein gesellschaftlicher Leitgedanke heraus, der vom ersten Präsidenten der unabhängigen Republik Indonesien maßgeblich forciert wurde: Sukarno betonte die Notwendigkeit des Prinzips der gegenseitigen Unterstützung (*gotong rojong*), welches er als Basis für einen funktionierenden und prosperierenden Staat sah: „*Gotong rojong* means toiling ... and sweating hard together, a joint struggle to help one another. ... The principle of *gotong rojong* be-

tween the rich and the poor, between the Muslims and the Christian, between non-Indonesians and those of foreign decent who became Indonesians“.³³ Obwohl hochgradig idealisiert, implizierte bereits dieses Konzept deutlich den Gedanken, gemeinsam für übergeordnete Ziele einzutreten, was dann auch in zahlreichen Zusammenschlüssen von Menschen zu Interessensgemeinschaften beobachtet werden konnte. Auch in der Folgezeit, selbst während der autoritären Phase der *Orde Baru*, erhielten NGOs – um mit den Worten von Bob Hadiwinata zu sprechen – „a warm welcome from the government“, da von staatlicher Seite Bewusstsein über die Unverzichtbarkeit solcher Organisationen in der Armutsbekämpfung gerade in den ländlichen Bereichen vorherrschte.³⁴ Erst in den 1980er Jahren, als indonesische NGOs sich in Form des Netzwerkes INGI (*International NGO Group on Indonesia*) zusammenschlossen, gezielt Kooperationen mit ausländischen Organisationen suchten und begannen, indonesische Missstände öffentlich anzuprangern, begann die Führung um Suharto, einen spürbar NGO-kritischeren Standpunkt einzunehmen.³⁵ Mit dem Niedergang der Diktatur und im Rahmen der anschließenden Reformbewegung (*gerakan reformasi*) vollzog sich in Indonesien, wie auch in vielen

³³ Sukarno 1945: „The Pantja Sila“; in: Feith, H., Castles, L. (eds.) 1970. *Indonesian Political Thinking 1945–1965*; New York, S. 49.

³⁴ Hadiwinata, B. 2003. *The Politics of NGOs in Indonesia. Developing Democracy and Managing a Movement*; New York and London, S. 135, 92.

³⁵ Dies zeigte sich insbesondere im Anschluss an den „Brussels incident“, als im April 1989 indonesische NGOs auf die massive Umweltzerstörung von Projekten hinwiesen, die die Weltbank mitfinanzierte und aufgrund der Kritik einstellte. Siehe für weitere Informationen: Ebd.: S. 98f.

³² Interview mit einem indonesischen Lehrer, Bandung, 26. September 2005.

anderen Transformationsstaaten, ein zusätzlicher Neugründungsbomb von NGOs – begünstigt durch das Bewusstsein, dass NGOs zuvor durch ihre regierungskritischen und auch international öffentlichkeitswirksamen Aktivitäten das Ende der Diktatur forciert hatten.³⁶

Der Beitrag, den indonesische NGOs in der post-Suharto Zeit leisten, um *Human Security* zu sichern, ist nicht exakt zu messen – zumindest ihre Anzahl hat jedoch in den letzten Jahren stark zugenommen und liegt nach Schätzungen mittlerweile bei über 70.000.³⁷ Es gilt zu fragen, welche Möglichkeiten indonesische NGOs haben, die Auswirkungen sozialstaatlicher Defizite zu mildern. Hadiwinata verweist in diesem Zusammenhang auf zwei Chancen: Die erste läge darin, den politischen Reformprozess allgemein zu stärken, um so den Staat zu unterstützen, seine soziale Verantwortung besser wahrnehmen zu können. Dies könne durch die Bereitstellung eines „reservoir of resources (political, economic, cultural and moral)“ erfolgen. Eine besondere Verantwortung bestünde darin, insbesondere in ländlichen Gegenden die Menschen mit demokratischen Funktionsmechanismen vertraut zu machen.³⁸ Diesem Sachverhalt muss auch deshalb eine so große

Relevanz zugesprochen werden, weil acht Jahre nach Beginn der Systemtransformation die Demokratisierungsanstrengungen weder als abgeschlossen noch als vollständig konsolidiert gelten können – Adam Schwarz ist zuzustimmen, wenn er argumentiert, „Indonesia’s democracy remains a work in progress“.³⁹

Die zweite Möglichkeit bezieht sich auf den Sachverhalt, dass NGOs direkt in das vom Staat hinterlassene Sozialvakuum vorstoßen. So hätten sich beispielsweise im Jahr 1999 insgesamt 27 NGOs aus ganz Indonesien zu einem Konsortium mit dem Ziel zusammengeschlossen, die Auswirkungen der Wirtschaftskrise von 1997 unmittelbar abzufedern und ein lokales Aufbauprogramm (Program Pemulihan Keberdayaan) zu initiieren. Ihre Möglichkeiten seien jedoch auch bei Berücksichtigung der vielen Chancen, die sich zur Verbesserung der Lebenssituation der Menschen durch das Engagement von NGOs ergäben, begrenzt. Dies verdeutlicht sich dann auch in den beiden Fallstudien, auf die sich Hadiwinata bezieht.⁴⁰

Parallel zu dem gesellschaftlichen Nutzen, den NGOs vielfach zu erzeugen vermögen, dürfen auch entstehende Gefahren nicht unterschätzt werden, wenn Gruppierungen unter der Parole eines sozialen Verantwortungsbewusstseins die diesbezügliche Schwäche des Staates für die eigenen, „unsozialen“ Ziele instrumentalisieren. In Indonesien können diese Tendenzen ebenfalls beobachtet werden. Neben einer

Verschärfung des kriminellen Bandenwesens, das immer mehr als alternatives Sozialsicherungssystem gerade für Kinder und Jugendliche fungiert, kann dies vor allem in der Zunahme von Bildungsangeboten festgesellt werden, die die Lehre von dogmatischen Interpretationen ihrer Religion in den Mittelpunkt der Unterrichtspläne rücken. Die nach den indonesischen Terroranschlägen auch in den internationalen Medien viel beachtete Schule *Ngruki* (Zentral-Java), die von Abu Bakar Ba’asyir – der mit den ersten Bali-Attentaten (Oktober 2002) in Verbindung gebracht wird – mitbegründet wurde, stellt in diesem Zusammenhang keinen Einzelfall dar.⁴¹

Fazit

Um im Hinblick auf Indonesien die Frage nach Zusammenspiel von Demokratie und sozialstaatlicher Verantwortung diskutieren zu können, muss eine gezielte Verbindung von theoretisch-systematischen Überlegungen und der Empirie des Landes stattfinden. Ersteres dient dabei als analytisches Konzept, an dem sich die aus Datenauswertung und teilnehmender Beobachtung resultierenden Einschätzungen bewerten lassen. Dabei müssen Fragen nach dem allgemeinen Verhältnis von Demokratie und Sozialstaat ebenso Berücksichtigung finden wie akteurspezifische Ansatzpunkte, die zwar nicht die normativ berechtigte Forderung nach staatlicher Sozialverantwortung bezweifeln, jedoch den Aspekt der sozialen Absicherung zusätzlich auf die nicht-staatliche Ebene transferieren. Fol-

³⁶ Schuck, C. 2003. Der indonesische Demokratisierungsprozess. Politischer Neubeginn und historische Kontinuität. Baden-Baden, S. 69ff.

³⁷ Kusumahadi, M; Holländer, M. 2004. „Non Governmental Organizations after ‚Reformasi‘ – A power factor in Indonesia?“; in: Eschborn, N.; Hackel, S.; Richardson, J.H. 2004. *Indonesia Today. Politics and Society Five Years into Reformasi*. Jakarta, S. 82.

³⁸ Hadiwinata, B. 2003. The Politics of NGOs in Indonesia. Developing Democracy and Managing a Movement; New York and London, S. 253.

³⁹ Schwarz, A. 2005. „Charting a New Course for Indonesia“, in Yudhoyono, S.B. 2005. *Transforming Indonesia. Selected International Speeches with Essays by International Observers*. Jakarta, S. 44.

⁴⁰ Bina Swadaya Yogyakarta (BSY) und Community Development Unit of the Bethesda Hospital (CD-Bethesda).

⁴¹ Vgl.: International Crisis Group. 2002. „Al Qaeda in Southeast Asia. The Case of the ‚Ngruki Network‘ in Indonesia“. *ICG Indonesia Briefing*, 08.08.2002, Jakarta and Brussels, S. 2.

gendes kann in diesem Zusammenhang vermerkt werden:

Erstens: Obwohl soziale Faktoren und Kriterien nicht Kernbestand einer Demokratiedefinition sind, spielen sie dennoch eine wichtige Rolle. Insbesondere junge Demokratien legitimieren sich in den Augen der Bürger maßgeblich durch ihren Beitrag zur Gewährleistung von wirtschaftlichem Wachstum und sozialer Gerechtigkeit. Ohne Erfolge in diesem Bereich wird sich keine nachhaltige demokratische Konsolidierung in Transformationsstaaten einstellen.

Zweitens: Die Empirie von Entwicklungs- und Transformationsländern verdeutlicht, dass der Staat in den meisten Fällen nicht in der Lage ist, die ihm zugedachte Funktion einer Gewährleistung sozialer Aspekte adäquat auszuüben. Dies bedeutet nicht, dass vom Anspruch der staatlichen Sozialverantwortung abgerückt werden sollte, unterstreicht aber parallel die Notwendigkeit, alternative, nichtstaatliche Sicherungssysteme zu etablieren.

Drittens: Bei der Diskussion über soziale Sicherungssysteme in Transformationsstaaten muss daher eine Verschiebung des Analyseziels stattfinden, die zumindest in den ersten Jahren eines Demokratisierungsprozesses weniger den Staat als vielmehr die individuelle Ebene in den Mittelpunkt rückt. Dieses Ansinnen wird auch durch das Konzept der *Human Security* widergespiegelt.

Viertens: Da Individuen jenseits ihrer Familie oder ihres Kollektivs jedoch alleine kaum Möglichkeiten haben, eine eigentlich dem Staat obliegende Aufgabe umfassend wahrzunehmen, bietet sich ein Zusammenschluss von Menschen mit

ähnlichen Interessen, Zielen und Visionen in NGOs an.

Der indonesische Staat zeigt sich zumindest gegenwärtig nicht in der Lage, seine soziale Verantwortung gegenüber den Menschen wahrzunehmen. Dies bezieht sich auf vier der fünf Punkte der *Accumulated Human Security*: Schutz der Bürger vor bewaffneten innerstaatlichen Auseinandersetzungen und deren Folgen (z.B. in Zentral-Sulawesi), Gewährleistung eines Lebens oberhalb der Armutsgrenze, Grundsicherung der medizinischen Versorgung und schulischen Ausbildung sowie die Sicherstellung eines Minimums an Chancengleichheit. Lediglich der Aspekt der Gewährleistung individueller politischer Freiheit findet weitestgehend Berücksichtigung. Bei einer Studie der Reden des indonesischen Präsidenten wird deutlich, dass die Notwendigkeit staatlicher Anstrengungen zur Sicherung der *Human Security* von Regierungsseite nicht bezweifelt wird, im Gegenteil: Susilo Bambang Yudhoyono wies auf diesen Sachverhalt wiederholt hin, beispielsweise in seiner Rede vom 24. Januar 2005, als er im Angesicht der "social crisis" von einer "... responsibility to lock in economic and structural reforms that will lift Indonesia's growth rate, create jobs and reduce poverty" sprach.⁴² Der de facto inexistenten indonesischen Wohlfahrtstaat resultiert zur Zeit weniger aus fehlendem politischen Willen der Verantwortlichen als vielmehr aus deren noch immer stark limitierten Kapazitäten. Die negativen Folgen des vom Staat hinterlassenen Sozialvakuums müssen als erheblich eingestuft

⁴² Yudhoyono, S.B. 2005. Transforming Indonesia. Selected International Speeches with Essays by International Observers. Jakarta, S. 165-175.

werden. NGOs fungieren in Indonesien als eine wichtige Alternative zu den fehlenden staatlichen Sozialsicherungssystemen; vor allem im Gesundheits- und Bildungssektor, aber auch in ihrem Aufgabenbereich, die Menschen mit ihren neuen, auf Partizipation ausgerichteten Möglichkeiten vertraut zu machen. Die bekanntesten Beispiele für nicht-staatliches soziales Engagement stellen die beiden großen Muslimorganisationen des Landes – *Nahdlatul Ulama* (NU) und *Muhammadiyah* – dar, die sich seit ihrer Gründung 1926 bzw. 1912 in den Bereichen der nichtstaatlichen Armutsprävention, insbesondere im Bildungs- und Gesundheitssektor, kontinuierlich engagiert haben. Ohne die zahlreichen Krankenhäuser und Schulen dieser und anderer Organisationen wäre Indonesien auch heute noch in einer weit schwierigeren Lage.⁴³ Einen Wohlfahrtsstaat vollständig ersetzen können solche Organisationen naturgemäß jedoch nicht. Daraus sollte sich für den indonesischen Staat auch bei allen noch immer existierenden finanziellen Engpässen eine doppelte Motivation ableiten, das Feld der Sozialversorgung in einer längerfristigen Perspektive nicht vollständig nichtstaatlichen Organisationen zu überlassen:

Erstens diskreditiert sich der Staat bzw. das gewählte Staatssystem der Demokratie durch eine unzureichende Performanz hinsichtlich sozialer Sicherung und Armutsvermeidung. Insbesondere über einen längerfristigen Zeitraum verarmte Menschen fragen nachvollziehbar, worin der Nutzen von Wahlen, Meinungs- und Presse-

⁴³ Vgl. für eine Fallstudie: Nakamura, M. 1983. The Crescent Arises over the Banyan Tree: A Study of the Muhammadiyah Movement in a Central Javanese Town. Yogyakarta.

freiheit liegt, wenn sich ihre materielle und soziale Situation nicht parallel verbessert. Dies gilt vor allem, wenn – wie in Indonesien angesichts der jüngsten Subventionsstreichungen und den damit verbundenen Preissteigerungen – der Staat sogar explizit als soziale Bedrohung wahrgenommen wird. Folgen einer solchen Entwicklung sind zunächst Demokratieverdrossenheit und das Entstehen einer euphemistisch geprägten Erinnerungskultur an die diktatorische Vergangenheit, später auch zunehmender sozialer Unfriede und daraus resultierende systempolitische Instabilität. Thomas Meyer ist zuzustimmen, dass „ohne Fundierung in sozialen Sicherungs- und Teilhaberechten ... die Demokratie für eine Vielzahl von Bürgern ein Torso [bleibt]. Soziale Demokratie ... ist auch eine Voraussetzung dafür, dass die Demokratie ihrem Anspruch gerecht wird und auf diese Weise dauerhaft gesichert werden kann“.⁴⁴

Zweitens besteht die nicht zu unterschätzende Gefahr, dass nichtstaatliche Akteure der „unzivilen“ Gesellschaft das sozialstaatliche Vakuum für ihre eigenen Ziele instrumentalisieren. Hier kann in Indonesien auf kriminelle Gruppierungen ebenso verwiesen werden wie auf konfessionelle Bildungsangebote, die radikale Interpretationsvarianten ihrer Lehre in den Mittelpunkt des Curriculum stellen. In beiden Bereichen werden verarmte Kinder systematisch angesprochen, um sie durch die Gewährleistung sozialer Absicherung für die eigenen, unter demokratischer Perspektive oft bedenklichen Vorhaben zu gewinnen. In Anlehnung an das einleitende indonesische Sprichwort

sollte es dem indonesischen Staat daher perspektivisch gelingen, seine Bürgerinnen und Bürger von dem Eindruck zu befreien, der systempolitische Wechsel von der Diktatur zur Demokratie entspräche dem vom Maul des Tigers in das des Krokodils.

Literatur

Albrecht, H.J. (ohne Jahr): „Der erweiterte Sicherheitsbegriff und seine Folgen“, <http://www.rav.de/infobrief91/albrecht.htm> (Zugriff am 14.11.05)

An, H. 2003. „Indonesien leidet noch immer unter den Folgen der Asienkrise“, *Epd. Entwicklungspolitik*, No. 5/2003

AusAid 2005: <http://www.usaid.gov/au/country/country.cfm?CountryID=30&Region=EastAsia> (Zugriff: 17.11.2005).

Chowdury, A. and Setiadi, G. 2002. *Macroeconomic Aspects of Poverty and Health in Indonesia*. Working Paper No. 02/06. United Nations Support Facility for Indonesian Recovery. Jakarta

Commission on Human Security. 2003. *Human Security Now*. New York

Commission on Human Security. 2003. *Report Outline*. New York

Dahl, R. 1971. *Polyarchy. Participation and Opposition*. New Haven

Drechsler, H.; Hilligen, W.; Neumann, F. (Hrsg.) 1995. *Gesellschaft und Staat. Lexikon der Politik*. München

Feith, H., Castles, L. (eds.) 1970. *Indonesian Political Thinking 1945–1965*. New York

Hadiwinata, B. 2003. *The Politics of NGOs in Indonesia. Developing Democracy and Managing a Movement*. New York and London, S. iii.

International Crisis Group. 2002. „Al Qaeda in Southeast Asia. The Case of the 'Ngruki Network' in Indonesia“. *ICG Indonesia Briefing*, 08.08.2002, Jakarta and Brussels

International Monetary Fund. 2005. „Indonesia. Selected Issues“. *IMF Country Report*, No. 05/327. Washington D.C.

Kompas. „Kenaikan Harga BBM Lebih 100 Persen, Pemerintah Terlalu Berani“, 01.10.2005

Kusno, A. 2003. „Remembering/Forgetting the May Riots. Architecture, Violence, and the Making of 'Chinese Cultures' in Post-1998 Jakarta“; in: *Public Culture* 15 (1); Duke University Press. Chicago

Kusumahadi, M.; Holländer, M. 2004. „Non Governmental Organizations after 'Reformasi' – A power factor in Indonesia?“; in: Eschborn, N.; Hackel, S.; Richardson, J.H. 2004. *Indonesia Today. Politics and Society Five Years into Reformasi*. Jakarta

Merkel, W.; Puhle, H.-J.; Croissant, A.; Eicher, C.; Thierry, P. 2003. *Defekte Demokratie. Band 1: Theorie*. Opladen

Meyer, T. 2005. *Die Zukunft der Sozialen Demokratie*. Bonn

Meyer, T. 2005. *Demokrasi Sosial dan Libertarian. Dua Model yang Bersaing dalam Mengisi Kerangka Demokrasi Liberal*. Jakarta

Nakamura, M. 1983. *The Crescent Arises over the Banyan Tree. A*

⁴⁴ Meyer, T. 2005. *Die Zukunft der Sozialen Demokratie*. Bonn, S. 249.

- Study of the Muhammadiyah Movement in a Central Javanese Town.* Yogyakarta
- Nohlen, D. (Hrsg.) 2002. *Lexikon Dritte Welt.* Reinbek
- Perdana, A. and Maxwell, J. 2004. "Poverty Targeting in Indonesia: Programmes, Problems and Lessons Learned". *CSIS Working Papers Series*, WPE 083, March 2004. Jakarta
- Schuck, C. 2003. *Der indonesische Demokratisierungsprozess. Politischer Neubeginn und historische Kontinuität.* Baden-Baden
- Schumpeter, J.A. 1994. *Capitalism, Socialism and Democracy.* New York
- Schwarz, A. 2005. „Charting a New Course for Indonesia“, in Yudhoyono, S.B. 2005. *Transforming Indonesia*, Jakarta
- Seidelmann, R. 2004. "Frieden, Freiheit und Gerechtigkeit. Normative Postulate der Internationalen Beziehungen", in: Knapp, M.; Krell, G. (Hrsg.) 2004. *Einführung in die internationale Politik.* München und Wien
- Sukarno 1945: "The Pantja Sila"; in: Feith, H., Castles, L. (Hrsg.) 1970: *Indonesian Political Thinking 1945-1965.* New York
- Suryadinata, L. 1999: *The Ethnic Chinese Issue and National Integration in Indonesia.* Singapore
- Yudhoyono, S.B. 2005. *Transforming Indonesia. Selected International Speeches with Essays by International Observers.* Jakarta

Soziale Sicherung in Indonesien: Die Rolle der NROs im Bildungssektor

Von Akhmad Bayhaqi

Einleitung

Indonesien wird mittlerweile von der Weltbank zu den „lower-middle-income“-Ländern gezählt.¹ Hinsichtlich der Verbreitung von Armut hat sich in Indonesien in der Tat eine Verbesserung angebahnt. Die Armutsrate ist in Indonesien von 28% Mitte der 1980er Jahre auf 8% in den 1990er Jahre gesunken (1965 lag sie bei 60%). Die ostasiatische Finanzkrise von 1997 hatte verheerende Auswirkungen auf die nationale Wirtschaft, so dass der Anteil der Armen von 17,7% im Jahre 1996 auf 24,2% im Jahre 1998 anstieg. Gegenwärtige Schätzungen gehen jedoch davon aus, dass die Armutsrate teilweise wieder auf ihren ursprünglichen Stand von 1996 zurückgegangen ist.²

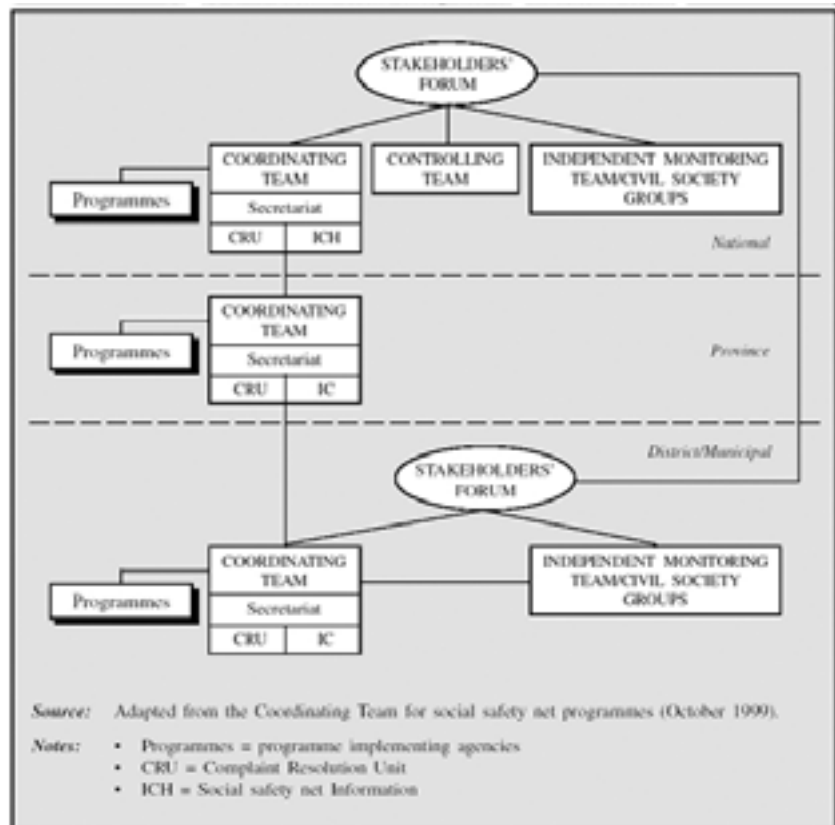
Vor der Krise wäre es noch angemessen gewesen, zu behaupten, in Indonesien gäbe es kein landesweit durchgeführtes Programm für soziale Sicherung. Soziale Sicherung bzw. soziale Versicherung waren vor der Asienkrise mit den staatlichen Versicherungsprogrammen Jamsostek (Jaminan Sosial Tenaga Kerja), Taspen (Tabungan dan Asuransi Pegawai Negeri) und Asabri (Asuransi Sosial ABRI) größtenteils auf den formellen Sektor – Arbeiter im Privatsektor, Staatsbeamte sowie Angehörige der Streitkräfte – ausgerichtet.³

¹ http://www.worldbank.org/data/country-class/classgroups.htm#Low_income.

² Balisacan; u.a. (2003).

³ ADB (2002).

Abbildung 1: Organisation des nationalen sozialen Sicherheitsnetzes¹



Die Krise hat eine zunehmende Aufmerksamkeit für das in Indonesien so dringend benötigte Programm der sozialen Sicherung mit sich gebracht. Als Bedingung zur Erhaltung des IWF-Hilfepakets zur Bewältigung der Krise von 1997 wurde die indonesische Regierung unter anderem dazu aufgerufen, ein Programm zur Errichtung eines sozialen Sicherungsnetzes (*Social Safety Net*, SSN) zu erlassen. Das SSN Programm wurde als Maßnahme zur Sanierung folgender sozialer Bereiche eingeführt:⁴

⁴ Young (2001: 59-60). Diese Programme zur Errichtung eines sozialen Sicherungsnetzes können den Schwerpunkten nach

1. Beschäftigung: Das Programm sah vor, durch eine Ausweitung der öffentlichen Arbeitsbeschaffungsprogramme arme Haushalte zu erreichen. Der Umfang der Kredite für landwirtschaftliche Betriebe sowie für SMEs (*small and medium-sized enterprises*) sollte erweitert und das Pro-

eingeteilt werden: a) Nahrungssicherung für die Armen mittels Verteilung von subventioniertem Reis an arme Haushalte; b) Zugang der Armen zu den elementaren Sozialleistungen, so wie Gesundheit und Bildung; c) Zugang der Armen zu Einkommens- und Arbeitsmöglichkeiten; und d) Verbesserung der Lebensbedingungen für die Armen mittels Entwicklung kleiner und mittlerer Unternehmen.

gramm „Nahrung für Arbeit“, insbesondere in den von Dürre heimgesuchten Gegenden, eingeführt werden.

2. Gesundheit und Ernährung: Die Maßnahmen sahen vor, die Ausgaben im Bereich der Gesundheitsfürsorge für gefährdete Gruppen, dörfliche Gesundheitszentren und Impfungen zu erhöhen.
3. Bildung: Die öffentlichen Ausgaben für Schulspeisungsprogramme, Stipendien und umfassende Zuschüsse für Schulen sollten ausgeweitet werden.
4. rmut: Pauschale Subventionen für Nahrung, Kraftstoff, Elektrizität, Arzneimittel und andere Grundgüter sollten bereitgestellt werden.

Die Umsetzung des SSN Programm kann am besten durch Diagramm Abbildung 1 veranschaulicht werden. Aus diesem Diagramm wird ersichtlich, dass der Versuch unternommen wurde, einen Prozess von unten nach oben und nicht wie bei dem bisherigen Ansätzen der Entwicklungspolitik der Regierung einen Prozess von oben nach unten in die Wege zu leiten. Zudem wurde die Bedeutung von Gruppierungen aus der Zivilgesellschaft oder von Nichtregierungsorganisationen (NROs) auf nationaler sowie auf Gemeinde- bzw. Distriktebene hervorgehoben.

Trotz der aktiven Beteiligung von NROs gab es einige Probleme in der Zusammenarbeit zwischen der Regierung und den NROs. Generell wurde der Informationsaustausch weiterhin nicht als „gegenseitig“ und „kollegial“, sondern als „einseitig“ und „feindlich“ wahrgenommen.

ESCAP (2001) bemerkt hierzu:

„Ein wichtiges Thema ist, dass die meisten Foren in „zivilgesellschaftliche Überwachungsteams“ mit begrenzter Beteiligung der NROs umgewandelt wurden, anstatt, wie

vorgesehen, einen öffentlichen Raum für Austausch und Interaktion zwischen lokalen Interessengruppen – Regierung, gesetzgebende Körperschaft, NROs, Akademiker, Vertreter der kommunalen Ebene und Presse – zu bilden. Seitens der Regierung besteht ein Widerwille gegen die Einbeziehung „regierungsfeindlicher NROs“ in die Diskussion der Probleme. Auf der Seite der Zivilgesellschaft herrscht der Eindruck, das Forum sei Teil der Bemühungen der Regierung die Zivilgesellschaft zu vereinnahmen.“ (S. 182)

Die Rolle der NROs bzw. LSMs (Lembaga Swadaya Masyarakat) für Indonesiens Entwicklung

Organisationen, von denen erwartet wird, die Zivilgesellschaft zu vertreten, wurden als Nichtregierungsorganisationen (NRO) bekannt und 1976 auf einer von WALHI (Wahana Lingkungan Hidup), einer indonesischen Umwelt-NRO, organisierten Konferenz, ORNOP (Organisasi Non Pemerintah) getauft. Formell hat die indonesische Regierung 1990 den Begriff Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) erfunden, der sich auf die NROs als Gruppe bezieht (Ismawan 2003). Der Begriff LSM wurde von der indonesischen Regierung (GOI) definiert als „eine Organisation, deren Mitglieder Einwohner und Bürger der Republik Indonesien sind und auf Grund eigenen Willens oder bereitwilligen Bestrebens Aktivitäten und bestimmte Aktionen unternehmen, die von der entsprechenden Organisation/Institution als Form der Partizipation der Bevölkerung in ihrem Bemühen, das Gemeinwohl und Wohlergehen der Gesellschaft durch unabhän-

gige Beiträge zu fördern, angesehen werden.“⁵

In einer ihrer Veröffentlichungen definierte die FAO-UN (1994) den Begriff NRO grob als „eine von den Mitgliedern der Gemeinschaft selbst eingeführte Organisation, um auf unterschiedliche sozioökonomische Probleme wie Armut, Unterentwicklung und unzureichende Bildung zu antworten.“ Zu den zahlreiche Felder, auf denen NROs operieren und ihre Unterstützung den Armen zukommen lassen, zählen Bildung, Gesundheit, Umwelt, Kleinindustrie, Kapitalbildung und Landwirtschaft.

FAO-UN (1994) charakterisiert die indonesischen NROs folgendermaßen:

- NROs wurden auf der Grundlage des Prinzips der Eigeninitiative gegründet, als Ausdruck der Partizipation am Prozess der Entscheidungsfindung.
- NROs sind unabhängig in der Wahl ihrer Mitarbeiter und im Setzen ihrer Prioritäten.
- NRO sind nicht profit-orientiert
- Die finanziellen Mittel der NROs stammen aus unterschiedlichen Quellen, z.B. Spenden der internationalen Gemeinschaft, Zuschüsse von der Regierung oder internationalen NROs, sowie Zuwendungen ausländischer Botschaften.
- NROs nehmen normalerweise die Rechtsform einer Stiftung mit freiwilligen Vorstandsmitgliedern und besoldeten Projektleitern an.
- Die meisten NROs sind unabhängig von politischen Parteien.

⁵ Government of Indonesia (GOI) (1990) Instruksi Menteri Dalam Negeri (The Decree of Ministry of Home Affairs) No. 8/ 1990 tentang Pembinaan Lembaga Swadaya Masyarakat.

In Wirklichkeit ist die Abgrenzung der meisten NROs von anderen Organisationen äußerst fließend. Einige sind sehr eng mit der Regierung verbunden, insbesondere wenn ihre Finanzierung durch den Staat gewährleistet ist. Die Finanzierung anderer NROs erfolgt durch internationale Organisationen oder Spenden aus der Bevölkerung. Einige lösen sich auch recht schnell auf, wenn sie ihre Projekte abgeschlossen haben oder keine ausreichende Finanzierung mehr bekommen. FAO-UN (1994) führt an, dass es gegenwärtig rund 10.000 LSMs in Indonesien gibt. Der Großteil der LSMs oder NROs in Indonesien zeichnet sich durch eine straffe und dichte Vernetzung aus. Viele NROs nehmen Verbindungen mit anderen NROs auf, um Vereinigungen zu bilden. Im Ausland ansässige indonesische NROs, die über mehr Finanzierungsmöglichkeiten verfügen,

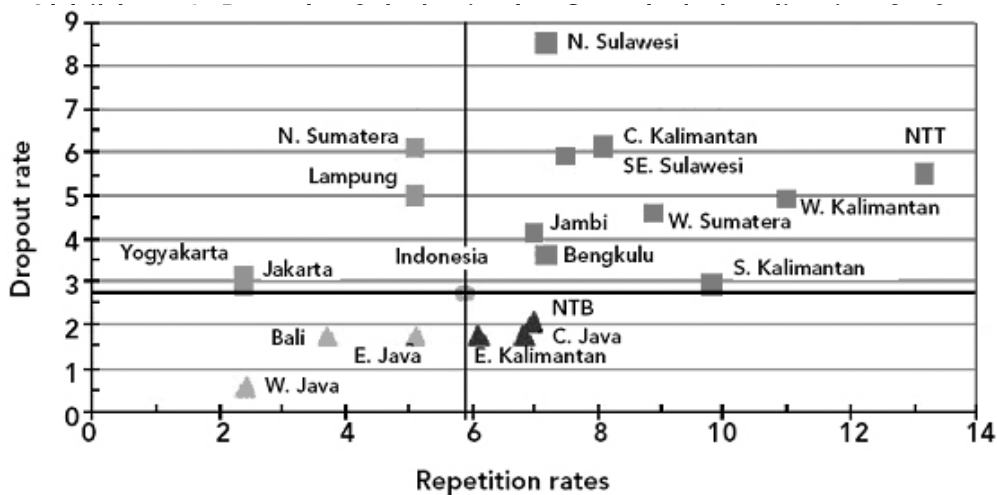
„Millennium Declaration“ unterzeichnet und sich somit zur Reduzierung der Armut, zur Verbesserung von Gesundheit und Bildung, sowie zur Förderung von Frieden, Menschenrechten und Umweltverträglichkeit verpflichtet. Die Erklärung bezog auch die „Millennium Development Goals“ (MDG) mit ein, welche spezifische messbare Ziele festlegen, die bis 2015 erreicht werden sollen. Diese „Millennium Development Goals“ haben vielen NROs neuen Antrieb gegeben, indem sie ihnen einen Maßstab und Plan für ihre geplanten Aktivitäten an die Hand gaben.

In Bezug auf die Bildung fordern die „Millennium Development Goals“, dass die Länder garantieren müssen, dass bis 2015 alle Kinder, Jungen und Mädchen gleichermaßen, in der Lage sein sollten, eine Grundausbildung abzuschließen. Die verwendeten Indikatoren

- Anteil der Schüler, welche die Grundschule beginnen und die 5. Klasse erreichen
- Anteil der Schüler, welche die Grundschule beginnen und die gesamte primäre Bildung abschließen
- Anteil der Schüler, welche die Grundschule beginnen und neun Jahre Grundausbildung abschließen
- Alphabetisierungsrate der 15 - 24-jährigen.

Während Indonesien vermutlich in der Lage sein wird, die „Millennium Development Goals“ hinsichtlich der Bildung bis 2015 auf nationaler Ebene zu erreichen, so bleibt auf der Ebene der Regionen und Distrikte noch viel Arbeit zu leisten.

Auf der Ebene der primären Bildung besteht insbesondere in den Regionen außerhalb Javas (Abb. 2) das Problem in der relativ hohen



Quelle: Susenas, in UNDP (2004).

agieren normalerweise als Netzwerkzentrale und unterstützen einheimische LSMs.

Die Millennium Development Goals

Die indonesische Regierung hat im September 2000 die „UN

sind:⁶

- Nettoeinschreibungsrate für die primäre Bildung
- Nettoeinschreibungsrate für die sekundäre Bildung

⁶ UNPD (2004: 34).

Rate derjenigen, die eine Stufe wiederholen müssen oder gar die Schule abbrechen. Auf der Ebene der sekundären Bildung besteht das Problem darin, dass die Nettoeinschreibungsrate in vielen Regionen, im Vergleich zum nationalen Durchschnitt, immer noch niedrig ist (Abb. 3).

Der Bildungssektor in Indonesien

Unter den ASEAN-Staaten weist Malaysia, gefolgt von Singapur, mit ungefähr 4% des BIP konstant die höchsten öffentlichen Ausgaben für Bildung auf. Während andererseits die Ausgaben für Bildung der indonesischen Regierung, verglichen mit Malaysia und den an-

deren Ländern, wie in der Tabelle 1 gezeigt wird, mit nur etwas über 1% recht niedrig sind.

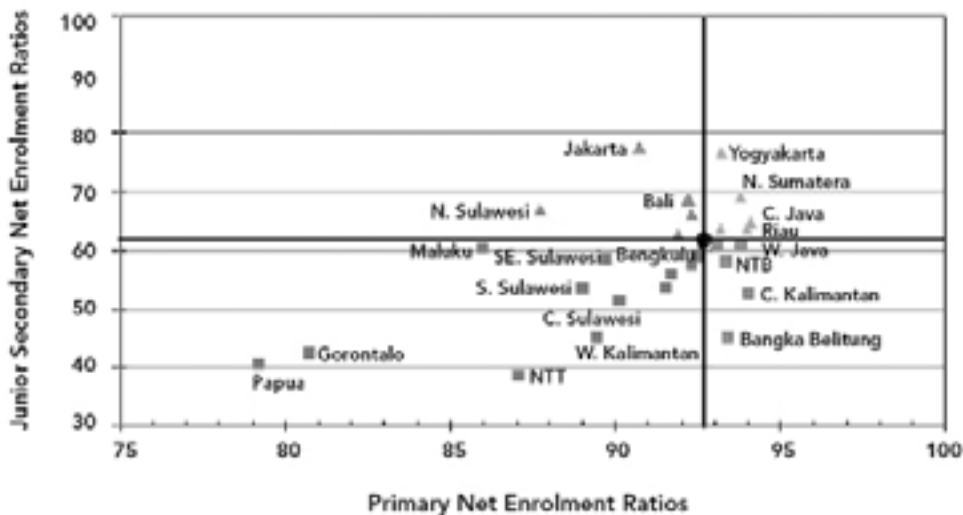
Hinsichtlich der gesamten Regierungsausgaben nimmt Malaysia mit 15,4% für Bildung im Jahr 1996 den dritten Rang ein, nach

es immer noch Kinder gibt, die sich keinen Schulbesuch leisten können. Die Ursache ist, dass ihre Eltern sich die nötigen Uniformen, das Schulzubehör und andere Ausgaben nicht leisten können. Weitere Ursachen für das Nichter-

Unterschiede in der Qualität der Ausbildung angedeutet.⁸

Trotz der Tatsache, dass Eltern immer noch einige Ausgaben für die schulische Bildung selbst tragen müssen, ist es Indonesien gelungen, die Einschreibungsrate

Abbildung 3: Nettoeinschreibungsraten für Primär- und Sekundarbildung



Quelle: Susenas, in UNDP (2004).

Singapur und den Philippinen. Indonesien nimmt mit nur 8% der gesamten Regierungsausgaben für Bildung im Jahr 1996 (siehe hierzu Tabelle 2) den letzten Platz unter den südostasiatischen Ländern ein. Indonesien hat stets eine gebührenfreie primäre Bildung bereitgestellt. Malaysia gewährt 11 Jahre gebührenfreie Bildung (6 Jahre primäre Bildung und 5 Jahre sekundäre Bildung), die aber nicht obligatorisch ist. Obwohl Bildung gebührenfrei angeboten wird, müssen Eltern immer noch Geld für Bücher, Uniformen, Transport und andere Ausgaben aufbringen.⁷ Ähnlich ist die Situation in Indonesien. Pangestu und Oey-Gardiner (1992) haben hervorgehoben, dass, auch wenn primäre Bildung seit 1977/78 in Indonesien obligatorisch und gebührenfrei ist,

scheinen der Kinder in der Schule sind, dass die Eltern die Notwendigkeit von Bildung nicht einsehen, dass die Wege zur Schule zu weit sind und die Eltern ihre Kindern als Aushilfen bei der Arbeit benötigen.

Die Abbrecherrate hat auf allen Bildungsebenen seit 1984 zugenommen. Der hohe Prozentsatz an Schulabbrüchen ist auf einen Mangel an finanziellen Mitteln zurückzuführen. Während in Indonesien das Wachstum hinsichtlich der Anzahl von Schulen und der Reichweite der Bildung beeindruckt, kamen der Qualität der Bildung und insbesondere der schulischen Leistungen und Standards weniger Bedeutung zu. Im Allgemeinen ist die Leistung der Schüler in den ländlichen Gegenden Indonesiens schlechter als in den städtischen Gegenden, was die

auf der Ebene der primären Bildung zu erhöhen (siehe die folgende Tabelle). Was hingegen die Einschreibungen auf der Ebene der Sekundarbildung angeht, so bleibt Indonesien immer noch hinter den industrialisierteren

Ländern Ostasiens, wie Singapur oder Korea, zurück. Dies kann als Hinweis dafür genommen werden, dass, je älter die Studenten werden, desto höher auch die „Zusatzkosten“ für den

Schulbesuch werden. Denn während der Sekundarbildung könnten die Studenten eigentlich bereits eine Arbeit annehmen, die ihren Familien helfen könnte, zusätzliche Einkommen zu sichern, was insbesondere für ärmere Familien gilt.

Trotz vergleichbarer Bruttoeinschreibungsrate in Indonesien und den Nachbarländern ist, wenn man andere Bildungsindikatoren in

⁸ Pangestu and Oey-Gardiner (1992: 62).

⁷ Musa (2003: 69).

Tabelle 1: Regierungsausgaben: Öffentliche Bildungsausgaben in % des BIP

	1960	1965	1970	1975	1980-85	1986-90	1991-95	1996-98
Brunei Darussalam	..	..	..	2.0	1.7	4.7	3.9	4.4
Cambodia	3.4	3.7	5.8	..				4.2
Indonesia	..	..	2.6	2.7	1.8	0.9	1.3	1.4
Lao People's Dem Rep	..	..	..	..	0.4	0.9	2.4	2.3
Malaysia	..	4.1	4.0	5.7	6.2	5.9	4.8	4.8
Myanmar	2.2	2.7	3.1	1.7	1.9	2.0	1.2	
Philippines	2.2	2.4	2.7	2.0	1.7	2.5	2.7	3.4
Singapore	3.1	4.4	3.2	2.9	3.9	3.5	3.3	
Thailand	..	2.4	3.2	3.5	3.7	3.4	3.8	4.7
Viet Nam	..	..	..	..		2.0	2.4	2.9
Asia (excluding Middle East)	..	3.9	3.6	4.9	4.9	4.3	3.4	3.5
Central America & Caribbean	..	2.6	3.1	4.1	4.2	3.4	4.1	
Developed Countries	..	5.0	5.6	6.1	5.7	5.2	4.9	4.8
Developing Countries	..	..	2.8	..	3.5	3.2	3.4	
High Income Countries	..	5.0	5.5	6.0	5.7	5.1	4.8	4.7
Low Income Countries	..	2.6	3.2	2.8	3.2	3.4	3.3	3.2
Middle East & North Africa	..	4.0	3.8	..	4.9	4.8	4.7	
Middle Income Countries	..	..	..	..			3.7	
World	..	3.5	3.7	3.8	4.1	3.9	4.4	4.6

Quelle: World Development Indicators, World Bank; (<http://earthtrends.wri.org/text/ECN/variables/643.htm>).

Tabelle 2: Bildungsausgaben in Südostasien

Country	GDP/capita (PPP US\$)	Public expenditures on education as a percent of GNP			Public expenditures on education as a share of total government expenditures		
		1986	1990	1996	1986	1990	1996
Singapore	20,767	3.9	3.0	3.0	11.5	18.2	23.4
Malaysia	8,209	6.9	5.5	5.2	18.8	18.3	15.4
Thailand	6,132	3.4	3.6	4.8	17.9	20.0	na
Philippines	3,805	2.1	2.9	3.2	11.2	10.1	17.6
Indonesia	2,857	0.9	1	1.4	4.3	na	7.9
Vietnam	1,860	na	2.1	2.9	na	7.5	na
Laos	1,471	0.5	2.5	2.5	6.6	na	10.3
Cambodia	1,361	na	na	2.9	na	na	na
Myanmar	1,027	1.9	na	1.2	na	na	14.4
Japan	24,898	na	3.6	3.6	na	10.4	9.9
Hong Kong	22,090	2.5	2.8	2.9	19.8	17.4	17.0
South Korea	15,712	3.8	3.5	3.7	na	na	17.5
China	3,617	2.3	2.3	2.3	11.1	12.8	12.2

Quelle: UNESCO, in Sjöholm (2002).

Tabelle 3: Schuleinschreibungen (% , brutto)

Länder		1960-1965	1970-1975	1980-1985	1986-1990	1991-1996
Indonesien	Primary	71.5	83.0	113.7	116.0	114.5
	Secondary	9.0	18.0	35.3	46.4	45.3
	Tertiary	1.0	na	5.3	9.2	10.5
Südkorea	Primary	97.5	105.0	104.3	100.6	99.3
	Secondary	31.0	49.0	84.2	92.0	96.0
	Tertiary	6.0	na	24.3	38.6	48.1
Malaysia	Primary	93.0	89.0	97.2	95.8	100.5
	Secondary	23.5	38.0	50.5	57.2	58.2
	Tertiary	2.0	na	5.0	7.2	10.0
Philippinen	Primary	104.0	107.5	109.2	110.4	111.5
	Secondary	33.5	50.0	65.3	70.6	76.8
	Tertiary	19.0	na	24.6	27.4	28.6
Singapur	Primary	108.0	107.5	108.8	104.4	102.7
	Secondary	38.5	49.0	57.5	68.8	67.0
	Tertiary	10.0	na	10.7	18.6	28.7
Thailand	Primary	80.5	83.0	97.7	98.0	92.5
	Secondary	13.5	21.5	30.2	28.6	45.0
	Tertiary	2.0	na	16.8	16.2	19.3

Quelle: 1998 World Development Indicators (WDI) CD-ROM. Hrsg. v. World Bank. Eigene Berechnungen.

Country	Adult literacy rate	Mean years of schooling			
	1999	1970	1980	1990	2000
Singapore	92.1	7.5	8.5	9	9.5
Malaysia	87.0	6.3	8	9.2	9.4
Thailand	95.3	4.1	4.4	5.6	6.5
Philippines	95.1	4.8	6.5	7.3	8.2
Indonesia	86.3	2.9	3.7	4.0	5.0
Vietnam	93.1	na	na	3.8	na
Laos	47.3	na	na	na	na
Cambodia	68.2	na	na	na	na
Myanmar	84.4	1.4	1.6	2.5	2.8

den Blick nimmt, wie z.B. die durchschnittliche Bildungsdauer, das Bildungsniveau bestürzend niedrig. Im Jahre 2000 betrug die durchschnittliche Bildungsdauer in Indonesien mit 5 Jahren nur die Hälfte der Bildungsdauer in Malaysia (Tabelle 4).

In Indonesien variieren die Einschreibungsraten sehr stark je nach Region. Die Provinz Nord Sumatra z.B. hat höhere Immatrikulationsrate als Zentral Java.

Was die Veränderung auf dem Arbeitsmarkt angeht, so ist, trotz einer Verlagerung zugunsten der verarbeitenden und arbeitsintensiven Industrien, die Landwirtschaft stets eine wichtige Quelle für Beschäftigung in Indonesien geblieben. Während den 1980er Jahren hat die Landwirtschaft fort-dauernd über 50% der Bevölkerung beschäftigt. Erst Ende der 1980er Jahre begann der Anteil der Landwirtschaft, bedingt durch einen Anstieg der arbeitsintensiven

verarbeitenden Industrie, zu sinken – von 55% im Jahre 1985 auf 50% im Jahre 1990, und auf 44% in den späten 1990er Jahren.⁹

Reform und Dezentralisierung der Bildung

Die Reformen im Bildungssektor haben in vielen Teilbereichen die finanzielle Verantwortung und die

⁹ Indonesia Human Development Report 2001, Kapitel 3, UNDP.

Tabelle 5: Ausgewählte Zahlen zur Einschreibung in Indonesien auf Provinzebene

Provinz	Durchschnittliche Lebenserwartung		Alphabetisierungsrate (in %)		Durchschnittliche Bildungsdauer (in Jahren)		Bildungsausgaben (pro Kopf, in ,000 Rupiah)	
	1996	1999	1996	1999	1996	1999	1996	1999
11. Aceh	66.4	67.6	90.1	93.1	7.0	7.2	576.3	562.8
12. North Sumatra	65.7	67.1	94.6	95.8	7.5	8.0	576.9	568.7
13. West Sumatra	63.8	65.5	91.8	94.7	6.9	7.4	587.3	577.3
14. Riau	66.9	67.8	93.4	95.5	6.9	7.3	578.6	579.6
15. Jambi	65.5	66.6	91.8	93.7	6.5	6.8	580.4	574.3
16. South Sumatra	64.1	65.5	90.4	93.4	6.1	6.6	581.4	564.5
17. Bengkulu	63.8	65.2	91.5	92.7	6.6	7.0	580.8	576.6
18. Lampung	64.5	65.9	89.8	91.8	5.9	6.4	576.5	567.0
31. Jakarta	70.2	71.1	96.8	97.8	9.5	9.7	591.7	593.4
32. West Java	62.9	64.3	89.7	92.1	6.4	6.8	591.6	584.2
33. Central Java	64.8	68.3	81.3	84.8	5.5	6.0	594.5	583.8
34. Yogyakarta	69.9	70.9	79.8	85.5	6.9	7.9	612.3	597.8
35. East Java	63.8	65.5	77.7	81.3	5.5	5.9	594.3	579.0
51. Bali	68.1	69.5	79.4	82.7	6.3	6.8	609.0	587.9
52. West Nusatenggara	54.9	57.8	68.0	72.8	4.6	5.2	579.7	565.9
53. East Nusatenggara	62.2	63.6	78.9	81.2	5.2	5.7	544.3	576.9
61. West Kalimantan	62.9	64.1	80.4	83.2	5.2	5.6	570.7	571.2
62. Central Kalimantan	68.3	69.2	93.7	94.8	6.6	7.1	578.9	565.4
63. South Kalimantan	60.3	61.0	90.3	92.8	6.1	6.6	586.7	576.7
64. East Kalimantan	68.1	69.0	90.3	93.5	7.2	7.8	586.1	578.1
71. North Sulawesi	66.6	68.1	96.8	97.2	7.3	7.6	582.4	578.3
72. Central Sulawesi	60.6	62.7	90.4	92.6	6.6	7.0	581.4	569.0
73. South Sulawesi	65.0	68.3	79.6	83.2	6.1	6.5	580.6	571.0
74. South East Sulawesi	63.6	65.0	86.3	87.1	6.6	6.8	568.8	571.8
81. Maluku	63.1	67.4	93.2	95.8	7.1	7.6	573.6	576.9
82. Irian Jaya	62.7	64.5	67.4	71.2	5.0	5.6	566.9	579.9
Indonesia c)	64.4	66.2	85.5	88.4	6.3	6.7	587.4	578.8

Quelle: BPS, Tabelle in UNDP (2004).

Entscheidungsfindung von der Zentralregierung auf die Ebene der lokalen Regierungen oder Schulen verlagert. Diese Dezentralisierung hat zweifellos durch die Bildung kommunaler und anderer Partnerschaften sowie durch die gesteigerte Flexibilität und einen verbesserten Zugang zum Bildungswesen neue Möglichkeiten zur Ausweitung der öffentlichen Partizipation eröffnet.

Allerdings wurde die Dezentralisierung häufig durch schrumpfende Mittel auf Gemeindeebene sowie durch veränderte Arbeitsbedingungen und neue Muster des sozialen Dialogs begleitet.

Die Herausforderungen, denen sich dezentralisierte Systeme stellen müssen, sind die Fähigkeit zur Finanzierung und zur Verwaltung auf lokaler Ebene sowie der Auf-

bau von Bindungen und wirkungsvollen Partnerschaften zwischen den betroffenen Institutionen und den unterschiedlichen Organisationsebenen.¹⁰

¹⁰ International Labour Organization, Sectoral Activities Programme, The Impact of Decentralization and Privatization on Municipal Services, Report for discussion at the Joint Meeting on the Impact of Decentralization and Privatization on Municipal Ser-

Im Jahr 2003 wurde ein neues Gesetz bezüglich des nationalen Bildungssystem verabschiedet. Das neue Gesetz bleibt allerdings, außer ihrer Aufgabe, „gesellschaftliche Beteiligung bei der Bereitstellung von Bildung auf der Grundlage des Autonomieprinzips zu erlauben“,¹¹ vage und befasst sich nicht ausdrücklich mit Fragen der Dezentralisierung im Bereich der Bildung. Das Gesetz verweist bezüglich der regionalen Autonomie auf die Gesetze 22/1999 und 25/1999.

Das Gesetz legt nicht explizit die Verteilung der Rechte und Verantwortlichkeiten zwischen der Zentralregierung und den lokalen Regierungen fest. In Paragraph 4 weist der Artikel 11 lediglich auf „gemeinsame Verantwortlichkeiten“ der Zentralregierung und der lokalen Regierungen hinsichtlich der Bereitstellung von Bildungsleistungen und der Gewährleistung der Bildung der 7-15jährigen Bürger hin. Der Artikel 10 hingegen erwähnt „gemeinsame Rechte“ der Zentralregierung und der lokalen Regierungen bei der Regelung, Lenkung, Förderung und Kontrolle des Bildungsangebots gemäß den bestehenden Verordnungen. Das Gesetz weist allerdings auf keine besonderen Verordnungen hin.

Wie üblich in Indonesien stellt ein Gesetz (*Undang-Undang*) nur eine sehr allgemeine Richtlinie dar und bedarf weiterer Verordnungen, um wirksam umgesetzt zu werden. Die Verordnungen zur Umsetzung der Gesetze haben normalerweise die Form von Regierungsverordnungen (*Peraturan Pemerintah*) oder Erlassen des Präsidenten (*Keputusan Presiden*), die von der Regierung entworfen werden,

vices Geneva, 15-19 October 2001 International Labour Office Geneva.

¹¹ Law 20/2003, Erläuterungskapitel.

ohne der Zustimmung des Parlamentes (DPR) zu bedürfen.

Demnach verfügt die Zentralregierung immer noch über einen beachtlichen Ermessens- und Richtlinienpielraum zur Umsetzung ihrer Politik und zur Ausübung ihrer Macht. Im Artikel 11 des Gesetzes 22/1999 wird die Lokalregierung als verantwortlich für die Bildungspolitik in ihren eigenen Zuständigkeitsbereichen betrachtet. Je nach Zuschüssen ist die Finanzierung der Bildung, insbesondere der primären und sekundären Bildung, jedoch abhängig von der Fähigkeit der Lokalregierung, neben den ihnen von der Zentralregierung erteilten Zuwendungen eigene Einkünfte zu erbringen.

Ein Blick auf die Situation vor der Dezentralisierung im Jahr 1996 zeigt, dass das PAD (*Pendapatan Asli Daerah*)¹² der Provinzregierungen zwischen 6% und 60% variierte, bei einem Durchschnitt von 25%. Nahezu 70% der Einkünfte stammten von der Zentralregierung in Form von festen Einkünften und Zuwendungen.

Das indonesische Parlament hat kürzlich auf die Situation der dürftigen Finanzierung im Bildungsbereich mit der Verabschiedung eines Gesetzes (UU Nr.20/2003 Artikel 49) reagiert, das vorsieht, dass die Bildungsausgaben mindestens 20% des Haushalts der Zentralregierung und der lokalen Regierungen ausmachen sollten. Auch wenn dieses Gesetz umgesetzt werden würde, so der Finanzminister, würde das oben erwähnte Ziel erst 2009 erreicht werden.¹³

¹² PAD bezeichnet das autonome Einkommen der Regionalregierung, d.h. das Einkommen, das durch die Regionalregierung (zuweilen auch Lokalregierung genannt) selbst eingenommen und nicht bloß von der Zentralregierung überwiesen wurde.

¹³ Media Indonesia, 27 January 2004.

Was die Lokalregierungen betrifft, so hat Daten von 357 Provinz-, Kabupaten und Städtehaushalten zu Folge, der Anteil des Bildungshaushaltes 2001 28,30% erreicht. 2002 ist diese Zahl leicht auf 27,34% zurückgegangen, um dann im Jahr 2003 37,80% der gesamten regelmäßigen Ausgaben der Regionalregierungen zu erreichen.¹⁴

Ein entscheidendes Problem der Dezentralisierung ist, dass sich die beträchtlichen Unterschiede zwischen den lokalen Regierungen hinsichtlich ihrer Möglichkeiten der Steuereinnahme negativ auf die Qualität öffentlicher Leistungen auswirken. 2002 haben einige Regionen mehr als 50% der gesamten Ausgaben für Bildung bereitgestellt, andere hingegen haben nur 13,4% des gesamten Haushaltes ausgegeben. Deshalb ist der Begriff des „Leistungsminimalstandard“ besonders wichtig, um den Qualitätsverlust öffentlicher Dienstleistungen zu verhindern.

Hinsichtlich der Gesetze 22 und 25/1999 hat die Zentralregierung die Regierungsverordnung PP 105/2000 verabschiedet, ein Regulierungsinstrument zur Umsetzung der Dezentralisierungsgesetze. PP 105/2000 verwendet den Begriff des „Haushalts zur Umsetzung“ (Artikel 8), der den lokalen Regierungen als Leitfaden bei der Strukturierung ihres Haushaltes behilflich sein soll. Des Weiteren fordert Artikel 20 vom Haushalt der Lokalregierungen, den gewünschten „Standard für Dienstleistungen“ sowie die Kosten für deren Erbringung zu berücksichtigen. Mit Blick auf die Haushalte der gegenwärtigen lokalen Regierungen wurde nichtsdestotrotz keine dieser Forderungen erfüllt. Einer der Gründe, der von den Beamten der Lokalregierungen dafür angeführt wird, ist, dass sie immer

¹⁴ Vidyattama (2004).

noch auf weitere Anweisungen von der Zentralregierung (in Form von Regierungsverordnungen) zur Erfüllung dieser Forderung warten. Mit 171.000 öffentlichen Grundschulen (1.4 Millionen Lehrern) und 31.000 Schulen auf der Ebene der sekundären Bildung (sowie rund 680.000 Lehrern),¹⁵ die nunmehr unter der direkten Verantwortung der lokalen Regierungen stehen, ist zu erwarten, dass die Qualität des Bildungsangebots jeder Lokalregierung unmittelbar mit ihren lokalen Finanzierungsmöglichkeiten verbunden ist. Der Finanzierungsmechanismus für Bildung seit der Dezentralisierung ist unten anhand eines Schemas veranschaulicht.

Ein Zwischenbericht des Bildungsministeriums (MOE) aus dem Jahr

bzw. einen Anstieg von 20% in Vergleich zu den Bildungsausgaben vergangener Jahre erfahren hat. Auch für die sekundäre Bildung (*Junior Secondary School*, SLTP) wird ein Ausgabeniveau von 25 Milliarden Rp im Jahr erwartet, und damit eine Verdopplung der Bildungsausgaben für die Sekundarschulbildung.¹⁶

NROs in Indonesiens Bildungssektor: Einige Aktivitäten

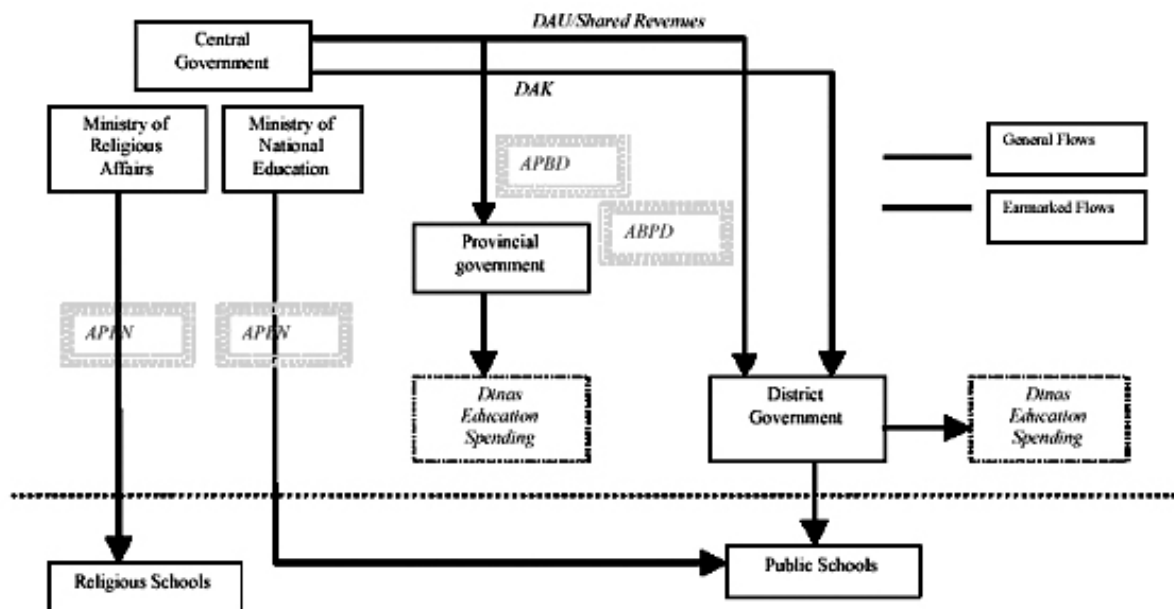
Es gibt viele NROs, die im Bildungssektor tätig sind. Die größten NROs sind normalerweise internationale NROs oder NROs, welche eine ausländische Finanzierung erhalten, wie etwa durch USAID.

OXFAM-GB ist eine der wichtig-

sten NROs, die in Indonesien tätig ist. Auch wenn OXFAM-GB sich nicht ausschließlich mit Bildungsangelegenheiten beschäftigt, so ist dennoch dem Bildungssektor einer ihrer Hauptprogramme gewidmet; ein Programm, das den Zugang zur Bildung für Mädchen und Jungen aus armen Familien verbessern soll.

OXFAM-GB unterhält gegenwärtig das Bildungsprogramm PEACE (*Promoting Equal Access for Children to Education*) im Distrikt Bangkalan auf der Insel Madura (Provinz Ost Java). Diese Region gilt als eine der ärmsten Gegenden Javas. Die bereinigten monatlichen pro Kopfausgaben der Bevölkerung liegen dort durchschnittlich bei rund 47.439 Rp - oder etwa 6 US\$ (Indonesia Human Development Report, 2001). Das niedrige Ein-

Abbildung 4: Die Wege der Bildungsfinanzierung nach der Dezentralisierung



Quelle: Hoffman, Kaiser and Goga (2003) in World Bank (2004).

2003 gibt an, dass die Finanzierungslücke für die primäre Bildung schätzungsweise rund 25 Milliarden Rp im Jahr erreicht hat,

¹⁵ Kaiser (2004)

¹⁶ Ministry of Education (2003). Laporan Kemajuan No. 3 (progress report) Bantuan Teknis Pendukung Desentralisasi Manajemen Pendidikan. http://www.depdiknas.go.id/serba_serbi/sdem/lap-kemajuan-no-3.htm [accessed 23 November 2005].

kommen hat besonders für Mädchen den Zugang zu einer adäquaten schulischen Ausbildung erschwert, sowie zu der hohen Abbrecherrate bei Kindern in der Grundschule beigetragen.

Die Aktivitäten des OXFAM Programms in diesem Bereich sind:

„Förderung von Diskussionen zwischen Schülern, Durchführung eines Austauschs zwischen den Schulen, Schülerwettbewerbe und Bildungskampagnen; Leitung von Lehrwerkstätten und Diskussionen für Lehrer zu Lern- und Genderfragen, zur Unterrichtsgestaltung, zur Erstellung von Lehrplänen und zu Problemen der Methodologie; Organisation von Besuchen in anderen Bildungsinstitutionen für Lehrer als Weiterbildungsmaßnahme; Renovierung der Klassenzimmer; Aufbau von Schulbibliotheken; Beschaffung von Schuleinrichtungen, wie Bänke, Tische, Tafeln und Bücher; Förderung von Treffen zwischen der Eltern- und der Lehrervereinigung, Hausbesuche in die Gemeinden zur Förderung des Bildungsbewusstseins; Ausbildung religiöser Führungspersonen hinsichtlich Gender- und Bildungsfragen.“¹⁷

Andere NROs oder NRO-Netzwerke, wie etwa WARSI, haben es vorgezogen, den Schwerpunkt ihrer Arbeit auf die Gemeinschaft der indigenen Bevölkerung zu legen. Hier die kurze Beschreibung von WARSI auf deren Internetseiten:

„WARSI ist ein Organisationsnetzwerk, das im Januar 1992 gegründet wurde. Es besteht aus 12 Mitglieds-NROs aus 4 Provinzen (Süd Sumatra, West Sumatra, Bengkulu und Jambi), deren Schwerpunkt auf der Bewahrung der Artenvielfalt und der Entwicklung auf kommunaler Ebene liegt. Im Juli 2002 wurde WARSI zur „Indonesian Conservation Community-WARSI“ umstrukturiert. Der neue Name zielt darauf ab, eine deutliche Begründung dafür zu liefern, wofür

¹⁷ Oxfam GB Indonesia Office (2003). „Oxfam GB in Indonesia“. Heft zu den Aktivitäten von Oxfam in Indonesien. Erhältlich unter (<http://www.oxfamgb.org/eastasia/documents.html>) [1 Oktober 2005].

WARSI gekämpft hat, nämlich Bewahrung.“¹⁸

Frau Saur Marlina Manurung¹⁹ von WARSI ist eine prominente Persönlichkeit im Bereich der Bereitstellung von Grundausbildung für Kinder von Gruppen, die tief in den Wäldern leben. Sie hat sich entschieden Lehrerin zu werden und die Kindern der Orang Rimba (Rimba Stamm) im Nationalpark Jambi (Sumatra) zu unterrichten. Als Lehrerin in der „Sokola“ („Schule“ im Orang Rimba Idiom) hatte Frau Manurung zu Beginn nur drei Schüler, und der Lehrplan bestand darin, ihnen Lesen, Schreiben und einfaches Rechnen beizubringen. Ende 2004 war WARSI bereits in der Lage, 176 Schüler aufzunehmen, 157 männliche und 19 weibliche Schülern (die Gesamtbevölkerung der Orang Rimba betrug 1.316 im Jahr 2004).²⁰

Andere LSM stellen Bildungsangebote für Straßenkinder (anak jalanan) bereit, indem sie „Rumah Singgah“ (Kinderheime) aufbauen. Eine dieser Organisationen ist Yayasan Kesejahteraan Anak Indonesia (YKAI). YKAI wurde 1979 gegründet, als Reaktion auf den 20sten Jahrestag der Erklärung der Kinderrechte durch die Vereinten Nationen.²¹ Einer nationalen Studie zur Situation der Arbeitskräfte (Sakernas) aus dem Jahr 1997 zu Folge betrug die Zahl der arbeitenden Kinder zwischen

¹⁸ <http://www.warsi.or.id/> [1. Oktober 2005].

¹⁹ Frau Manurung wurde mit der 'MAN and BIOSFER'-Urkunde durch LIPI und UNESCO im Jahr 2000 ausgezeichnet (http://www.unesco.or.id/activities/science/env_sci/154.php).

²⁰ http://www.warsi.or.id/News/2005/News_200505_Pendidikan.htm.

²¹ <http://www.uinjkt.ac.id/Pustaka2/index.html>.

10-14 Jahren etwa 1,4 Millionen.²² Diese Kinderarbeiter müssen gewöhnlich für viele Stunden arbeiten, manchmal ohne jegliche Möglichkeit einer ordentlichen schulischen Ausbildung; andere können die Schule nicht besuchen, weil ihre Familie es sich nicht leisten können. Die meisten dieser Kinderarbeiter sind nur in der Lage, die Grundschule abzuschließen.²³

Allein in der Provinz Banten (die Nachbarprovinz Jakartas am Rande der Außenbezirke) gab es 2003 3,066 Straßenkinder, verteilt auf 6 Distrikte und Städte: Pandeglang (624 Kinder), Lebak (630 Kinder), Distrikt Tangerang (855 Kinder), Stadt Tangerang (156 Kinder), Serang (741 Kinder) und Cilegon (60 Kinder).²⁴

Die „Rumah Singgah“ bieten den Straßenkindern eine praktische Bildung an, wie Lesen und Schreiben, Englisch und einige andere Qualifikationen. Den Kindern werden auch Bücher zum Lesen bereitgestellt. Diese Heime fungieren zugleich als vorübergehende Zufluchtsstätte für die Straßenkinder, um sie vor der Kriminalität und Ausbeutung zu schützen.

Welche Rolle werden NROs in Zukunft spielen?

Die Ziele der NROs sind, einfach ausgedrückt, darauf ausgerichtet, den Armen bei der Überwindung der Armut zu helfen. Ihre finanziellen Mittel sind deutlich begrenzt, während die Zahl der Empfänger gemeinhin gewaltig ist; jeder Cent zählt.

²² http://www.depdiknas.go.id/publikasi/Masadepan/I_XVIII_2001/model_dikluse_1-thXVIII-2001.htm.

²³ <http://www.pondokrenungan.com/hut/fund/lokasi.php>.

²⁴ <http://www.kompas.com/kompas-cetak/0403/06/daerah/895181.htm>.

Besonderer Aufmerksamkeit bedarf die Frage, wie die „Nützlichkeit“ (im Sinne von „Wirksamkeit“ oder „Auswirkung“, um nur ein paar Indikatoren anzuführen) der NRO-Aktivitäten für die breite Bevölkerung sicher gestellt werden kann. Da die NROs ihre Aktivitäten mittels Spenden finanzieren, muss ein gewisser Grad an Zuverlässigkeit vorhanden sein.

Indonesien hatte bisher keine Erfahrung mit landesweiten sozialen Sicherungssystemen. Erst 1997 hat die indonesische Regierung das JPS-Programm (*Jaringan Pengaman Sosial* / Soziales Sicherheitsnetz) anlaufen lassen. Gegenwärtig ist bei dem beschränkten Haushalt und der stagnierenden Wirtschaft zu erwarten, dass der Staat nicht länger in der Lage sein wird, die zunehmenden Aufgaben zu bewältigen und als alleiniger Anbieter von sozialer Sicherung zu agieren. Das JPS-Programm hat sich im Grunde aufgelöst, nachdem es keine Unterstützung seitens der Geberländer mehr erhalten hat. Der Haushalt der indonesischen Regierung (APBN) bleibt auf Grund ausländischer und lokaler Schulden weiterhin unter fiskalischem Druck. Andererseits leidet auch der Haushalt der lokalen Regierungen (APBD) für die Distrikte; eine Knappheit, welche die wenigen Distrikte mit festen Einnahmen auf Grund ihrer Bodenschätzen nicht so stark trifft.

Gegenwärtige, durch die indonesische Regierung getragene „soziale Programme“ nehmen meistens die Gestalt von „*Cheap Rice*“-Kampagnen (RASKIN) und Markteingriffen (*Operasi Pasar Khusus*, OPK), um die Preise für Grundnahrungsmittel zu stabilisieren, an. Im Bildungssektor wurden dagegen nur wenige sozialpolitische Maßnahmen getroffen.

NROs spielen in Indonesien eine wichtige Rolle bei der Ausfüllung von Lücken, vornehmlich nach dem Dezentralisierungsprozess und insbesondere bei jenem Teil der Gesellschaft, der nicht in der Lage ist, für sich selbst zu sorgen: bei den Kindern der armen Familien.

Die Bemühungen der NROs sollten, um eine größere soziale Wirkung zu zeitigen, deshalb darauf abzielen, den Kindern armer Familien Bildung zu ermöglichen. Obwohl die Regierung eine „gebührenfreie“ Bildung auf der Ebene der Grundschule garantiert, können es sich viele Kinder dennoch nicht leisten, zur Schule zu gehen, weil einige Ausgaben (wie Ausgaben für Transport oder Schulzubehör) immer noch von ihren Eltern getragen werden müssen; oder sie erhalten eine qualitativ unangemessene Bildung auf Grund beschränkter Unterstützung durch ihrer Eltern.

Der Großteil der Beschäftigten in Indonesien arbeitet im Agrarsektor, und die meisten dieser Arbeiter werden als arm betrachtet. Die ländlichen Gebiete anzupeilen, wäre vernünftig, wie das PEACE-Programm der OXFAM-GB deutlich macht. Dieses Programm konzentriert sich auf die reguläre schulische Bildung. Das Ergebnis solcher Programme ist sichtbar und kann durch die von der regionalen Regierung erlassenen statistischen Indikatoren für Bildung ausgewertet werden.

Anderere Kriterien könnten hinzugefügt werden, um die Bemühungen der NROs stärker zu fokussieren. Wie oben dargelegt, hat die vor Kurzem durch die indonesische Regierung eingeleitete Dezentralisierung im Bildungssektor die Verantwortlichkeiten in der Bildung auf die Distrikt- und Gemeinderegierungen verlagert. Da einige Distrikte über einen größeren Haushalt verfügen als andere,

könnten die Schwerpunktsetzungen der NROs dadurch geleitet werden, gerade den Distrikten mit geringeren finanziellen Möglichkeiten und niedrigen Haushalten mehr Aufmerksamkeit zu schenken, wie z.B. den Distrikten mit beschränktem Steueraufkommen und begrenzten Bodenschätzen.

Andere NROs richten ihre Bemühungen auf die Städte. Diese Bemühungen kommen zumeist den Kinderarbeitern zu Gute, die als die verwundbarste Gruppe gelten. Die „*Rumah Singgah*“ sind hierfür ein Beispiel. Programme dieser Art ergänzen normalerweise die primäre und sekundäre Bildung der Kinder, und sind nicht als Ersatz der regulären Bildung gedacht. Das Resultat dieser Aktivitäten kann durch die offiziellen statistischen Indikatoren nicht erfasst werden; sie können aber die Missbrauchsrate senken und die Qualität der Bildung steigern, was mittels quantitativer Indikatoren in der Regel nicht messbar ist. Die Auswirkungen dieser Aktivitäten können in einer niedrigeren Schulabbrecherrate oder in einer höheren Rate derjenigen Schülern liegen, die ihre primäre Bildung durch eine Sekundarbildung ergänzen.

Als letztes Beispiel seien die Aktivitäten der LSM WARSI angeführt, welche sich um die Bildung der marginalisierten einheimischen Volksstämme bemühen. Diese Aktivitäten bedürfen eines größeren Zeithorizonts, insofern viele dieser Aktivitäten nicht unmittelbar mit Bildung an sich verbunden sind. Viele Aktivitäten machen es notwendig, dass sich die NROs behutsam diesen indigenen Volksstämmen annähern, um vollständig „akzeptiert“ zu werden. Und erst nachdem sie das Vertrauen der Stämmen gewonnen haben, können die NROs Schulen eröffnen

und die Kinder dieser Gruppen ausbilden. Der Prozess der Gewinnung der Vertrauens dieser Stämme kann Monate dauern, und sogar danach werden nur wenige Schüler zur Bildung bereitstehen. Diese Art der „Pionieraktivitäten“ sollte nicht auf Grund der grundlegenden Indikatoren für Bildung, so wie die Anzahl der Schüler oder Absolventen, beurteilt und bewertet werden. Hinsichtlich dieser Art Aktivitäten sollten mehr Urteile auf der Grundlage unserer Vorstellung von Mitmenschlichkeit gefällt werden.

Literatur

- Asian Development Bank (2002). *Report and Recommendation of the President to the Board of Directors on a Proposed Cluster: First Loan and Technical Assistance Grant to the Republic of Indonesia for the Financial Governance and Social Security Reform Program*, RRP: INO 33399.
- Balisacan, Arsenio M., Ernesto M. Pernia, and Abuzar Asra (2003). „Revisiting growth and poverty reduction in Indonesia: what do sub-national data show?“, in *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, Vol. 39, Nr. 3; December 2003: Routledge.
- ESCAP (2001). „Strengthening Policies and Programmes on Social Safety Nets: Issues, Recommendations and Selected Studies“, *Social Policy Paper No. 8*, 2001, ST/ESCAP/2163.
- Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO-UN) (1994). A Country Paper of Indonesia on Promoting Dialogue and Collaboration in Sustainable Agriculture & Rural Development (SARD) Between NGOs/RPOs and Government, prepared by Bina Swadaya, Indonesia and Asian NGO Coalition for Agrarian Reform and Rural Development, Philippines. http://www.fao.org/documents/show_cdr.asp?url_file=/wairdocs/ad715e/ad715e01.htm [September 29, 2005].
- Ismawan, Bambang (2003). „Partisipasi dan Dimensi Keswadayaan: Pengalaman Lsm Membangun Keswadayaan Masyarakat“, *Jurnal Ekonomi Rakyat*, Artikel - Th. II - No. 3 - Mei 2003. http://www.ekonomirakyat.org/edisi_15/artikel_5.htm [September 29, 2005].
- Kaiser, Kai (2004). Financing Education in Indonesia, presentation for International Conference on Governance & Accountability in Social Sector Decentralization Intergovernmental Finance of Education Thursday, 19th February 2004.
- Musa, M. Bakri (2003). An education system worthy of Malaysia, Petaling Jaya, Selangor : Strategic Information Research Development.
- Pangestu, Mari and Mayling Oey-Gardiner (1992). „Indonesia“, in *Human Resource Development and Utilization in the Asia-Pacific: A Social Absorption Capacity Approach*, edited by Wong Poh Kam and Ng Chee Yuen, pp. 61-79, Singapore: Institute of South East Asian Studies.
- Sjöholm, Fredrik (2002). Educational Reforms And Challenges In Southeast Asia, *Working Paper No. 152*, September 2002, European Institute of Japanese Studies, Stockholm School of Economics. <http://www.hhs.se/EIJS/Research/WorkingPapers/WorkingPapers.htm> [September 30, 2005].
- United Nations Development Programme (2001). Indonesia Human Development Report 2001: Towards a new consensus, democracy and human development in Indonesia, BPS-Statistics Indonesia, BAPPENAS, UNDP. http://hdr.undp.org/docs/reports/national/INS_INONESIA/Indonesia_2001_en.pdf [September 30, 2005].
- United Nations Development Programme UNDP (2004). Indonesia: Progress Report on the Millennium Development Goals. <http://www.undp.or.id/pubs/imdg2004/English> [September 30, 2005].
- Vidyattama, Yogi (2004). Pendidikan dan Janji Alokasi 20 Persen dari APBN, Kompas daily, Sabtu, 01 Mei 2004.
- World Bank (2004). *Education In Indonesia: Managing The Transition to Decentralization*, Report No. 29506.
- Yeom, MinHo, Clementina Acedo and Erry Utomo (2002). „The Reform of Secondary Education in Indonesia During the 1990s: Basic Education Expansion and Quality Improvement Through Curriculum Decentralization“, *Asia Pacific Education Review* 2002, Vol. 3, No. 1, 56-68, The Institute of Asia Pacific Education Development.
- Young, Eric W. (2001). „The International Monetary Fund and Social Safety Net Construction Failure in Indonesia 1997-1998“, thesis submitted to the Faculty of the Virginia Polytechnic Institute and State University in fulfillment of the requirements for the degree of Master of Arts in Political Science, Blacksburg, Virginia.
- Übersetzung aus dem Englischen von Philippe Brunozzi

Der Aspekt der sozialen Sicherheit in der internationalen Entwicklungszusammenarbeit und dessen Umsetzung in Indonesien

Von Bernd Schramm, Jean-Olivier Schmidt und Jan-Evert Van Lente

Einleitung

Dieser Beitrag stellt überblicksartig dar, inwiefern soziale Sicherheit zu einem Thema in der internationalen Entwicklungszusammenarbeit (EZ) geworden ist und in welchem Umfang es mittlerweile in Indonesien und anderswo zu einem programmatischen Bestandteil der Tätigkeiten nationaler und internationaler Organisationen geworden ist. Im ersten Teil werden zunächst deskriptiv globale Entwicklungstrends in diesem Bereich aufgezeigt, während der zweite Teil auf den Stand der Armutsbekämpfung und der sozialen Sicherheit in Indonesien eingeht. Beispielhaft werden einige Initiativen zur sozialen Sicherheit vorgestellt und dabei insbesondere die Reform der indonesischen Krankenversicherung diskutiert.

Begriffliche Abgrenzungen

Es gibt zahlreiche Definitionen sozialer Sicherheit¹ und je nach untersuchter Institution werden die definitorischen Grenzen unterschiedlich weit gefasst.² Im folgenden wird soziale Sicherheit im Wesentlichen als ein Gefüge von Schutzmechanismen verstanden, mittels dessen der Staat oder andere öffentliche Institutionen,

¹ Van Ginneken (2003)

² Für eine aktuelle Übersicht über die begriffliche Spannweite sozialer Sicherheit innerhalb bi- und multilateraler Organisationen der EZ: siehe Haddad & Sabates-Wheeler (2005).

seien sie parastaatlich oder zivilgesellschaftlich organisiert, intervenieren, um Verarmungsrisiken vorzubeugen, aufzufangen oder dazu beizutragen, Armut zu beseitigen. Es werden also diejenigen Programme der in der EZ tätigen Organisationen untersucht, die das Ziel verfolgen, individuellen und kollektiven sozialen Risiken präventiv und korrektiv zu begegnen. Im Vordergrund steht dabei häufig der Aufbau oder die institutionelle Stärkung von Versicherungsprogrammen, die es den Menschen ermöglichen sollen, mit individuellen Risiken wie Krankheit, Unfall, Behinderung, Alter und Tod umzugehen, aber zum Teil auch kollektive Risiken wie Naturkatastrophen abfedern helfen. Diese Programme lehnen sich weitgehend an die Definition sozialer Sicherheit der ILO³ an,

³ Die klassische Definition der ILO (1984: 3), die lange Zeit führend für den Diskurs um soziale Sicherheit war, zielt auf die Absicherung von neun Risiken: „the protection which society provides for its members, through a series of public measures, against the economic and social distress that otherwise would be caused by the stoppage or substantial reduction of earnings, resulting from sickness, maternity, employment injury, unemployment invalidity, old age and death: the provision of medical care: and the provision of subsidies for families with children.“ Defizite dieser Definition liegen darin begründet, dass hier (a) alleinig der staatliche und öffentliche Sektor als derjenige verstanden wird, der für soziale Sicherheit zu sorgen hat, (b) davon ausgegangen wird, dass soziale Sicherheit ausschließlich ein gewisses sozio-ökonomisches Niveau aufrechterhalten kann statt zu helfen, dieses auch zu er-

gehen zum Teil aber auch über diese hinaus. Armutsreduzierungsprogramme, die hingegen auf den umfassenderen Begriff „human security“ (siehe Beitrag von Christoph Schuck in diesem Band) zielen oder in einem weiteren sozio-ökonomischen Kontext von allgemeinen Wirtschaftsreformen anzusiedeln sind, werden hier nicht weiter untersucht.

Soziale Sicherheit in der Entwicklungszusammenarbeit

Grundsätzlich lässt sich feststellen, dass soziale Sicherheit sowohl innerhalb der Institutionen der internationalen Entwicklungszusammenarbeit als auch in vielen sich entwickelnden Ländern der Welt - insbesondere in Asien⁴, Lateinamerika und jüngst auch in Afrika - an Bedeutung gewonnen hat.⁵ Im Verlauf des letzten Jahrzehnts ist es bei allen großen Organisationen der Entwicklungszusammenarbeit zu einem Thema geworden, dem zunehmend mehr Gewicht, auch im Vergleich zu anderen Themen, eingeräumt wird.⁶ Bereits anhand einer oberflächlichen Durchsicht der programmatischen Zielsetzungen der Organisationen zeigt sich, dass soziale Sicherheit auf der Agenda der nationalen und internationalen Entwicklungsagenturen präsent ist

reichen, und (c) keine Risiken kollektiver Natur enthalten sind (s. Jütting, 1999).

⁴ Gsänger (2004)

⁵ ISSA (2005)

⁶ Conway & Norton (2002)

und dies in weitaus stärkerem Maße, als dies noch vor einigen Jahren der Fall war: in den meisten „Mission statements“ und Strategiepapieren wird auf die Bedeutung von sozialer Sicherung, nicht zuletzt zur Erreichung der so genannten Millennium Development Goals (MDG), ausdrücklich hingewiesen. In der Millenniums-Erklärung⁷ der Vereinten Nationen hat sich die internationale Gemeinschaft zum Ziel gesetzt, den Anteil extrem armer Menschen an der Weltbevölkerung bis zum Jahr 2015 auf die Hälfte des Ausmaßes von 1990 zu verringern.⁸

Dieser Trend zeigt sich nicht nur in einer qualitativen Dokumentenanalyse, sondern lässt sich auch quantitativ belegen, wenn man Budgetzuweisungen der Organisationen für die einzelnen Bereiche untersucht. Allerdings weicht die Auffassung von sozialer Sicherheit zwischen den Organisationen voneinander ab. Konzeptuelle Divergenzen zwischen den bilateralen als auch zwischen den multilateralen Organisationen lassen sich auf unterschiedliche Traditionen zwischen den Ländern zurückführen als auch darauf, dass ein grundsätzlich anderes Verständnis dessen, was Sozialpolitik mittels sozialer Sicherung bewirken kann und soll, den Programmen und Strategien zugrunde liegt.⁹ Gleichzeitig scheint diese begriffliche Divergenz in den letzten Jahren zumindest in gewissen Punkten zu konvergieren.¹⁰ Soziale Sicherheit wird zunehmend nicht mehr nur residualistisch als ein letzter Auffangpuffer vor der Verarmung ge-

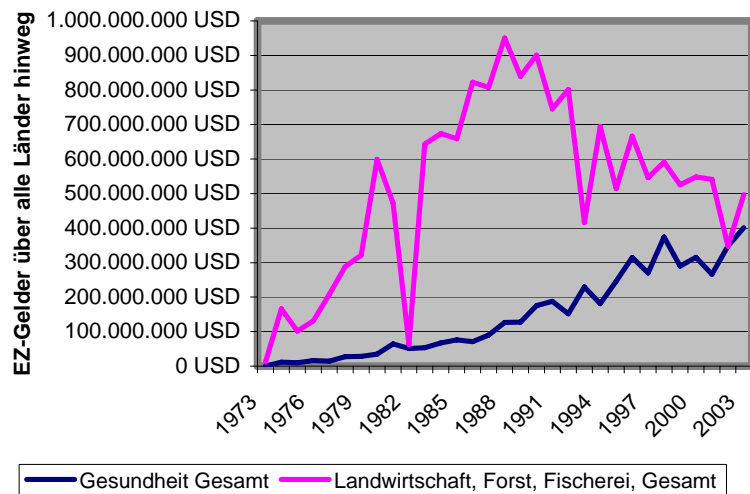
sehen, sondern es wird zunehmend die pro-aktive Rolle sozialer Sicherung zur Schaffung von (sozialem und ökonomischem) Wohlstand betont. Je nach Weltregion und Empfängerland wird die Bedeutung, die die verschiedenen Organisationen der sozialen Sicherheit beimessen, allerdings sehr unterschiedlich gewichtet.

Beleg der Trends

Bevor auf die einzelnen Institutionen und deren jeweiliges Verständnis von sozialer Sicherheit

bungen mit dem Begriff Social Protection 930, mit Social Security 171, mit Social Policy 213, mit Health Insurance 48, mit Pension 91, mit Insurance 253 und mit Social Assistance 37 Treffer an. Dgnet als ein weiteres Internetportal mit weltweiten Projektausschreibungen registrierte zur selben Zeit unter dem Stichwort Social Protection 144 und unter Health and Social Work Services 530 Ausschreibungen. Damit ist der Bereich der Sozialen Sicherheit bei den Ausschreibungen gleich gut oder noch besser als traditionell stark ver-

Abb. 1: Entwicklung des Gesundheits- im Vergleich mit dem Landwirtschaftssektor in den vergangenen 30 Jahren



Quelle: OECD-DAC: Aid Statistics

sowie deren Programme eingegangen wird, sollen einige quantitative Analysen die oben vertretene Bedeutung sozialer Sicherheit belegen.

Datenbanken, die Projekte im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit sammeln, können Aussagen zumindest heuristischer Natur über die Relevanz sozialer Sicherheit ermöglichen. Das Internetportal AidaDevelopment zeigt bei der Suche nach aktuellen¹¹ Ausschrei-

tretenen Gebiete wie etwa Agrar- und Forstwirtschaft oder Bergbau/Industrie vertreten. Die Datenbank der OECD, die die Hilfe bilateraler und multilateraler Geber und anderer Ressourcen für Entwicklungs-/Schwellenländer seit 1967 sektorspezifisch erfasst, ermöglicht es insbesondere, Längsschnittuntersuchungen durchzuführen.¹² Abbildung 1 zeigt, wie

⁷ United Nations 2000

⁸ Weitere Informationen unter <http://www.un.org/millenniumgoals/> oder <http://www.developmentgoals.com/> oder <http://www.who.int/mdg/en/>

⁹ siehe hierzu de Haan (2004)

¹⁰ siehe Deacon (2005), der auch auf Gründe für die begriffliche Konvergenz eingeht.

¹¹ Suche vom Februar 2005

¹² Da „Social Protection“ und „Social Security“ nicht als eigens definierte Variablen auftauchen, muss man Stellvertreterindikatoren hinzuziehen.

beispielsweise der Gesundheitssektor im Vergleich zum ehemals stark geförderten Bereich Land- und Forstwirtschaft / Fischerei in den letzten 30 Jahren kontinuierlich an Bedeutung gewonnen hat. Allerdings gibt es im Gesundheitssektor viele Programme, die nicht in direktem Zusammenhang mit sozialer Sicherheit stehen (z.B. Programme zur Bekämpfung von HIV/AIDS, Malaria, Tuberkulose oder anderen gängigen Krankheiten, Präventions- oder Impfmaßnahmen oder Programme zur reproduktiven Gesundheit). Abbildung 2 zeigt die Entwicklung zweier Subbereiche, die Soziale Sicherheit besser repräsentieren mögen: Gesundheitspolitik und soziale Dienste.

Fungieren die hier aufgezeigten Trends zunächst nur als grober Hinweis, so erhärtet ein Blick auf die Programme der internationalen Organisationen die These, dass in der entwicklungspolitischen Diskussion und Praxis der „soziale“ Bereich im Allgemeinen und die soziale Sicherheit im Besonderen an Bedeutung gewonnen haben.

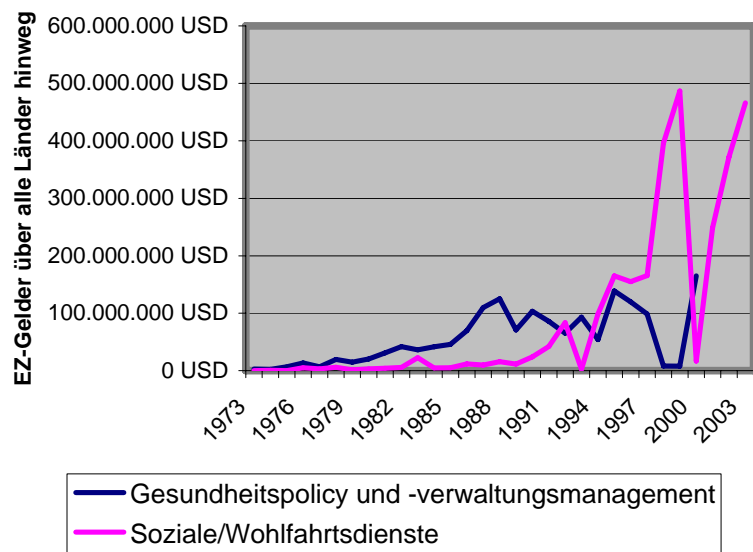
Die Position der Weltbank

Wurde noch zu Beginn der neunziger Jahre ein Zurückfahren von umfassenden Sozialsystemen (in Transformationsländern) propagiert bzw. ein residualer Social Safety Net¹³ Ansatz für Entwicklungsländer für ausreichend erachtet, so zeichnete sich in jüngerer Zeit – nicht zuletzt aufgrund der Asienkrise – ein Umdenken ab.¹⁴ So legte die Weltbank beispielsweise im Jahre 2000 einen umfassenden Ansatz zur Förderung

¹³ Die Social Safety Net-Ansätze der Weltbank umfassen soziale Dienste, die auf besonders bedürftige Gruppen zugeschnitten sind sowie projektbasierte Sozialfonds.

¹⁴ Cling, Razafindrakoto & Roubaud (2002); De Haan (2004)

Abb. 2: Entwicklung Sozial- und Gesundheitsdienste im Laufe von 30 Jahren



Quelle: OECD-DAC: Aid Statistics (OECD Datenbank: <http://www.oecd.org/dac/stats/>)

der sozialen Sicherheit vor: eine Sektorstrategie mit programmatischem Titel „Soziale Sicherheit - Vom Sicherheitsnetz zum Sprungbrett“. Damit ist gemeint, dass Systeme der Sozialen Sicherheit eine zentrale Bedeutung zum Aufbau einer funktionierenden (sozialen) Marktwirtschaft haben. In der Folgezeit widmet die Weltbank vermehrte Aufmerksamkeit der Förderung sozialer Sicherungssysteme. Auf der Webseite nimmt die Weltbank dazu folgende Position ein:

The crucial contribution by **Social Protection** to reduce the vulnerability of poor and non-poor segments of the population and hence to pave the way for the achievements of all MDGs has found much less attention. [...] **without [...] social protection, the MDGs will not be achieved.**

Im Rahmen dieser neuen strategischen Ausrichtung, die weite Teile der Bevölkerung (non-poor) einschließt, unterstützt die Weltbank mittlerweile ein breites Portfolio unterschiedlicher Aktivitäten im Bereich soziale Sicherheit in

Transformations-/ Entwicklungsländern. Sozialpolitische Maßnahmen sind in einigen Ländern zu einem integralen Bestandteil der Poverty Reduction Strategy Papers (PRSP) geworden und visieren die Weiterentwicklung des sozialen Sicherungssystems an.¹⁵ Dies betrifft v.a. armutsorientierte Reformen im Gesundheits- und Bildungsbereich. Sucht man in der Datenbank der Weltbank nach „Social Protection and Social Risk Management“, so finden sich weltweit 789 Projekte.¹⁶ In den Country Assistance Strategy papers (CAS) der Weltbank wird explizit darauf verwiesen, dass die Unterstützung und Stärkung sozialer Sicherungssysteme einen wesentlichen Einfluss auf Armutsreduzierung und armutsorientiertes Wachstum (pro-poor growth) haben. Projekte, die die Weltbank unterstützt, umfassen ein breites Spektrum an Massnahmen: soziale Investitionsfonds (social investment/action funds), die dem be-

¹⁵ siehe auch WB (2003)

¹⁶ Stand: Februar 2005

Tab. 1: Projekte im Rahmen des ASEM Trust Fund 2

Land	Name des Projektes	Kredit
China	Reform der Sozialen Sicherheit	777.000 US\$
Korea	Reform der Sozialen Sicherheit für Angestellte	894.500 US\$
Indonesien	Armutsorientierte Strategien im Dezentralisierungsprozess Indonesiens unterstützen	207.500 US\$
Philippinen	Soziale Sicherung und Soziales Wohnen	980.000 US\$
Philippinen	Rentenreform	992.500 US\$
Philippinen	Soziale Sicherung stärken	74.419 US\$
Thailand	Gute Regierungsführung unterstützen sowie Soziale Dienste durch Reform des öffentlichen Sektors	996.600 US\$
Thailand	Soziale Sicherung stärken	985.000 US\$
Vietnam	Unterstützung des gesetzlichen Rahmenwerkes der Sozialen Sicherheit	434.500 US\$
Vietnam	Unterstützung für die Durchführung und das Überwachen des Sozialen Sicherheitsnetzes für entbehrliche Arbeitskräfte	342.000 US\$

Quelle: Eigene Zusammenstellung

schäftigungsintensiven Auf- und Ausbau von sozialer und ökonomischer Infrastruktur dienen sollen; Unterstützungszahlungen für überlebensgefährdete Familien und Einzelpersonen (cash transfers/social assistance); konditionierte Sozialhilfe (conditional cash transfers), Ernährungsprogramme (u.a. food for work), Arbeitsbeschaffungsprogramme und Kleinstkredite zur Existenzgründung und -sicherung. Daneben unterstützt die Weltbank vereinzelt Renten- und Krankenversicherungsvorhaben sowie administrative Reformen, die die Effizienz sozialer Sicherung erhöhen sollen. Auch die Schaffung gesetzlicher Rahmenbedingungen und die nationale Regulierung des Versicherungssektors finden sich in den Programmen. Regional konzentrieren sich die Projekte, die die Weltbank in dem Bereich unterstützt, vor allem auf Lateinamerika und Asien, in kleinerem Umfang werden auch die GUS-Staaten unterstützt. In Lateinamerika hat die Bank ihre finanzielle Unterstützung für Programme Sozialer Sicherung im Zeitraum von Beginn bis zu Ende der neunziger Jahre

vervierfacht.¹⁷ In Asien verwaltet die Weltbank den in Folge der Asienkrise geschaffenen ASEM Trust Fund¹⁸, der expliziten Bezug auf soziale Sicherungssysteme nimmt:

„ASEM TF2 will continue to focus on **social welfare and safety nets** and financial and corporate restructuring [...]. Under the second phase of ASEM TF support, priorities will continue to be financial sector reforms, **social insurance development**, and reorientation of human development activities to reduce the impact of economic adjustment on the poor.“

Tabelle 1 führt einige Projekte des ASEM Trust Fund 2 beispielhaft auf.

¹⁷ Während die Weltbank in Lateinamerika zwischen 1990 und 1995 Kredite in Höhe von 777 Mio. US\$ vergab, betrug das Finanzvolumen zwischen 1996 und 2000 bereits 3.587 Mio. US\$. Allein im Jahre 2003 umfasste die Höhe der bewilligten Kredite 900 Mio. US\$ für 16 verschiedene Regionalprojekte in Lateinamerika.

¹⁸ Der ASEM Trust Fund 1 hatte ein Budget von 43.8 Mio. US\$, ASEM Trust Fund 2 verfügt über etwa 38 Mio. US\$.

Die Position des Internationalen Währungsfonds

Der Internationale Währungsfonds (IWF) verweist in seinen Webseiten¹⁹ darauf, dass sozialpolitischen Themen zunehmend Gewicht eingeräumt würde. In den von ihnen unterstützten Programmen werde der Zugang zu grundlegenden sozialen Diensten unterstützt, sowie die Budgetallokation für soziale Dienste erhöht, zumindest in Ländern, in denen das bisher in geringem Ausmaß geschehen ist. Der IWF stellt einen Zusammenhang zwischen Ausgaben im sozialen Bereich, insbesondere für Gesundheit und Bildung, und wirtschaftlichem Wachstum her. Dies sagt allerdings nicht viel über die eigentliche Position des IWF zu Programmen der sozialen Sicherheit aus. Kritiker wenden vielmehr ein, dass die makroökonomischen Reformen im Rahmen von Strukturanpassungsprogrammen (Liberalisierung des Kapitalmarktes, Öffnung des Handels, Privatisierung öffentlicher Dienste, Einschränkung öffentlicher Ausgaben etc.), die der IWF und die Weltbank zur Bedin-

¹⁹ IMF (2001)

Tab. 2: Projekte zur sozialen Sicherheit der ADB (2002/2003)

Jahr	Land	Projektname	Budget	Projekttypus
Soziale Sicherheit und Rentenreform				
2002	Pakistan	Stärkung der Renten-, Versicherungs-, und Ersparnisssysteme	3 Mio US\$	Darlehen
2002	Thailand	Gestaltung von Rentensystemen	.60 Mio US\$	AOTA
2003	Indien	Rentenreform für den informellen Sektor	1 Mio US\$	AOTA
2003	VRChina	Strategien und institutionelle Unterstützung für die Verwaltung der sozialen Sicherheit	.7 Mio US\$	AOTA
2003	VRChina	Beratende Unterstützung für den Nationalen Rat für den sozialen Sicherheitsfond	.50Mio US\$	AOTA
2003	VRChina	Strategien für staatliche Budgetallokation im Bereich sozialer Sicherheit	.15Mio US\$	AOTA
2003	Vietnam	Ein soziales Sicherheitssystem in Vietnam entwickeln	.75 Mio US\$	AOTA
Gesundheitsversicherung				
2002	Vietnam	E-Health Insurance Membership cards	.5 US\$	Zuschuss

Quelle: Eigene Zusammenstellung

gungen für ihre Vergabepolitik machen, in (strukturellem) Widerspruch²⁰ zu einer umfassenden Sozialpolitik und zur Stärkung sozialer Sicherungssysteme seitens der öffentlichen Hand stehen.

Die Position der Asiatischen Entwicklungsbank

Ver mehrt nach dem Schock der Asienkrise, aber auch schon früher, befasste sich die Asian Development Bank (ADB) mit dem Thema soziale Sicherheit. Sie entwickelte eine „Drei-Säulen-Strategie“ zur Armutsbekämpfung, die auf armutsorientiertem Wachstum (pro-poor growth), guter Regierungsführung (governance) und sozialer Sicherheit (social protection) beruht. 2001 legte die ADB dann ein umfassendes Strategiepapier zur sozialen Sicherheit²¹ vor, das

²⁰ So verlangen die meisten Strukturanpassungsprogramme eine beträchtliche Verschlankeung des öffentlichen Sektors einschließlich der Zahl der Angestellten, die im öffentlichen Dienst beschäftigt sind. Dies erschwert zumindest kurzfristig und auf mittlere Sicht den Ausbau eines staatlich organisierten sozialen Sicherungssystems.

²¹ ADB (2003)

Arbeitsmarktpolitik, Sozialversicherung, Sozialhilfe, Kleinstversicherungen und lokal begrenzte Sicherungsansätze auf gemeinschaftlicher Grundlage sowie den sozialen Schutz von Kindern beinhaltet. Die Anzahl der Kredite, die für soziale Sicherheit bewilligt wurden, sowie die Anzahl der Projekte in diesem Bereich sind danach stetig gestiegen: im Jahre 2003 hat die Asian Development Bank 32 Kredite an Projekte zur sozialen Sicherheit vergeben. Technische Zusammenarbeit auf dem Gebiet der sozialen Sicherheit wurde in 92 Projekten geleistet. Tabelle 2 zeigt beispielhaft einige der Projekte, die die Asian Development Bank in den letzten Jahren verabschiedet hat.

Bei der Entwicklung von Strategien für die soziale Sicherheit schlägt die ADB vor, den informellen Sektor in die existierenden sozialen Sicherungssysteme für den formellen Sektor zu integrieren und Bedürftige mit einer Art Sozialhilfe zu unterstützen (targeted social assistance). Allgemein setzt die ADB auf ein integriertes Vorgehen der Sozialpolitik im Verbund mit Wirtschafts- und Finanzpolitik.

Die Position der Europäischen Union

In Überblickspapieren²² zur Entwicklungspolitik der Europäischen Union (EU) sowie in den Jahresberichten 2003/2004²³ und dem Strategiepapier 2005-06 der Europäischen Kommission²⁴ wird zwar auf die Bedeutung der sozialen Entwicklung zur Erreichung der MDGs hingewiesen. Es findet sich jedoch keine Strategie, die explizit zur sozialen Sicherheit und deren Bedeutung innerhalb der sozio-ökonomischen Entwicklung eines Landes Bezug nimmt. Lediglich in der Arbeitsgruppe Fair Financing (EU Member State Health, AIDS and Population Experts' Meeting,

²² External Assistance Reform: four years on (2000-2004). http://europa.eu.int/comm/europeaid/reports/index_en.htm

²³ Annual report 2004 on the European Community's development policy and external assistance; Annual report 2003 on the European Community's development policy and the implementation of external assistance in 2002;

²⁴ Strategy paper and indicative programme for multi-country programmes in Asia 2005-2006 http://europa.eu.int/comm/external_relations/asia/rsp/index.htm

Februar 2004) wurden Leitlinien zur gerechten Gesundheitsfinanzierung erstellt. Soziale Krankenversicherungssysteme stellen eine der wenigen Ausnahmen dar, die von der EU ausdrücklich erwähnt und gefördert werden. Dementsprechend ist der soziale Sektor in den Ausschreibungen der Europäischen Union verhältnismässig schwach repräsentiert. Zuletzt wurden jedoch Projekte in Thailand, China, Vietnam, Aserbaidschan und Moldawien vergeben bzw. angekündigt. Der ASEM Trust Fund, der wie oben erwähnt von der Weltbank verwaltet wird, wurde auf Initiative der Europäischen Union geschaffen.

Exclusion and Poverty)²⁵ zur Bekämpfung von Armut und sozialem Ausschluss ins Leben. STEP setzt sich für die Ausdehnung der sozialen Sicherheit auf den so genannten informellen Sektor sowie auf besonders benachteiligte Personengruppen ein. Einen Hauptansatzpunkt sieht STEP in der Förderung von Kleinstversicherungen, vor allem lokalen Krankenversicherungen. Da dies aber nicht ausreichend ist, um flächendeckend sozialen Schutz zu gewährleisten, startete die ILO im Jahre 2001 eine weltweite Kampagne unter dem Namen „Global Campaign on Social Security and Coverage for all“. Angesichts der

Tabelle 3 führt nur einige der Projekte der ILO beispielhaft auf.

Die Position der Weltgesundheitsorganisation

Neben der ILO setzt sich auch die World Health Organization (WHO) für einen Ausbau der sozialen Sicherheit gegenüber den finanziellen Folgen einer Krankheit ein. Art und Umfang der Finanzierung eines Gesundheitssystems sind wichtige Indikatoren für die Gesundheit und das Wohlbefinden einer Bevölkerung. Seit Mitte der neunziger Jahre ist die Lebenserwartung in vielen Entwicklungsländern wieder zurück-

Tab. 3: Ausgewählte Projekte ILO (Technische Zusammenarbeit 2002-2005)

Jahr	Land	Projektname
2002-2003	Mali	Ausdehnung der Sozialen Sicherheit auf die Armen und Ausgeschlossenen
2002	Westafrika	Entwicklung und Harmonisierung des Gesetzesrahmens für gemeindebasierte Krankenversicherungen
2002-2003	Äthiopien	Ausdehnung der of sozialen Sicherung auf Frauen
2001-2002	Indonesien	Reformen der Sozialen Sicherheit
2001-2002	China	Entwicklung der Sozialen Sicherheit
2006	Bahamas	Reform des sozialen Sicherungsnetzes
2005	Panama	Programm zur Rentenreform

Quelle: Eigene Zusammenstellung

Die Position der Internationalen Arbeitsorganisation

Die Entwicklung von Kernarbeitsnormen und sozialen Sicherungssystemen sowie die technische Zusammenarbeit auf diesem Gebiet gehört von jeher zu den Aufgaben der International Labour Organization (ILO). Dabei hat sie sich allerdings lange auf den formalen Beschäftigungssektor in Industrie- und Entwicklungsländern beschränkt. Im Gefolge des Weltsozialgipfels in Kopenhagen rief die ILO 1998 das STEP-Programm (Strategies and Tools against social

Tatsache, dass nur jeder Fünfte auf der Welt in den Genuss angemessener sozialer Sicherheit kommt, drängt sich vor allem die Frage der Einbindung des informellen Sektors in soziale Sicherungssysteme auf.²⁶ Die ILO setzt internationale Standards, leistet technische Beratung, führt Studien durch, entwickelt Manuale und Tools, bietet Fortbildungen an und sensibilisiert die nationalen Regierungen und die Sozialpartner (Arbeitgeber und Arbeitnehmer) für soziale Belange.

²⁵ <http://www.ilo.org/public/english/protection/socsec/step/>

²⁶ Van Ginneken (2003)

gegangen, weil aufgrund schlechter Versorgung und unzureichender Finanzierung ein signifikanter Teil der Bevölkerung keinen Zugang zu Gesundheitsleistungen hat. Die Politik der WHO zur Gesundheitsfinanzierung zielt deshalb auf universelle Absicherung, Nachhaltigkeit und soziale Gerechtigkeit (equitable access to basic and essential health services).²⁷ Im Mai 2005 verabschiedete die Weltgesundheitsversammlung eine Resolution über „Sustainable health financing, universal coverage and

²⁷ http://www.who.int/health_financing/en/

social health insurance“.²⁸ Darin werden solidarische Systeme wie die Soziale Krankenversicherung als eine bedeutende Option der Gesundheitsfinanzierung beschrieben. Gerechte Gesundheitsfinanzierung und Risikoausgleich sind für die WHO zentrale Voraussetzungen zum Schutz der Bevölkerung vor katastrophalen Gesundheitsausgaben, die Menschen in Armut stürzen.²⁹ Die WHO kooperiert in diesem Bereich eng mit der ILO und der Deutschen Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ).³⁰

Soziale Sicherheit in Indonesien

Nachdem wir nun eingehend dargestellt haben, welche Bedeutung die internationalen Entwicklungsorganisationen der sozialen Sicherheit beimessen, möchten wir den Blick auf Indonesien richten. Dabei interessiert uns vor allem, welches die vorherrschenden sozialen Probleme in Indonesien sind und wie die Regierung in Jakarta – zum Teil mit ausländischer Unterstützung – darauf reagiert. Wir beginnen mit einem Überblick über den bisherigen Stand der Zielerreichung bei den Internationalen Entwicklungszielen und beleuchten die Erfolge und Misserfolge bei der Armutsbekämpfung. Danach widmen wir uns dem erklärten Ziel der indonesischen Regierung, das soziale Sicherungssystem auszubauen und schauen uns etwas genauer den

²⁸ http://www.who.int/gb/ebwha/pdf_files/WHA58/WHA58_33-en.pdf

²⁹ Carrin (2002); Carrin/James (2004)

³⁰ Vom 5.-7. Dezember 2005 fand in Berlin eine große Internationale Konferenz über Soziale Krankenversicherungen in Entwicklungsländern statt, die gemeinsam von WHO, ILO und GTZ durchgeführt wurde. Die einzelnen Beiträge und Ergebnisse der Konferenz sind nachzulesen unter <http://www.shi-conference.de>

Entwicklungsstand Neuorganisation der sozialen Krankenversicherung an.

Armut und Armutsbekämpfung

Indonesien wurde in besonders starkem Ausmaß von der Asienkrise 1997 getroffen: die Währung wurde um 80% entwertet und weite Teile der Bevölkerung verarmten in Folge dessen. Der Anteil der Armen, der unterhalb der nationalen Armutsgrenze lebt, nahm von 17,6 Prozent vor der Asienkrise (1996) auf 23,4 Prozent (1999) zu und sank dann auf 18,2 Prozent (2002) und 17,4 Prozent 2003.³¹ Die lang anhaltende Wirtschaftskrise spiegelte sich nicht nur in geringen Wachstumsraten wider, sondern verschärfte auch die sozialen und regionalen Gegensätze. Laut Asian Development Bank lag der Anteil der Bevölkerung, der 2002 unterhalb der nationalen Armutsgrenze lebte, im städtischen Indonesien bei 14,5 Prozent, und im ländlichen Indonesien bei 21,1 Prozent.³² Der Anteil der Bevölkerung, der von weniger als einem Dollar pro Tag lebt (untere internationale Armutsgrenze), lag 2002 bei 7,5 Prozent (15,9 Millionen Menschen), und der Anteil, der von weniger als zwei Dollar pro Tag lebt, lag im gleichen Jahr bei 52,4 Prozent (111 Millionen Menschen). Dies zeigt, dass immer noch ein großer Prozentsatz der indonesischen Bevölkerung in relativer Armut lebt, während die extreme Armut (weniger als ein Dollar pro Tag) im Vergleich zu den Vorjahren zum

³¹ UNDP (2004) <http://www.undp.or.id/pubs/imdg2004/>

³² Key Indicators 2004: Poverty in Asia: Measurement, Estimates, and Prospects Asian Development Bank http://www.adb.org/Documents/Books/Key_Indicators/2004/default.asp

Teil erheblich gesenkt wurde. Auch der Anteil der Bevölkerung mit unzureichender Nahrung ist in Indonesien sehr hoch. Zwei Drittel der Bevölkerung konsumieren weniger als 2100 kcal pro Tag. Die Daten über unterernährte Kinder unterstreichen, dass die indonesische Regierung die ärmsten und die am meisten benachteiligten Gruppen noch nicht wirklich erreicht hat. Die Disparitäten zwischen den Provinzen bezüglich des Anteils der Kinder mit Untergewicht sind frappierend: von 17,1 Prozent in Yogyakarta und 17,9 Prozent in Bali bis zu 42,3 Prozent in Gorontalo und 38,6 Prozent in East Nusa Tenggara (NTT).³³ Nachdem sich das Land langsam von dem Schock der Asienkrise erholte, richtete der Tsunami im Dezember 2005 Schäden in unvorstellbarem Ausmaß an. Die Eliminierung der Armut ist die wichtigste Priorität des nationalen Entwicklungsprogramms Propenas. Basierend auf dem Gesetz Nr. 25/2000 sind drei Programme zur Armutsbekämpfung entwickelt worden: ein Programm zur Befriedigung der menschlichen Grundbedürfnisse aller Bürgerinnen und Bürger (Bereitstellung von Grundnahrungsmitteln, medizinischer Grundversorgung, Bildung und Unterkünften für arme Familien und Gemeinschaften); Herausbildung einer „Unternehmerkultur“ bei den Armen, damit ihre ökonomische Produktivität gesteigert wird, und damit sie sich selber versorgen können; sowie die Entwicklung eines Systems der sozialen Sicherheit, um vor allem gefährdete Bevölkerungsgruppen zu schützen.³⁴ Damit sollen die ehrgeizigen Jahrtausendziele (Millen-

³³ BMZ (2005), basierend auf den Daten von UNDP (2004).

³⁴ BMZ (2005)

nium Development Goals) erreicht werden.

Indonesien hat bei einigen Entwicklungszielen bedeutende Fortschritte gemacht. Neben dem Trend zur Halbierung des Anteils der Menschen, die in extremer Armut leben (MDG 1), war das Land seit der Millenniums-Erklärung der Vereinten Nationen relativ erfolgreich bei der Verwirklichung der allgemeinen Primarschulbildung (MDG 2) sowie der Senkung der Kinder- und Säuglingssterblichkeit (MDG 4). So stieg die Alphabetisierungsrate bei den 15 bis 24-Jährigen von 95,0 Prozent 1990 auf 98,0 Prozent 2002.³⁵ Während der neunziger Jahre sank die Kindersterblichkeitsrate um 7 Prozent jährlich und erreichte in der Periode 1998-2002 46 pro 1000 Lebendgeburten.³⁶ Die Säuglingssterblichkeit ging während der neunziger Jahre im Durchschnitt um 5 Prozent pro Jahr zurück; sie lag 1998-2002 bei 35 pro 1000 Lebendgeburten. Sie liegt damit aber immer noch höher als in anderen ASEAN-Ländern (z.B. Malaysia, Philippinen, Thailand). Auch hier sind die Unterschiede zwischen den Provinzen sehr groß. West Nusa Tenggara hatte 1998-2002 die höchste Kindersterblichkeitsrate mit 103 pro 1000, sie war damit fast fünf Mal höher als in Yogyakarta mit 23 pro 1000.³⁷ Ähnliche regionale Unterschiede waren bei der Säuglingssterblichkeitsrate zu verzeichnen. Im National Development Programme 2000-2004 (Propenas) werden die Verbesserung der reproduktiven Gesundheitsdienste, die Kontrolle übertragbarer Krankheiten und der Ausbau von Basis-

gesundheitsdiensten als zentrale Prioritäten im Gesundheitssektor angeführt, um beispielsweise die Säuglings- und Kindersterblichkeit zu senken.

Der Ausbau der sozialen Sicherheit

Die Defizite im Gesundheitssektor sind nicht nur eine Folge quantitativ und qualitativ unzureichender Gesundheitsversorgung, sondern auch das Resultat fehlender sozialer Sicherungssysteme. In Indonesien ist der Zugang zu den Gesundheitseinrichtungen auch eine Frage des Geldes. Da die Gesundheitsversorgung kostenpflichtig ist und von den existierenden Krankenversicherungen in erster Linie die relativ Wohlhabenden profitieren, ist Einkommensarmut eine der größten Barrieren bei der Nutzung von Gesundheitseinrichtungen. Drei Viertel aller Gesundheitsausgaben in Indonesien – das meiste sind Nutzergebühren – werden privat finanziert. Die ärmsten 10 Prozent der Bevölkerung müssen im Schnitt das 2,3-fache ihres monatlichen Haushaltseinkommens für einen Krankenhausaufenthalt ausgeben, bei den höheren Einkommensgruppen ist es entsprechend weniger.³⁸ Dies können sich nur wenige leisten, d.h. für einen Großteil der Bevölkerung sowohl in den ländlichen als auch in den informellen städtischen Sektoren ist eine angemessene (Basis-) Gesundheitsversorgung nicht finanzierbar, ohne zugleich die eigene Zukunft und die der Kinder (z.B. durch den Verkauf von Produktionsmitteln oder Abbrechen des Schulbesuchs) zu ruinieren. Der Aufbau von Systemen der sozialen Sicherheit, die auch den ärmeren Bevölkerungsgruppen finanziellen und sozialen Schutz

vor einschneidenden Lebensrisiken wie Krankheit und Unfall bieten, ist deshalb eine vordringliche Aufgabe, der sich auch die indonesische Regierung stellt.

Allerdings gibt Indonesien bislang nur einen geringen Teil seines BSP für Gesundheit (1,7%) und soziale Sicherheit aus. Dies ist weit weniger als Thailand (5,7%), Indien (5,2%), Vietnam (4,8%), die Philippinen (3,4%) und Malaysia (2,4%).³⁹ Im Gefolge der Asienkrise wurden die öffentlichen Ausgaben für Gesundheit drastisch gekürzt, und zwar um 7 Prozent 1997/98 und 12 Prozent 1998/99.⁴⁰ Erst allmählich erreicht der Anteil der Gesundheitsausgaben am BSP wieder das Niveau vor der Krise. Die dramatische Haushaltslage schlägt sich auch auf die sozialen Sicherungssysteme nieder. Über 80 Prozent der indonesischen Bevölkerung hat keine soziale Absicherung gegen die Kosten von Krankheit und deren Folgen. Jahr für Jahr fallen viele Personen durch eine schwere Krankheit innerhalb der Familie in Armut.⁴¹ Die Armutproblematik – das durchschnittliche Jahreseinkommen eines Haushaltes beträgt 1484 US\$, der Median hingegen nur 881US\$⁴² – kann nur partiell durch traditionelle soziale und islamische Unterstützungsmechanismen (wie etwa Zakat) aufgefangen werden. Infolgedessen sind Programme der sozialen Sicherheit aktueller denn je – dies gilt in besonderem Masse für die im informellen Sektor Beschäftigten.

Demzufolge haben nationale und internationale Organisationen, die in Indonesien tätig sind, in den letzten Jahren das Feld der sozialen

³⁵ World Bank (2004)

³⁶ UNDP (2004) unter Bezugnahme auf Indonesia Demographic and Health Surveys (IDHS)

³⁷ UNDP (2004); BMZ (2005)

³⁸ Scheil-Adlung (2004)

³⁹ WHO (2000)

⁴⁰ Scheil-Adlung (2004)

⁴¹ siehe das Beispiel von Christoph Schuck in diesem Band

⁴² Chetty & Looney (2005)

Sicherheit für sich entdeckt. So hat beispielsweise die Weltbank im Rahmen des ASEM Trust 2 von 2002-2005 einige Projekte für die Reform der sozialen Sicherheit (Financial Governance and Reform of Social Protection) bewilligt. Ebenso unterstützt die ADB zahlreiche Projektvorhaben im Bereich der Reformen der Rentensysteme und der sozialen Sicherheit, insbesondere im Hinblick auf den informellen Sektor. Die indonesische Regierung hat von der ADB einen Kredit in Höhe von 250 Mio. US\$ bewilligt bekommen, um die soziale Sicherheit zu reformieren. Bestandteil des Programmes ist es, freiwillige soziale Sicherungssysteme zu regulieren und zu harmonisieren, um letztlich in ein einheitliches nationales System zu überführen. Auch die ILO führt Projekte zur Konsolidierung und Erweiterung der sozialen Sicherheit auf weitere Bevölkerungsgruppen durch.

Im Rahmen der technischen Zusammenarbeit unterstützt die GTZ im Auftrag des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) die indonesische Regierung u.a. bei der Politikanalyse und Politikformulierung im Gesundheitssektor. Durch verbesserte Prozesse auf nationaler und dezentraler Ebene (Ministerium, Provinzen, Distrikte) sollen wesentliche Bestandteile des nationalen Gesundheitssystems (Personalentwicklung, Management, Finanzierung, Qualität, Dezentralisierung) gestärkt werden. Eng damit zusammenhängen die Projekte zur Verbesserung des Distriktgesundheitssystems in Nusa Tenggara Timur und zur Einführung eines sozialen Krankenversicherungssystems. Darüber hinaus wurde die GTZ von der Bundesregierung nach der Flutwelle vom 26.12.2004 beauftragt, die medizinische Versorgung

der Bevölkerung in der schwer geschädigten Provinz Nanggroe Aceh Darussalam wieder herzustellen. Wiederaufbau und Verbesserung der Gesundheitsdienste um die Hauptstadt Banda Aceh, wo ein erheblicher Teil der medizinischen Infrastruktur zerstört bzw. beschädigt und ein Großteil des Personals der Gesundheitseinrichtungen ums Leben kam, ist eine Aufgabe noch für die nächsten Jahre. Mit dem deutschen Beitrag werden die auf den unterschiedlichen Ebenen des Gesundheitssystems tätigen Akteure in ihren fachlichen wie auch organisatorischen Kapazitäten gestärkt.⁴³

Die Entwicklung der Krankenversicherung

Das indonesische Krankenversicherungssystem zeichnet sich durch eine Kombination aus zentralen und dezentralen sowie öffentlichen und privaten Elementen aus. Auf der zentralen Ebene gibt es je eine staatliche Krankenversicherung für Beamte (PT Askes) und eine für privat beschäftigte Arbeiter und Angestellte in Betrieben mit mehr als 10 Arbeitnehmern (PT Jamsostek). Bei PT Askes sind gegenwärtig rund 14 Mio. Staatsbeamte und deren Familienmitglieder (7% der Bevölkerung), bei PT Jamsostek ca. 3 Mio. formal Beschäftigte inklusive Familienmitglieder (1,5% der Bevölkerung) versichert. Beide Programme sind unterfinanziert und die Qualität der Leistungen hat nicht den besten Ruf. Die Pflichtbeiträge bei PT Askes betragen nur 2,5 Prozent der Lohnsumme; bei PT Jamsostek kommt der Arbeitgeber vollständig für die Beiträge auf (3-6

⁴³ GTZ: Angebot zur Durchführung des Vorhabens "Wiederaufbau und Verbesserung der Gesundheitsdienste in der Provinz Nanggroe Aceh Darussalam, Indonesien" (2005)

Prozent des Gehalts). Insgesamt werden nur 7,5 Prozent der gesamten Gesundheitsausgaben aus dem Budget der Sozialversicherung bezahlt.⁴⁴ Etwa ein Prozent der Bevölkerung hat eine kommerzielle Krankenversicherung abgeschlossen. Weitere Personen sind bei regionalen Versicherungen, den so genannten JPKM (nach dem Vorbild der amerikanischen Health Maintenance Organizations) oder bei lokalen Initiativen (z.B. microfinance schemes, community funds) versichert, oder erhalten eine Versorgung direkt über den Arbeitgeber. Alle anderen (rund 160 Millionen Indonesier) sind auf das öffentliche Gesundheitssystem angewiesen, zu deren Finanzierung die Patienten zum Teil erhebliche Zuzahlungen leisten müssen. Dadurch sind viele Arme vom Zugang zu Gesundheitsleistungen ausgeschlossen, andere werden durch die Behandlungskosten in die Armut getrieben.

In der Einführung einer allgemeinen sozialen Krankenversicherung für die gesamte Bevölkerung sieht die Regierung daher ein wichtiges Element der Armutsbekämpfung. Nach einer langen Vorbereitungszeit wurde am 28. September 2004 das Gesetz Nr. 40 zur Reform der indonesischen Sozialversicherung (National Social Security Act) verabschiedet. Es war die letzte Sitzung des Parlaments vor den Neuwahlen. Das Gesetz beinhaltet neben einer Reform der gesetzlichen Krankenversicherung weitere Bereiche der sozialen Sicherung (Rentenversicherung, Arbeitslosenversicherung). Die Reform der Finanzierung des Gesundheitswesens soll als erstes angepackt werden. Um die Verabschiedung sicherzustellen, wurde eine Reihe von strittigen Punkten aus dem Gesetz herausgenommen.

⁴⁴ Scheil-Adlung (2004)

Insbesondere wurde der Beitragsatz nicht festgelegt und eben so wenig die Verteilung über Arbeitgeber und Arbeitnehmer. Grundsätzlich besteht eine Versicherungspflicht; es gibt jedoch keine Sanktionierung, wenn diese Versicherungspflicht nicht umgesetzt wird. Die Einzelheiten müssen in Form von Rechtsverordnungen geregelt werden.

Die Kostenträger der neuen Krankenversicherung sind im Wesentlichen PT Askes (insbesondere für Beamte) und PT Jamsostek (für privat beschäftigte Arbeitnehmer), die im Unterschied zur gegenwärtigen Praxis als gemeinnützige Organisationen, d. h. ohne Gewinnabsicht operieren sollen. Die bisher vom Gesundheitsministerium geförderten regionalen JPKM, die vor allem die ärmere Bevölkerung versichern sollten, wurden nicht als Träger der sozialen Krankenversicherung anerkannt. Damit hat sich die Regierung trotz aller Dezentralisierungstendenzen für eine Zentralisierung der gesetzlichen Krankenversicherung entschieden. Per Rechtsverordnung wurde eine neue Institution geschaffen: der National Social Security Council (NSSC). Der NSSC wird Anfang 2006 die Arbeit aufnehmen. Das Ministerium für Peoples Welfare (CMoPW) hat die Federführung für die Arbeiten des NSSC. Damit hat es seinen Einfluss gegenüber dem Gesundheitsministerium vor allem in Bezug auf die Weiterentwicklung der nationalen Krankenversicherung verstärkt.

Die neue Gesundheitsministerin hat kurz nach ihrem Amtsantritt die Rechtsverordnung 1241 erlassen. Darin wird die Versorgung der Armen über eine Mitgliedschaft bei PT Askes festgesetzt. Finanzmittel der Zentralregierung, die teilweise an die Distrikte zur Förderung der JPKM geflossen sind, werden künftig direkt an PT Askes

geleitet. Seit Anfang 2005 stellt das Gesundheitsministerium zudem Finanzmittel für die Versicherung von bis zu 36 Millionen Personen (17,8% der Bevölkerung) zur Verfügung. PT Askes hat die Aufgabe im ersten Halbjahr 2005 zielstrebig umgesetzt. Bis 1. Juli 2005 waren bereits ca. 80 Prozent der 36 Millionen Armen bei PT Askes registriert. Die vom Staat subventionierten Versicherten erhalten grundsätzlich die gleichen Leistungen wie die zahlenden Mitglieder. Der Krankenversicherungsschutz erstreckt sich auf gewisse Mindestleistungen, für die teilweise aber noch Zuzahlungen zu entrichten sind.

Mit Unterstützung der GTZ und anderer Organisationen wurde vieles getan, um das Sozialversicherungsgesetz auch in den Provinzen bekannt zu machen. In der breiten Öffentlichkeit ist das Thema soziale Krankenversicherung aber noch nicht angekommen. Auch auf Regierungsebene gibt es nur wenige Protagonisten, die das Thema voran bringen. Das wird insbesondere durch die vielen unterschiedlichen Zuständigkeiten der Ministerien verursacht. Dies ist besonders problematisch angesichts der Vielzahl von Entscheidungen, die nun anstehen. Die wichtigsten Entscheidungen betreffen die Finanzierung des Gesundheitssystems und des dazugehörigen Leistungspakets. Dabei müssen den Arbeitgebern höhere Sozialbeiträge abverlangt werden als bisher. Auch die Finanzierung des Systems durch die nationale Regierung ist noch nicht gesichert. Bis zur flächendeckenden Umsetzung des Gesetzes werden daher noch etliche Jahre vergehen. Umso wichtiger ist es, dass NGOs das Vakuum füllen, das der Staat bis auf weiteres hinterlässt. Die Arbeit vieler NGOs im Gesundheitssektor stellt eine wichtige Alternative zu

den fehlenden staatlichen Sicherungssystemen dar (siehe Beitrag von Christoph Schuck in diesem Band). Darüber hinaus können sie durch ihre Erfahrung mit den Zielgruppen die öffentlichen Versicherungsträger unterstützen, Produkte für die arme Bevölkerung zu entwickeln und kundenfreundlich im ganzen Land anzubieten. Die größte Herausforderung besteht nämlich darin, attraktive Versicherungsprodukte zu vermarkten, die auch noch in den Dörfern nachgefragt werden, weil sie der Bevölkerung einen verbesserten Zugang zu Gesundheitsleistungen garantieren.

Fazit

Dieser Beitrag belegt anhand verschiedener Quellen, dass soziale Sicherheit zu einem wichtigen Thema in der internationalen Entwicklungszusammenarbeit geworden ist. Die Zunahme sozialer Probleme im Zuge der Globalisierung führt bei unzureichender oder gar fehlender sozialer Sicherheit zu gewaltigen Spannungen. Die Regierungen in vielen Ländern – und so auch in Indonesien – stehen unter großem Druck, dem Ausbau der sozialen Sicherungssysteme Priorität einzuräumen. Zunehmend unterstützen auch die internationalen Organisationen diese Bemühungen. Die Weltbank, die ADB, die EU, die WHO und die ILO haben ihre Anstrengungen in diesem Bereich ausgeweitet und bieten finanzielle oder technische Zusammenarbeit an. Auch die GTZ und andere bilaterale Organisationen arbeiten verstärkt auf dem Gebiet der sozialen Sicherheit. In Indonesien und anderswo hat sich ein Konsortium aus WHO, ILO und GTZ gebildet, das die Regierung gemeinsam bei der Reform ihres sozialen Sicherungssystems unterstützt. Das Hauptaugenmerk

der technischen Beratung liegt zunächst auf dem Ausbau der sozialen Krankenversicherung. Die parlamentarische Verabschiedung des nationalen Sozialversicherungsgesetzes im September 2004 war dabei nur ein Anfang. Jetzt gilt es, das Gesetz in seinen Einzelheiten zu konkretisieren und zügig umzusetzen. Dabei spielt die Zivilgesellschaft in Indonesien eine wichtige Rolle.

Literatur

- Asian Development Bank (2003): Social Protection Strategy. 2003 Progress Report to the Board of Directors. ADB: Manila
- Asian Development Bank (2004): Key Indicators 2004: Poverty in Asia: Measurement, Estimates, and Prospects, ADB: Manila
http://www.adb.org/Documents/Books/Key_Indicators/2004/default.asp
- Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (2005): Bericht über den MDG-Prozess in Indonesien, unveröffentlicht, BMZ: Bonn, April 2005
- Carrin, G. (2002): Social health insurance in developing countries: a continuing challenge. *International Social Security Review* 55, 57-69
- Carrin, G. & James, Ch. (2004): Reaching Universal Coverage via Social Health Insurance: Key Design Features in the Transition Period. WHO, Department of Health Systems Financing and Resource Allocation: Geneva
- Chetty, R. & Looney, A. (2005): Social Insurance in Developing Economies. Paper presented at the Sixteenth NBER East Asian Seminar in Economics in the Philippines
- J.-P. Cling, M. Razafindrakoto & F. Roubaud (2002): Les nouvelles stratégies internationales de lutte contre la pauvreté, DIAL-Economica: Paris
- Conway, T. and A. Norton (eds) (2002): Poverty, Risk and Rights: New Directions in Social Protection. *Development Policy Review, Special Issue*, vol. 20 (5). London: ODI
- Deacon, B. (2005): From 'Safety Nets' Back to 'Universal Social Provision': Is the Global Tide Turning? *GSP Vol 5, No 1*
- De Haan (2004): Beyond Residual Social Policy in a Development Context. Paper presented at the seventh Globalism and Social Policy Seminar (McMaster University, Hamilton)
- Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH (2005): Angebot zur Durchführung des Vorhabens "Wiederaufbau und Verbesserung der Gesundheitsdienste in der Provinz Nanggroe Aceh Darussalam, Indonesien"
- European Commission (2004): Annual report 2004 on the European Community's development policy and external assistance, Brüssel http://europa.eu.int/comm/europeaid/reports/index_en.htm
- European Commission (2003): Annual report 2003 on the European Community's development policy and the implementation of external assistance in 2002, Brüssel http://europa.eu.int/comm/europeaid/reports/index_en.htmh
- European Commission: External Assistance Reform: four years on (2000-2004). http://europa.eu.int/comm/europeaid/reports/index_en.htm
- European Commission: Strategy paper and indicative programme for multi-country programmes in Asia 2005-2006
http://europa.eu.int/comm/external_relations/asia/rsp/index.htm
- Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH (2004): Soziale Krankenversicherung - Solidarität mit System: Erfahrungen aus der deutschen Entwicklungszusammenarbeit. GTZ im Auftrag des BMZ: Eschborn, Bonn <http://www.gtz.de/de/themen/soziale-entwicklung/soziale-sicherheit/12711.htm>
- Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH (2005): Soziale Krankenversicherung: Beitrag zur internationalen entwicklungspolitischen Diskussion über umfassende Systeme der sozialen Sicherheit. GTZ im Auftrag des BMZ: Eschborn <http://www.gtz.de/de/themen/soziale-entwicklung/soziale-sicherheit/12711.htm>
- Gsänger, H. (2003): Aktuelle Reformprozesse im Bereich der sozialen Sicherung in Asien. Unveröffentlichtes Diskussionspapier
- Haddad, L. & Sabates Wheeler, R. (2005): Conceptualising Actions to Address Risk and Vulnerability in DAC Task Team Member Documents: Differences and Commonalities. Working paper. Institute of Development Studies. University of Sussex
- International Labour Office (1984): Social Security. Introduction to Social Security. ILO: Geneva
- International Monetary Fund (2001): Social Dimensions of the

- IMF's Policy Dialogue. A Fact-sheet, March 2001. <http://www.imf.org/external/np/exr/facts/social.htm>
- International Social Security Association (2005): Developments and Trends in Social Security 2001-2004. Toward newfound confidence. ISSA: Geneva
- Jütting, J. (1999): Strengthening Social Security Systems in Rural Areas of Developing Countries. ZEF Discussion Papers on Development Policy, 9. ZEF: Bonn
- OECD-DAC (Development Cooperation Directorate): Aid Statistics, Internet Database <http://www.oecd.org/dac/stats/>
- Repetto, F. & Sanguinetti, J. (2001): Inventory of Social Protection and Poverty Reduction Programs in Latin America and the Caribbean: a First Approximation. Working Paper, Center for International Development Studies, University of San Andres
- Scheil-Adlung, X. (2004): Sharpening the Focus on the Poor: Policy Options for Advancing Social Health Protection in Indonesia. ESS Paper No.19, ILO: Geneva
- United Nations Development Programme (2004): Indonesia Progress Report on the Millennium Development Goals, UNDP: Jakarta, February 2004. <http://www.undp.or.id/pubs/imdg2004>
- Van Ginneken, W. (2003): Extending social security: Policies for Developing Countries. ESS Paper No.13, ILO: Geneva World Bank (2004): Millennium Development Goals. Internet Database at <http://devdata.worldbank.org/data-query>
- World Bank (2003). The Contribution of Social Protection to the Millenium Development Goals. World Bank: Washington.
- World Health Organization (2000): World Health Report 2000. WHO: Geneva.

Die Politik des Neoliberalismus und ihre Folgen für die Bevölkerung Indonesiens

Von Zely Ariane

Wenn man die Expansion des Neoliberalismus in Indonesien betrachten will, muss man bis zu dem Zeitpunkt zurückgehen, an dem die ‚Neue Ordnung‘ (*Orde Baru*) an die Macht kam. Die Durchsetzung

Die Entwicklung hin zu einer wirtschaftlichen Liberalisierung lässt sich in Indonesien bis zum Anfang der Neuen Ordnung zurückverfolgen und kann unter anderem am Erlass des Auslandsinvestitions-

haben internationale Kreditinstitutionen wie die Weltbank und der Internationale Währungsfond (IWF) ihre Strukturanpassungsprogramme (SAP: *Structural Adjustment Program*) auf viele Krisen-

Tabelle 1: Vergleich zwischen ausländischen und einheimischen Kapitalinvestitionen (in Millionen Rupiah) 1967-1979:

Art der Industrie	Inlandinvestition	Auslandinvestition
Nahrungsmittel	165.247	57.125
Textil	185.988	504.750
Holz	74.851	27.937
Papier	58.881	14.312
Chemie	167.501	187.937
Non-Metall Mineralien	202.450	253.375
Metall	66.210	157.437
Metallwaren	131.242	268.063
Anderes	4.856	11.313

der Neuen Ordnung ist nicht weniger als der Sieg des Kapitals und der Anfang der Vorherrschaft ausgewählter Unternehmer, die von Suharto und seinen ‚*Cronies*‘ politischen Unterstützern angeführt wurden. Diese Dominanz war für Suharto und seine Fraktion von Vorteil und ist nicht allein auf den Einfluss Suhartos und die Unterstützung durch das Militär zu begründen. Der moderne Wirtschaftssektor befindet sich – ob erwünscht oder nicht – noch immer in den Händen ausländischer und chinesischer Unternehmen – von der Produktion über die Distribution bis hin zum Bereich der Wirtschaftskriminalität, wie etwa der Fall der BLBI – *Bank Indonesia Liquidity Support* zeigt. Selbst Rassismus, Erpressung und Ausbeutung können die Dominanz dieser Leute im Wirtschaftssektor nicht verringern.

gesetztes Nr. 1/1965, das später durch das Gesetz Nr. 6/1968 und Nr. 11/1971 ergänzt wurde, festgemacht werden. Die Dominanz ausländischer Unternehmen in der Wirtschaft übersteigt die Kapazität der Inlandsunternehmer bei Weitem. Auch die strategischen Industriesektoren, wie Metall-, Holz- und Chemieindustrie, die in Indonesien nicht weit entwickelt sind, sind noch immer ausländisch dominiert.

In Indonesien wurde das neoliberale Konzept seit den 80er Jahren angewendet, als die Regierung die Liberalisierung in den Bereichen Finanzpolitik, Handel und Investition durch die Verabschiedung verschiedener Deregulierungspakete seit 1983 vorantrieb. Trotz einer weltweiten Schuldenkrise – 1982 erklärte sich Mexiko für unfähig, seine Auslandsschulden zurückzuzahlen -

länder, vor allem in Lateinamerika und Afrika, ausgeweitet. Die Krise in Indonesien hielt sich noch in Grenzen und war noch nicht von den SAP betroffen. Es wird aber deutlich, dass die indonesische Wirtschaft seitdem die Politik des Neoliberalismus übernahm.

Die Anbindung der wirtschaftlichen und politischen Entwicklung Indonesiens an den Zufluss internationalen Kapitals war nicht zu bremsen, vor allem seit nach dem Ende des Ölbooms und dem Ölpreissturz in den 80er Jahren der Regierung die Finanzmittel fehlten, um die indonesische Unternehmen zu ‚subventionieren‘. Es blieb den indonesischen Unternehmern nichts anders übrig, als sich durch Kreditaufnahme im Ausland zu verschulden. Das vermehrte Auftreten von Auslandsschulden geht zeitlich mit Veränderungen auf den interna-

tionalen Kapitalmärkten überein, als der Überschuss an Produkten nach einer Ausweitung von Absatzmärkten verlangte.

Während der Asienkrise, die – ausgehend vom Kursverfall der Rupiah Mitte 1997 – die Wirtschaftslage in Indonesien lähmte, nutzte das Auslandskapital seine Chance bei den Inlandsunternehmen aus, die nun gezwungen waren, bei den internationalen Finanzinstitutionen weitere Kredite aufzunehmen. Die Intervention des Auslandskapitals war nicht aufzuhalten. Hohe Verschuldung und weitgehende Abhängigkeit in allen Wirtschaftssektoren war die Folge. Die Inlandsunternehmen waren zahlungsunfähig und mussten, um weitere Kredite zu erhalten, eine Reihe von *Letter of Intent* (LOI) des IWF unterschreiben. Seitdem war der IWF „Herr der Wirtschaft“ in Indonesien. Keiner der Inlandsunternehmer traute sich, sich gegen die Vorgaben des IWF zu wehren.

Durch Währungsspekulationen, die zur Asienkrise führten, stürzte der Wert der Rupiah (Rp.) drastisch um mehr als 85% ab und erreichte im Februar 1998 mit einem Kurs von 16.000 Rp. zu einem US\$ seinen tiefsten Stand. Im Industriebereich, der von Importen abhängig war und auf Exportproduktion ausgerichtet war, musste die Mehrheit der modernen Inlandsunternehmen, deren Kapital aus Auslandskrediten stammte, Konkurs anmelden oder sie wurden von ausländischen Unternehmen übernommen wurden. Millionen von Arbeitern verloren dabei auf Grund von Massenentlassungen ihre Jobs. Die Warenpreise stiegen um mehr als 100% und die Inflation erreichte 77,6% gegenüber dem vorigen Jahr. Die Folge war die Zunahme der Verarmung der Bevölkerung, deren Zahl laut des Zentralen Statistikamtes

(Badan Pusat Statistik, BPS) auf 80 Millionen stieg. Nimmt man das Standardmaß der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO), so beträgt die Zahl der armen Bevölkerung, die täglich weniger als zwei US\$ verdienen, sogar mehr als 100 Millionen.

Indikatoren für den Anstieg der Armut seit der Krise von 1997

Das durchschnittliche Pro-Kopf-Einkommen betrug vor der Krise etwa 1.000 US\$. Heute beträgt es nur noch etwa 400 US\$. ILO-Schätzungen von 2000 zeigen, dass im Jahr 1998 18%, d.h. ca. 5.411.000 von insgesamt 30.490.000 Arbeiter in allen Industriesektoren entlassen wurden. Das Zentrum für Arbeits- und Entwicklungsstudien (*Center for Labor & Development Studies*) berichtete, dass die Zahl der gemeldeten Arbeitslosen, Arbeitssuchenden und Halb-Arbeitslosen im Jahr 2001 40,2 Millionen erreichte.

Nach UNICEF-Angaben betrug 1995 die Zahl der bei der Geburt gestorbenen Mütter 390 pro 100.000 Geburten, im Jahr 1998 stieg diese Zahl auf 500. Die Zahl der totgeborenen Säuglinge betrug 1995 55 Säuglinge pro 1.000 Geburten, und verdoppelte sich 1998 auf 100. Auch die Sterberate der Kindern unter 5 Jahren stieg auf Grund von Unterernährung von 174.000 Kindern 1995 auf bis zu 180.000 Kindern 1998.

Die Krise verursachte nicht nur eine hohe Zahl von Arbeitslosen und einen schlechteren Lebensstandard in Indonesien, sondern auch eine enorme Zahl an Insolvenzen. Zu Anfang der Krise 1997 mussten 125 Unternehmen ihre Tore schließen. 1998 waren es schon 816 Unternehmen und bis Ende Juni 1999 waren weitere 130 Pleiten zu verzeichnen. Am stärks-

ten betroffen waren Industrieunternehmen und solche im Bereich der Dienstleistungen. Daten des Ministeriums für Genossenschaften, Klein- bis Mittelbetriebe (*Minister of Cooperatives, Small and Medium Enterprise*) zeigten, dass mindestens 4 Millionen Klein- und Mittelbetriebe der Krise zum Opfer gefallen waren. (*Suara Pembaruan* 28.12.1999). Darin zeigt sich die Widersprüchlichkeit des neoliberalen Systems: Der Produktionsüberschuss steigert nicht den Lebensstandard, sondern erzeugt vielmehr eine Angebotsüberschusskrise (*excess supply*).

Einer der Bedingungen des IWFs für neue Kredite an Indonesien war die Liberalisierung des Handels. Diese Liberalisierung zielte darauf ab, den Markt in Indonesien für mehr Importprodukte zu öffnen, den Schutz für Inlandwaren abzuschaffen, und die Investitionen insgesamt zu liberalisieren. Während der Regierungszeit von Präsident B.J. Habibie erfüllte die Regierung alle IWF-Forderungen, wie etwa die Abschaffung der Importzölle für Reis und Zucker, um neue Kredite zu bekommen. Langfristig entschied sich die Regierung für die komplette Abschaffung aller Importzölle für agro-industrielle Produkte. Die Regierung kümmerte sich dabei nicht um die sozialen Auswirkungen auf die Reis- und Zuckerrohrbauern des Reis- und Zuckerpreisverfalls. Millionen Bauern waren davon betroffen. Die Zuckerrohrbauern verloren durchschnittlich 2,1 Millionen Rupiah pro Hektar in den Jahren 1998 und 1999. Dabei gilt die Zuckerindustrie als Lebensgrundlage für etwa 10 Millionen Bauernfamilien. Das gleiche gilt für die Reisbauern. Die Regierung Gus Dur brachte kaum Änderung in dieser Politik. Sie legte den Importzoll für Reis ab Januar 2000 auf 30% und für

Zucker auf 25% fest. Diese kleine Revision hat jedoch nicht viel geholfen, da der Preis für Importreis und -zucker immer noch niedriger war.

Seit der Einführung der Liberalisierung des Imports ist die Zuckerindustrie völlig am Boden. War Indonesien in den 30er Jahren noch der zweitgrößte Zuckerexporteur auf der Welt nach Kuba, ist Indonesien heute der größte Zuckerimporteur nach Russland, denn viele Länder, die wirtschaftlich stärker sind, behalten ihre Importsubventionen bei: die USA legten einen Wert von 195% fest, einige europäische Länder sogar Werte bis zu 240% und selbst Thailand verzeichnet einen Wert von 104% (*Tempo*, 9.9.2001). Somit ist deutlich zu erkennen, dass die IWF-Politik die Interessen der Unternehmen aus den höher entwickelten Ländern, vor allem aus Kanada, den USA und Europa, vertritt, die einen Markt für ihre landwirtschaftlichen Produkte brauchen. Ziel der Liberalisierung des Marktes ist es dabei, dass die Dritte Welt ihren Markt so schnell wie möglich liberalisiert, während die höher entwickelten Länder ihre Wirtschaft weiter zu schützen versuchen (sowohl mit und ohne Zollbeschränkung).

Die Abschaffung des Importzollens für Reis und Zucker war nur ein kleiner Teil der Pakete zur Handelsliberalisierung, die vom IWF empfohlen wurden. Das nächste Ziel ist die Reduzierung der Zölle im Bereich Chemie, Eisen und Stahl, Versand, Leder, Aluminium und Zement. Die Inlandsproduktion, deren Qualität auf Grund schlechter Produktionstechnologie niedriger ist, müssen gezwungenermaßen mit den ausländischen Produkten konkurrieren, die wegen des höheren Standards der Produktionstechnologie billiger und trotzdem aber von besse-

rer Qualität sind. Auf der anderen Seite fördert die Regierung keine Weiterentwicklung der Produktionstechnologie in den Bereichen Landwirtschaft, Pharmazie und Stahlindustrie.

Als Voraussetzung für die Tilgung der Auslandsschulden verlangte der IWF darüber hinaus von der Regierung, die Grenze für den maximalen Anteil von ausländischen Investitionen von 49% abzuschnürten und das Verbot für ausländische Investitionen im Bereich der Plantagenwirtschaft und im Kleinhandelssektor (Supermärkte, Einkaufszentren etc.) abzuschaffen. Dadurch werden dem Auslandskapital zusätzliche Möglichkeiten zur Ausbeutung von Natur- und Humanressourcen und zum Eindringen in den einheimischen Markt gewährt. Derzeit dürfen Auslandsbanken ebenso wie Supermärkte in allen Städten Indonesiens Niederlassungen eröffnen.

Die Privatisierung der staatseigenen Betriebe

Die Regierungen Habibie, Gus Dur und Megawati gewährten, gemäß den Forderungen von IWF und Weltbank, ausländischen Kapitalisten die Freiheit, ihre neoliberalen Interessen zu verfolgen. Im Fall der Privatisierung der staatseigenen Betriebe begründete die Regierung die Maßnahme damit, dass in diesem Bereich enorme Korruption herrsche und somit die Überführung in Privatmanagement für den Staat nur von Vorteil wäre. Dem entsprechend sind viele staatliche Betriebe verkauft worden bzw. werden derzeit noch verkauft. Allein 2002 sind von ca. 160 Staatsbetrieben 25 unter der Regierung Megawati-Hamzah privatisiert worden.¹¹³

¹¹³ Dies sind die Unternehmen PT Bank Mandiri, PT Bank BNI Tbk, PT BRI, PT

Es gibt zahlreiche Unternehmen, die anfangs nicht Staatseigentum waren, die aber wegen der Kreditprobleme und ihrer Verwicklung in den Korruptionsskandal um BLBI beschlagnahmt und durch das Amt zur Sanierung der Finanzen (BPPN) verwaltet wurden, um sie später zu verkaufen. Beispiel dafür sind PT. Astra, Bank BCA und andere. Diese Privatisierung erfolgte unter anderem dadurch, dass die Bevölkerung gezwungen wurde, diese Unternehmen über die BLBI und durch den Erwerb von Obligationen in Höhe von mehr als 650 Billionen Rupiah zu subventionieren bzw. zu „sanieren“.

Zu den Auswirkungen der Privatisierung von staatseigenen Betrieben auf die Menschen gehört, dass dadurch die meisten Leute die Garantie verlieren, lebensnotwendige Waren und Dienstleistungen zu einem günstigen Preis kaufen zu können. Da sich die Produktion dieser Waren im Einklang mit den Marktmechanismen befinden müssen, steigen viele Waren im Preis. Die Erfahrung mit der Privatisierung zeigt darüber hinaus, dass das neue Management in der Regel eine Politik der Rationalisierung (in Form von Massenentlassungen) auf Kosten der Arbeiter mit sich bringt. Deswegen war es richtig, wenn die Arbeiter der Firma PT. Pelindo II Tj. Priok den Privatisierungsplan ihres Managements durch einen Streik abgelehnt haben. Sie wussten, dass die neue Unternehmensführung die Mit-

Danareksa, PT Virama Karya, PT Indah Karya, PT Indra Karya, PT Yodya Karya, PT Angkasa Pura I, PT Angkasa Pura II, PT Cipta Niaga, PT Indofarma Tbk, PT Kimiafarma Tbk, PT Jakarta IHD, PT Wisma Nusantara Indonesia, PT Kertas Padalarang, PT Kertas Basuki Rahmat, PT Blabak, PT Tambang Batubara Bukit Asam, PT Indosat Tbk, PT Semen Gresik Tbk, PT Indosement TP Tbk, PT Cambrics Primissima, PT Iglas, PT Intirub.

arbeiterzahl sofort um 20% reduzieren würde (*Kompas*, 31.5.2000). Ähnlich ging die Belegschaft der Firma PT. PAM Jaya vor, die gegen die Privatisierung ihres Unternehmens war. Und auch die Arbeiter von PT. Semen Padang, Semen Gresik, PT. Indosat Tbk, PT. BCA und anderen Unternehmen demonstrierten gegen die Privatisierung.

Der Plan des IWF, der in den *Letter of Intent* (LOI) dargelegt wurde, besagt darüber hinaus, dass die Privatisierung aller staats-eigenen Betriebe – mit Ausnahme einiger kleinerer Staatsbetriebe – in zehn Jahren abgeschlossen sein muss (*Kompas*, 25.11.1998). Warum hat der IWF in seinen LOI der indonesischen Regierung geraten, ja sie zumeist dazu gedrängt, die Privatisierung der staats-eigenen Betriebe als Mittel zur Deckung des Haushaltsdefizits einzusetzen? Geht es nicht darum, die Interessen des internationalen Kapitals zu erfüllen, sein Vermögen und seine Märkte zu vergrößern, und dabei zugleich die Rückzahlung der indonesischen Auslandsschulden zu garantieren?

Erstens legt das internationale Kapital viel Wert auf die Erschließung neuer Gebiete für seine Kapitalinvestitionen. Darüber hinaus ist die Mehrheit der Verbraucher von Produkten und Dienstleistungen der staats-eigenen Betriebe der normale Bürger - ein sehr begehrenswertes Marktpotenzial für Privatinvestoren. Zweitens ist die indonesische Regierung, und mit ihr ihre korrupte Bürokratie, in den meisten Fällen, vor allem wenn es um neue Finanzmitteln geht, gegenüber den Forderungen des IWF machtlos, staats-eigene Betriebe und Privatunternehmen, die sich bereits in staatlichen Händen befinden, möglichst rasch und zu günstigen Konditionen zu verkaufen, wie dies zum Beispiel

vor kurzem bei dem Verkauf von BCA an Farralon der Fall war. Innerhalb kürzester Zeit werden PT. Astra International und PT. Bentoel in die Hände von George Soros fallen, PT. Semen Gresik an CEMEX fallen und PT. Indosement an Heidelberg verkauft werden. Denn das internationale Kapital steht bereit, die staats-eigenen Betriebe zu erwerben.

Drittens wurde das Vermögen, das durch die Privatisierung der staats-eigenen Betriebe erworben wurde, zumeist dazu verwendet, die Rückzahlung der Auslandsschulden zu ermöglichen. Dies ist eine falsche Maßnahme, da die Regierung samt ihren Intellektuellen nicht zugeben will, dass trotz des Verkaufs aller staats-eigenen Betriebe die Auslandsschulden noch immer unbezahlbar sind. Man braucht nur auf die von Jahr zu Jahr wachsenden Staatsausgaben zu sehen, die dafür ausgegeben werden, um die Raten für die Auslandsschulden zu bezahlen. Es wird dabei deutlich, dass die Gewinn der Staatsbetriebe in die privaten Kapitalgesellschaften und in die multinationalen Unternehmen (MNC: *Multi National Cooperations*) einfließen.

Die Streichung der Subventionen und ihre Folgen

Vor allem jene öffentlichen Subventionen, die eigentlich den Bürgern zugedacht sind, werden zunehmend gekürzt oder sogar völlig abgeschafft. Die Kürzung der Subventionen hat sich seit dem Rücktritt Suhartos bis heute unvermindert fortgesetzt. Bereits im ersten Jahr der Regierung Megawati-Hamzah waren die Benzinpreise dreimal erhöht worden. Und auch die Tarife für Strom, Transport, Telefon, Bildung und Medikamente in den Krankenhäusern wurden erhöht. Doch es

gab nicht nur Subventionskürzungen für Benzin und Strom, 1999 wurden auch die Subventionen für Düngemittel gekürzt, worunter vor allem die Bauern zu leiden hatten. Infolge dessen waren die Bauern in vielen Regionen nicht mehr in der Lage, Dünger zu kaufen. In Blera, Zentral-Java, etwa plünderten die Bauern ein Lagerhaus, das der Bauerngenossenschaft und den Düngemittelhändlern gehörte, und zwangen die Besitzer, die Düngemittel billiger zu verkaufen. Durch die Subventionkürzung stieg der Düngerpreis in Indonesien um fast 100%.

All die genannten Maßnahmen wurden hauptsächlich von zwei Interessen der großen internationalen Kapitalgeber geleitet. Bevor das ausländische Kapital nach Indonesien gelangen konnte, mussten die indonesischen Wirtschaftsunternehmen profitabel gemacht werden, ehe sie verkauft werden konnten und die Regelungen, die die Einfuhr von Auslandskapital blockierten, mussten beseitigt werden. Das ist einer der Gründe, warum der IWF das Garantieprogramm für die Neufinanzierung der Banken vorstellte, die fast 650 Billionen Rupiah umfasste, und deutliche Kritik äußerte, als die Kürzungen der Benzin- und Düngemittelsubventionen aufgeschoben wurden. Das Re-Finanzierungsprogramm wurde sogar erweitert, und umfasste nicht nur den Bankensektor, sondern auch jene Betriebe, die bereits in den Händen der BPPN waren und zum späteren Verkauf (*debt bail out*) vorgesehen waren. Dieses Sanierungsprogramm durfte das für die Schuldentilgung vorgesehene Budget in keinem Falle reduzieren. Die Kreditgeber, inkl. des IWF und der Weltbank, wussten sehr genau, dass die meisten Auslandsschulden durch

die korrupten Machenschaften des Suharto-Regimes verursacht worden waren – es sich also um ‚verbotene Schulden‘ (*odious debt*) handelte, die nicht von den Bürgern zurückgezahlt werden sollten.

Indonesien in einer ‚doppelten‘ Schuldenfalle

Es ist daher das Recht der Menschen in Indonesien, den Erlass dieser Auslandsschulden zu fordern. Dieser Wunsch, der von der Regierung Megawati-Hamzah noch nicht mal offiziell geäußert wurde, wurde auch von der anderen Seite zurück gewiesen, als Anoop Singh, IWF Regionaldirektor für den Raum Asien-Pazifik, zum Thema der Abschaffung der Schulden für Indonesien Stellung nahm und dabei auf die Notwendigkeit einer Schadensregulierung verwies: „Die drei Voraussetzungen für die Aufhebung der Auslandsschulden der indonesischen Regierung sind: eine bessere und stabilere makroökonomische Situation, eine unterstützende Finanzpolitik, einhergehend mit dem Verkauf des BPPN-Vermögens und der Privatisierung der Betriebe. Alle drei Voraussetzungen müssen erfüllt werden, nicht nur eine. Es ist nicht wie bei einem Menü, bei dem ein Teil ausgewählt werden kann. Um die Auslandsschulden in Indonesien zu reduzieren, müssen alle drei Voraussetzungen gleichzeitig erfüllt werden.“ (*Kompas*, 27.8.2001)

Die Tilgung der Auslandsschulden, deren Summe annähernd 155 Milliarden US\$ beträgt und von denen mehr als die Hälfte Regierungsschulden sind, belastet die Wirtschaftslage Indonesiens sehr. Mehr noch, von Jahr zu Jahr nimmt die Abhängigkeit von den Auslandsschulden weiter zu. Mit einer so hohen Schuldensumme

befindet sich Indonesien in einer Situation, wie sie vom so genannten Fischer-Paradox beschrieben wird. Demnach ist der Wert der neu aufgenommenen Kredite geringer als die für die Ratenzahlungen zur Tilgung der alten Schulden zu zahlenden Zinsen für das gleiche Jahr. Die Folge ist, dass die Tilgung der Auslandsschulden das Haushaltsbudget stark belasten. Das Risiko, dass Indonesien die Auslandsschulden nicht zurückzahlen kann, ist keine Folge, die man nicht von Anfang an hätte voraussehen können. Und auch die internationalen Kreditgeber müssen dieses Risiko sehen. Es ist unwahrscheinlich, dass die Experten des IWF und der Weltbank nicht einschätzen konnten, wie korrupt das Regime der ‚Neuen Ordnung‘ war und was auch an dem großen Korruptionsfall, der sich bei Pertamina Mitte der 1970er Jahre ereignete, abzulesen

Eine weitere negative Auswirkung der neoliberalen Politik ist, dass das internationale Kapital die Demokratie in Indonesien nur insoweit unterstützt, wie es vorteilhaft für ihre Kapitalinteressen ist. Deswegen unterstützten die großen kapitalistischen Ländern, wie etwa die USA, die Militärdiktaturen während der Ära des Kalten Krieges. Doch ist diese Politik der Unterstützung des Militärs beendet? Offensichtlich nicht. Die Militärjunta in Myanmar und Musharaf in Pakistan erhalten immer noch Hilfe von internationalen Kapitalgebern. Die demokratische Propaganda der USA bezüglich der Fortsetzung des Embargos für Waffen-, aber auch für andere Hilfsleistungen für die indonesische Armee (TNI), das auf Grund von Menschenrechtsverletzungen im Zusammenhang mit dem Referendum in Osttimor 1999 und in Hinsicht auf eine Unter-

Tabelle 2: Summe der Inlands- und Auslandsschuldenrückzahlungen (einschl. Zinsen) in Billionen Rupiah.

	Inland	Ausland	Gesamt
2001	63,09	48,55	111,64
2002	74,93	108,49	183,42
2003	-	-	154,71
2004			174,02

Quelle: *Kompas*, 21.8.2001

haben die internationalen Finanzinstitutionen als Kreditgeber auf jeden Fall großen Gewinn gemacht, sei es in der Form von Schuldenzinsen, oder durch Projektberatung bzw. Projektverträge, die an die Unternehmen aus Kreditgeberländern verteilt wurden, sowie durch wirtschaftliche Konzession, die mit der Kreditvergabe in Zusammenhang stehen.

Neoliberale Politik als Bedrohung der Demokratie

sammenarbeit mit indonesischen Zivilunternehmen und Militärs die Menschenrechtsverletzung in den beiden Regionen. In einem demokratischen Kontext ist eine solche Handlungsweise als ein deutlicher Kompromiss mit dem Militär zu verstehen. Dies zeigt, dass die internationalen Kapitalgeber den Prozess der Demokratisierung in Indonesien nur insofern befürworten, wie ihre Kapitalvermehrung nicht unterbrochen wird.

Die Lage der Landwirtschaft und der Bauern in Indonesien

Heute arbeiten 70% der indonesischen Bevölkerung als Bauern in den ländlichen Gebieten. Laut einer statistischen Erhebung des zentralen Statistikamtes BPS aus dem Jahr 2003 besitzen 56,52% der bäuerlichen Familien weniger als 0,4 Hektar Land, um ihre Bedürfnisse zu decken. Diese Familien werden zu den Kleinbauern gezählt und ihr Prozentsatz zeigt, dass der Anteil der sog. Kleinbauern in Indonesien seit 1993 jedes Jahr um 2,6% gestiegen ist und nun einen Anteil von 52,7% erreicht.

Gemäß der BPS-Daten betrug der Anteil der Kleinbauern in Java 1993 69,8%, der aber rasch auf 74,9% bzw. 1.922.000 Familien anwuchs. Nach der jährlichen Volkszählung (ST93) betrug außerhalb Javas der Anteil 30,6%, während die Volkszählung von 2003 einen Anteil von 33,9% ergab; dies entspricht 937.000 Familien. Dies zeigt, dass die Wachstumsrate der Kleinbauernfamilien auf Java höher ist als außerhalb Javas. In der Tat hat sich die Zusammensetzung der bäuerlichen Familien innerhalb und außerhalb Javas in den letzten 10 Jahren nicht geändert. Während bei der Volkszählung von 1993 (ST93) noch ein Prozentsatz von 56,1% ermittelt wurde, betrug er 2003 (ST03) 54,9% auf Java und 45,1% außerhalb Javas. In den letzten 10 Jahren hat zugleich ein Prozess der Verarmung bei den Bauern stattgefunden und das Leben der Bauer hat sich nicht verbessert, sondern eher verschlechtert.

Die Zunahme der Zahl der Kleinbauern lässt sich darauf zurückführen, dass sich ein Großteil des Landes und der landwirtschaftlichen Ressourcen im Besitz von

Wenigen befindet. Diese Großgrundbesitzer haben eine Art Feudalsystem geschaffen, welches das Leben der Mehrheit der Bauern erschwert. In der landwirtschaftlichen Produktion, die in den Dörfern Indonesiens verbreitet ist, dominiert eine Form der Landverpachtung und der Gewinnverteilung, die den Bedürfnissen der Landarbeitern, armen Bauern und den Klein- und mittleren Bauern nicht gerecht wird. Die Großgrundbesitzer haben letztendlich keinen Anteil an der Produktion selbst, sehr wohl aber am Gewinn. Nach den folgenden Daten zur Konzentration von Landeigentum im nationalen Rahmen besaßen bis 1998 weniger als 666 Produktionsverbände eine so genannte Erlaubnis zur Waldverwaltung (HPH/HPTI), mit der sie ca. 48,3 Millionen ha Wald verwalteten. Demnach verwaltete jeder Verband etwa 72.600 ha Wald. Von diesen Verbänden kontrollierten allein 12 Konglomerate ca. 16,7 Millionen ha Wald. Dazu besitzen die staatlichen Waldbetriebe (*Perhutani*) drei Millionen ha Waldland.

Bis 1999 standen 525 Millionen ha Baumbestand unter der Verwaltung von 561 Unternehmen. Laut Präsidentenerlass Nr. 41/2004 gibt es 13 Abbaubetriebe, die eine Genehmigung zum Abholzen in Waldschutzgebieten besitzen. Von diesen Firmen besitzen:

- PT. Freeport Indonesia eine Fläche von 202.380 ha in Waldschutzgebieten in Papua
- PT. Inco Tbk eine Fläche von 218.828 ha in Zentral-, Südost- und Süd-Sulawesi
- PT. Aneka Tambang eine Fläche von 39.040 ha in den Molukken und 14.570 Ha in Nord-Sulawesi
- PT. Indomiko Mandiri eine Fläche von 25.121 ha in Ost-Kalimantan

- PT. Natarang Minino eine Fläche von 12.790 ha in Lampung
- PT. Nusa Halmahera Minerals eine Fläche von 29.622 ha in Nord-Molukken
- PT. Pelsart Tambang Kencana eine Fläche von 201.000 ha in Süd-Kalimantan
- PT. Interex Sacra Raya eine Fläche von 13.650 ha in Ost- und Süd-Kalimantan
- PT. Weda Bay Nickel eine Fläche von 76.280 ha in Nord-Molukken
- PT. Gag Nickel eine Fläche von 12.138 ha in Papua
- PT. Sorikmas Mining eine Fläche von 66.200 ha in Nord-Sumatra.

Der Erlass zeigt, wie nachlässig die Regierung in der Umsetzung ihres Programms zur Wiederbelebung der Umwelt (Wanalaga Program) vorgeht.

Eine andere Monopolart des Grundbesitzums ist die Art und Weise, wie die Vergabe von Grundstücken für Wohn- und Gewerbegebiete von den Konglomeraten gemanagt wird. 1998 bauten z.B. 10 Konglomerate in Jakarta und Umgebung (Jakarta-Bogor-Tangerang-Bekasi) Luxushäuser und Einkaufs- und Geschäftszentren auf einer Fläche von 65.434 ha. Insgesamt wurde die Erlaubnis erteilt, auf einer Fläche von 74.735 ha Häuser zu bauen. Allein zwischen 1994 und 1995 wurden von 418 Baugesellschaften (*developer*) Häuser auf einer Fläche von 1,3 Millionen ha gebaut. Als kleine Zugabe für die wohlhabende Bevölkerung in den urbanen Zentren wurden 1995 32 Golfplätze mit einer Fläche von 11.200 ha gebaut. D.h. jeder Golfplatzbetreiber verwaltete im Durchschnitt mindestens 350 ha Fläche pro Golfplatz. Bis zum Jahr 2000 wuchs die Zahl der Golfplatzbetreiber auf 119 an. Eine grobe Schätzung der für den

Bau der Golfplätze benötigten Fläche beläuft sich auf 41.650 ha. Die Verschlechterung der Lebensbedingungen der Bauern ist gleichzusetzen mit der Monopolisierung der landwirtschaftlichen Ressourcen. Die Erklärung dafür beginnt mit der Verringerung der Produktivität als Ergebnis der Verkleinerung der landwirtschaftlichen Fläche. Dieser Prozess wurde verursacht durch Monopole in der Hand weniger Leute, die kontinuierlich die Kontroll- und Eigentumsrechte über das Land der Bauern erlangten. Diese Situation zwang die Bauern dazu, härter zu arbeiten, ja sogar ihr eigenes Land an die kleine Zahl der Monopolisten zu verkaufen. Außer der Praktik der Landverpachtung und des Systems der Gewinnverteilung erfahren die Bauern – vor allem die armen Bauern, die Landarbeiter und die Klein- und mittleren Bauern – noch andere oppressive Praktiken, wie etwa die Ausbeutung durch Makler, Verpächter und die Dorfbürokratie. Diese ziehen ihre Vorteile aus der schwachen ökonomischen und politischen Stellung der Bauern und erhöhen dabei den Druck auf die Bauern, um so viel Profit zu erzielen, wie möglich. Der eingengte Kulturhorizont der Bauern ist ein Ergebnis der praktischen Dominanz des ‚Feudalsystems‘ und verringert dadurch die landwirtschaftliche Produktivität in Indonesien.

Heute gehört Indonesien zu den größten Nahrungsmittelimporteuren auf der Welt. Die Ironie ist, dass in einem Land, das fruchtbar und reich an natürlichen Ressourcen ist, die Bauern eine Bevölkerungsgruppe repräsentieren, die häufig von sozialen Problemen wie Hungersnot und verschiedensten Krankheiten als Folge von Unterernährung betroffen sind. Im Zuge der so genannten ‚Grünen Revo-

lution‘ wurde während der Zeit der Neuen Ordnung versucht, die Landwirtschaft zu modernisieren, ohne dabei zugleich den Weg einer Agrarreform zu beschreiten. Das Programm der ‚Grünen Revolution‘ sollte die Abhängigkeit der Bauern vom Land reduzieren. Durch die Anwendung mechanisierter Landwirtschaft sowie durch ein Betreuungsprogramm für die Bauern wurde erwartet, dass die landwirtschaftliche Produktivität ohne eine gleichzeitige Vergrößerung der Ackerfläche erhöht werden könnte. Dieses Rahmenwerk war als vorbereitender Schritt für den industriellen Sektor gedacht, ohne den Prozess einer Landreform zu durchlaufen. Jedenfalls hat dieses Programm sein Ziel nicht erreicht.

Unfairer Handel und die Folgen für die indonesische Nahrungsmittelproduktion

Zur ungleichen landwirtschaftlichen Struktur kommt hinzu, dass die indonesischen Bauern sehr unter der ungerechten Art und Weise des Handels mit landwirtschaftlichen Produkten leiden. Ihre Einkommen werden geringer, während die Produktionskosten immer mehr steigen – ganz zu Schweigen von den steigenden Lebenshaltungskosten. Die indonesischen Märkte werden von importierten Nahrungsmittelprodukten überflutet, die den Preis der Produkte der indonesischen Bauern drücken. Diese importierten Waren sind oftmals billiger, da sie zu Dumpingpreisen angeboten werden, etwa weil sie im Ursprungsland (infolge von Überschussproduktion) nicht mehr benötigt werden und auf diese Weise zu niedrigen Preisen angeboten werden können. In ihrem eigenen Land leiden die Bauern immer mehr darunter, dass die Regierung

– unter der Agenda der Handelsliberalisierung – zugunsten des globalen Handels immer mehr Schutzinstrumente abschafft.

Die globale Situation ist zur Zeit durch eine zunehmende Liberalisierung des globalen Handels gekennzeichnet. Diese Handelsliberalisierung bedeutet, dass die Rolle der Staaten bzw. ihrer Regierungen zugunsten einer stärkeren Rolle des freien Marktes immer mehr an Gewicht in der Weltwirtschaft verliert. Mit anderen Worten repräsentiert die Liberalisierung einen Prozess, indem der freie Markt als Indikator für das Wirtschaftswachstum und den Fortschritt fungiert. Die Handelsliberalisierung endet nicht mit der Reduzierung der Rolle des Staates in den Wirtschaftsmärkten, sondern ist auch gekennzeichnet durch die massive Zunahme der Kapitalbewegung über nationale Grenzen hinaus, vor allem in die Entwicklungsländer, die aufgrund niedriger Arbeitslöhne und den verbesserten Zugriff auf ihre natürlichen Ressourcen besser konkurrieren können.

Handelsliberalisierung hat große Konsequenzen für Indonesien, vor allem in jenen Bereichen, die die Lebensbedürfnisse vieler Menschen berühren, wie z.B. in der Nahrungsmittelproduktion und in der Landwirtschaft. Die Landwirtschaft stellt die Grundnahrungsmittel für 210 Millionen Indonesier zur Verfügung und benötigt dabei 49,7% der gesamten Arbeitskraft bzw. 44,62 Millionen Arbeiter im Jahr 2002 (BPS 2003). Die Landwirtschaft hat ein weit gefächertes Spektrum, das die Versorgung mit Lebensmittel, die Schaffung von Arbeitsplätzen, die ländliche Entwicklung und Beseitigung der Armut beinhaltet.

Eine der treibende Kräfte der globalen Handelsliberalisierung ist die WTO (*World Trade Organi-*

sation), in der Indonesien einer der Mitgliedsstaaten ist. Aufgrund dieser Mitgliedschaft in der WTO muss Indonesien deren Regeln zustimmen, welche juristisch bindend sind (*legally binding*). Im landwirtschaftlichen Bereich werden die Verhandlungen der WTO in einem *Agreement on Agriculture* (AOA) geregelt, das von den reichen Ländern zugunsten ihrer Märkte scharf kontrolliert wird und das in der Realität zu unfairen Marktbedingungen führt. Die höher entwickelten Länder subventionieren ihre Bauern in großem Ausmaß und halten währenddessen ihre strengen wirtschaftlichen Handelsregelungen gegenüber den armen Ländern bei. Die USA und die EU haben mittlerweile ihre landwirtschaftlichen Subventionsregelungen geändert, so weit sie mit den WTO-Regulierungen übereinstimmen, und die noch immer Dumpingpreise für Produkte wie Reis, Mais, Zucker, Milch und Baumwolle ermöglichen. Zu gleicher Zeit üben sie Druck auf die Entwicklungsländern aus, um deren Märkte auf dem Weg der Reduzierung von Importzöllen für ihre Waren zu öffnen.

Einige Fakten zu den Auswirkungen der Landwirtschaftsliberalisierung

Die Liberalisierung der Landwirtschaft in Indonesien ist nicht von der Rolle des IWF, der Weltbank und der WTO in diesem Prozess zu trennen – dem Triumvirat der internationalen Organisationen, das die neo-liberale Ideologie vorantreibt. Die neo-liberale Ideologie zielt hauptsächlich auf das Zustandekommen eines freien Marktes, der die vollkommene Konkurrenz als Marktmechanismus betont, in den sich keiner einmischen darf, inkl. des Staates.

Aber in Indonesien spielen die staatlichen Behörden eine sehr große Rolle in der Politik der Landwirtschaft Indonesiens.

Die Weltbank spielt unter anderem eine große Rolle bei der Finanzierung des wirtschaftlichen Aufbaus in Indonesien, die auf Wirtschaftswachstum (*economic growth*) ausgerichtet ist. Die lange Geschichte der Modernisierung der Landwirtschaft Indonesiens – v.a. durch die Umsetzung der Grünen Revolution, die die Landwirtschaft in Indonesien aus heutiger Sicht zu Grunde gerichtet hat – ist zum größten Teil durch die Finanzierung durch internationalen Kreditinstitutionen gekennzeichnet. Am auffälligsten war das *Structural Adjustment Program* (SAP) in den 80er Jahre - ein großes Projekt der Weltbank für die Entwicklungsländer.

Durch dieses Programm hat Indonesien in der Tat die Liberalisierung in einigen Bereichen umgesetzt. Viele seit 1980 erlassene Gesetze zielen darauf ab, verschiedene öffentliche Bereiche zu privatisieren. Dazu wird den Privatunternehmen sehr großer Freiraum eingeräumt. Folgende Gesetze sind bereits für verschiedene Sektoren verabschiedet worden, so unter anderem das Strom-, Bergbau-, Fortwirtschafts-, Plantagen-, und Wasserressourcengesetz. Auf formellen wie informellen Druck der Weltbank wurden diese Gesetze erlassen, um die öffentlichen Sektoren zu privatisieren und um den Zugang der armen Bevölkerung zu den öffentlichen Dienstleistungen zu erschweren.

Zur gleichen Zeit erfolgte die Liberalisierung der Landwirtschaft in Indonesien im Rahmen des *Agreement on Agriculture* (AOA) der WTO, in dem Indonesien nach und nach eine Reduzierung der Zölle so wie einer Verringerung

aller Handelsbehinderungen zugestimmte, auch wenn die Zölle, die im AOA geregelt wurden, schon sehr niedrig festgelegt worden waren. Nach Inkrafttreten der AOA-Regelungen ist der landwirtschaftliche Markt allmählich von importierten Nahrungsmitteln aus dem Ausland überflutet worden.

Das grundlegende Problem in der WTO ist, dass die WTO-Mitglieder – vor allem fortgeschrittene Länder wie die USA, Japan, Kanada und die EU-Staaten, einen Doppelstandard für ihre Handelsaktivitäten mit den anderen Ländern verwenden. Demnach sind sie fest entschlossen, einem *„zero-tarif“* Prinzip zu folgen, um einen reibungslosen Handelsverkehr zwischen den Ländern zu gewährleisten. In der Praxis haben sie jedoch die Eingangstür für die Produkte aus den anderen Ländern zum eigenen Schutz (Protektionismus) geschlossen. In diesem Kontext wird die Landwirtschaft zu einem immer kontroverseren Thema, weil die Unaufrichtigkeit der fortgeschrittenen Länder im landwirtschaftlichen Handel offensichtlich zu erkennen ist, wie dies bei Dumpingpreisen der Fall ist.

Solche Dumpingpolitik hat fatale Folgen für Entwicklungsländer wie Indonesien, deren Markt für die reichen Ländern sehr attraktiv ist. Die meisten Entwicklungsländer können ihre Bauern auf Grund ihres knappen Staatsbudgets nur wenig subventionieren. Außerdem stehen diese Länder unter dem Druck multilateraler Institutionen wie der WTO und des IWF, wenn sie ihre Bauern schützen wollen. Die Folge ist, dass die landwirtschaftlichen Produkte der Entwicklungsländer, die wenig subventioniert sind, auf dem Weltmarkt mit den Produkten der Industrieländer konkurrieren müssen, die hoch subventioniert sind.

In Indonesien sind in den letzten Jahren die importierten landwirtschaftlichen Produkte, deren Preise niedriger als die Preise der lokalen Produkte sind, in die Supermärkte und in die traditionellen Märkte eingedrungen, sogar bis hin zu den Straßenverkäufern. Die Folge ist eine Marginalisierung der Bauern. Durch die Liberalisierung der Landwirtschaft betrug die Summe der importierten Hauptnahrungsmittel Indonesiens wie Mais, Sojabohnen, Erdnüsse und Weizen 2001 bereits 11,8 Billionen Rupiah. Durch den Marktmechanismus hat die Importlandwirtschaft die Landwirtschaft in Indonesien immer mehr dominiert. Die Importeure haben dadurch viele Vorteile gewonnen, während die Bauern immer mehr benachteiligt werden.

Einer der größten Skandale in der Geschichte der Landwirtschaft Indonesiens wurde durch die Rolle des IWF bei der Liberalisierung der Landwirtschaft verursacht. Die Wirtschaftskrise 1997 hat Indonesien in den Bankrott getrieben. Dadurch wurde Indonesien in der Auslandsverschuldung getrieben. Diese Situation hat der Souveränität des Staates zu schaffen gemacht und so die Entscheidungsspielräume der Politik im eigenen Land – vor allem im Bereich der Landwirtschaft – geschwächt. Indonesien muss sich dem Willen der Geldgeber beugen. Der IWF hat durch seine *Letter of Intent* (LOI) die indonesische Regierung zur Liberalisierung der Landwirtschaft auf radikale Art und Weise gezwungen, welche für Millionen Reisbauern sehr große Auswirkungen hatte.

Diese radikale Liberalisierung in der Landwirtschaft spiegelt sich in den Forderungen des IWF gegenüber der indonesischen Regierung wider:

1. Abschaffung der Düngemittelsubventionen und Handelsliberalisierung für Dünger, die bisher von der PUSRI kontrolliert wurden. Diese Maßnahme wurde ohne jegliche Entschädigung für die Bauern durchgesetzt. Als Folge ist der Düngerpreis von 450 Rupiah/kg auf 1.115 Rupiah/kg gestiegen, was zu einer Verdoppelung der Produktionskosten bei den Bauern führte.
2. Die Regierung hat das Amt für Logistik (*Badan Urusan Logistik* BULOG) abgeschafft, welches ein Instrument zur Erhaltung der Nahrungsreserven und zum Schutz der Bauern war. Dem Privatunternehmen ist es seitdem gestattet, Reis zu importieren. Die Regierung hat darüber hinaus die Liquiditätskredite der Bank Indonesia für BULOG zum Kauf von ungeschältem Reis von Bauern abgeschafft.
3. Am fatalsten war die Festlegung von Importzöllen für Nahrungsmittel auf 5%, und die Aufhebung der Importzölle für Reis als Hauptnahrungsmittel im September 1999. Zur gleichen Zeit durften die Privatunternehmen Reis importieren, so dass der Markt für einheimischen Reis und die Lager der Reisimporteure von Importpreis überflutet wurden.
4. Seit 2001 hat die Regierung die günstigen Kredite für Bauern abgeschafft und durch einen kommerziellen Kredit, dem sog. *Kredit Ketahanan Pangan* (KKP) ersetzt. Die Folge war eine geringe Kreditaufnahme durch die Bauern, so dass die Bauern die gestiegenen Produktionskosten nicht mehr decken konnten.

Die Studien von JARNOPP und OXFAM (2001) und vom Forum Petani Karawang (2002) zeigten,

dass nach der Umsetzung der Wirtschaftsliberalisierung 1998 eine weitere Degradierung der Landwirtschaftssektoren, der Nahrungsmittelproduktion und des Wohlstands der indonesischen Bauern festzustellen ist, welche sich widerspiegelt in

- gefallener Produktion und Nahrungsmittelreserve bei den Bauern,
- gestiegenen Reispreisen,
- gefallenem Wert der Landwirtschaft und fallenden Einkommen der Bauern,
- zunehmenden Nahrungsmittelengpässen, und der
- Eliminierung der Rolle der Frauen in den landwirtschaftlichen Sektoren.

Die Umsetzung der Liberalisierung der Landwirtschaft hat für die Bauern und die Landwirtschaft folgende Auswirkungen:

1. Reduzierung des Bauerneinkommens. Die Ergebnisse einer Analyse der landwirtschaftlichen Aktivitäten der Bauern im Dorf Cikuntul, Karawang zeigen, dass die Produktionskosten pro Ha von 1.800.500 Rp. im Jahr 1996 auf 2.709.000 Rp. im Jahr 1999 gestiegen ist, während der Preis für ungeschälten Reis 1996 1.000 Rp./kg und 1999 1.100 Rp./kg betrug.
2. Abnahme der landwirtschaftlichen Fläche. 1999 betrug die Landfläche für die Nahrungsmittelproduktion 11.963.000 Ha und verringerte sich bis 2000 auf 11.793.000 Ha und 2001 auf 11.415.000 Ha. Diese Abnahme wurde höchstwahrscheinlich verursacht durch den niedrigen Verkaufspreis für ungeschältem Reis und den in den letzten Jahren gleichzeitig gestiegenen Produktionskosten, aber auch durch die Umwandlung von Reisfeldern in nicht landwirtschaftlich genutzte Flächen auf

Grund der wenig gewinnbringenden Reislandwirtschaft.

3. Abnahme der Produktion von ungeschältem Reis. In demselben Zeitraum ist die Produktion von ungeschältem Reis zurückgegangen. Der Ertrag der Reisfelder ist von 2,4 to/Ha in den 60er Jahren auf 4,3 to/Ha in den 90er Jahren gestiegen. Die Wirtschaftskrise und die Handelsliberalisierung hatten jedoch eine Abnahme der Reisproduktion um 3,9 % zur Folge, die im Jahr 1998 um weitere 4,9 % gesunken ist. 1999 und 2000 ist die Reisproduktion jeweils um 1,8 % und 3,9 % gestiegen, 2001 aber wieder um 3,4 % gefallen.
4. Zunahme der Nahrungsmittelhilfe. Eine Art der Nahrungsmittelhilfe ist die Einfuhr von ausländischem Reis nach Indonesien. Indonesien ist der größte Hilfeempfänger für Nahrungsmittel auf der Welt. Indonesien erhielt 1.143.000 to Reis im Jahr 1998, 522.000 to im Jahr 1999, und 554.000 to im Jahr 2000. Die USA, Japan und Australien sind dabei die drei größten Nahrungsmittellieferanten für Indonesien. Am meisten wurden Nahrungsmittel in Form von Weizen, Weizenmehl und Reis geliefert.
5. Zunahme der Arbeitsmigrantinnen. In der Zeit der Liberalisierung im Bereich der Landwirtschaft ist die Zahl der Arbeitsmigrantinnen, die zum Arbeiten in die Stadt oder ins Ausland gegangen sind, gestiegen. Nach Studien von JARNOPP und OXFAM (2001) im Dorf Sukawijaya, Unterbezirk Pedes, Karawang, hat sich die Zahl der Auslandsarbeitsmigrantinnen (TKW) vervierfacht, von 4 Personen 1996 auf 17 Personen 1998 und 2001 betrug die Zahl der Arbeitsmigrantinnen 27 Personen.

Übersetzung aus dem Indonesischen von Mela Hayati Badruddin

Die Autoren

Zely Ariane ist Mitarbeiterin des Department of International Relations der People's Democratic Party (PRD) und engagiert sich seit Jahren im People Empowerment Consortium (PEC). Sie ist außerdem in der Nicht-Regierungsorganisation SEGERA (Solidarische Bewegung mit dem Volk für Aceh) aktiv und beschäftigt sich unter anderem mit den Themen: Hilfe für Bürgerkriegsopfer in Aceh, Achtung der Menschenrechte, Demokratie, soziale Gerechtigkeit, Umweltschutz und – aktuell – der Tsunami-Hilfe.

Akhmad Bayhaqi lehrt und forscht seit 1996 an der Faculty of Economics University of Indonesia. Nach einem BA-Studium in Monetary Economics an der University of Indonesia Master-Studium in Public Policy und PhD-Studium im Southeast Asian Studies-Programm course an der National University of Singapore (NUS). Aktuelle Forschungsschwerpunkte: Dezentralisierung, Makroökonomische Entwicklung, Unternehmensentwicklung und Auswirkungen der Bergbauindustrie auf Indonesiens Wirtschaftsentwicklung. Außerdem arbeitet Akhmad Bayhaqi zur Zeit zur Bildungspolitik in Indonesien und zum Zusammenhang von Bildung und wirtschaftlicher Entwicklung.

Rolf Jordan ist promovierter Politikwissenschaftler und Leiter des Projekts „Armut, soziale Ungleichheit und Globalisierung“ des Asienhauses, Essen.

Jean-Olivier Schmidt ist Diplom-Psychologe mit einem Master in International Social Policy Analysis. Er arbeitet als Gutachter für die Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH im Bereich Soziale Krankenversicherung und ist zur Zeit in Kenia und Ruanda tätig.

Bernd Schramm ist promovierter Sozialwissenschaftler (Dissertation über die „Sozialpolitik in Thailand“). Er arbeitet für die Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH in Eschborn und leitet ein überregionales Projekt zum Aufbau sozialer Sicherungssysteme in Entwicklungsländern (<http://www.gtz.de/social-protection>), E-Mail: social-protection@gtz.de.

Dr. Christoph Schuck ist Leiter des Indonesia Research Unit (IRU) am Institut für Politikwissenschaft der Justus-Liebig-Universität Gießen und Forschungstipendiat der Deutschen Forschungsgemeinschaft (DFG). <http://www.indonesia-research-unit.com/>

Djuni Thamrin ist Direktor des Indonesian Popular Governance Institute (IPGI) und Senior Researcher am Center for Social Analysis (AKATIGA) in Bandung, Indonesien. Seine Arbeitsschwerpunkte liegen im Bereich sozialökonomischer Entwicklung und Demokratisierung in Indonesien und Südostasien, mit besonderem Augenmerk auf der Rolle von Nicht-Regierungsorganisationen (NRO). Djuni Thamrin ist Autor zahlreicher Bücher und Aufsätze. Er arbeitet darüber hinaus als Planer und Berater im Bereich Evaluation und Monitoring von Entwicklungsprojekten, besonders im Kontext von Armutsbekämpfung.

Jan-Evert Van Lente ist Projektleiter für Disease-Management-Programme (DMP) beim AOK-Bundesverband in Bonn. Er war mehrere Male als Krankenversicherungs-Experte für die Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH im Einsatz und berät ein im Auftrag der Bundesregierung durchgeführtes Krankenversicherungs-Projekt in Indonesien.

Die Zeitschriften

Korea Forum

halbjährlich,
ca. 50 Seiten, € 15,- / Jahr

Südostasien

vierteljährlich,
ca. 80 Seiten, € 20,- / Jahr
Für Mitglieder der jeweiligen
Vereine, also philippinenbüro
oder Südostasien Informations-
stelle bzw. Korea-Verband e.V.
im Mitgliedsbeitrag enthalten.

Focus Asien

Nr. 2: Tiger ohne Krallen. Die
Asienkrise in den Printmedien,
€ 2,50

**Nr. 3: Peacefull conflict Trans-
formation.** Civil Society Respon-
ses to the Conflict in Mindanao.
€ 10,-

**Nr. 4: Essener Unternehmen in
Asien** € 5,-

**Nr. 5: Sustainable Develop-
ment: A Decade after Rio.** The
Case of Vietnam € 5,-

Nr. 6: Land in Sicht? Agrarre-
form; Am Beispiel der Philippinen
€ 5,-

**Nr. 8: Social Policies and the
ASEM Process** € 10,-

**Nr. 9: Asia's Path to Development
and the Rio+10 Processes** € 5,-

**Nr. 10: Friedliche Konfliktlösung
in Süd- und Südostasien** € 10,-

**Nr. 11: The Emerging of China's
Civil Society** € 5,-

**Nr. 12: Conflictresolution in
Papua** € 5,-

**Nr. 13: Demokratisierung in
Indonesien: Tagungsdokumenta-
tion** € 5,-

**Nr. 14: RWE: Vom Ruhrpott
nach Shanghai** € 5,-

**Nr. 15: Handbuch Asiatische
Entwicklungsbank** € 5,-

**Nr. 16: A Handbook on the
Asian Development Band** € 5,-

**Nr. 17: Sozialer Sprengstoff in
China?** € 5,-

Nr. 18: Gesundheit für alle? € 5,-

**Nr. 19: Verflutet noch mal -
Tsunami-Hintergründe** € 5,-

**Nr. 20: Friede, Flut und Fe-
rienziel: Tsunami und Sri Lan-
ka** € 5,-

Nr. 21: Tsunami und ACEH € 5,-

**Nr. 22: Reday for Tourism?
Tsunami und Südthailand** € 3,-



Die Publikationen

Another Look at Germany

Ed.: Heike Blum and Dietmar Henker
Ein politischer Reisebegleiter für
asiatische Deutschlandreisende (engl.)
205 Seiten, € 10,00

Islam in Asien

Hg.: Klaus Schreiner
für das Asienhaus
Mit einem Vorwort von Hans Küng
Horlemann 2001
280 Seiten, € 15,23

Wasser in Asien- Elementare Konflikte

Hg.: Thomas Hoffmann für das Asien-
haus, Secolo 1997
464 Seiten, € 25,05

**Politischer Wandel in Indone-
sien (1995-2000),** Hg. P. Ziegenhain
213 S., € 10,00



Weitere Hinweise unter
asienhaus.de/publikationen
Bestellungen an:
vertrieb@asienhaus.de

Die Newsletter

philippinen aktuell

ein monatlich erscheinender Newslet-
ter, zusammengestellt aus der philippini-
schen Tagespresse (engl.)
14 pages, € 32,- / Year

Asienhaus Rundbrief

Informationen ca. wöchentlich kosten-
los per Email; Kommentare, Veranstal-
tungshinweise, Bibliotheksneueingän-
ge etc..
Bezug: rundbrief@asienhaus.de

Burma-Nachrichten

Informationen über die Entwicklungen
in und um Burma. Erscheint ca. vier-
zehntägig per e-mail.

Bezug: burma@asienhaus.de

China-Informationen

Informationen über die Entwicklungen
in und um China. unregelmäßig per e-
mail.

Das Asienhaus ist Anlaufstelle für Asien-Interessierte.

Unter dem Dach des Asienhauses, im ehemaligen Verwaltungsgebäude der Zeche Zollverein in Essen, arbeiten vier unabhängige deutsche Organisationen mit anerkannter Gemeinnützigkeit:

Die Asienstiftung, der Korea-Verband, das philippinenbüro, die Südostasien-Informationsstelle.

Gemeinsam organisieren sie Tagungen, Seminare und Konferenzen genauso wie Sprachkurse oder Fortbildungsveranstaltungen. Sie publizieren wissenschaftliche Zeitschriften und Monographien und empfangen asiatische Partner und Gäste aus Politik sowie Gewerkschaften und anderen Nicht-Regierungsorganisationen, auch aus den Bereichen Kunst und Medien. Im Haus finden Ausstellungen und Lesungen statt. Zudem steht Interessierten eine fachlich betreute und reich ausgestattete Bibliothek zur Verfügung.

Das Asienhaus will mit seiner Arbeit hin wirken auf eine solidarische und gerechte Weltwirtschaftsordnung, auf umfassende Demokratisierung und Selbstbestimmung. Es setzt sich ein für die Überwindung der Diskriminierung der Frau. Ziel und Mittel auf diesem Wege sind, den Austausch der Zivilgesellschaften in Europa und Asien über Themen der sozialen Entwicklung, über ihre Visionen einer gerechten Welt zu befördern und zu führen.

Die Einsicht, dass ungerechte Strukturen auch auf Mängel in unserer Gesellschaft verweisen, und diese Mängel deshalb in den Blickwinkel jeder Politik gehören, trägt alle Projekte und Programme des Asienhauses.

Weitere Auskunft erteilt Klaus Fritsche (0201) 830 38 –38, Fax (0201) 830 38 –30, K.Fritsche@asienhaus.de



Asienhaus
Bullmannaue 11
45327 Essen
www.asienhaus.de

Spenden für das Asienhaus:

Bank für Sozialwirtschaft, BLZ: 370 205 00, KTO der Asienstiftung: 820 41 00

Bitte geben Sie für die Spendenbescheinigung unbedingt Ihren Namen und Ihren Absender an.

ISSN 1435-0459
ISBN 3-933341-33-7