

August 2006



Ein Jahr nach Helsinki - Das Gesetz über die Regierung der Provinz Aceh ist verabschiedet

Erwin Schweissshelm, FES Jakarta

- Am 11. Juli 2006 verabschiedete das indonesische Parlament das nach dem Helsinki-Agreement bereits überfällige Gesetz über die Regierung und Verwaltung Acehs. Die entsprechenden Regionalwahlen sind für den 10. Dezember 2006 vorgesehen.
- Das Gesetz erhält einerseits viel Zustimmung, wird aber andererseits auch von der Ex-Rebellenbewegung GAM und unabhängigen Nichtregierungsorganisationen heftig kritisiert.
- Die Bestimmungen gehen zwar hinter das vor einem Jahr in Helsinki unterzeichnete MoU zwischen GAM und Zentralregierung zurück, bieten Aceh aber deutlich mehr politische und wirtschaftliche Autonomie als jeder anderen Provinz Indonesiens,
- Eine Rückkehr in den Bürgerkrieg ist unwahrscheinlich. Die Bevölkerung will Frieden und wirtschaftliche Entwicklung.
- Wichtig ist, dass die Zentralisierung in Jakarta nun auch zu ihren Verpflichtungen steht und die lokalen Strukturen in Aceh in der Lage sind, das komplexe Gesetz in die Praxis umzusetzen.

Kritik und Zustimmung für das LOGA („Law on Governing Aceh“)

Am 11. Juli 2006, nach fünfmonatigen Beratungen verabschiedete das indonesische Parlament (DPR) das Gesetz über die Provinz Aceh (LOGA/ Law on Governing Aceh). Die Regierung erwägt, das am 15.09. auslaufende Mandat der noch 35-köpfigen Aceh Monitoring Mission (AMM) um drei Monate zu verlängern, um die nun für den 10.12.06 geplanten Regionalwahlen zu überwachen.

Die Verabschiedung eines Gesetzes über die Politik und die Verwaltung Acehs als

einer Provinz mit einem besonderen Autonomiestatus in Indonesien war eine der Auflagen des Friedenschlusses von Helsinki vom 15. August 2005, mit dem der Bürgerkrieg zwischen der indonesischen Zentralregierung und der Rebellenbewegung GAM („Gerakan Aceh Merdeka“) beendet wurde. Er dauerte über 30 Jahre und kostete weit mehr als 10.000 Menschen das Leben, vor allem Zivilisten.

Das komplexe Gesetz wird von der Ex-Rebellenbewegung GAM und unabhängigen Nichtregierungsorganisationen heftig kritisiert, nachdem man alle Paragraphen auch mit Hilfe internationaler Juristen untersucht hatte. Laut GAM gehen

die Regelungen zur Rolle des indonesischen Militärs in Aceh, zu den Befugnissen der Zentralregierung in Jakarta oder über Kooperationen der Provinz auf internationaler Ebene hinter den Helsinki-Vertrag von 2005 zurück. So sollen die Einnahmen aus den Öl- und Gasvorkommen „gemeinsam“ gemanagt werden, statt dies allein den Acehnesen zu überlassen. Bei den kommenden Wahlen für das Gouverneursamt, die Landräte und Bürgermeister müssen Einzelkandidaten, die nicht auf Parteilisten kandidieren, Unterstützerunterschriften von mindestens drei Prozent der Bevölkerung Acehs, das sind etwa 120.000 Menschen hinter sich haben. Diese müssen wiederum mit einer Meldebescheinigung ausgewiesen sein. Das benachteiligt eindeutig GAM-Kandidaten, da viele ihrer Anhänger sich noch in Malaysia aufhalten und nicht mitwählen können. GAM verweist auch auf eine schwache Verankerung von Menschenrechtsbestimmungen in der LOGA, aber auch auf die fehlgeschlagene wirtschaftliche Integration der ehemaligen Kombattanten, von denen angeblich bisher nur etwa 20% eine bezahlte Beschäftigung gefunden haben.

Die NROs beklagen, dass zwar eine Wahrheits- und Versöhnungskommission beschlossen und ein Menschenrechtstribunal eingerichtet wurde, beide können aber nicht retroaktiv werden. Das heißt, behandelt werden nur Menschenrechtsverletzungen nach Unterzeichnung des Helsinki-Agreement vom 15. August 2005; Straffreiheit für Verbrechen vor dieser Zeit ist damit legitimiert. Dies widerspricht einer entsprechenden nationalen Gesetzgebung von 2004 (Gesetz über ad hoc Menschenrechtstribunale und Gesetz über die nationale Versöhnungskommission). Dies ist kein gutes Signal für Indonesien als Mitglied des neuen UN-Rates für Menschenrechte. Auch die Ernennung der Mitglieder der nationalen Wahrheits- und Versöhnungskommission in Indonesien liegt bereits seit 18 Monaten unerle-

digt auf dem Tisch des Präsidenten. Zu wenig Autonomie der lokalen politischen Strukturen, keine gerechte Verteilung der Ressourcen, zu geringe Spielräume für lokale Parteien und unabhängige Kandidaten bei den anstehenden Wahlen sind weitere Kritikpunkte aus den Reihen der Zivilgesellschaft.

Heftige Kritik kommt auch von Frauenorganisationen. Die Einführung der Scharia-Gesetzgebung, die von allen Parteien in der DPR („Dewan Perwakilan Rakyat“, das nationale Parlament) ohne große Widerstände durchgewunken wurde, werde Frauen im Alltagsleben diskriminieren und sie im politischen Leben marginalisieren. Die „International Crisis Group“ hat dafür in einer kürzlich veröffentlichten Studie auch bereits Beispiele genannt. Frauen werden bestraft, weil sie „unangemessene“ Kleidung tragen oder abends allein auf der Straße angetroffen werden. Eine ursprünglich im Entwurf enthaltene verbindliche Quote von dreißig Prozent für Frauen in politischen Gremien wurde dagegen erheblich verwässert. Allerdings hätte die Regionalregierung hier durchaus noch Spielräume zur Nachbesserung. Immerhin weisen auch seriöse islamische Kräfte in Aceh darauf hin, dass der Koran an keiner Stelle politische Aktivitäten von Frauen einschränkt oder gar verbietet.

Am 12. Juli 2006, einen Tag nach der Verabschiedung des Gesetzes über die zukünftige Regierungsform in Aceh, fand ein von zivilgesellschaftlichen Organisationen organisierter Generalstreik der Geschäftswelt und der Transportunternehmen statt. Damit wollte man gegen die aus Sicht der NROs erheblichen Diskrepanzen zwischen dem Helsinki-Abkommen und dem verabschiedeten Gesetz protestieren. Die Presse in Jakarta spielte den Streik herunter, von den Organisatoren wurde er als Erfolg bezeichnet. Tatsächlich wurde er wohl vor allem in den Hochburgen des früheren Konfliktes weitgehend befolgt. In Banda

Aceh, wo Frieden und Wiederaufbau schon wirtschaftliche Erfolge zeigen, war die Resonanz weniger groß. Beobachter in Aceh berichteten aber auch, dass Milizen und teilweise Militär manche Geschäftsinhaber zur Öffnung zwangen. Eine eindeutige Resonanz, ob die Proteste tatsächlich von der Mehrheit der Bevölkerung unterstützt werden, war nicht zu erhalten.

Es handelte sich aber sicher um keine spontane Einzelaktion. Immerhin hatten verschiedene gesellschaftliche Gruppen in Aceh Ende 2005 eigene Entwürfe für das LOGA erarbeitet: drei Universitäten, das Provinzparlament (DPRD), ein Netzwerk der Zivilgesellschaft und eine private Gruppe, hinter der die GAM stand. Trotz der Heterogenität dieser Gruppen einigte man sich auf einen gemeinsamen Entwurf, der aus formalen Gründen unter dem Namen DPRD-Entwurf am 5.12.2005 dem Präsidenten Yudhoyono übergeben wurde. Darauf folgte eine große Kampagne, um den Entwurf mit der Bevölkerung zu diskutieren. Diese war also durchaus über die Vorstellungen von Politik und Zivilgesellschaft in Aceh informiert und trug diese mit. Nur in den Hochburgen der Anti-GAM Milizen gab es keine Zustimmung.

Die lokale Politik, vor allem die im Provinzparlament vertretenen politischen Parteien akzeptieren das LOGA in seiner jetzigen Form. Kein Wunder, sie und ihre nationalen Strukturen in Jakarta werden davon profitieren. Die anstehenden regionalen Direktwahlen (Gouverneur, Landräte, Bürgermeister) müssen 120 Tage nach Verabschiedung des Gesetzes stattfinden. Die Positionskämpfe der Kandidaten in den Parteien haben bereits begonnen. Die GAM, die erst bei den nächsten Wahlen des Regionalparlaments in 2009 als Partei antreten kann, konnte sich allerdings nicht auf eine einheitliche Position und klare Wahlempfehlungen einigen. Ein der GAM nahestehender Kandidat

kandiert als Stellvertreter für das Gouverneursamt, im Paar gemeinsam mit dem Gouverneurskandidaten der islamischen Partei PPP („Partai Persatuan Pembangunan“) auf deren Liste.

Das „LOGA“ geht zwar hinter die Vereinbarungen von Helsinki zurück...

Die meisten externen Beobachter, aber auch viele Acehnesen selbst, mit denen wir gesprochen haben, bestätigen, dass das verabschiedete Gesetz die Vereinbarungen von Helsinki nicht eins zu eins umsetzt. Das kommt allerdings nicht überraschend. Das nationale Parlament war in den Verhandlungen zwischen GAM und der indonesischen Zentralregierung nicht beteiligt. Die nationalistischen Kräfte in der DPR, die über die Parteien hinweg stark sind, haben schon damals heftige Kritik geübt. Dass es gegenüber Helsinki in Sachen Autonomie der Provinz Aceh Abstriche geben würde, war zu erwarten und musste auch der GAM klar sein, die ja durchaus ihre Kanäle in die Beratungen der DPR in Jakarta hatte. Fest steht aber auch, dass das gerade bei ökonomischen (Festschreibung der Ausschüttungen aus dem allgemeinen Entwicklungsfonds¹ des Landes), aber auch vielen politischen Fragen (etwa die Gründung lokaler Parteien) Aceh weitaus mehr Rechte besitzt als jede andere Provinz des Landes.

...wird aber wohl nicht wieder zum Krieg führen: Die GAM nähert sich der demokratischen Normalität

Die GAM, und zwar sowohl der moderate Flügel als auch die Hardliner, hat bereits erklärt, dass auch eine Ablehnung des LOGA nicht bedeuten wird, dass man den Guerillakampf wieder aufnehmen wird, obwohl die Kommandostrukturen wohl noch intakt sind. Man will mit demokratischen Mitteln für die Einhaltung der Hel-

¹ 5% in den ersten fünf Jahren, 2% in den nächsten zehn Jahren, 1% in weiteren fünf Jahren.

sinki-Bestimmungen kämpfen, obwohl die Optionen begrenzt sind. GAM wird wohl zunächst Beschwerde einlegen bei der europäisch-asiatischen Aceh Monitoring Mission (AMM), die mit Mandat bis zum 15. September 2006 für die Überwachung des Helsinki-Agreement zuständig ist. Ihr Leiter Peter Feith hat aber schon öffentlich deutlich werden lassen, dass er in diesem Fall keine Zuständigkeit der AMM sieht. Die autonome Entscheidung eines nationalen Parlaments könne durch die AMM nicht ernsthaft revidiert werden. Eine darauf folgende Anrufung des Vermittlers Arthisari (CMA) dürfte zum gleichen Ergebnis führen.

Bleiben die rechtlichen Mittel: Eine Verfassungsbeschwerde ist möglich, aber nicht aussichtsreich, da das Abkommen von Helsinki wohl keine Verfassungsgegenstände berührt. Außerdem wäre dies ein viele Jahre andauernder Prozess. Ein anderer Weg ist die rechtliche Überprüfung der einzelnen Gesetzesbestandteile, Widerspruch zu anderen Gesetzen etc. („judicial review“). Hier sehen externe Beobachter Möglichkeiten, denn das Gesetz hat wohl durchaus rechtliche Schwächen. Allerdings bedarf es qualifizierter, vor allem juristischer Expertise, und ein langer Atem dürfte auch erforderlich sein. Und der GAM bleibt die Mobilisierung der Zivilgesellschaft in Aceh und Lobbyarbeit für eine Gesetzesreform. Ein Weg, den die Organisation sicherlich auch verfolgen wird.

Die Bevölkerung will Frieden und wirtschaftliche Entwicklung

Dabei muss sie aber auch berücksichtigen, was tatsächlich die sogenannten „kleinen Leute“ auf der Strasse und vor allem die Bewohner der „ausgebluteten“ ländlichen Konfliktgebiete wirklich wollen. Die Vermutung liegt nahe, dass ihnen Frieden, wirtschaftliche Entwicklung und damit ein überlebensfähiges Einkommen wichtiger sind als politische Kleinkriege in

Jakarta und Banda Aceh. Nach einer Umfrage im Auftrag des Wochenmagazins TEMPO vom März 2006 sprechen sich mehr als zwei Drittel der Bevölkerung in Aceh für die Bildung lokaler Parteien und für Direktwahlen für die Gouverneursposition und die Bürgermeister und Gemeinderäte aus. Ein deutliches Zeichen dafür, dass die Acehnesen ihre Zukunft politisch gestalten wollen. Nach einer Umfrage des Instituts „Indonesian Survey Circle“ vom Juli 2006 schätzen fast 68% der Befragten in Aceh die derzeitige Sicherheitslage und politische Situation positiv ein. Und immerhin noch 57% glauben, dass der Frieden hält. Eine Rückkehr in den Konflikt würde sicher nicht von der Bevölkerung unterstützt.

Auch die GAM scheint sich wirklich auf dem Weg in die „Normalität“ zu befinden. Ein Indiz dafür mag sein, dass die Organisation beginnt, ihre „Geschäftsbetriebe“ in Aceh zu legalisieren. Die in Loksheim ansässige „Aceh World Trade“, im Besitz der GAM, betreibt etwa ein Import-Export Geschäft mit Schiffen, vor allem mit Malaysia.

Es zählt jetzt Vertragstreue und Kompetenz zur Umsetzung des Gesetzes

Entscheidend dürfte deshalb auch sein, ob Jakarta nun auch wirklich bereit ist, das Gesetz in Aceh in die Praxis umzusetzen. Eine weitere Verwässerung und Verschlechterung der Vereinbarungen von Helsinki könnte das Fass vielleicht doch wieder zum Überlaufen bringen. Und die Frage ist, ob die lokalen Strukturen in Aceh es überhaupt umsetzen können. Dem 2005 gewählten Regionalparlament (Neuwahlen stehen erst wieder 2009 an) fehlen sicherlich ausreichend geschulte Parlamentarier, die das umfangreiche Gesetz in viele Einzelschriften (in Aceh „Qanun“ genannt), umsetzen müssen. Außerdem muss auch Jakarta noch einige Verordnungen nachliefern (etwa über die Gründung lokaler Parteien), die auch lo-

kaler Expertise bedürfen. Die Förderung und Qualifizierung der Strukturen des „Local Government“ ist deshalb sicher eine der wichtigsten Aufgaben auch für

die internationale Gemeinschaft, wenn sie neben dem Tsunami-Wiederaufbau auch Friedenssicherung betreiben will.

Ansprechpartnerinnen:

Dr. Beate Bartoldus, Tel.: 0228-883-516, E-Mail: Beate.Bartoldus@fes.de (verantwortlich)

Ulrike Ehnes, Tel.: 0228-883-508, E-Mail: Ulrike.Ehnes@fes.de

Friedrich-Ebert-Stiftung

Internationale Entwicklungszusammenarbeit, Referat Asien und Pazifik

Godesberger Allee 149, 53175 Bonn, Fax: 0228-883-575

Die Kurzberichte sowie Informationen zur Arbeit der FES in Asien finden Sie unter: www.fes.de/asien.