

Die neue Existenzberechtigung

Transmigration, Wiederansiedlung und interne Zwangsvertreibung in Indonesien

von **Christopher R. Duncan**

Die zahlreichen Konflikte, die Indonesien seit dem Fall des Präsidenten Suharto 1998 (und in einigen Fällen früher) beutelten, vertrieben über 1,3 Millionen Menschen im ganzen Archipel. Ein Faktor, der häufig als Ursache dieser Streitigkeiten angeführt wird, ist Migration, insbesondere das Transmigrationsprogramm der Regierung.

Diese Zahl von 1,3 Millionen Menschen schließt die Menschen mit ein, die vor den nach dem Referendum in Ost-Timor aufgetretenen Gewalttätigkeiten geflohen sind, sowie die durch Auseinandersetzungen in West Kalimantan, Ambon, Aceh und Poso innerhalb des Landes vertriebenen Personen (IVP).

Obwohl die Rolle der Transmigration als Ursache der verschiedenen Konflikte in Indonesien überbewertet wird, verschlimmerte die Migration, ob von selbst oder durch die Regierung gefördert, die Spannungen, die letztendlich zu kommunaler Gewalt führen. Paradoxerweise ist eine der Antworten der Regierung beim Umgang mit den Vertriebenen der Versuch, einige dieser Zwangsmigranten durch das Transmigrationsprogramm wiederanzusiedeln, was die Befürchtung aufbrachte, die indonesische Regierung säe lediglich die Samen des Konflikts im ganzen Archipel neu aus.

Zwangsmigration in Indonesien

Seit 1997 sind durch gesellschaftliche Konflikte und Naturkatastrophen IVPs in verschiedene Teile des Archipels geflüchtet. Auf ihrem Höhepunkt überschritt die Gesamtzahl der Vertriebenen 1,3 Millionen Menschen (siehe Tabelle). Im Juli

Der Autor arbeitet an einem Programm zu landwirtschaftlichen Studien der Arizona State University mit.

2005 verharnte die Gesamtzahl von IVPs und Flüchtlingen zwar nahe der Eine-Million-Marke, schloss aber mehr als 500.000 Flüchtlinge der Tsunami-Katastrophe 2004 ein. Die Regierung erkennt letztere nicht als IVPs an, sondern klassifiziert sie als »Tsunami-Opfer«. Die Zahl der IVPs aus Konfliktregionen beträgt ca. 600.000 Menschen. Die Rückkehr oder Integration dieser IVPs ist eine für die indonesische Regierung wichtige Angelegenheit, da es bereits zahlreiche Konflikte zwischen ihnen und den Gemeinschaften gab, in denen sie leben. Da diese Streitigkeiten zwischen indigenen Gemeinschaften und Migranten eine Rolle bei der Vertreibung von Menschen innerhalb des Landes spielen, muss mit deren Rückkehr oder Integration sorgfältig umgegangen werden, um zukünftige Konflikte zu vermeiden.

Um diesen stärker werdenden Bedenken zu begegnen, führte die indonesische Regierung im Oktober 2001 eine Verfahrensweise ein mit dem Ziel, das »Problem« mit den vertriebenen Personen im gesamten Archipel zu lösen. Für die IVPs und Flüchtlinge gab es drei Optionen: Die erste und bevorzugte Option war, die Vertriebenen an ihren Herkunftsort

Verteilung von IVPs und Flüchtlingen in Indonesien, Stand: 25.02.2002

Provinz	IVPs	Herkunftsregion
Aceh	14.351	Aceh
Nord-Sumatra	66.935	Aceh
Ost-Java	169.837	mehrere Regionen
Ost-Nusa-Tenggara	80.000	Osttimor
West-Kalimantan	48.961	West-Kalimantan
Süd-Sulawesi	35.804	Zentral-Sulawesi, Molukken, Osttimor
Südost-Sulawesi	216.804	Molukken, Osttimor
Zentral-Sulawesi	85.899	Zentral-Sulawesi
Nord-Sulawesi	48.667	Nod-Molukken, Zentral-Sulawesi, Molukken
Molukken	336.814	Molukken, Nord-Molukken
Nord-Molukken	205.781	Nord-Molukken, Molukken
Andere	88.273	mehrere Regionen
Gesamt	1.398.126	

Quelle: WFP/VAM 2002

zurückkehren zu lassen. Die zweite sah die Beschaffung von Arbeitsplätzen und wirtschaftlichen Möglichkeiten für sie an ihrem Zufluchtsort vor. Die letzte Option war die Wiederansiedlung von Zwangsvertriebenen über ein Umsiedlungsprogramm, wie beispielsweise mit Hilfe des Transmigrationsprogramms der Regierung. Es ist diese Option, die bisher Besorgnis erregt hat.

Transmigration und kommunale Gewalt

Transmigration bezeichnet das Programm der indonesischen Regierung, welches landlose Bauern und andere verarmte ländliche und städtische Bevölkerungsteile von den überbevölkerten Inseln Java und Bali in weniger dicht besiedelte Teile des Landes umsiedelt. Vorrangige Ziele des Programms waren, Java und Bali

von demographischem Stress zu entlasten und die Eingliederung der Außeninseln in die Nation zu fördern. Die Beamten hofften, die Minderheitenbevölkerungen würden vom Beispiel der hart arbeitenden und politisch vertrauenswürdigen javanischen Bauern lernen und sich dementsprechend ändern. Doch diese Projekte waren nicht immer erfolgreich. Von einem agrarwirtschaftlichen Standpunkt aus gesehen, misslang ein Großteil aufgrund schlechter Planung, da Transmigranten in urbanen Zentren angesiedelt wurden und dort mit den Ortsansässigen um Arbeitsplätze konkurrierten. Transmigration führte auch in den Außeninseln zu Spannungen, da die Regierung sich viel Grundbesitz für Projektorte aneignete. Zudem folgten mit der Schaffung von Transmigrationsstätten im ganzen Land unabhängige Migranten oft nach, welche ebenso mit den Ortsansässigen um Land und Arbeitsplätze rangen.

Die durch die Transmigration entstehenden Spannungen werden häufig in Berichten von Nicht-Regierungsorganisationen als Hauptfaktor der verschiedenen sozialen Konflikte in Indonesien angeführt. Diese Berichte tendieren zu einer Übertreibung der Rolle der Transmigration, denn Transmigranten machen nur einen kleinen Bruchteil (7,15 Prozent) der Gesamtzahl der Vertriebenen aus. Dennoch war das Programm eine Quelle der Unzufriedenheit

in den drei die Unabhängigkeit suchenden Provinzen während des Suharto-Regimes: Aceh, Papua und Ost-Timor. Viele Menschen in diesen Regionen hatten das Gefühl, die Transmigration bezweckte, sie und ihre politischen Ziele zu marginalisieren. Dieser Unmut bleibt in Aceh und Papua zurück. Er ist besonders in Papua ernst zu nehmen, wo die indigene Bevölkerung immer beunruhigter über die Tatsache ist, zu einer Minderheit im eigenen Land zu werden.

Außerhalb dieser Separatistenregionen ist die wiederkehrende

Gewalt zwischen Dayaks und maduresischen Transmigranten und Migranten in Kalimantan das bekannteste Beispiel migrationsbezogener Gewalt. 2001 fand der letzte Gewaltausbruch in Zentral-Kalimantan statt und Hunderte, wenn nicht Tausende maduresische Migranten wurden getötet. Die Regierung sah sich zur Evakuierung von weiteren Tausenden nach Java und Madura gezwungen. Obwohl Transmigration eine Rolle in den Auseinandersetzungen in Kalimantan spielte, gab es auch andere Faktoren, die nicht direkt mit dem Transmigrationsprogramm in Verbindung standen, wie zum Beispiel lokale Politik, ethnische Spannungen und Streitigkeiten um natürliche Ressourcen.

Die Umsiedlung von Javanern und Maduresen auf andere Inseln ist nicht die einzige Form der Transmigration, die Konflikte verursachte. Transmigration innerhalb einer Provinz, bei der Bevölkerungsteile innerhalb einer einzelnen Provinz umherwandern, oft als lokale Trans-

schen den Neankömmlingen und den Ortsansässigen brodelten über 25 Jahre und kochten 1999 über. Die daraus entstandene Gewalt resultierte schließlich in mehreren Tausend Toten und vertrieb mehr als 220.000 Menschen in der ganzen Provinz. Die javanischen Transmigranten in der Region blieben jedoch von den Auseinandersetzungen weitgehend unberührt. Ob die Transmigration die Grundursache irgendeiner der Konflikte während der Post-Suharto-Ära in Indonesien war, bleibt umstritten, wird aber oft mit den Spannungen assoziiert, die zu Gewalt führen.

Bürokratische Adaption, Korruption und Dezentralisierung

Angesichts all dieser mit Transmigration verbundenen Probleme, stellen sich die Fragen, warum die Regierung das Programm weiterführen würde, und warum sie es zur Wiederansiedlung von IVPs und Flüchtlingen aus Konfliktsituationen einsetzen sollte?

Die Entscheidung, das Transmigrationsprogramm bei der Wiederansiedlung von Zwangsmigranten anzuwenden, muss im Licht versteckter Agenden einer fest verwurzelten Bürokratie und einer neuerdings zu Macht gekommenen regionalen Elite untersucht werden. Transmigration war ein Schlüsselprogramm der Entwick-

lungspläne der Neuen Ordnung. Sie wurde oft über andere lokale und nationale Belange gestellt, gelegentlich zu deren beider Nachteil. Durch den Kollaps des Suharto-Regimes kann die indonesische Regierung sich die willkürliche Landaneignung auf den Außeninseln und die Umsiedlung Tausender Menschen (gesellschaftlich, politisch oder finanziell) nicht länger leisten.

Ende der 1990er riefen viele nach einer vollständigen Einstellung des Transmigrationsprogramms. Anpassung jedoch war von Anfang an



Foto: Ch. Duncan

Transmigrationsstätte für IVPs in Kakenturan Dua, Nord-Sulawesi

migration (*trans lok*) bezeichnet, beherbergt ebenso Konfliktpotential. So begann zum Beispiel die Gewalt, die in der Provinz Nord-Molukken in Ost-Indonesien von 1999-2000 herrschte, als ein Disput zwischen Einheimischen und Transmigranten von einer Nachbarinsel. Die Regierung siedelte diese 1975 in dem Gebiet an, als Regierungswissenschaftler eine große Vulkaneruption auf deren Heimatinsel voraussagten.

Das »leere« Land, in das sie zogen, gehörte hingegen den Einheimischen. Die Spannungen zwi-

das Markenzeichen der Bürokratie der Transmigration. Der Fachbereich wurde reorganisiert und in der letzten Hälfte des zwanzigsten Jahrhunderts viele Male verschiedenen Ministerien unterstellt. In der Post-Suharto-Periode fand das Amt eine neue Existenzberechtigung mit der Präsenz von 1,3 Millionen Zwangsmigranten in Indonesien. Ob die Wiederansiedlung von IVPs und Flüchtlingen durch neue Transmigrationsprojekte eine geeignete Lösung war oder nicht, der bürokratische Apparat für das Transmigrationsprogramm existierte bereits, um die Umsiedlung der IVPS zu implementieren. Demzufolge legitimierte es seine andauernde Existenz und war so in der Lage, institutionell zu überleben.

Im Indonesien nach Suharto könnte diese neue Transmigrationsstrategie nur erfolgreich sein, wenn regionale Beamte neue Siedlungen bereitwillig akzeptierten. Der Absatz der regionalen Autonomiegesetzgebung von 1999 erlaubte Distriktregierungen die Ablehnung von groß angelegten, in Jakarta konzipierten Entwicklungsprogrammen wie Transmigration. Zur gleichen Zeit erlangte die lokale Elite mehr Kontrolle über Einkommen aus der Ausbeutung natürlicher Ressourcen. In diesem Licht gesehen stellt die Umsiedlung der IVPs für die lokale Elite eine weitere Einnahmemöglichkeit dar. Transmigration bietet zwei mögliche Einnahmequellen: Die Umleitung von Projektbudgets und die Einnahmen aus Holzkonzessionen, die vergeben werden, um die Besiedlungsflächen zu roden. 2005 beispielsweise planten lokale Beamte in der Provinz Nord-Molukken im bewaldeten Innern der Insel Halmahera eine lokale Siedlung für IVPs aus der Stadt Ternate. Der überwiegende Teil der IVPs aus Ternate jedoch sind keine Bauern, sondern städtische Händler und Behördenbedienstete, also kaum Menschen, die interessiert wären, in einer abgelegenen Bauernsiedlung zu leben. Hinzu kommt die Unzufriedenheit über ein ähnliches Transmigrationsprojekt innerhalb einer Provinz, die 1999 die anfängliche Gewalt im Norden der Molukken entzündete.

Ungeachtet der unangemessenen Natur des Plans geht es wie vorgesehen weiter, höchstwahrscheinlich

werden beträchtliche Geldmittel für lokale Beamte und Einnahmen aus Abholzungskonzessionen bereit gestellt. Nicht überraschend ist die Tatsache, dass Transmigrationsstätten für IVPs auf den letzten noch vorhandenen Flächen des Urwaldes geplant sind. Holzkonzessionen in Indonesien sind in der Regel durch Einschlagsbegrenzungen eingeschränkt, aber wenn eine Firma eine Genehmigung zur Einrichtung einer Transmigrationsstätte erhält, ist Kahlschlag erlaubt.



Schaffen neuer Konflikte

Es besteht die Befürchtung, die Regierung schaffe mit diesen neuen Transmigrationsprojekten lediglich die Grundlage für zukünftige Auseinandersetzungen. Andere sind besorgt darüber, dass das Programm Zwangsmigranten in Konfliktzonen wieder ansiedelte. Die Auswertung, wie viele IVPs durch das Programm wieder angesiedelt wurden, gestaltet sich schwierig, da widersprüchliche Zahlen vorliegen und die Aufzeich-

nungen über IVPs in Indonesien bekanntermaßen unzuverlässig sind. Aufgrund dieser unzuverlässigen Führung der Aufzeichnungen ist der für die IVPS zuständigen Abteilung noch nicht einmal bekannt, wie viele sie wieder angesiedelt hat. Häufig werden die an den neuen Transmigrationsprojekten teilnehmenden IVPs nicht als solche registriert, sondern als arme Menschen. In einem Bericht heißt es, die Abteilung habe 104.017 Transmigranten umgesiedelt, die durch die Gewaltausschreitungen im Juli 2005 vertrieben wurden. Diese Zahl beinhaltet aber nicht die nicht-migrierenden IVPs, die durch Konflikte vertrieben wurden. Jedoch wird die Gesamtzahl der Umgesiedelten höchstwahrscheinlich sehr klein sein, da der Abteilung momentan die Gelder fehlen, um zahlreiche neue Siedlungen für Transmigranten zu schaffen.

In Nord-Sulawesi beispielsweise ist die Umsiedlung von etwa 700 Familien, das heißt 3500 Menschen (das sind ca. acht Prozent der IVPs, die in diese Provinz geflohen sind), in verschiedene Stätten geplant. Ende 2002 hatte die Abteilung zwei Transmigrationsstätten für die Wiederansiedlung von IVPs aus dem Norden der Molukken errichtet. Die Geschichte dieser Stätten veranschaulicht einige zukünftige Konflikte, die durch die neuen Siedlungen entstehen könnten. Die erste, Kakenturan Dua, wurde an einer umstrittenen Grenze zwischen zwei Distrikten gebaut, und war von vornherein von Komplikationen überschattet (siehe Foto, S. 48). Beamte von einer der Distriktregierungen lehnten die Akzeptanz des Projekts mit der Behauptung ab, das Land für die eigenen Bewohner zu benötigen. Der Distriktvorsteher sagte, er könne nicht für die Sicherheit der IVPs garantieren und ihre Anwesenheit könne zu sozialen Unruhen führen. Es stand mehr als nur Land auf dem Spiel. Die Stätte wurde in einem der letzten Waldstücke in der Region gebaut und sollte somit große Einnahmen erzielen. Streitigkeiten über Landansprüche waren auch in der zweiten Siedlung ein Problem. Der Ärger in diesen Fällen war gegen die Regierung gerichtet, aber es wurde befürchtet, er könnte an den IVPs ausgelassen werden.

Schlussfolgerung

Trotz der Behauptung vieler, Transmigration wäre die Hauptursache der Konflikte in der Zeit nach Suhartos Sturz gewesen, beschloss die Regierung die Weiterführung des Programms, wenngleich in abgewandelter Form. Die Regierung hofft, dass diese Modifikationen das Konfliktpotential minimieren werden. So werden zum Beispiel Wiederansiedlungsstätten nun in Koordination mit den Empfängerregionen und auch nur mit deren Zustimmung selektiert.

Weiterhin hat sie angeordnet, dass 50 Prozent der neuen Siedler aus der örtlichen Bevölkerung stammen. Die Beamten hoffen, die Miteinbeziehung Ortsansässiger werde die Probleme aufgrund sozialer Eifersucht minimieren. Die zukünftigen Auswirkungen der neuen Transmigrationsprojekte und ob sie zu neuen Ausbrüchen kommunaler Gewalt führen, bleiben abzuwarten.

Der Text wurde von Anke Hollerbach aus dem Englischen übersetzt.

Literatur

- Aragon, Lorraine. 2001. *Communal Violence in Poso, Central Sulawesi: Where People Eat Fish and Fish Eat People*. Indonesia 72: 45-79.
- Davidson, Jamie S. *The Politics of Violence on an Indonesian Periphery*. South East Asia Research 11: 59-89.
- Duncan, Christopher R. 2005. *Unwelcome Guests: Relations between Internally Displaced Persons and Their Hosts in North Sulawesi, Indonesia*. Journal of Refugee Studies 18: 25-46.
- . 2005. *The Other Maluku: Chronologies of Conflict in North Maluku*. Indonesia 80 (forthcoming).
- Klinken, Gerry van. 2001. *The Maluku Wars: Bringing Society Back In*. Indonesia 71
- Palmer, Blair. 2004. *Memories of Migration: Butonese Migrants returning to Buton after the Maluku Conflicts 1999-2002*. Anthropologi Indonesia (Special Volume 2004).

Nowhere to Go

Die Lage einheimischer Bevölkerungsgruppen in indonesischen Nationalparks

von Henning Borchers

In einer Diskussion um Migrationsprozesse in Südostasien kommt man nicht umhin, das Phänomen der Zwangsumsiedlung im Kontext des Naturschutzes in Betracht zu ziehen. Seit der Einführung des Nationalparkkonzepts durch die ehemaligen Kolonialregierungen setzte sich die Maßnahme der Zwangsumsiedlung von einheimischen und indigenen Gesellschaften, die ursprünglich in den zu Schutzgebieten erklärten Territorien ansässig waren, als gängige Praxis der Schaffung und Verwaltung von Naturschutzgebieten durch. Internationalen Vorgaben der sozialen Gerechtigkeit zum Trotz gebiert sich Umweltschutz in Naturreservaten und Nationalparks auch heute noch allzu oft allein zum Nachteil einheimischer Bevölkerungen.

Das Nationalparkkonzept

»In the modern world ... a country without a national park can hardly be recognized as civilized«, Julian Huxley, Director General of UNESCO, 1960s.

Die Idee, Naturräume zu schützen, um sie zu wissenschaftli-

Der Autor ist Entwicklungsethnologe. Er lebt in Neuseeland und befindet sich zurzeit zu Forschungszwecken in Indonesien.

chen Zwecken und zum Gefallen einer urbanen Mittelschicht und Elite abzugrenzen, findet ihren Ursprung in Nordamerika. Dort wurde 1872 mit Yellowstone der erste Nationalpark erklärt, und mit ihm der Mythos der Wildnis und des unberührten Landes (no man's land) begründet. Von Anfang an war das Konzept eines Nationalparks maßgeblich von der Idee unberührter Natur beeinflusst, entgegen der Tatsache, dass auch amerikanische Parks in der Regel von indigenen Bevölkerungsgruppen schon seit bis zu Tausenden von Jahren besiedelt und zumeist nachhaltig genutzt worden waren.

Das Nationalparkkonzept verbreitete sich zuerst erfolgreich in Nordamerika und Europa, wurde aber in zunehmendem Maße auch in den Kolonien durchgesetzt. Die Gründung vieler namhafter Nationalparks in Afrika, Süd- und Südostasien geht auf die Kolonialzeit zurück. Dies ging in der Regel mit der Missachtung traditioneller Siedlungs- und Nutzungsrechte traditioneller Bevölkerungen einher. Nachdem die Kolonien ihre Unabhängigkeit erlangten, wurde das Nationalparkkonzept von nationalen Regierungen institutionalisiert und ist nun die populärste und am weitesten verbreitete Strategie des Naturschut-