

HSFK-Report Nr. 3/2013

Patronage, Personalismus, Professionalisierung?

Die vorsichtige Demokratisierung
zivil-militärischer Beziehungen in Indonesien

Philip Lorenz

© Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK)

Adresse:

HSFK · Baseler Straße 27-31 · 60329 Frankfurt am Main

Telefon: +49(0)69 95 91 04-0 · Fax: +49(0)69 55 84 81

E-Mail: philip.lorenz@ipw.uni-heidelberg.de

Internet: www.hsfk.de

ISBN: 978-3-942532-55-6

Euro 6,-

Zusammenfassung

Fünfzehn Jahre nach dem Ende der autoritären „Neuen Ordnung“ 1998 ist Indonesien heute der demokratischste Staat Südostasiens. Westliche Partner, Deutschland eingeschlossen, engagieren sich zunehmend, obwohl die demokratische Erfolgsbilanz des Inselstaats noch gemischt ist: Auf der einen Seite genügen das Ausmaß der Pressefreiheit und das funktionierende Parteien- und Wahlsystem den Anforderungen einer liberalen Demokratie weitgehend. Auch das unter Suharto politisch aktive Militär spielt nur noch eine untergeordnete Rolle im nationalen politischen Prozess. Auf der anderen Seite kämpft das Land mit grassierender Korruption und es kommt noch immer zu Menschenrechtsverletzungen, in die oft Angehörige der Streitkräfte verwickelt sind. So drangen jüngst in einem besonders spektakulären Fall Angehörige der Spezialeinheit Kopassus gewaltsam in ein Gefängnis in Sleman ein und töteten dort vier Insassen, die beschuldigt wurden, einige Tage zuvor ein ehemaliges Kopassus-Mitglied ermordet zu haben.

Die bevorstehende Zusammenarbeit Deutschlands mit der indonesischen Regierung im Rüstungssektor lässt deshalb besonders aufhorchen und macht einen genaueren Blick erforderlich. Auch theoretisch ist Indonesien ein besonders interessanter Fall: War die zivile Regierung beim Zusammenbruch des autoritären Regimes mit einer besonders schwierigen Ausgangslage zivil-militärischer Beziehungen konfrontiert, tritt das Militär heute kaum noch als politischer Akteur in Erscheinung. Wie weit fortgeschritten sind die Reformen zivil-militärischer Beziehungen aber wirklich? Zur Beantwortung dieser ersten Frage geht der vorliegende Report von einem mehrdimensionalen Verständnis ziviler Kontrolle über das Militär aus. Es differenziert die Verteilung von Entscheidungsautorität über fünf Bereiche: (1) Politische Führerauswahl, (2) Politische Inhalte, (3) Innere Sicherheit, (4) Nationale Verteidigung und (5) Militärorganisation. Entlang dieser Dimensionen zeigt Indonesien heute ein befriedigendes Ausmaß ziviler Kontrolle. Schon zwischen 1998 und Sommer 2000 verlor das Militär den meisten Einfluss über die Führerauswahl und auf nicht sicherheitsrelevante politische Inhalte. Obwohl die Reformanstrengungen Präsident Wahids (1999-2001) danach zunächst ins Leere liefen und seine Nachfolgerin Megawati kaum politisches Kapital in den Ausbau ziviler Kontrolle investierte, gingen institutionelle Reformen bis 2004 weiter. Mit dem Ende der Amtszeit Megawatis (2001-2004) hatte sich das Militär vollständig aus dem politischen Zentrum zurückgezogen. Der Bereich der Inneren Sicherheit geriet zunehmend unter zivile Kontrolle und im Bereich der Nationalen Verteidigung und Militärorganisation waren wichtige Reformen kodifiziert. Unter der Regierung des ersten direkt gewählten Präsidenten Yudhoyono (2004-2014) stabilisierten sich die zivil-militärischen Beziehungen und der zivile Einfluss auf die innere Sicherheit wuchs. Die Institutionalisierung stagnierte allerdings: Wichtige Gesetzentwürfe, wie eine überfällige Reform der Militärgerichtsbarkeit und ein neues nationales Sicherheitsgesetz, sind seit langem im parlamentarischen Prozess festgefahren. Gerade letzteres ist problematisch, weil bislang verabschiedete Gesetze häufig vage formuliert sind. Auch das Verteidigungsministerium ist noch kein effektives Werkzeug ziviler Politikformulierung. Jüngst deuten sich allerdings weitere Fortschritte an.

Wie gelangen doch so viele Reformen trotz der umfassenden soziopolitischen Rolle und repressiven Kapazität, die das Militär durch seine dezentralisierte Territorialstruktur ausübte, trotz seiner regimerehaltenden Funktion unter Suharto? Ausgehend von einem Prozess-orientierten Ansatz führt dieser Report bisherige Erfolge auf die Fähigkeit ziviler Akteure zurück, militärischen Widerstand gegen Reformen zu verringern. Dies gelang durch eine Kombination aus a) Kompensation, b) gezielter Personalauswahl und c) Überwachung über Medien und Zivilgesellschaft. Den Zivilisten gelang es zunächst durch Duldung weitgehender Autonomie im Bereich der Sicherheits- und Verteidigungspolitik das Militär zum Rückzug aus der Politik zu bewegen. Moderate Reformer konnten dabei gegen die Hardliner im faktionalisierten Militär in Stellung gebracht werden. Erst als der politisch geschwächte Präsident Wahid zu robusteren Maßnahmen greifen wollte und radikalere Reformer in Spitzenpositionen zu befördern suchte, widersetzte sich das Militär offen. Megawati gelang es durch gezielte Personalauswahl, die Arbeitsbeziehungen zum Militär wieder herzustellen. Weil sie auf Reformen verzichteten, waren Parlament und zivilgesellschaftliche Akteure gezwungen, ihren Forderungen nach weiteren Reformen selbst Nachdruck zu verleihen. Zum einen trugen sie dazu bei, den Reformprozess gründlicher zu überwachen. Angesichts der sich erholenden Wirtschaft konnten sie zum anderen der Militärführung zusätzliche Budgetmittel im Tausch gegen den Verzicht auf militärische Geschäftsaktivitäten und Organisationsautonomie anbieten. Auch Yudhoyono konzentrierte sich im Umgang mit der Militärführung auf die Auswahl loyalen Führungspersonals.

Ohne ein robusteres Vorgehen gegen den verbliebenen Widerstand stoßen zivile Reformbemühungen im Bereich der inneren Sicherheit und Militärreform jedoch an ihre Grenzen. Eine gezielte Personalauswahl ist mittlerweile weniger wirksam, weil die Streitkräfte an Einheit gewonnen haben. Die streckenweise sehr erfolgreichen Versuche, die Offiziere für ihren Verzicht auf eigenständige ökonomische Aktivitäten zu entschädigen, haben ohne institutionalisierte Sanktionsmechanismen nicht ausgereicht, das Militär auf der lokalen Ebene vollständig von nun unzulässigen Geschäften abzuhalten. Zu oft sind Militärangehörige noch in Menschenrechtsverletzungen verwickelt. Die verbliebenen Probleme zivil-militärischer Beziehungen geraten zudem in Wechselwirkungen mit anderen demokratischen Defekten.

Diese Wechselwirkungen müssen in Zukunft abgebaut werden und zivile Kontrolle muss weiter institutionalisiert werden, damit Indonesien auch nach der möglichen Wahl eines Präsidenten ohne militärischen Hintergrund und enge Loyalitätsbeziehungen zur Militärführung im Jahr 2014 seine demokratische Konsolidierung fortsetzen kann. Zwei institutionelle Hindernisse, die in den letzten Jahren entscheidend zur Stagnation des Reformprozesses beitrugen, müssten dafür zunächst abgebaut werden. Zum einen schränkt der konsensorientierte Gesetzgebungsprozess die Fähigkeit von Reformbefürwortern ein, auch gegen Widerstand einzelner Parlamentarier und des Militärs notwendige Gesetze zu verabschieden. Zum anderen ist die Kapazität und Effektivität ziviler Akteure im Sicherheitssektor in der öffentlichen Wahrnehmung noch immer schwach. So dominiert trotz wichtiger Reformfolge der indonesischen Polizei in der Öffentlichkeit nach wie vor das Bild eines korrupten und ineffektiven Apparats, der nicht hinreichend in der Lage ist, die öffentliche Ordnung zu sichern. Stärker noch als die Polizei leidet auch das restliche Rechts- und Justizsystem unter endemischer Korruption.

Weitergehende Reformen werden angesichts dieser Hindernisse nur möglich sein, wenn der Präsident die Schwäche des bisherigen Kontrollregimes erkennt und vor dem Ende seiner Amtszeit im kommenden Jahr auf weitere Reformschritte drängt. Internationale Partner haben die Möglichkeit diesen Prozess entlang dreier Achsen zu unterstützen: Erstens könnten sie durch Regierungskontakte gegenüber den zivilen Entscheidungsträgern in Indonesien die Notwendigkeit einer erhöhten Sanktionsbereitschaft gegenüber dem Militär deutlich machen. Gegenüber Angehörigen der indonesischen Streitkräfte sollten ausländische Partner betonen, dass ein Zuwachs an Transparenz und Zurechenbarkeit sowie eine höhere Bereitschaft zur Akzeptanz ziviler Disziplinarmaßnahmen mittelfristig zur Professionalisierung und Schlagkraft des Militärs beitragen. Der momentane Fokus auf eine Verbesserung technischer und personeller Kapazitäten greift zu kurz. Um die Reform zivilmilitärischer Beziehungen langfristig gegen Rückschritte abzusichern, sollten drittens internationale Geldgeber auch in Zukunft zivilgesellschaftliche Akteure in Indonesien bei der Koordination ihrer Aktivitäten unterstützen. Besonders die deutschen politischen Stiftungen könnten sich wieder stärker in diesem Bereich engagieren. Wenn die Menschenrechtsgruppen und akademische Verteidigungsexperten ihre zwischenzeitliche Uneinigkeit überwinden, könnten sie wie in der Vergangenheit einen wichtigen Beitrag dazu leisten, Militär und Zivilisten zu weiteren Reformen anzutreiben.

Inhalt

1.	Einleitung	1
2.	Zivile Kontrolle über das Militär	2
3.	Theoretische Überlegungen zur Reform zivil-militärischer Beziehungen	3
4.	Das Erbe zivil-militärischer Beziehungen 1945-1998	5
5.	Zivil-militärische Beziehungen nach 1998	8
5.1	Militärgeführte Reformen, 1998-2000	9
5.2	Von präsidentieller zu parlamentarischer Initiative, 2000-2004	12
5.3	Stagnierende Institutionalisierung, 2004-2012	16
6.	Demokratische Qualität und die Zukunft zivil-militärischer Beziehungen in Indonesien	21
6.1	Hoffnungsträger Zivilgesellschaft?	22
6.2	Der indonesische Gesetzgebungsprozess	23
6.3	Die Kapazität ziviler Sicherheitsakteure	24
7.	Schlussfolgerungen	26
	Literatur	30
	Abkürzungen	38

1. Einleitung

Unabhängig vom Regimetypp stellt das Militär in jedem politischen System potentiell einen bedeutenden Machtfaktor dar. Wegen der Ausstattung mit Kriegswaffen, hoher Disziplin und ihrer hierarchischen Struktur sind die Streitkräfte zu enormer Gewaltausübung fähig. Das zentrale Problem zivil-militärischer Beziehungen besteht in der Tatsache, dass genau diese Machtressourcen das Militär zu einer Gefahr für die zivile Führung eines Gemeinwezens machen. Dieses Problem muss prinzipiell jede Form politischer Herrschaft lösen, demokratisch wie autoritär. Es tritt aber wegen der normativen Anforderungen des Regimetypps und der Volatilität des demokratischen Prozesses in jungen Demokratien besonders in den Vordergrund (vgl. Croissant et al. 2013: 1; Mannitz 2012, Einleitung).

Indonesiens Demokratisierung ab 1998 resultierte in einer besonders zügigen und relativ weitgehenden Ausdehnung ziviler Kontrolle trotz schwieriger Ausgangsbedingungen. In den letzten Jahren schiefen die Reformen aber ein (vgl. etwa Mietzner 2012). Dieses Beispiel verspricht deshalb nicht nur wertvolle Einsichten für zukünftige Demokratisierungsprozesse, sondern kann auch zeigen, wie wichtig eine Reform ziviler Kontrolle für das allgemeine Demokratieniveau ist. Dieser Report stellt deshalb folgende Fragen:

1. Wie hat sich der Zustand ziviler Kontrolle in Indonesien seit der Demokratisierung verändert?
2. Wie lassen sich bisherige Reformenerfolge erklären?
3. Welche Auswirkungen hat der Status ziviler Kontrolle auf die Qualität der indonesischen Demokratie?
4. Wie stehen die Chancen auf weitergehende Reformen in der näheren Zukunft?

Die Beantwortung erfolgt in sechs Kapiteln. Die folgenden zwei Kapitel diskutieren das Problem ziviler Kontrolle in jungen Demokratien und präsentieren ein theoretisches Erklärungsmodell. Das vierte Kapitel untersucht zivil-militärische Beziehungen unter der autoritären Herrschaft Suhartos auf Institutionen, die zivile Reformen erschwert haben. Mit den Reformen seit der Demokratisierung beschäftigt sich das fünfte Kapitel gegliedert in drei Phasen: 1998-2000, 2000-2004 und 2004-2012¹. Im sechsten Abschnitt stellt der Report die Frage nach dem Einfluss ziviler Kontrolle auf die Qualität der indonesischen Demokratie und diskutiert zwei wichtige institutionelle Determinanten für zukünftige Reformen. Das Schlusskapitel bewertet die Ergebnisse aus empirischer und theoretischer Perspektive, versucht einen vorsichtigen Blick in die Zukunft und formuliert Empfehlungen zur Unterstützung des Reformprozesses an die internationalen Partner der indonesischen Regierung.

1 Die Phasen orientieren sich an qualitativen Veränderungen der abhängigen Variable, dem Ausmaß ziviler Kontrolle. Während die erste Phase vor allem durch den Abbau vieler politischer Prärogative des Militärs im demokratischen Prozess gekennzeichnet war, dehnte sich in der zweiten Phase die Kontrolle auch über Militärorganisation und innere Sicherheit aus. Die dritte Phase komplettierte den Rückzug des Militärs aus der Politik und die zivile Kontrolle über die innere Sicherheit verbesserte sich.

2. Zivile Kontrolle über das Militär

Zivile Kontrolle über das Militär ist in einer Demokratie nicht nur eine praktische Voraussetzung, die es gewählten Regierungen erlaubt, sich an der Macht zu halten, sondern normativ notwendig: Ohne zivile Kontrolle verfügen die demokratisch bestimmten Entscheidungsträger nur über eingeschränkte Möglichkeiten, ihr Mandat auszuüben. Militärputsche, Wahlmanipulation oder die Reservierung von Parlamentssitzen oder Kabinettsposten für das Militär beschränken ganz unmittelbar die Wirksamkeit demokratischer Wahlen. Darüber hinaus dürfen Entscheidungsträger, die aus freien gleichen und fairen Wahlen hervorgehen, in ihren Entscheidungsmöglichkeiten nicht durch militärische Widerstände oder reservierte Domänen eingeschränkt oder vom Militär erpressbar sein (Stepan 1988; Valenzuela 1992). Von dieser Einsicht her kommend lässt sich zivile Kontrolle definieren als „diejenige Verteilung von Entscheidungsmacht, in der Zivilisten die ausschließliche Autorität besitzen, über nationale Politiken und deren Implementierung zu entscheiden. In einem Zustand ziviler Kontrolle können Zivilisten sich frei entscheiden, Entscheidungskompetenzen und die Implementation bestimmter politischer Inhalte an das Militär zu delegieren, während das Militär außerhalb dieser von den Zivilisten definierten Bereiche über keinerlei Entscheidungskompetenzen verfügt. Zudem sind es ausschließlich Zivilisten, die entscheiden, welche politischen Programme oder Aspekte politischer Programme das Militär implementiert und Zivilisten bestimmen auch über die Grenze zwischen politischer Entscheidungsfindung und Implementation“ (Croissant et al. 2010: 955; Übersetzung PL)².

Zivile Kontrolle erstreckt sich über fünf Entscheidungsbereiche, in denen ihre Intensität und Form variiert (vgl. hierzu auch Stepan 1988: 93). Diese Bereiche sind:

1. Politische Führerauswahl. Das Ausmaß ziviler Kontrolle über diesen Entscheidungsbereich hängt davon ab, ob das Militär systematisch oder punktuell Einfluss auf den Wahlprozess oder die Besetzung politischer Ämter nimmt, so dass freie Partizipation oder Wettbewerb eingeschränkt sind. Eine Beeinflussung von Wahlergebnissen oder Wahlkampf beeinträchtigt zivile Kontrolle ebenso wie das Vorhandensein garantierter Sitze für das Militär oder die Absetzung der gewählten Regierung.
2. Politische Inhalte. Dieser Entscheidungsbereich umfasst Entscheidungen über politische Inhalte, die nicht Teil der inneren Sicherheit, der Verteidigungspolitik oder der Militärorganisation sind. Zivile Kontrolle über diesen Bereich ist eingeschränkt, wenn das Militär Einfluss auf die Verteilung oder den Umfang des zivilen Haushalts nimmt, politische Entscheidungen von der Diskussion ausschließt oder ihre Umsetzungen durch die Ministerien oder andere Organisationen beeinflussen kann.
3. Innere Sicherheit. Während das Militär in vielen Staaten eine Rolle in der Aufrechterhaltung der inneren Sicherheit spielt, kann zivile Kontrolle in diesen Fällen nur dann

2 Der vorliegende Report basiert zum Teil auf dem Ansatz und den Ergebnissen des DFG-geförderten Forschungsprojekts „Demokratische Transformation und zivile Kontrolle des Militärs in Asien“ am Institut für Politische Wissenschaft der Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg unter der Leitung von Prof. Dr. Aurel Croissant.

- als gegeben gelten, wenn Zivilisten über die Aufgabenteilung zwischen zivilen Sicherheitskräften und dem Militär bei der Aufstands- und Terrorismusbekämpfung ebenso entscheiden wie in der alltäglichen Rechtsdurchsetzung und Grenzsicherung. Dies macht üblicherweise die Existenz einer unabhängigen Polizei und eines zivilen Geheimdienstes notwendig, damit Zivilisten über alternative Organe und Informationen verfügen, auf deren Basis sie ihre Entscheidungen treffen können. Bei konkreten Einsätzen müssen Zivilisten zudem die Reichweite, Dauer, Intensität und Häufigkeit militärischer Einsätze in diesem Bereich bestimmen und ausreichend überwachen können.
4. Nationale Verteidigung. Dies ist die Kernkompetenz des Militärs. Die Beteiligung des Militärs an Entscheidungen in diesem Bereich ist selbst in etablierten Demokratien stärker ausgeprägt als in den vorigen Bereichen. Allerdings ist auch hier zivile Kontrolle nur gegeben, wenn zivile Entscheidungsträger über Letztentscheidungskompetenz in allen Fragen der Verteidigungspolitik und des Einsatzes oder der Verlegung von Streitkräften verfügen. Auch hier müssen ausreichende Überwachungskapazitäten bestehen.
 5. Militärorganisation. In diesem am engsten mit dem institutionellen Interesse des Militärs verwobenen Teilbereich ist zivile Kontrolle dann gegeben, wenn Zivilisten prinzipiell über den Aufbau, die Organisation und die Ausstattung des Militärs, inklusive Umfang und Verteilung des Militärbudgets sowie über Rüstungsbeschaffungen entscheiden. Auch die Grundlinien der Militärdoktrin und der militärischen Ausbildung müssen Zivilisten festlegen. Besonders zentral ist die Möglichkeit, über die Besetzung mindestens der leitenden Ränge im Militär zu entscheiden.

Während dieses Konzept ziviler Kontrolle auch fragt, über wie viele institutionelle Prärogativen das Militär verfügt oder wie sehr es zivile Entscheidungen informell herausfordert, legt es besonderen Wert auf den Ausbau ziviler Institutionen zur Kontrolle des Militärs in den Bereichen 3 bis 5. Nur wenn Zivilisten Kapazitäten und Kompetenzen zur Politikformulierung und Überwachung des Militärs entwickelt haben, können sie die Kontrolle über die Streitkräfte auch dann behalten, wenn sie politisch geschwächt sind oder besonderen Herausforderungen gegenüberstehen.

3. Theoretische Überlegungen zur Reform zivil-militärischer Beziehungen

Zivilisten haben in einer Demokratie neben den machtpraktischen Implikationen auch einen normativen Anreiz, zivile Kontrolle durchzusetzen. Demgegenüber ist theoretisch anzunehmen, dass das Militär unter sonst gleichen Bedingungen ein Mehr an politischer Autonomie einem Weniger vorzieht. Angesichts seines umfassenden technischen und organisatorischen Machtpotentials, stellt dies schon unter günstigen Voraussetzungen ein Problem für zivile Reformer dar (vgl. Pion-Berlin 2011; Finer 1962; Feaver 1996).

Im Kontext einer Demokratisierung kommt ein weiteres Problem dazu: Um nach einer demokratischen Transition das Ausmaß ziviler Kontrolle zu vergrößern, müssen Zivilisten nicht nur neue Institutionen schaffen, sondern auch alte formale und informelle Institutionen reformieren oder sogar beseitigen. Institutionelle Arrangements haben häufig Umverteilungseffekte auf Machtressourcen. Profitieren Reformgegner von dieser Um-

verteilung, können sie die zusätzlichen Ressourcen nutzen, um die Institution gegen Veränderungen zu verteidigen (vgl. Etzioni 1975: 16; Thelen 2003: 211; Mahoney 2000: 517-26). Wenn eine existierende Institution die Machtressourcen des Militärs vergrößert, erhöht das zugleich seine Neigung und Fähigkeit, sich zivilen Reformversuchen zu widersetzen. Die institutionelle Konfiguration zivil-militärischer Beziehungen im autoritären Regime muss daher nicht nur untersucht werden, weil sie über das Ausmaß des Reformbedarfs im Vergleich zum demokratischen Ideal entscheidet, sondern auch, weil sie die Fähigkeit des Militärs beeinflusst, sich den Reformen zu widersetzen. Zivilisten, die trotz dieser Hemmnisse Reformen wünschen, müssen offenen militärischen Widerstand durch geschicktes strategisches Handeln verhindern (vgl. Croissant 2013: 2). Verschiedene Möglichkeiten sind denkbar:

Zwangsstrategien erhöhen die Kosten des Militärs für dessen Widerstand. Dazu können Zivilisten subversive Offiziere oder militärische Faktionen durch Entlassung aus dem Militärdienst, Degradierung oder Auferlegung anderer Strafen sanktionieren (*Bestrafung*). Eine zweite Möglichkeit ist die Schaffung einer zivilen Ausgleichsmacht zum Militär oder innerhalb des Militärs. Falls es zu offenem Widerstand gegen Reformschritte kommt, verfügt die Regierung über einen Agenten, der sich dem Militär notfalls physisch in den Weg stellen kann (*Gegenmachtbildung*). Eine dritte Möglichkeit stellt die Etablierung von Überwachungs- und Informationskanälen dar (*Überwachung*). Wenngleich dies dem Militär im Falle von Fehlverhalten keine unmittelbaren Kosten verursacht, erhöht sich die Wahrscheinlichkeit, dass Zivilisten es aufdecken, so dass Strafen wahrscheinlicher werden. Gemeinsam ist allen Machtstrategien, dass sie die Androhung oder Anwendung von Zwang umfassen und tief in das Militär als Organisation eingreifen (vgl. Trinkunas 2005: 4).

Legitimierungsstrategien zielen dagegen darauf ab, die Ziele und Präferenzen des Militärs zu verändern, um die Wahrscheinlichkeit zu verringern, dass es sich zivilen Wünschen widersetzt. Zwei Möglichkeiten bieten sich dabei: Zum einen können Zivilisten bei der Auswahl des Führungspersonals auf bestimmte Eigenschaften wie die politische Gesinnung oder Ansichten zum Thema zivile Kontrolle achten (*gezielte Personalauswahl*). Während die Kosten dieser Strategie häufig gering sind, besteht ein gewisses Risiko das Offizierskorps zu politisieren. Eine zweite Möglichkeit ist, durch geeignete Ausbildung ein ideologisch kompatibles Militär von Grund auf neu zu errichten, indem Normen ziviler Kontrolle und die Vermittlung demokratischer Einstellungen zum Teil des Militärakademie-Curriculums gemacht werden (*Sozialisation*). Während beide Strategien auf Zwang verzichten, dringen sie relativ weit in die Organisationsstruktur des Militärs ein.

Kompensationsstrategien schließlich versuchen, positive Anreize für das Militär zu setzen, die zivilen Reformvorhaben nicht zu behindern und auf vorhandene Prärogative oder politische Interventionen zu verzichten. Eine Möglichkeit dafür ist die Verteilung von finanziellen oder materiellen Vorteilen an das Militär als Institution oder individuelle Soldaten (*Beschwichtigung*). Auch die Zusicherung von Autonomie in einem Entscheidungsbereich im Tausch gegen die Akzeptanz ziviler Kontrolle in einem anderen Entscheidungsbereich oder der Verzicht auf die Verfolgung zurückliegender Menschenrechtsverletzungen (*Duldung*) sind typische Kompensationsstrategien. Eine dritte Möglichkeit ist es, dem Militär gegenüber symbolische Wertschätzung zum Ausdruck zu

bringen und soziale Gratifikation zu erzeugen. Auch die Schaffung neuer und prestigeträchtiger Rollen für das Militär, wie etwa Peacekeeping-Aufgaben, kann in diesen Bereich fallen (*Wertschätzung*). Alle Kompensationsstrategien verzichten auf Zwang und tiefes Eindringen in den militärischen Apparat und können tendenziell opportunistisches Verhalten im Militär fördern. Durch die Gewährung von Autonomie in der Verteidigungspolitik oder Militärorganisation kann *Duldung* zudem neue geschützte Domänen für das Militär schaffen (Loveman 1994).

Robuste Strategien, also jene, die tiefer ins Militär eindringen und eine Zwangskomponente haben, versprechen zivilen Reformern unter idealen Bedingungen die besseren Erfolgchancen. Zivilisten müssen zu ihrem Einsatz aber über ausreichende politische Ressourcen verfügen. Sie benötigen ein gewisses Zwangspotential, um das Militär *bestrafen* zu können; brauchen Zugang zu Informationen über das Militär, um *Überwachung* zu ermöglichen; müssen machtvoll Alliierte identifizieren, um sie als *Gegenmacht* in Position bringen zu können. Auch Legitimierungsstrategien funktionieren nicht immer: Zivilisten müssen über die notwendigen Kompetenzen verfügen, um gezielt das Führungspersonal des Militärs auszutauschen oder die Inhalte der Soldatenausbildung zu beeinflussen. Auch wenn das hier präsentierte Erklärungsmodell die konkreten Handlungen ziviler Entscheidungsträger in den Fokus stellt, spielen die Voraussetzungen eine wichtige Rolle (vgl. Croissant et al. 2013: 2): Ohne geeignete strukturelle, institutionelle und normative Ressourcen kann der Einsatz bestimmter Strategien für die Zivilisten sogar kontraproduktiv sein. Diese Wechselwirkung illustriert der vorliegende Report im vierten Abschnitt mit Hilfe von Fallstudien, die an einem Beispiel aus jeder Reformphase aufzeigen, wie im konkreten Fall Strategien und Ressourcen zusammenwirkten, um das Ausmaß ziviler Kontrolle zu beeinflussen. Es wird zudem deutlich werden, dass Zivilisten gegenüber dem Militär häufig auf einen Strategiemix zurückgreifen.

4. Das Erbe zivil-militärischer Beziehungen 1945-1998

Vor der Analyse des eigentlichen Demokratisierungsprozesses steht zunächst die Frage, ob die existierenden Institutionen zivil-militärischer Beziehungen zum Zeitpunkt des Regimewechsels die relative Machtverteilung zwischen Zivilisten und Militär beeinflussten.

Die Wurzeln des indonesischen Militärs reichen zurück in die niederländische Kolonialära und den anschließenden Unabhängigkeitskampf (1945-1949). Die Nationalen Streitkräfte Indonesiens (seit 1999 wieder: TNI, von 1962-1999: Streitkräfte der Republik Indonesiens, ABRI)³ blieben seitdem stets ein wichtiger politischer Akteur. Nachdem die

3 Arme, Marine und Luftwaffe Indonesiens wurden nach der Unabhängigkeit kollektiv als Nationale Streitkräfte Indonesiens (TNI) bezeichnet, gemeinsam mit der Polizei 1962 allerdings unter ein einheitliches Kommando gestellt und in Streitkräfte der Republik Indonesien (ABRI) umbenannt. Nachdem die nationale Polizei (Polri) im April 1999 wieder von den drei genuin militärischen Teilstreitkräften getrennt wurde, nahm die Organisation als Zeichen der Abwendung von autoritären Praktiken nach der Suhartozeit auch den traditionellen Namen wieder an.

Streitkräfteführung anfänglich den Schwenk des indonesischen Unabhängigkeitspräsidenten Sukarno von der parlamentarischen Demokratie hin zur autoritären „Gelenkten Demokratie“ 1957 begrüßt und unterstützt hatte, zerbrach diese Allianz, als seine Politik zunehmend linkere Tendenzen aufwies. Nach einem gescheiterten Putschversuch linker Luftwaffenoffiziere am 30. September 1965, der vom übrigen Militär abgewendet wurde, übernahm Generalmajor Suharto die politische Führung (Ricklefs 2008: 338). Nachdem er Sukarno 1967 auch offiziell als Staats- und Regierungschef abgelöst hatte, wurde neben dem Präsidenten und der Bürokratie das politisch aktive Militär Bestandteil der „Pyramide der Neuen Ordnung“ (Liddle 1985: 71). Es sorgte für die Sicherung des Regimes und trug zur Überwachung der Bevölkerung und Unterdrückung von Widerstand bei. War das Militär als Organisation anfänglich über alle fünf Entscheidungsbereiche zivil-militärischer Beziehungen hinweg äußerst einflussreich (vgl. S. 2), band Suharto mit fortschreitendem Alter des Regimes führende Offiziere in sein Patronagesystem ein, so dass Individuen auf Kosten des Gesamtmilitärs an Einfluss gewannen. So transformierte sich die Neue Ordnung von „militärischer Dominanz zu autoritärem Personalismus“ (vgl. Slater 2010). Gleichzeitig verwandelte Suharto die existierenden Institutionen zivil-militärischer Beziehungen in eine Art Franchise-System (McLeod 2008: 200): Offiziere waren zur Förderung der eigenen Karriere gezwungen, Zugang zu politischen und ökonomischen Ressourcen zu erlangen, um ihre Vorgesetzten für Beförderungen bezahlen zu können. Einmal befördert, forderten sie ihrerseits von den Untergebenen Zahlungen, die dann der Bezahlung für weitere Beförderungen dienten. Die individuelle Jagd nach Renten wurde damit zum zentralen militärischen Interesse und faktionalisierte die Militärführung im Kampf um die besten Verbindungen zur Herrschaftsclique.

Dies betraf auch die dauerhafteste Institution zivil-militärischer Beziehungen: Etwa die Hälfte der indonesischen Armee ist als Teil der sogenannten Territorialstruktur in einem Netzwerk von größeren und kleineren Militärposten über den Archipel verteilt. Dies spiegelt von der Provinz- über die Regional-, Distrikt- und Subdistriktebene die zivile Verwaltungsstruktur bis herab auf die Dorfebene wider. Ursprünglich erlaubte das der Armee, einen zermürbenden Guerillakrieg gegen die niederländischen Kolonialherren von ruralen Widerstandsnestern aus zu führen (Lowry 1996: 60). Später nutzte das Militär dieses Wehrkreissystem auch, um die Regimesicherheit und öffentliche Ordnung zu erhalten und Separatisten oder politische Oppositionsbewegungen auf lokaler Ebene zu unterdrücken (Crouch 1988: 223). Territoriale Einheiten mussten den Großteil ihres Budgets durch autonome Geschäftsaktivitäten erwirtschaften und Beförderungen hingen oft davon ab, wie gut Kandidaten darin waren, ausreichende Mittel zu generieren (Mietzner 2009b: 48; Mahroza 2009: 51). Offiziere wie einfache Soldaten wurden so in illegale Aktivitäten wie Schutzgelderpressung, Schmuggel oder Glücksspiel hineingezogen (Hadiz 2010: 74).

Auch die Entsendung von Militärs in die Verwaltung ordnete sich dieser Logik unter, nachdem sie anfänglich vor allem deren Schwäche nach den Säuberungen von 1965/66 kompensieren sollte (Said 2006: 92)⁴. Den Ausbau militärischen Einflusses in Politik und

4 Während zum Ende der Suhartozeit weniger als 7000 Offiziere auf zivile Posten abgeordnet waren, hatte von ihnen ein überproportionaler Anteil Führungspositionen (Said 2006: 92).

innerer Sicherheit legitimierte das Regime mit einer „Doppelfunktionsdoktrin“, die dem Militär neben der traditionellen Verteidigung des Landes gegen innere und äußere Feinde auch soziopolitische Aufgaben zuwies (Honna 2003: 3ff). Als Teil der soziopolitischen Funktion beteiligten sich lokale Einheiten am Bau von Entwicklungsprojekten wie Dämmen oder Straßen oder sammelten für öffentliche Bauprojekte Spenden bei Geschäftsleuten. Besonders sichtbar war ab 1980 die Kampagne „ABRI betritt das Dorf“, in deren Rahmen Soldaten vor Ort Brunnen und Brücken reparierten, Moscheen, Kirchen oder Kliniken errichteten sowie Indoktrinationskurse in der Staatsphilosophie Pancasila durchführten, um das Image der Streitkräfte aufzupolieren (Ricklefs 2008: 374). Als Koordinatoren für diese Aufgaben und die politische Überprüfung von Kandidaten für Posten in Lokalregierungen schuf das Militär eine Abteilung für soziopolitische Aufgaben in der ABRI-Zentrale.

Während Indonesien zur Zeit der „Neuen Ordnung“ praktisch keine Gefahr von außen oder durch kommunistische Aufstände im Inneren drohte, hatte das Regime durchgängig mit separatistischen Bestrebungen und politischen Oppositionsbewegungen zu kämpfen (Anwar 1998). Im Gegensatz zur relativen Autonomie ABRI bei der Niederschlagung regionaler Aufstandsbewegungen wie in Aceh und Osttimor, behielt Suharto durchgängig die Kontrolle über die Niederschlagung der politischen Opposition⁵. Offiziere, die Befehle in diesem Bereich zu langsam oder zurückhaltend umsetzten, wurden auf weniger einflussreiche Posten versetzt oder der Präsident enthielt ihnen die nach der Pensionierung sonst üppig verteilten zivilen Patronageposten vor (Jenkins 1984: 183; Lowry 1996: 211). Trotz dieser Einschränkungen blieb ABRI wegen seines Einflusses über die Bürokratie und Suhartos Abhängigkeit von militärischer Zwangsgewalt eine wichtige politische Kraft.

Um das verbliebene politische Potential des Militärs auf nationaler Ebene besser einhegen zu können, schuf der Präsident sehr erfolgreich ein institutionelles Gleichgewicht zwischen der Militärfraktion im Parlament und den Soldaten in der Führung der Regimepartei Golkar: Zwischen 1971 und 2004 wurden zwischen 7,6% (1999-2004) und 20% (1987-1997) der Sitze im Volksrepräsentationsrat (DPR), dem indonesischen Unterhaus, nicht bei Wahlen vergeben, sondern waren für aktive Militärs reserviert. Zusätzlich hatte das Militär über die ABRI-Fraktion in der Golkarpartei auch Einfluss auf deren zivile Parlamentsfraktion⁶. Die Regimepartei war ursprünglich als gemeinsames Einflussvehikel für Militär und Bürokratie geschaffen worden. Nachdem Suharto die Golkar-Führung ab Ende der 1980er mit Zivilisten besetzt hatte, war das Militär ohne zivile Unterstützung nicht mehr in der Lage, politischen Einfluss auszuüben (Tomsa 2008: 39). Lediglich auf der lokalen Ebene verfügte das Militär noch über großen Einfluss und bedeutsame Autonomie (Warren/McCarthy

5 Die Niederschlagung von Protesten gegen die wirtschaftliche Einflussnahme Japans 1974 (Crouch 1988: 314f), eine Welle muslimischen Aktivismus, die 1984 im Tanjung Priok Massaker mündete (Friend 2003: 190f), oder die Unterdrückung einer rebellischen Oppositionspartei 1996 (Aspinall 2005: 178) sind die sichtbarsten Beispiele.

6 Das indonesische Oberhaus, die Beratende Volksversammlung (MPR) bestand bis 2004 aus den Mitgliedern der DPR und zahlreichen vom Präsidenten ernannten Repräsentanten „Funktionaler Gruppen“. Das Militär, ebenfalls eine „Funktionale Gruppe“ in der Logik der „Neuen Ordnung“, erhielt so zusätzliche reservierte Sitze in der MPR.

2009: 234), zumal Suharto sich am unteren Ende der militärischen Rangfolge nicht mehr in Beförderungen einmischte. Territoriale Kommandoposten, ein Netzwerk von Offizieren im Innenministerium sowie die lokalen Geheim- und Sicherheitsdienste wachten über die Besetzung lokaler Regierungsposten. Das Militär konnte dadurch leicht eigenes Personal auf Machtpositionen in der dezentrierten Verwaltung rekrutieren (Mahroza 2009: 52) sowie Distriktvorsitzende und Gouverneure aus den Reihen des Militärs koordinieren (Mahroza 2009: 49, 124-129).

Drei Institutionen zivil-militärischer Beziehungen überstanden zunächst den Umbruch von 1998: das Patronagesystem, die soziopolitische Funktion des Militärs und die Territorialstruktur. Suhartos Patronagevergabe und eine Politik des „Teile-und-Herrsche“ hatte das Militär tief faktionalisiert. Während das Militär zwar als Institution wegen seiner Instrumentalisierung als Repressionswerkzeug in der Bevölkerung kaum als eigenständige Kraft angesehen wurde, hatte die langjährige Verbreiterung militärischer Aufgaben zu einer weitgehenden Akzeptanz seiner sozio-politischen Funktion und der breiten Rolle in der inneren Sicherheit geführt (Honna 2003). Militärischer Einfluss über das politische Zentrum der politischen Führerauswahl und politischen Inhalte wurde aber ausschließlich individualisiert von Suhartos Kumpanen in der Militärführung ausgeübt. Obwohl sich das Militär auf der lokalen Ebene einigen politischen Einfluss durch die Territorialstruktur erhalten hatte, nutzte es sein ökonomisches und Zwangspotential häufig vor allem als Verhandlungsmasse im Aufstieg in der Patronagepyramide, die spätestens ab Ende der 1980er die institutionelle Machtbalance der „Machtpyramide der Neuen Ordnung“ ersetzt hatte. Suharto hielt das System an der Spitze zusammen.

5. Zivil-militärische Beziehungen nach 1998

Suhartos System autoritärer Kontrolle zeigte seine Schwächen, als die Asienkrise Indonesien 1997 erfasste. Angesichts sozialer und politischer Unruhen plädierten militärische Hardliner zunächst dafür, gewaltsam gegen die Demonstranten vorzugehen (vgl. etwa Friend 2003). Schließlich appellierte aber neben der Golkar- auch die Militärführung unter General Wiranto an Suharto, den Weg für Reformen durch seinen Rücktritt freizumachen (Mietzner 2009b: 126; Lee 2009). Suharto gab schließlich nach: Am 21. Mai 1998 begann mit der Übertragung der politischen Macht an Vizepräsident Bahrudin Jusuf Habibie die als Reformasi-Ära bekannte Demokratisierungsphase. Habibie musste nun die indonesische und internationale Öffentlichkeit davon überzeugen, dass er willens und in der Lage war, schmerzhaft ökonomische Reformen durchzuführen und Indonesien mit der Entmachtung der alten Regimeelite – inklusive des Militärs – auf die Demokratie vorzubereiten. Zugleich musste er das Militär dazu bringen, diese Reformen zu akzeptieren und gleichzeitig die Sicherheitslage zu beruhigen.

5.1 Militärgeführte Reformen, 1998-2000

Die erste Reformphase begann nach der Machtübernahme Habibies im Mai 1998. Sowohl Habibie als auch sein Nachfolger Abdurrahman Wahid initiierten wichtige Reformen in Zusammenarbeit mit moderaten und reformistischen Offizieren im Militär. Obwohl Habibie sich vor allem darauf verließ, dass das Militär sich selbst reformierte, verringerte sich nach dem völligen Zusammenbruch des personalisierten Kontrollregimes Suhartos in einigen Entscheidungsbereichen der militärische Einfluss beträchtlich. Wahid setzte dieses vorsichtige Vorgehen fort, forderte ab Mitte 2000 aber erfolgreich weitreichendere Reformen.

Politische Führerauswahl

Der Bereich der politischen Führerauswahl erfuhr die größten Verbesserungen ziviler Kontrolle. Nachdem Golkar seine institutionelle Verbindung zum Militär gelöst hatte, konnten die Parlamentswahlen 1999 ohne die sonst üblichen Eingriffe des Militärs zur Mehrheitsbeschaffung stattfinden. Der Urnengang wurde zum ersten Mal seit Jahrzehnten als frei und fair bewertet (Tomsa 2008: 74). Mit der Wahl verlor das Militär auch die Hälfte seiner verbliebenen Sitze im DPR. Trotz der Reduktion verletzten die verbliebenen TNI-Mitglieder allerdings bei der indirekten Präsidentschaftswahl durch die Beratende Volksversammlung (MPR), das indonesische Oberhaus, die von der Militärführung zugesagte politische Neutralität: Gemeinsam mit den übrigen Parteien lehnten sie eine Bestätigung Habibies im Präsidentenamt ab und verhalfen später Abdurrahman Wahid, dem Kandidaten der gemäßigten Opposition, durch ihre Stimmen zu einem knappen Wahlsieg (Honna 2003: 174ff). Auf lokaler Ebene stärkte die mit der Demokratisierung beschlossene Dezentralisierung dank der Territorialstruktur zunächst den Einfluss des Militärs auf die Führungsauswahl (Mietzner 2009b: 204). Aktive oder pensionierte Offiziere behielten viele Gouverneurs- und Distriktvorsteherposten. Auch die Militärfraktionen in den Provinz- und Lokalparlamenten wurden lediglich verkleinert, blieben aber bestehen (Mietzner 2009b: 202). Während der Wettbewerb um politische Ämter demnach noch nicht vollständig unter ziviler Kontrolle war, schwächte das neue Autonomiegesetz die zentrale Koordinierung militärischer Amtsinhaber, indem es die von uniformierten Mitarbeitern des Innenministeriums durchgeführte Überprüfung potentieller Kandidaten abschaffte (Mahroza 2009: 130).

Politische Inhalte

Das Militär verlor ebenfalls einen Teil seiner Kontrolle über politische Inhalte. Zwar gehörten pensionierte und – bis Ende 1999 – aktive Militärangehörige sowohl Habibies als auch Wahids Kabinetten nicht nur auf sicherheitsrelevanten Posten an⁷, militärische Minister implementierten aber gewöhnlich ohne Widerstände die von Habibie beschlossenen Reformen (Miller 2009: 16). Offiziere auf Verwaltungsposten konnten diese behalten, wenn sie permanent den Dienst quittierten. Mehr als zwei Drittel der Offiziere nahm dieses Angebot an, um sich bessere Bezahlung und Karrierechancen im Vergleich mit einem noch immer

⁷ Insgesamt waren 11,5% der Kabinettsmitglieder unter Habibie aktive oder ehemalige Militärs, unter Wahid hatten sogar 13,7% einen militärischen Hintergrund (Croissant et al. 2013: 102).

krisengeschüttelten Privatsektor zu erhalten (Rinakit 2005: 153). Offiziere in der Territorialstruktur verfügten auch nach der offiziellen Abschaffung der Doppelfunktionsdoktrin 1999 zunächst weiter über bedeutenden Einfluss auf soziopolitische Inhalte (Honna 2003: 154). Erste Untersuchungen zu militärischen Menschenrechtsverletzungen, die das Parlament initiierte, blieben angesichts militärischer Widerstände folgenlos (Miller 2009: 20).

Innere Sicherheit

Das Militär dominierte zunächst weiter den Bereich der inneren Sicherheit. So waren mit Verteidigungs-, Innen- sowie dem Koordinierenden Ministerium für Sicherheit und Politik alle sicherheitsrelevanten Ministerien unter der Kontrolle pensionierter Offiziere, und können bis heute aktive Militärs beschäftigen (vgl. Editors 1999: 143). Selbst die Ernennung des ersten zivilen Verteidigungsministers unter Wahid hatte begrenzte Auswirkungen auf zivile Kontrolle, da die meisten Ministerialbeamten noch immer Uniform trugen und die militärische Kommandogewalt vom Präsidenten direkt über den TNI-Kommandeur ausgeübt wird. Dies beschränkt seine Zuständigkeit auf die Beschaffung und Verwaltung von Wehrkapazitäten und belässt die Einsatzkontrolle bei der Militärführung. Die Ausgliederung der Polizei aus dem ABRI-Verband im April 1999 hingegen war ein wichtiger Schritt, um die zivile Kontrolle über die Verbrechensbekämpfung auszuweiten. Die wachsende Zahl von Akteuren im Sicherheitsbereich erhöhte zugleich den Einfluss des Koordinierenden Ministers für Sicherheit und Politik, der traditionell ein ehemaliger Militär ist. Trotz einiger symbolischer Gesten wegen vergangener Menschenrechtsverletzungen widersetzte sich TNI zudem der Implementation ziviler Friedensinitiativen (Miller 2009: 21). In Osttimor begann das Militär entgegen Habibies Befehlen mit Hilfe regierungsnaher Milizen eine Kampagne der verbrannten Erde, nachdem die Bevölkerung in einem Referendum 1999 für die Unabhängigkeit gestimmt hatte (Moore 2001: 41; Robinson 2010). Der Präsident musste schließlich Unterstützung bei den Vereinten Nationen anfordern, um die Situation unter Kontrolle zu bringen (Habibie 2009: 233). Wahid strebte eine versöhnliche Politik gegenüber den Krisenregionen Aceh und Papua an, TNI setzte seine Operationen dort aber uneingeschränkt fort (Liddle 2001: 214).

Nationale Verteidigung und Militärorganisation

Indonesische Verteidigungspolitik war lange von Prioritäten der inneren Sicherheit überschattet worden (Anwar 1998) und blieb auch während der frühen Reformasiperiode von marginaler Bedeutung, dabei aber vollständig unter militärischer Kontrolle. Habibie vermied abgesehen vom präsidentiellen Beförderungsprivileg zudem jegliche Einflussnahme auf die Militärorganisation (Editors 2000: 127), so dass alle Reformen dieser Phase vollständig vom Militär verantwortet waren (Honna 2003).

Strategien und Ressourcen

Als nicht gewählter Übergangspräsident ohne demokratische Legitimität oder Massenunterstützung war Habibie zunächst gezwungen, auf jegliche Einmischungen in die Angelegenheiten des Militärs zu verzichten, um sich dessen Loyalität zu sichern (Miller 2009: 17). Er machte deshalb auch kaum Versuche, robuste Kontrollstrategien einzusetzen und duldete eigenständige Reformschritte im Tausch gegen Reformen im politischen Zentrum. Im

Gegenzug gewährte der TNI-Kommandeur dem Präsidenten in politischen Krisen militärischen Rückhalt. Ohne großen Einsatz anderer Ressourcen gelang es Habibie so, ein gewisses Ausmaß an ziviler Kontrolle und militärischer Reformen zu befördern. Moderate und radikale Reformer im Militär teilten die Ansicht, dass TNI sich aus dem politischen Zentrum zurückziehen und einem „Neuen Paradigma“ zivil-militärischer Beziehungen ohne direkten Einfluss auf die Politik folgen sollte. In diesem Punkt bildeten sie gegenüber der verbliebenen Hardlinerfraktion eine geeinte Front (vgl. Fallstudie 1).

Fallstudie 1: Tauschgeschäft zwischen Habibie und Wiranto

Nach Habibies Machtübernahme im Mai 1998 setzten sich trotz der Freude über das Ende der Suharto-Diktatur die Proteste der radikaleren Oppositionsgruppen fort. Die Demonstranten forderten eine strafrechtliche Verfolgung Suhartos und unmittelbare Neuwahlen. Der neue Präsident musste sich deshalb einerseits gegenüber den internationalen Geldgebern als Agent von Erneuerung und Reform präsentieren, war aber andererseits auf die Unterstützung des Militärs angewiesen, um die Massenproteste und damit den Liberalisierungsprozess unter Kontrolle zu halten.

Der Oberkommandierende der Streitkräfte, General Wiranto, brauchte Habibie als Verbündeten, um seine Position in der Militärführung gegenüber konkurrierenden Faktionen zu sichern. Insbesondere der Kommandeur der strategischen Reserve (Kostrad), General Prabowo, der für Gewalt im Umfeld des Regimewechsels verantwortlich gemacht wird, stellte für ihn eine Bedrohung dar (Honna 2003: 162). Unmittelbar nach Habibies Amtseinführung hatte Prabowo diesen genötigt, einen seiner Verbündeten zum neuen ABRI-Kommandeur und ihn selbst zum Stabschef der Armee zu ernennen. Auf Wirantos Vorschlag sanktionierte Habibie Prabowo und einige seiner Vertrauten, indem er sie auf Posten ohne direkte Kontrolle über Truppen versetzte. Die Kontrolle über Beförderungen an der Militärspitze – ein Erbe der Suhartozeit – gab Habibie in dieser Situation die Möglichkeit durch selektive Sanktionen gleichzeitig die Militärspitze mit moderaten Offizieren zu besetzen.

Im Gegenzug für die „Ent-Prabowo-isierung“ der Militärspitze durch den Präsidenten (Honna 2003: 163), stärkte Wiranto Habibies Position gegenüber den alten Regimeeliten. Die erste Gelegenheit kam im Juli 1998 während eines Sonder-Parteitagess zur Wahl eines neuen Parteivorsitzenden für Golkar. Wiranto befahl den Militärangehörigen in der Partei, für Habibies Kandidaten zu stimmen, statt den Kandidaten der Anhänger Suhartos zu unterstützen (Hafidz 2006: 121). Ein zweites Mal musste Habibie zum Schutz einer MPR-Sondersitzung im November auf militärische Unterstützung zurückgreifen. Das Militär setzte dazu eine Reihe inoffizieller Milizgruppen aus dem ganzen Land ein, die sogenannten „Freiwilligen Öffentlichen Sicherheitskräfte“ (Pamswakarsa), die die demonstrierenden Studenten in gewaltsame Auseinandersetzungen verwickelten (Friend 2003: 397; Porter 2002).

Zwar musste die Militärführung wegen harscher öffentlicher Kritik an diesem Vorgehen eine Halbierung ihrer Parlamentsfraktion hinnehmen (Hafidz 2006: 122), Habibie gewährte der TNI-Führung zum Ausgleich aber die Federführung in der Militärreform und verzichtete auf eigene Initiativen (Mietzner 2009b: 201). Der Präsident rechnete damit, dass die Streitkräfte ihren politischen Einfluss reduzieren würden. Schon in der Mitte der 90er Jahre hatte sich ein Kreis reformbereiter Offiziere gebildet. Deren „Neues Paradigma“ sah vor, dass das Militär in Zukunft nur noch indirekten Einfluss auf politische Entscheidungen nehmen würde (Honna 2003: 166). Die Umstrukturierung zivil-militärischer Beziehungen der ersten Phase folgte zunächst bis zum Wortlaut den Vorschlägen dieser Gruppe reformbereiter Offiziere.

Trotz der politischen Kuhhandel, denen Wahid seine Wahl ins Präsidentenamt verdankte und die ihm politische Schulden einbrachten, war er als Gesicht der moderaten Opposition beim Volk überaus beliebt und konnte eine inklusive Koalition aus nationalistischen und islamischen Parteien hinter sich vereinen (Liddle 2000). Entsprechend war auch Wahids Personalpolitik gegenüber dem Militär bestimmter als unter Habibie. So ernannte er nicht nur den ersten Verteidigungsminister ohne militärischen Hintergrund, sondern begann eine vorsichtige Gegenmachtbildung entlang der Teilstreitkräfte TNIs, indem er den ersten TNI-Kommandeur aus den Reihen der Marine ernannte. Zudem nutzte er Hinweise aus den Medien und Anschuldigungen gegen aktive und ehemalige Offiziere, um diese zu versetzen oder aus dem Militär zu entlassen. Unter ihnen war auch Wiranto, der nach seiner Pensionierung auf dem Posten des Koordinierenden Ministers für Sicherheit und Politik ein relevanter Machtfaktor geblieben war (Editors 2000: 136). In einer Kombination aus Beschwichtigung und Wertschätzung konnte Wahid andere einflussreiche Offiziere mit lukrativen Kabinettposten aus dem aktiven Dienst komplimentieren und sein eigenes Patronagenetzwerk im Militär durch Nachrücker stärken (Mietzner 2009b: 212). Obwohl Wahid die Medien punktuell als Überwachungsinstrument einsetzen konnte, waren diese alternativen Informationsquellen notwendig geworden, denn das informelle militärische Informationsnetzwerk des Präsidenten funktionierte ohne den alten Patron Suharto nicht mehr (Habibie 2009: 139). Wahids robustes Vorgehen gegen Hardliner stärkte gleichzeitig radikale Reformer und Loyalisten (Editors 2000). Die Diskussion konkreter Missstände im Militär in den Medien half zudem, die Reformen punktuell weiter zu tragen als im militär-internen Plan vorgesehen (Makaarim/Yunanto 2008: 25).

Die Militärführung kompensierte die Abschaffung von ABRIs Abteilung für soziopolitische Fragen und das Ende der Abstellung von Militärs auf zivile Verwaltungsposten, indem sie neue Positionen in der Territorialverwaltung schuf. Die sonst überflüssigen Offiziere hätten angesichts der Wirtschaftskrise sonst individuelle Nachteile erlitten (HRW 2006; Rinakit 2005: 155). Auf lokaler Ebene wählten Distriktvorsteher eine ähnliche Strategie und beschwichtigten lokale Einheiten mit Geldern aus dem Entwicklungsbudget, das deshalb nicht für zivile Entwicklungsaktivitäten zur Verfügung stand. Durch die Zahlungen sicherten sich die Lokalregierungen die politische Unterstützung der militärischen Fraktion im Lokalparlament (Honna 2010: 140f) und konnten in Krisensituationen auf rasche Hilfe hoffen (Jansen 2008: 446).

5.2 Von präsidentieller zu parlamentarischer Initiative, 2000-2004

Wahids größere demokratische Legitimität, die Einigkeit der zivilen Eliten und die Verfügbarkeit moderater und reformistischer Offiziere im Militär schienen umfassende und von Zivilisten gelenkte Reformen des Militärs in greifbare Nähe zu rücken. Innerhalb weniger Monate hatte der Präsident allerdings durch eine Reihe erratischer Personalentscheidungen in seinem Kabinett große Teile seiner zivilen Unterstützerbasis gegen sich aufgebracht (Anggoro 2000). Seine Versuche, durch die schnelle Beförderung radikaler Reformer im Militär etwa die Abschaffung der Territorialstruktur zu erzwingen, musste er angesichts des harten Widerstands im Militär aufgeben und der Versetzung seiner Verbündeten auf unwichtigere Posten zustimmen. Als er außerhalb seiner eigenen Partei

praktisch jede Unterstützung verloren hatte, versuchte der Präsident schließlich das Militär als politisches Werkzeug gegen seine Gegner in Stellung zu bringen. Dies scheiterte ebenso wie eine Hinwendung zur Polizei, die er auf verfassungswidrigem Wege mit Loyalisten zu besetzen suchte, und lieferte schließlich dem Parlament im Juli 2001 die Gelegenheit, ihn des Amtes zu entheben (Mietzner 2009b: 223). Seine Nachfolgerin, die vorherige Vizepräsidentin Megawati Sukarnoputri, gab sämtliche präsidentiellen Reforminitiativen gegenüber dem Militär auf und gewährte TNI umfassende Autonomie. Dank einer funktionierenden Kooperation zwischen Verteidigungsministerium, Parlament und zivilgesellschaftlichen Expertengruppen verlagerte sich das Zentrum der Militärreform (vgl. Fallstudie 2). Kurz vor Ende der Legislaturperiode verabschiedete der DPR das TNI-Gesetz (UU 34/2004). Dieses wird von Experten als der gesetzgeberische Höhepunkt des Reformprozesses betrachtet (Said 2006: 232).

Politische Führerauswahl und politische Inhalte

Zivile Kontrolle über die politische Führerauswahl dehnte sich weiter aus. Zunächst mag es problematisch erscheinen, dass das Militär sich weigerte, Wahids Befehl gemäß die Sitzungen des Parlaments auszusetzen und sogar offen Sympathie für seine Amtsenthebung signalisierte. Die Amtsenthebung ermöglichte schließlich aber nicht die Kritik des Militärs, sondern der Rechtsbruch des Präsidenten und die MPR stimmte fast einstimmig gegen ihn (Editors 2003: 14). Megawati berief weniger pensionierte Offiziere in ihr Kabinett als ihre Vorgänger (7,2%, vgl. Croissant et al. 2013: 102) und das TNI-Gesetz kodifizierte den Ausschluss aktiver Militärs von zivilen Posten. Lediglich für sicherheitsrelevante Ministerien und Regierungsbehörden gibt es eine Reihe klar definierter Ausnahmen (Sebastian 2006: 344). Nachdem die MPR im Prozess der Verfassungsreformen ihre gesetzgeberische Funktion und mit der Einführung direkter Wahlen zum Präsidentenamt auch ihre Wahlfunktion eingebüßt hatte, verzichtete das Militär mit der Wahl 2004 dort auf seine reservierten Sitze (Chrisnandi 2007: 74). Auf subnationaler Ebene konnte die TNI-Führung über die verbliebenen Militärfraktionen nicht nur Einfluss auf die Gesetzgebung, sondern im Rahmen der indirekten Wahl der Gouverneure und Distriktvorsteher bis 2005 auch auf die Bestellung der Exekutiven nehmen. Die Abschaffung der soziopolitischen Abteilungen der Territorialstruktur und von Kontrollgremien im Innenministerium schwächte die zentrale Kontrolle des TNI-Hauptquartiers über die militärischen Abgeordneten. So folgten die Militär-Fraktionen stärker individuellen Interessen der Kommandeure vor Ort als den Vorgaben der TNI-Zentrale in Jakarta (Mahroza 2009: 170).

Innere Sicherheit

Während die Strafverfolgung nach Ausgliederung der Polizei aus dem ABRI-Verbund bereits zu einem Großteil in ziviler Hand lag, dominierte die Militärführung weiter Entscheidungen in der Aufstandsbekämpfung. Ein nach ersten Verhandlungen 2002 unterzeichnetes Abkommen für Aceh brach unter anderem zusammen, weil das Militär die Waffenruhe untergraben hatte (Editors 2005: 130, vgl. Fallstudie 3), auch weil effektive zivile Überwachungsinstrumente fehlten (Darmono 2010; Hasanuddin 2010). Das Parlament genehmigte finanzielle Forderungen des Militärs, ohne die Beschaffungsentscheidungen zu überwachen (Mietzner 2009b: 226, 229). Der territoriale Nachrichtendienst

der Armee wurde nach den Anschlägen von Bali im Jahr 2002 reaktiviert (Darmaputra 2007: 110; Said 2006: 227), ohne dass Zivilisten auf lokaler Ebene über eigenständige Informationsquellen zur Triangulation verfügten. Der nominell zivile staatliche Nachrichtendienst (BIN) blieb unter Führung eines ehemaligen Militärs (Editors 2003: 19). Zwischen lokalen Militär- und Polizeieinheiten kam es in dieser Phase immer wieder zu Revierstreitigkeiten um die Verteilung illegaler Verdienstmöglichkeiten, etwa im Prostitutions- und Glücksspielgewerbe, die teilweise in gewaltsame Auseinandersetzungen mündeten (HRW 2006).

Nationale Verteidigung

Das Nationale Verteidigungsgesetz (UU 3/2002) und das TNI-Gesetz (UU 34/2004) gaben einer Reihe von Entscheidungen, die das Militär zuvor im Zuge seiner Neuausrichtung auf das „Neue Paradigma“ (vgl. Fallstudie 1) getroffen hatte, permanente rechtliche Form und stellten bisher die umfassendsten Reformschritte dar. Beide Gesetze erweiterten zivile Kontrolle und schränkten das Militär auf eine Rolle in der nationalen Verteidigung ein. Allerdings war diese Funktion auch auf Betreiben TNIs sehr weit definiert und schloss den Kampf gegen separatistische Bedrohungen und Terrorismus ebenso ein wie eine Funktion des Militärs im Rahmen „militärischer Operationen jenseits des Krieges“. Dies erlaubte es dem Militär weiter in Grauzonen zwischen innerer und äußerer Sicherheit zu agieren (Honna 2011). Die ursprünglichen Entwürfe beider Gesetze waren im TNI-Hauptquartier entstanden, bevor sie über das Verteidigungsministerium in den parlamentarischen Prozess gelangten. Allerdings hatte Verteidigungsminister Mahfud zivile Experten darum gebeten, den Entwurf zu kommentieren und am Überarbeitungsprozess teilzunehmen (Mietzner 2009b: 219). Diese Arbeitsteilung war so erfolgreich, dass sie auch während der einjährigen Vakanz des Ministerpostens ab August 2003 weiter bestand⁸ (Muna 2010).

Militärorganisation

Ohne zivile Führung im Ministerium wuchs der militärische Einfluss auf Beschaffungsentscheidungen. Eine Reihe von Rechtsbrüchen wurde erst im Nachhinein von einer parlamentarischen Untersuchungskommission aufgedeckt (Chrisnandi 2007: 84; Marbun 2007: 181; Mietzner 2009b: 365). Die Schwächung des Ministeriums erlaubte es der Militärführung, auch ein im Jahre 2002 beschlossenes Pilotprojekt zur Abschaffung der Territorialstruktur in einigen indonesischen Städten zu ignorieren (Mietzner 2009b: 214, 216) und das militärische Regionalkommando für Aceh wiederzubeleben (Marbun 2007: 180). Demgegenüber übernahm das Parlament in der Ausarbeitung des Verteidigungsbudgets eine sehr proaktive Rolle. Auf Bestreben der am Gesetzentwurf beteiligten zivilgesellschaftlichen Akteure schrieb das TNI-Gesetz die Beendigung sämtlicher militärischer Geschäftsaktivitäten bis zum Jahr 2009 fest. Eine ähnliche Initiative zur Abschaffung der Territorialstruktur scheiterte hingegen. Umstrittene Entscheidungen wurden zur endgültigen Regelung auf spätere Gesetze verschoben.

8 Der Amtsinhaber Matori Abdul Djilil hatte einen Schlaganfall erlitten und war bis zum Ende von Megawatis Amtszeit nicht mehr in der Lage, seine Amtsgeschäfte zu führen.

Strategien und Ressourcen

Zu Beginn der zweiten Reformphase setzte Wahid seine Politik der gezielten Personalauswahl fort, um seine Kontrolle über das Militär zu vergrößern. Nachdem der amtierende Verteidigungsminister, ein ausgewiesener Experte, einen Schlaganfall erlitten hatte, berief er einen Loyalisten zu seinem Nachfolger (Mietzner 2009b: 220). Als der Widerstand gegen diese Strategie im Militär wuchs, versuchten Wahids Verbündete in der Militärführung zunächst durch Kassenprüfungen in militärischen Stiftungen und Firmen Korruptionsfälle aufzudecken, um verbliebene Hardliner durch Überwachung und Bestrafung aus dem Militär drängen zu können (Editors 2001: 151). Damit allerdings hatte Wahid „seine Karten überreizt“ (Virgoe 2008: 103). Moderate Offiziere sahen das „whistle-blowing“ der Reformer als Versuch, das Militär zu politisieren und widersetzten sich weiteren Reformen (Widjojo 2010). Zudem hatte er durch die Entlassung mehrerer Minister aus Koalitionsparteien und Schmähkritik an seiner Vizepräsidentin auch einen Großteil seiner zivilen Unterstützung verloren. Der Versuch, die Polizei mit neuer Führung als Gegenmacht zum Militär in Stellung zu bringen scheiterte, weil Wahid ohne Zustimmung des Parlaments gehandelt hatte. Er lieferte so den Anlass zur Einleitung des Verfahrens zur Amtsenthebung. Megawati versetzte die von Wahid geförderten Reformer nach ihrem Amtsantritt zügig auf Posten mit geringem Einfluss und ersetzte sie in einer Kombination aus gezielter Personalauswahl und Beschwichtigung durch konservative, ihr gegenüber aber loyale Offiziere (Editors 2003: 12). Zudem duldeten sie sehr weitgehende militärische Autonomie in Fragen der Militärorganisation und in der Aufstandsbekämpfung. Nichtsdestotrotz brachte die Aufstellung einer funktionierenden Antiterrorereinheit der zivilen Polizei die Möglichkeit, zumindest auf diesem Gebiet dem militärischen Einfluss eine zivile Gegenmacht gegenüberzustellen (Maryadi 2007: 83). Ähnliche Erfolge in der Aufstandsbekämpfung und bei den Nachrichtendiensten waren angesichts der Bedrohung durch Separatisten und islamische Terroristen unmöglich. Sie machte die Zivilisten vom militärischen Informationsnetzwerk abhängig (Mietzner 2009b: 351; Darmono 2010). Die Territorialstruktur blieb trotz der abnehmenden politischen Bedeutung eine wichtige Versicherung gegen zivile Kontrollversuche und widerstand verschiedenen Reformbemühungen.

Trotz der mangelnden Unterstützung durch die Präsidentin setzte das Verteidigungsministerium unter Megawati die Arbeit am Entwurf des TNI-Gesetzes fort und konnte das Militär dank der sich stabilisierenden Staatseinnahmen großzügig für seine Autonomieeinbußen kompensieren. Im Gesetzgebungsprozess profitierten die Zivilisten zudem von zivilgesellschaftlicher Expertise und Überwachungskapazität (vgl. Fallstudie 2, S. 16).

Fallstudie 2: Die Zivilgesellschaft und das TNI-Gesetz

Im Jahr 2002 lud der Verteidigungsminister einige zivilgesellschaftliche Experten aus der ProPatria-Arbeitsgruppe ein, am Entwurf des TNI-Gesetzes mitzuarbeiten, das Aufgaben und Organisation der Streitkräfte neu regeln sollte. ProPatria bestand aus den Mitgliedern verschiedener zivilgesellschaftlicher Gruppen und interessierten Individuen, unter ihnen eine Advocacy-Gruppe, die für eine Ahndung von Menschenrechtsverletzungen im autoritären Regime eintrat (KontraS), Aktivisten, die Berichte über die aktuelle Menschenrechtssituation zusammentrugen (Imparsial), das indonesische Rechtshilfeinstitut (LBH), Mitarbeiter unabhängiger und quasi-staatlicher Denkfabriken (CSIS und LIPI) und an sicherheitspolitischen Themen interessierte Campusaktivisten (Pacivis) oder Akademiker. Die Beteiligung der Zivilgesellschaft trug auf verschiedene Weise dazu bei, militärischen Widerstand gegen das Gesetz zu verringern (Sukma 2013).

In der Entwurfsphase glich die Gruppe einen Mangel an ziviler Expertise im Verteidigungsministerium aus und überwachte den Prozess. Mit der Veröffentlichung des internen Entwurfs lösten sie eine gesellschaftliche Debatte und schließlich die Streichung des sogenannten „coup d’etat“-Artikels aus, der dem Militär in Krisensituationen die Mobilisierung ohne zivile Zustimmung erlaubt hätte. Zudem bestanden die Experten gemeinsam mit der zivilen Führung des Ministeriums darauf, dass eine Reform der Militärgerichtsbarkeit im Gesetz zumindest gefordert werden müsse (Al Araf 2010). Durch die Einbindung in den Entwurfsprozess verhinderten die Experten zudem, dass Angehörige der Militärführung den ursprünglichen Entwurf ohne die zahlreichen Änderungen an den DPR übermittelten. Dank eiliger Anrufe beim zuständigen Parlamentsausschuss gelang es den zivilen Experten die Manipulation aufzudecken, so dass das Parlament über den überarbeiteten Entwurf beraten konnte.

Die eigentliche parlamentarische Debatte fand im August und September 2004 unter großem Zeitdruck statt. Obwohl eine Vortragsreihe kritischer Organisationen im ganzen Land die übereilte Verabschiedung des Gesetzes nicht verhindern konnte (Sukma 2013), wurden die Forderungen nach einer Auflösung des militärischen Geschäftsimperiums durch die Vorträge lauter. Dies half, die Front der Parlamentarier zu einen, so dass der fertige Entwurf schließlich ein Ende aller Geschäftsaktivitäten bis spätestens 2009 forderte. Als Kompensationsangebot sollte das Militär für die finanziellen Einbußen durch höhere Verteidigungsausgaben im Nationalen Budget entschädigt werden (Makaarim/Yunanto 2008). Dieser Tausch war für das Militär besonders attraktiv, weil die verbliebenen militäreigenen Firmen in der Asienkrise stark an Wert verloren hatten. Nicht alle Forderungen konnten im Rahmen der kurzen Beratungen durchgesetzt werden. Obwohl alle zivilen Parlamentsfraktionen für eine Unterordnung des Militärs unter das zivil geführte Verteidigungsministerium waren, scheiterte der entsprechende Artikel angesichts der parlamentarischen Verfahren am Widerstand der Parlamentsfraktion von TNI/Polri. Ohne die Bereitschaft der Zivilisten – abgesehen von der Überwachung in Einzelfällen – auf robustere Strategien zurückzugreifen, verfügte das Militär zu diesem Zeitpunkt noch über zu starke institutionelle Machtreserven.

5.3 Stagnierende Institutionalisierung, 2004-2012

Der erste direkt gewählte indonesische Präsident Susilo Bambang Yudhoyono kam 2004 ins Amt und wurde 2009 mit deutlicher Mehrheit wiedergewählt. Bis Mitte 2012 unternahm er wenig, um zivile Kontrolle weiter zu institutionalisieren, hielt aber durch die Besetzung der Militärspitze mit moderaten und loyalen Offizieren zivil-militärische Beziehungen harmonisch. Dieser Impulsmangel behinderte das Parlament in seinen Versuchen, tiefgreifende

Reformen durchzusetzen. Die öffentliche Aufmerksamkeit verlagerte sich vom Militär zur Polizei, und Mitglieder der zuständigen Parlamentskommission richteten ihr Augenmerk stärker auf die Außenpolitik (Makaarim/Yunanto 2008: 96)⁹.

Angesichts zunehmenden Widerstands der Militärführung und ohne Reformimpulse aus Regierung oder Parlament blieben die Lobbyanstrengungen der etablierten zivilgesellschaftlichen Gruppen um einen Ausbau ziviler Überwachungsmöglichkeiten ohne Ergebnis. Nur in Bereichen, in denen die Regierung in der Lage war, das Militär für seine Verluste an Autonomie und Einkommen zu kompensieren, war es weiterhin möglich, zivile Kontrolle auszubauen. Diese Strategie half der Regierung unter anderem, den Friedensprozess in der Konfliktregion Aceh gegen militärische Widerstände abzusichern.

Politische Führerauswahl

Obwohl Präsident Yudhoyono ein ehemaliger Offizier ist, gibt es keine Anzeichen, dass er während seiner Nominierung oder einer der Wahlen 2004 und 2009 relevante Unterstützung durch das Militär erhielt. Auch seine Gegner wählten bei der Wahl Vizepräsidentschaftskandidaten mit militärischem Hintergrund aus. Der Anteil ehemaliger Militärs, die ins Parlament gewählt wurden, blieb seit der Transition mit maximal 3,1% sehr gering (vgl. Croissant 2013: 110). Die pensionierten Offiziere traten in unterschiedliche politische Parteien ein und es gibt keine Anzeichen, dass das Militär ihre Aktivitäten zu koordinieren versucht (vgl. Chrisnandi 2007: 94; Hasanuddin 2010; Widjojo 2010). Auf Provinzebene beendeten viele noch unter Suharto ernannte und mittlerweile pensionierte Offiziere ihre Amtszeiten als Gouverneure erst mit den direkten Wahlen zwischen 2005 und 2008 und wurden teilweise demokratisch wiedergewählt. Auf Distriktebene konnten nur wenige ehemalige Militärs Wahlerfolge erzielen (Mietzner 2010: 187f; Buehler 2010: 275)¹⁰. Insgesamt ist der Bereich der politischen Führerauswahl heute damit frei von militärischen Vorrechten und Einmischungen.

Politische Inhalte

Yudhoyono berief nur wenige ehemalige Militärs in sein Kabinett, und auch der Haushaltsprozess ist mittlerweile durchgehend in ziviler Hand. Nur die Verfolgung individuellen militärischen Fehlverhaltens ist für Zivilisten noch immer schwierig, weil die Militärgerichte zu milde Urteile fällen (Yudhawiranata 2009). Der Transfer der Zuständigkeit an zivile Gerichte, wie ihn der Entwurf eines neuen Militärgerichtsgesetzes vorsah, scheiterte, als Verteidigungsminister Juwono Sudarsono im Jahre 2005 feststellte, das Militär sei „psychologisch noch nicht bereit“, das Gesetz zu akzeptieren (Mietzner 2009b: 310). Auch nachdem der Präsident öffentlich Zustimmung bedeutete, gelang es dem Ministerium durch eine Verzögerungstaktik das Gesetz zu Gunsten weniger relevanter Entwürfe von

9 Zusätzlich zu Verteidigungs-, Militär- und Außenpolitik deckt die Kommission 1 des indonesischen Parlaments wegen der auch im internationalen Vergleich geringen Anzahl ständiger Ausschüsse zusätzlich die Informationspolitik ab (vgl. Rüland et al. 2005: 206).

10 In Indonesien sind die Provinzen den Distrikten zwar seit 2004 hierarchisch wieder übergeordnet, in der Realität handeln die Distrikte aber immer noch weitgehend autark, so dass die große Anzahl ehemaliger Militärs unter den Gouverneuren keinen wachsenden Einfluss über die Distrikte nach sich zieht.

der Liste prioritärer Gesetzesvorhaben zu streichen (The Jakarta Post 2010). Mit dieser Ausnahme ist der Bereich politische Inhalte mittlerweile vollständig unter ziviler Kontrolle.

Innere Sicherheit

Trotz der Schwächen institutionalisierter Überwachungsmechanismen gelang es dem Militär in dieser Phase nicht, sich zivilen Entscheidungen im Bereich der inneren Sicherheit zu widersetzen. Der Präsident drängte trotz Kritik aus den Reihen des Militärs erfolgreich auf eine friedliche Lösung des Aceh-Konflikts und die resultierende Demobilisierung konnte zügig abgeschlossen werden (vgl. Fallstudie 3). Während gewaltsame Konfrontationen zwischen Militär und Polizei seltener wurden und nun eher im Nachgang persönlicher Streitigkeiten vorkommen, belastet eine unklare Aufgabenverteilung das Verhältnis beider Akteure auf der lokalen Ebene noch immer. Verhandlungen über ein neues Nationales Sicherheitsgesetz ziehen sich seit Jahren ohne Ergebnis hin (HRW 2006: 66; Makaarim/Yunanto 2008: 60). Erst in jüngster Zeit verfolgt die Regierung das Vorhaben wieder mit Nachdruck (Reza 2013). Bislang zeigte Yudhoyonos Wunsch, das Militär verstärkt in der Terror- und Drogenbekämpfung einzusetzen, kaum Auswirkungen. Auch wenn der Nachrichtendienst BIN seine Kapazitäten ausbauen konnte (Mietzner 2009b: 349, 351; Darmono 2010), fehlen Zivilisten noch immer ausreichende Überwachungsmöglichkeiten. Der Bereich steht somit nur zum größten Teil unter ziviler Kontrolle.

Nationale Verteidigung

Dank der unveränderten Dominanz uniformierten Personals im Verteidigungsministerium kann das Militär auch unter einem zivilen Minister seine institutionellen Interessen bislang erfolgreich schützen (Editors 2008: 87; Aspinall 2010: 24). Verteidigungspolitische Richtlinien wie die jüngst erschienenen Weißbücher wurden in Kooperation mit zivilen Experten erarbeitet, sind bislang aber noch unzureichend implementiert (Anggoro 2010; Darmono 2010), so dass Zivilisten und Militärs sich in diesem Bereich die Entscheidungsautorität teilen.

Militärorganisation

Die parlamentarische Überwachung des Beschaffungsprozesses wurde intensiviert, die parlamentarische Zustimmungspflicht wird aber immer wieder umgangen (Mietzner 2009b: 325f). Zudem fällt es der zuständigen Parlamentskommission wegen ihres breiten Portfolios schwer, ihrer Aufsichtsfunktion ausreichend nachzukommen. Der zivile Einfluss auf die höhere Offiziersausbildung verbesserte sich, und als Teil des Curriculums der neu etablierten Indonesischen Verteidigungsuniversität sind nun auch Kurse zu Menschenrechten und Demokratie verpflichtend geworden, die Offiziere zudem gemeinsam mit zivilen Kommilitonen absolvieren (Hadi 2010). Einige Probleme wie der Verkauf von Waffen durch Soldaten an Aufständische oder Kriminelle scheinen mittlerweile unter Kontrolle gebracht. Doch obwohl die institutionellen Geschäftsbeteiligungen des Militärs mittlerweile dem Verteidigungsministerium unterstellt sind, sind Militärangehörige entgegen dem Buchstaben und Geist des TNI-Gesetzes noch immer formal und informell ökonomisch aktiv (ICG 2010; HRW 2010). Die Regierung hatte zuvor der Militärführung den Verkauf besonders profitabler Militärbesitzungen gestattet, so dass die restlichen Unternehmen im Gesamtwert von

nur noch 230 Millionen USD im Jahre 2009 mit ihrem Gewinn nur einen Bruchteil des militärischen Jahresbudgets ausmachen dürften (HRW 2010).

Strategien und Ressourcen

Wie seine Vorgänger verließ sich auch Yudhoyono bei der Kontrolle der Streitkräfte vor allem beim Spitzenpersonal auf die gezielte Auswahl persönlicher Loyalisten, unter diesen viele Marine- und Luftwaffenoffiziere, die er aus seiner eigenen Zeit an der Militärakademie kannte (Mietzner 2009b: 293; Editors 2008: 82ff). Zwar trug er im Beförderungsprozess so gleichzeitig zur Gegenmachtbildung innerhalb des Militärs bei, berücksichtigte anders als Wahid allerdings fachliche Kriterien stärker. Durchgehend standen ausreichend moderate Offiziere zur Verfügung. Die Pensionierung vieler radikaler Reformer unter Megawati und das spätere Karriereende zahlreicher Hardliner zu Beginn von Yudhoyonos Amtszeit haben das Militär homogenisiert. In Zukunft wird Zivilisten eine Gegenmachtbildung in der Militärführung entlang dieser Linien deshalb nur noch eingeschränkt möglich sein. Für die Überwachung militärischer Aktivitäten im befriedeten Aceh konnte Yudhoyono auf loyale und qualifizierte Offiziere zurückgreifen (Editors 2008: 82) und zeigte sich bereit, militärischen Widerstand auch gezielt zu bestrafen (Morfit 2007: 131, vgl. Fallstudie 3, S.21). Mit dem Ende dieses Konflikts, der Beruhigung kommunaler Konflikte und dem Rückgang der politischen Polarisierung fehlt es dem Militär zudem an Begründungen für eine starke Rolle im Bereich der inneren Sicherheit und bei politischen Entscheidungen auf nationaler wie dezentraler Ebene (Mietzner 2009a: 142).

Wie seine Vorgänger setzte der Präsident abseits des Aceh-Friedensprozesses kaum robuste Strategien ein. Die Konsolidierung der Staatsfinanzen ermöglichte zwischen 2005 und 2009 eine Erhöhung des Militäretats um 73% und damit die Modernisierung der Verteidigungsdoktrin¹¹. Die in der Vergangenheit schwächeren Teilstreitkräfte Marine und Luftwaffe sowie zivile Experten gewannen dadurch mehr Einfluss auf die Verteidigungspolitik (Mietzner 2009b: 311f). Eine Erhöhung der Bezüge von Militärangehörigen um 40% im Dezember 2010 half, die Zustimmung des Militärs zu den beschlossenen Reformen als Beschwichtigungsmaßnahme zu befördern und individuelle Anreize für illegale Geschäftsaktivitäten zu reduzieren (Perpres 2010). Die Teilnahme an prestigeträchtigen und karriereförderlichen UN-Missionen war für zahlreiche Offiziere ein individueller Anreiz, den Ausbau professioneller Fähigkeiten bei ihrer Karriereplanung zu betonen, statt primär auf finanzielle Ausbeute zu setzen. Die Öffentlichkeit nimmt diese Erweiterung militärischer Aufgaben zudem als Akt der Wertschätzung gegenüber einem reformierten Militär wahr (Iisgindarsah 2011). Während die Lokalregierungen seit Einführung der exekutiven Direktwahlen nicht mehr von der politischen Unterstützung des Militärs abhängen, beschwichtigen Distriktregierungen das lokale Militär trotzdem regelmäßig mit finanziellen Zuwendungen (Sebastian 2006: 248; Aspinall 2009: 31).

11 Basierend auf der Territorialstruktur dominierte die Armee in der bisherigen Verteidigungsdoktrin stark. Die Reformen haben die Integration der Teilstreitkräfte deutlich verbessert, so dass mittlerweile auch Marine und Luftwaffe systematisch in die territoriale Verteidigung eingebunden sind.

Fallstudie 3: Konflikt und Frieden in Aceh

Nach der indonesischen Demokratisierung scheiterten mehrere Versuche, den seit den 70er Jahren schwelenden Konflikt mit der Bewegung Freies Aceh (GAM) zu beenden, am Widerstand des Militärs (Aspinall/Crouch 2003: 39ff). Erst Präsident Yudhoyono gelang es, den Konflikt 2005 im Helsinki Agreement beizulegen. Innerhalb weniger Monate waren Rebellen und Militär in der Region erfolgreich demobilisiert (Editors 2008: 82). Zwar hatte der Tsunami vom Dezember 2004 dafür den notwendigen Spielraum geschaffen, doch auch in diesem Fall verhinderte nur die geschickte Kombination ziviler Kontrollstrategien militärischen Widerstand.

Erstens kombinierte Yudhoyono eine gezielte Personalauswahl mit Sanktionsdrohungen, um die Militärführung unter Kontrolle zu halten. Nach seinem Amtsantritt konnte der Präsident nur dank seines Beförderungsprivilegs verhindern, dass Ryamizard Ryacudu, einer der kompromisslosesten Gegner des Friedensprozesses und Architekt der Eskalation 2003 die TNI-Führung übernahm. Megawati hatte diese Beförderung als eine ihrer letzten Amtshandlungen vorgenommen. Yudhoyono beließ stattdessen den Kommandeur Endriartono Sutarto noch bis 2006 im Amt und beförderte eine Reihe loyaler Offiziere auf Schlüsselpositionen für den Friedensprozess (Editors 2008; Aspinall 2005b). Weil Yudhoyono Endriartono angewiesen hatte, Kritik am Friedensprozess oder Arbeit gegen dessen Erfolg durch Entlassung zu ahnden, stellten sich diesmal nur wenige Offiziere offen gegen den Friedensplan (Morfit 2007: 132). Selbst nachdem der frühere GAM-Kommandeur die Gouverneurswahl in Aceh 2006 für sich entscheiden konnte, folgte die Militärführung wortgetreu den vom Präsidenten vorbereiteten Statements (Mietzner 2009b: 302).

In Aceh herrschte zweitens durch die hohe in- und ausländische Medienpräsenz das funktionale Äquivalent eines dichten zivilen Überwachungsregimes. Kurz nach dem Tsunami hob die indonesische Regierung das Einreiseverbot für Ausländer in die Region auf (Aspinall 2009: 233). Sogar den Hardlinern im Militär war schnell klar, dass verdeckte Versuche den Friedensprozess zu untergraben angesichts der massiven Medienpräsenz schnell aufgedeckt werden würden und unterließen Störaktionen (Darmono 2010).

Drittens bemühten sich die zivilen Entscheidungsträger, dieses vergleichsweise robuste Vorgehen abzufedern: Um den Widerstand bei den in Aceh stationierten Einheiten zu minimieren, sorgte Vizepräsident Jusuf Kalla dafür, dass für die Demobilisierung und Verlegung der Truppen aus Aceh großzügige Mittel zur Verfügung standen. Zudem erhielten auch Militär und Polizei Mittel aus dem Infrastrukturfond für Tsunamiopfer, um Militär- und Polizeiposten instand zu setzen (Mietzner 2009b: 301). Zusammen fing dies die Verluste aus den verlorengegangenen operativen Mitteln und Geschäftsaktivitäten des Militärs in der Region auf. Auch die Gefahr einer strafrechtlichen Ahndung vergangener Menschenrechtsverstöße verringerte das Parlament gesetzlich: Eine Entschädigung für Opfer war nur dann vorgesehen, wenn die Täter zuvor von einer Amnestie profitiert hatten. Zumal das gesamte Gesetz später vom Verfassungsgericht für ungültig erklärt wurde, fanden keine nennenswerten Untersuchungen statt.

6. Demokratische Qualität und die Zukunft zivil-militärischer Beziehungen in Indonesien

Nach der unruhigen Transition überraschte die Stabilität der indonesischen Demokratie viele Beobachter. Seit 2006 ist Indonesien das einzige Land Südostasiens, das vom Freedom House Institute durchgängig als „frei“ eingestuft wird (Freedom House 2013). Trotz dieses positiven Urteils bleiben einige demokratische Defekte, die Indonesien vor dem Abschluss seiner demokratischen Konsolidierung noch zu meistern hat (Aspinall/Mietzner 2010). Der Zustand zivil-militärischer Beziehungen – zu Beginn der Transition noch ein eigenständiger demokratischer Defekt – hat nur noch mittelbare Auswirkungen auf die Qualität der Demokratie. Menschenrechtsverletzungen sind kein Ergebnis offizieller Militärpolitik mehr, sondern resultieren aus regulatorischen Grauzonen und dem Unwillen, Fehlverhalten zu sanktionieren. So erhalten einzelne Offiziere zu viel Entscheidungsspielraum und unter ihnen herrscht eine „Kultur der Straflosigkeit“, die Freiheits- und Bürgerrechte beeinträchtigt (Aspinall 2010). Dies gilt insbesondere für die verbliebenen Konfliktregionen in Papua oder den Molukken. Einschränkung der Presse- und Informationsfreiheit (Makarrim/Yunanto 2008), Gewalt gegen Unabhängigkeits- oder Menschenrechtsaktivisten durch Soldaten oder Geheimdienstoffiziere (Kingsbury 2008) und Menschenrechtsverletzungen durch Offiziere gegenüber Zivilisten, wie etwa ein Folterskandal in Papua (The Jakarta Post 2011a), treten immer wieder auf. Diese und ältere Fälle aus der Phase der Neuen Ordnung sowie der frühen Reformasi-Ära in Osttimor und Aceh wurden bislang nicht ausreichend aufgeklärt oder verfolgt (Purba 2009). Mit dem Ende der meisten separatistischen und kommunalen Gewaltkonflikte, die zwischen 1997 und 2004 besonders virulent waren, fehlten dem Militär meist Neigung und Gelegenheit zu solchen Verstößen. Unberührt davon ist allerdings TNIs Verwicklung in lokale politische Auseinandersetzungen. Initiatoren lokaler Proteste gegen illegalen Holzeinschlag, Bergbauvorhaben oder Fischerei sowie Demonstrationen für Landreform oder gegen Enteignungen sind immer wieder Ziel von Einschüchterung oder Gewalt, sobald die Geschäftsinteressen einzelner Militärs oder auch des lokalen Militärs als Institution berührt werden (Davies 2006: 105; Smith et al. 2007; HRW 2006: 59; Varkey et al. 2010: 233; Islah 2009). Revierstreitigkeiten zwischen Militär und Polizei um die Kontrolle illegaler Einkommensquellen, wie Schutzgeldringen, dem Handel mit Drogen oder anderen illegalen Waren, fordern immer wieder Opfer unter der Zivilbevölkerung. Sie haben in den letzten Jahren in Frequenz und Intensität aber abgenommen, weil der Markt mittlerweile aufgeteilt ist. Nur in Einzelfällen eskalieren Konflikte zwischen einzelnen Soldaten und Polizisten und es kommt zu lokalen Gewaltausbrüchen (HRW 2006: 66; Mahroza 2009: 220; Baker 2008).

Außerhalb von Krisenregionen kommt es nur episodisch zu Gewalt gegen die Bevölkerung. Besondere mediale Aufmerksamkeit erlangte ein Fall im März 2013. Eine Gruppe von Angehörigen der militärischen Spezialeinheit Kopassus verschaffte sich gewaltsam Zutritt zu einem Gefängnis in Yogyakarta und richtete dort mehrere Inhaftierte regelrecht hin. Die Getöteten hatte man des Mordes an einem ehemaligen Kopassus-Mitglied verdächtigt. Der Fall wird zum Zeitpunkt des Schreibens (Juni 2013) vor einem Militärgericht verhandelt. In politisch instabilen Regionen greifen ökonomische Eliten, die nicht auf Unterstützung durch die Lokalregierungen setzen können, auf Militärangehörige als Sicherheitspersonal

zurück. Im Rahmen dieser außerdienstlichen Aufgaben verüben Soldaten häufig Menschenrechtsverletzungen (Reza 2013). Die meisten Skandale gelangen über die Medien an die Öffentlichkeit, obwohl Journalisten und Menschenrechtsaktivisten immer wieder bedroht werden. Nur selten werden Rechtsverstöße aber ausreichend geahndet: Zivile Gerichte verfügen noch immer nicht über exklusive Jurisdiktion über Militärangehörige (The Jakarta Post 2011b) und Militärgerichte verhängen meist keine oder nur milde Strafen (Yudhawiranata 2009). Die Unfähigkeit oder der Unwille existierende Gesetze durchzusetzen, wird durch vage rechtliche Bestimmungen, wie „Militäroperationen jenseits des Krieges“ im TNI-Gesetz noch befördert. So nutzte ein lokaler Kommandeur 2011 seine Truppen im August 2011, um Mitglieder der schiitischen Sekte Ahmadiyah einzuschüchtern und so zum Mehrheitsislam zurück zu konvertieren. Dies sei, so die Begründung des Offiziers, ein militärischer Einsatz jenseits des Krieges gewesen (vgl. etwa Amirullah 2011). Selbst nach Abschaffung der Doppelfunktionsdoktrin sind einzelne Offiziere noch immer willens und in der Lage, jenseits traditioneller Sicherheits- und Verteidigungsaufgaben tätig zu werden.

Obwohl zivil überwachte und wohldisziplinierte Territorialkommandos, die bei Verstößen erfolgreich sanktioniert werden könnten, nicht per se eine Gefahr für zivile Kontrolle oder demokratische Qualität darstellen, verschärft die Territorialstruktur in ihrem gegenwärtigen Zustand korrupte lokale Praktiken und Menschenrechtsverletzungen. Zusätzlich veränderte das Aufbrechen der Patronage-Netzwerke nach dem Niedergang der Neuen Ordnung die funktionale Logik von Korruption. Unter Suharto waren Bestechungsgelder Teil des zentralen Franchise-Systems (vgl. Abschnitt 4). De facto hatten sie damit die Funktion zusätzlicher Verwaltungsgebühren, die Geschäftsleute vor Ort an Staatsbedienstete zahlten – seien es Zivilisten oder Militärs –, um Lizenzen oder Betriebserlaubnisse zu erlangen. In jüngerer Zeit unterlaufen Geschäftsleute durch ähnliche Zahlungen staatliche Regulierungsbemühungen und untergraben, etwa in der Holzindustrie, mit Billigung und unter dem Schutz des Militärs zivile Verbote und Schutzbestimmungen (Smith et al. 2007; Alhamid et al. 2009). Diese Form der Korruption führt nicht nur die nominelle Gleichheit indonesischer Bürger vor dem Recht ad absurdum, sondern beschädigt die indonesische Staatlichkeit.

6.1 Hoffnungsträger Zivilgesellschaft?

Die vorhergehende Analyse hat gezeigt, dass zivilgesellschaftliche und parlamentarische Akteure die anfängliche Schwäche demokratischer Institutionen kompensieren konnten. Es gelang ihnen, die Reform zivil-militärischer Beziehungen voranzutreiben, weil innerhalb der politischen Eliten und der Bevölkerung ein breiter Konsens über das Reformprogramm bestand. Sogar internationale Akteure mussten sich deshalb bisher darauf beschränken, existierende Initiativen entlang einheimischer Prioritäten zu begleiten (Sukma 2013). Mittlerweile sind die Reformen aber in Bereiche vorgedrungen, in denen dieser Konsens nur noch eingeschränkt besteht, auch weil die Erinnerung an eine aktive politische Mitwirkung des Militärs in politischen Fragen verblasst. Obwohl diese Analyse gezeigt hat, dass Indonesien vor Beginn einer „Zweiten Generation“ von Reformen noch eine Reihe von institutio-

nellen Veränderungen bevorsteht (vgl. Cottey et al. 2002)¹², hält ein Großteil der indonesischen Öffentlichkeit die größten Probleme der zivil-militärischen Beziehungen mittlerweile für gelöst. So zeigt eine jüngere Umfrage, dass die Leistung der Streitkräfte mit 79% bedeutend positiver bewertet wird als die Arbeit des Präsidenten (66%) oder auch als die der Polizei (58%, IFES 2010). Wenn zivilgesellschaftliche Gruppen heute Reformen verlangen, gehen ihre Ziele auseinander: Während einige Gruppen die Ahndung vergangener Menschenrechtsverletzungen fordern, konzentrieren sich andere auf die Steigerung indonesischer Militärkapazitäten und Effizienzerwägungen. Sogar wenn konzertierte Bemühungen stattfanden, reichten sie nicht aus, um eine Änderung der häufig von der Militärführung formulierten Gesetzesvorschläge zu erzwingen (Al Araf 2010). Auch zahlreiche ausländische Geldgeber sehen Indonesien bereits als konsolidierte Demokratie und schichten ihre Kooperationsofferten von der Zivilgesellschaft auf den formalen politischen Entscheidungsprozess um (Aspinall 2010; Mietzner 2012).

Deshalb muss der Blick auf zwei weitere Bündel ziviler Institutionen fallen, deren Ausgestaltung schon in der Vergangenheit oft Einfluss auf die Erfolgchancen ziviler Reformbemühungen hatte und auch zukünftige Prozesse beeinflussen dürfte. Dies ist zum einen die Struktur des indonesischen Gesetzgebungsprozesses, zum anderen die Kapazität ziviler Akteure im indonesischen Sicherheitssektor.

6.2 Der indonesische Gesetzgebungsprozess

Angesichts der niedrigen Salienz von Problemen ziviler Kontrolle in der öffentlichen Wahrnehmung und des dadurch fehlenden öffentlichen Drucks gewinnen institutionelle Variablen im Gesetzgebungsprozess an Gewicht (Soule/King 2006: 1882). Während im regionalen Vergleich sehr weitgehende Prärogativen des Parlaments in der Überwachung der Streitkräfte in den letzten Jahren zumindest eine nachträgliche Überprüfung militärischer Operationen und Beschaffungsaktivitäten möglich machten (Born 2006), können neue Regelungen an verschiedenen Punkten des Gesetzgebungsprozesses steckenbleiben.

Die Entwürfe der diskutierten Gesetze erarbeitete entweder das Verteidigungsministerium in Zusammenarbeit mit der Militärführung und zivilgesellschaftlichen Experten, oder das TNI-Hauptquartier formulierte die Texte ohne zivile Mitwirkung. Nach der ersten Lesung wird der Entwurf zur weiteren Diskussion an die zuständige Kommission verwiesen. Zu diesem Zeitpunkt muss der Präsident einen Bevollmächtigten für die Diskussion in der Kommission ernennen. Üblicherweise ist dies einer der Minister. In der Reform des Sicherheitssektors wurde diese Hürde, anders als bei anderen Regelungsmaterien, bisher nicht als politisches Instrument der Regierung eingesetzt. In der Kommission werden Gesetze üblicherweise diskutiert bis keine der beteiligten Parteifractionen Einspruch gegen den Entwurf erhebt. Obwohl formal auch reine Mehrheitsabstimmungen möglich sind, folgt das Parlament üblicherweise diesem Prinzip der „Beratung bis zum Konsens“ (*musyarakat untuk*

12 Während Reformen der „Ersten Generation“ vor allem eine institutionelle Restrukturierung umfassen, beschreibt die „Zweite Generation“ die Konsolidierung und weitere Demokratisierung dieser Institutionen.

mufakat). Die indonesische Verfassung fordert zusätzlich die „gemeinsame Zustimmung“ von Regierung und parlamentarischen Mitgliedern des Ausschusses, damit der Gesetzentwurf zur zweiten Lesung ans Plenum zu überwiesen werden kann (Art. 20 Abs. 2 des Indonesischen Grundgesetzes von 1945). Bei der Beratung des Nationalen Sicherheitsgesetzes und der Reform der Militärgerichtsbarkeit verfügten deshalb der Koordinierende Minister für Sicherheit und Politik bzw. das Verteidigungsministerium über ein effektives Veto (Braun 2008: 192). Gesetzgebungsblockaden sind wegen der doppelten Zustimmungshürden häufig. Das Gesetzgebungsverfahren ist in der Ausschussphase sehr intransparent und relevante Entscheidungen fallen oft in vertraulichen Treffen zwischen Fraktionsführern und Regierungsvertretern. Aus diesem Grund können zivilgesellschaftliche Akteure oft nur informell über die Fraktionen oder dank einer frühen Einbindung in die Ausarbeitung der Ministerialentwürfe Einfluss ausüben. Klar formalisierte etablierte Arbeitsbeziehungen auf Ausschussebene fehlen (Sherlock 2012; Reza 2013). In jüngster Zeit beschleunigten Parlament und Regierung in zwei Fällen den Gesetzgebungsprozess durch vorherige Absprachen so sehr, dass das Thema nicht in die öffentliche Debatte gelangte (Reza 2013). Im Falle des umstrittenen Gesetzes zur Beilegung sozialer Konflikte (UU 7/2012) beriefen die Fraktionen zudem gezielt einige Kritiker des Gesetzes aus dem Ausschuss ab, um das Verfahren zu beschleunigen (Anonym 2013). Durch das hohe Tempo hatte die Zivilgesellschaft kaum Möglichkeiten, den Gesetzgebungsprozess zu beeinflussen. Das Militär konnte seine institutionellen Kanäle im Verteidigungsministerium demgegenüber zur Einflussnahme nutzen.¹³

6.3 Die Kapazität ziviler Sicherheitsakteure

Während schon der parlamentarische Prozess ein wichtiges Hindernis für die Reform zivil-militärischer Beziehungen ist, gibt es weitere Gründe für die berichteten Blockaden: Wegen des noch immer schlechten Zustands ziviler Sicherheitsorgane mangelt es Regierung und Parlament in der Vergangenheit häufig an Vertrauen auf deren Kapazität.

Seit der Trennung von Militär und Polizei konzentrierten sich parlamentarische Reformvorhaben auf das Militär. Abgesehen vom Gesetz über die Polizei (UU 2/2002), das die grobe Zuständigkeit der Polizei regelt und dabei einige Grauzonen lässt, in denen sich die Zuständigkeiten von Polizei und Militär potentiell überschneiden, gab es nur wenige, punktuelle Reformenerfolge. So untersteht, ähnlich dem indonesischen Militär, auch der Kommandeur der Polizei direkt dem Präsidenten und ist nicht dem Innenministerium untergeordnet, was Überwachungsmöglichkeiten verringert. Zu den wichtigsten Reformenerfolgen zählt der Aufbau der zivilen Anti-Terroreinheit „Spezialeinheit 88“, die immer wieder durch erfolgreiche Schläge gegen Terrorverdächtige auf sich aufmerksam gemacht hat. In den letzten Jahren kommt es bei ihren Zugriffen allerdings oft zu Todesopfern, und jüngst erhoben Menschenrechtsgruppen Foltterwürfe gegen die Einheit (Muradi 2009; Wibisono 2013). Trotz vereinzelter Rufe nach ihrer Auflösung, scheint dies angesichts zahlreicher

13 Die Regelungsmaterie des zweiten beschleunigten Gesetzes, Gesetz über die Verteidigungsindustrie (UU 16/2012), war ohnehin zu technisch, als dass Chancen auf eine breite gesellschaftliche Debatte bestanden hätten.

Erfolge im operativen Vorgehen gegen Terrorverdächtige eher unwahrscheinlich. Auch wenn die Polizei der Republik Indonesien (Polri) jüngst durch den verstärkten Einsatz weiblicher Beamter ihr Image aufzubessern vermochte (Davies et al. 2013), genießt sie geringes Ansehen in der Bevölkerung und wird von Transparency International auf Basis von Umfragen als eine der korruptesten Körperschaften im Land eingestuft. So berichten 11% der Befragten, die im Jahr zuvor mit der Polizei in Kontakt gekommen waren, von der Zahlung von Bestechungsgeld (Martini 2012). Polizisten der unteren Dienststränge agieren gegen „Zigarettegeld“ als Fürsprecher bei Behördengängen oder verzichten gegen ein „Friedensgeld“ darauf, Strafzettel auszustellen (Luebke 2009: 205). Auch in den höheren Rängen ist Korruption noch verbreitet: Immer wieder verschleppen Beamte gegen Zahlung Untersuchungen oder stellen sie völlig ein. Eine Gleichbehandlung vor dem Recht ist deshalb nicht garantiert (Butt 2011).

Trotz dieses schlechten Images konnten im Rahmen des internen Reformprozesses aber auch jenseits der Terrorbekämpfung wichtige Erfolge erzielt werden. Eine Verdopplung des Budgets erlaubte es Polri, die Personalstärke von 276.000 auf knapp 400.000 Beamten auszubauen (Haseman/Lachica 2009: 56). Bisher konzentrierten sich die Reformbemühungen darauf, den Beamten technische Fähigkeiten zu vermitteln und ihre Ausrüstung zu modernisieren. So führten die USA etwa gemeinsam mit der indonesischen Polizeiuniversität Trainingsprogramme in modernen Polizeitechniken durch (Haseman/Lachica 2005: 5). Neben diesem Top-down-Ansatz, der technisches Wissen gemeinsam mit grundlegenden Informationen zu Menschenrechten und rechtsstaatlichen Prinzipien vermittelt, experimentierten die regionalen Kommandos mit Community Policing, das trotz der noch immer dünnen Personaldecke stellenweise Erfolg zeigte (Haseman/Lachica 2009: 57). Auch wegen des Personalmangels sammelte die Polizei in diesen Programmen vor allem Informationen über Unruhestörer, griff dabei aber teilweise auf die Hilfe von Vigilanten zurück (Fadri 2013; Taat 2013). Die Polizei scheint angesichts ihres schlechten Images zwischen zwei Extremen gefangen. So kritisieren Beobachter auf der einen Seite die Neigung der Polizei, auch im Interesse der öffentlichen Harmonie auf die Durchsetzung des Rechts zu verzichten und informelle Absprachen mit möglichen Ruhestörern zu treffen, wenn diese unangemeldete Demonstrationen planen, statt die Demonstrationen aufzulösen (Widjojo 2013; Taat 2013). Auf der anderen Seite ringt vor allem die kasernierte Polizei mit Vorwürfen, dass sie zu harsch gegen Demonstranten und Verdächtige vorgehe. Dieser Zwiespalt bewog die Polizei im Gegensatz zum Militär, offener über interne Disziplinarmaßnahmen zu berichten. So vervierfachte sich von 2006 auf 2007 die Zahl disziplinarischer Untersuchungen und auch die Bewerbung zur Polizeiakademie scheint im Gegensatz zum Zugang zur Militärakademie mittlerweile ohne Bestechung oder Beziehungen möglich (Haseman/Lachica 2009: 58).

Wenn die Polizei Gesetzesbrecher an Staatsanwaltschaft und Gerichte übergibt, offenbart sich die tiefgreifende Schwäche des indonesischen Rechtssystems. Das Ausmaß an Korruption in der Richterschaft hat dieser den Namen der „Richtermafia“ (*mafia peradilan*) eingebracht. Vieles deutet darauf hin, dass Richter und Staatsanwälte offen im Rahmen von Korruptions- und anderen Straf- und Zivilrechtsprozessen Zahlungen von den Prozessbeteiligten einfordern. Ein eigenständiger Berufsweig von Vermittlern übernimmt in diesen Fällen für ihre Mandanten die Verhandlungen mit der Kammer (Lindsey/Santosa 2008; Crouch 2010: 220). Häufig werden allerdings selbst diese illegal zustande gekommenen

Urteile nicht durchgesetzt. Auch aktive und ehemalige Militärangehörige konnten in der Vergangenheit wiederholt davon profitieren, dass der zivile Justizapparat offen für entsprechende Abgeltungszahlungen ist (Hamid/Kencana 2010).

Dem Korruptionsproblem versucht eine weitere zivile Behörde beizukommen, die zu den Erfolgsgeschichten politischer Reformen der letzten Jahre zu zählen ist. Die Korruptions-Bekämpfungskommission (KPK) die 2002 geschaffen wurde, um vorhandene Probleme im Rechtssystem zu umgehen (Fenwick 2008: 408, 416ff), verfügt über umfassende polizeiliche Vollmachten in der Untersuchung und Verfolgung von Korruptionsfällen. Mit erfolgreichen Verfahren gegen mittlere Staatsbedienstete machte die KPK sich schnell einen Namen. In letzter Zeit ging sie vermehrt auch gegen höhere Staatsbeamte vor (Butt 2011: 383ff). Die KPK arbeitet mit einem neuen Antikorruptionsgericht zusammen, dessen Urteile zum Teil von einschlägig vorgebildeten Laienrichtern aus der Wissenschaft gefällt werden (Tahyar 2010). Vorherige Bemühungen, Korruption einzudämmen, waren stets im Kleinkrieg der Korruptionswächter mit Polizei und Gerichten geendet, weil diese selbst eine Strafverfolgung fürchteten. Demokratietheoretisch ist auch dieses Gericht nicht ohne Mängel: Das Gericht begründete Schuldsprüche oft mit dem Verstoß gegen Verwaltungsrichtlinien oder diffuse gesellschaftliche Befindlichkeiten statt der Verletzung positiver Strafgesetze. Zudem folgen die Richter in Korruptionsfragen dem Prinzip der Beweislastumkehr, bei dem der Beschuldigte den legalen Erwerb seines Vermögens beweisen muss (Butt 2009). Wegen der hohen Effektivität und des wachsenden Aktivismus der KPK auch gegenüber Parlamentariern und Ministern mehrt sich in DPR und Regierung der Unmut über die Behörde. Bislang konnten zivilgesellschaftliche Akteure allerdings eine Schwächung der KPK durch Reformbemühungen von Kritikern verhindern (Butt 2011; Mietzner 2012).

Eine effektive zivile Korruptionsbekämpfung ist für sich genommen bereits ein wichtiger Schritt zu einem reformierten Sicherheitssektor. Die schon seit 2004 geltenden Vorschriften gegen individuelle Geschäftsaktivitäten werden noch nicht mit genug Nachdruck durchgesetzt. Sollten in Zukunft mehr Korruptionsskandale im Umfeld des Militärs aufgedeckt werden, könnte der erhöhte öffentliche Druck ein Anstoß für die zivile Regierung sein, zu diesem Zweck verschärft auf Sanktionen zurückzugreifen.

7. Schlussfolgerungen

Das indonesische Militär war zu Beginn der Demokratisierung 1998 tief in die Regimestruktur der Neuen Ordnung integriert und stark politisiert. Auch während der Transition behielt es zunächst großen Einfluss auf den Liberalisierungsprozess. Nicht nur angesichts dieser schlechten Ausgangsbedingungen beeindruckt das Ausmaß ziviler Kontrolle, das Indonesien 15 Jahre nach dem Ende der Herrschaft Suhartos erreicht hat. Auch im Vergleich mit anderen jungen Demokratien schneidet Indonesien außergewöhnlich gut ab: Die südostasiatischen Demokratien lässt es deutlich hinter sich, und nur Südkorea und Taiwan verfügen heute aus deutlich besseren Ausgangspositionen über ein höheres Maß ziviler Kontrolle (vgl. Croissant et al. 2013). Auch die Geschwindigkeit der Reformen ist bemerkenswert: Schon 2004 war das politische Zentrum in Indonesien praktisch frei von

militärischer Einflussnahme. In den Folgejahren reduzierte sich vor allem die Frequenz und Schwere von Ad hoc-Verletzungen des Prinzips ziviler Suprematie, während die Institutionalisierung stagnierte. Schwächen gibt es heute noch bei der Überwachung des Militärs in seiner Verteidigungs- und Sicherheitsrolle, und auch die Abgrenzung zwischen zivilen und militärischen Aufgaben ist noch zu vage. So kann die Qualität der Demokratie immer wieder durch militärische Menschenrechtsverletzungen eingeschränkt werden. Einzelne Soldaten kommen häufig mit zu geringen Strafen davon.

Drei Schlüsse lassen sich aus dem Reformprozess in Indonesien ziehen. Erstens zeigt der Fall klar das Potential zurückhaltender Strategien, wenn die zivile Elite geschlossen Reformen einfordert und diese auch in Teilen der Militärführung befürwortet werden. Dieses Potential wächst noch, wenn auch die kritische Zivilgesellschaft die Reformen von außerhalb des Parlaments unterstützt und überwacht. Doch auch ohne diese zusätzliche Unterstützung konnte sich etwa Habibie in der Übergangszeit durch vorsichtigen Umgang mit dem Militär erfolgreich an der Macht halten. Gleichzeitig zeigt der Fall deutlich, dass weitergehende Schritte in den Bereichen Innere Sicherheit, Verteidigungspolitik und Militärorganisation nur mit Hilfe robuster Maßnahmen möglich sind. Für deren Anwendung ist es aber zwingend notwendig, dass die zivilen Entscheidungsträger geeint sind. Wahids Scheitern und Amtsenthebung demonstrierten dies.

Zweitens zeigt sich, dass zivilgesellschaftliche Expertise und Überwachung helfen können, ein Einbrechen des Reformmoments zu verhindern, wenn dafür Verbündete in der Exekutive oder der Legislative zur Verfügung stehen. Die Rolle externer Unterstützer gewann an Bedeutung, weil Wahid, Megawati und später Yudhoyono jenseits von politischer Führerauswahl und politischen Inhalten nicht kontinuierlich nach einer Ausdehnung ziviler Kontrolle strebten, wie es theoretische Erwartungen nahegelegt hätten.

Drittens wird allerdings auch deutlich, dass angesichts eines abnehmenden Reformdrucks aus der Öffentlichkeit institutionelle Variablen eine große Rolle spielen. Wenn zivile Sicherheitsakteure aufgrund großer Sicherheitsprobleme oder korrupter Strukturen nicht in der Lage sind, Aufgaben vom Militär zu übernehmen, wächst die Abhängigkeit der zivilen Regierung von den Streitkräften. Ein effektiver Gesetzgebungsprozess ist notwendig, um die Institutionalisierung im engeren Sinne, also die Verabschiedung gesetzlicher Regelungen, voranzutreiben. Nur wenn Gesetze und Verordnungen die Aufgabenteilung zwischen Zivilisten und Militärs klar festschreiben, können zivil-militärische Beziehungen auch dann stabil bleiben, wenn zivilen Regierungen sich nicht auf individuelle Loyalitätsbeziehungen zur Militärführung zurückziehen können. Hat der Gesetzgebungsprozess zu viele Vetopunkte, erschwert dies Zivilisten die Konsensfindung gegenüber dem Militär. Die vielen Vetopunkte im indonesischen Gesetzgebungsprozess behinderten in den letzten Jahren weitere Institutionalisierungserfolge genauso, wie bis zum Ende des Aceh-Konflikts das hohe Ausmaß interner Bedrohung eine Ausdehnung zivilen Einflusses im Bereich der inneren Sicherheit einschränkte.

Der für diesen Report gewählte Fokus auf den Prozess ziviler Kontrolle hat gezeigt, dass ähnliche strukturelle und institutionelle Rahmenbedingungen je nach gewählter ziviler Strategie sehr unterschiedlich wirken können. Zudem griffen Zivilisten mit strategischem Geschick bei der Anwendung ihrer Strategien auf funktionale Äquivalente zurück (vgl.

Kuehn/Lorenz 2011: 245): Wenngleich das indonesische Verteidigungsministerium wegen der Dominanz militärischer Kräfte kein geeignetes Implementations- und Überwachungsinstrument war, lieferten Parlament und Zivilgesellschaft gemeinsam äquivalente Expertise und Überwachungskapazitäten. Mediale Aufmerksamkeit im In- und Ausland konnte unter Wahid und im Nachgang des Tsunami 2004 zudem Schwächen im Überwachungssystem der Regierung kompensieren. Zusätzlich erlaubte es das Augenmerk des Reports auf die Effekte existierender institutioneller Arrangements, kontraintuitive Zusammenhänge aufzudecken: Gemeinhin wird angenommen, dass Wirtschaftskrisen einen hinderlichen Effekt auf zivile Kontrolle haben (vgl. etwa Alagappa 2001) und tatsächlich gelang es der indonesischen Regierung dank der wirtschaftlichen Erholung nach der Asienkrise, das indonesische Militär für Autonomieverluste zu kompensieren. Entgegen der theoretischen Erwartung reduzierte die Asienkrise selbst allerdings den Wert des militärischen Geschäftsimperiums so stark, dass beschwichtigende Maßnahmen der Zivilisten relativ gesehen billiger wurden.

Zuletzt bleibt zu klären, wie sich die zivil-militärischen Beziehungen in Indonesien weiter entwickeln werden und wie zivile Kontrolle gefördert werden kann. Gerade wegen seiner relativ guten Beziehungen zum Militär müsste Präsident Yudhoyono jetzt die Reformen umsetzen, die zu lange liegengeblieben sind. Tatsächlich beschleunigt das nahende Ende seiner Amtszeit einige Vorhaben. So sind das Gesetz zum Management sozialer Konflikte und das wieder aufgegriffene Nationale Sicherheitsgesetz offenkundige Versuche, die Zuständigkeiten im Bereich der inneren Sicherheit klarer zu regeln. Beide Gesetze enthalten aber vage Formulierungen. Die in der Vergangenheit so einflussreiche Zivilgesellschaft leidet momentan stark unter dem Wegbrechen internationaler Finanzhilfen für die Koordination ihrer Tätigkeiten. Existierende Hilfen sind meist stark projektgebunden. Auch deutsche politische Stiftungen unterstützen mittlerweile keine Projekte im Sicherheitssektor mehr. Statt die Zuwendungen allein staatlichen Stellen zu Gute kommen zu lassen, sollten internationale staatliche Geldgeber das zivilgesellschaftliche Gegengewicht erhalten, das in der Vergangenheit den Rückbau wichtiger Reformen verhindern konnte (vgl. Mietzner 2012). Die Polizei ist heute trotz ihres schlechten Images zumindest in Teilen besser gewappnet, für die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung zu sorgen und als Gegengewicht zu einer Rückkehr des Militärs in diese Bereiche zu dienen.

Die Wiederaufnahme militärischer Beziehungen zu Indonesien durch die Vereinigten Staaten nach 2010 könnte die Wahrscheinlichkeit von Reformen im Militärstrafrecht beschleunigen, sollten die Partner die Menschenrechtssituation vor Ort wie zugesagt überwachen (The Jakarta Globe 2011). Wie beim jüngsten Besuch des Präsidenten Yudhoyono zugesagt, sollte auch die Bundesregierung ihre engere Kooperation mit Indonesien nutzen, um gegenüber seiner Regierung wie auch dem Militär den Stellenwert ziviler Kontrolle für die Qualität der indonesischen Demokratie und die Professionalisierung des indonesischen Militärs zu betonen. Eine Modernisierung von Ausbildung und Technik wird dazu nicht ausreichen. Der fortschreitende Ausbau militärischer Kapazitäten, wie durch den Erwerb moderner Waffensysteme, muss mit größerer Transparenz, Zurechenbarkeit und der Bereitschaft zu Disziplinarmaßnahmen einhergehen. Nur so kann sich TNI in der Breite zu einem modernen und schlagkräftigen demokratischen Militär weiterentwickeln. Ist dies der

Fall, spricht nichts dagegen, dass die Streitkräfte nach ziviler Maßgabe auch weiterhin eine Unterstützungsrolle in der Aufrechterhaltung der inneren Sicherheit spielen.

Es ist zu hoffen, dass jüngste Verbesserungen in der Militärausbildung mittelfristig das Verständnis für die praktische Rolle von Menschenrechten in den höheren Offiziersrängen verbessern. Gegenwärtige Bekenntnisse zu demokratischen Werten aus der Militärführung sind noch zu häufig politische Rhetorik. Die neue Indonesische Verteidigungsuniversität bildet neben Militärs auch zivile Verteidigungsexperten aus, die dazu beitragen könnten, das Verteidigungsministerium auch unterhalb der Ebene des Ministers nachhaltig zu zivilisieren und gegenseitigen Respekt zwischen Militärs und Zivilisten zu befördern. Unabhängig davon könnte die Belastbarkeit bisheriger Reformen schon 2014 auf die Probe gestellt werden. Sollte ein Kandidat die Präsidentschaftswahl für sich entscheiden, der kein Loyalitätsnetzwerk im Militär aufbauen konnte¹⁴, wird das Ausmaß ziviler Kontrolle stärker als zuvor von den bis dahin geschaffenen formalen Institutionen abhängen.

14 Während noch nicht feststeht, welche Kandidaten schließlich nominiert werden können, zeichnet sich ab, dass neben Wiranto und Prabowo und einer Reihe etablierter Politiker mit guten Beziehungen zum Militär, die schon 2009 antraten, auch der politische Newcomer und momentane Gouverneur von Jakarta, Joko Widodo, gute Wahlchancen hätte.

Literatur

- Al Araf* 2010: Interview mit Al Araf, Programmdirektor der Menschenrechtsgruppe Imparsial, Jakarta, Indonesien, 20. September.
- Alagappa, Muthia* 2001: Investigating and Explaining Change: An Analytical Framework, in: Alagappa, Muthia (Hg.): Coercion and Governance: The Declining Political Role of the Military in Asia. Stanford, CA: Stanford University Press, S. 29–66.
- Alhamid, Hidayat/Ballard, Chris/Kanowski, Peter* 2009: Forests for the People? Special Autonomy, Community Forestry Cooperatives and the Apparent Return of Customary Rights in Papua, in: Warren, Carol/McCarthy, John F. (Hg.): Community, Environment and Local Governance in Indonesia. Locating the Commonweal. London: Routledge, S. 145–166.
- Amirullah* 2011: TNI Dituding Intimidasi Jemaah Ahmadiyah. Hg. v. Tempo Interaktif. Jakarta, <http://bit.ly/13gYngX> (12.8.2013).
- Anggoro, Kusnanto* 2000: Gus Dur Struggles to Control TNI, <http://bit.ly/13Cr2Ma> (22.7.2013).
- Anggoro, Kusnanto* 2010: Interview mit Kusnanto Anggoro, Lecturer an der Universitas Indonesia und Mitglied der zivilgesellschaftlichen Arbeitsgruppe, die am Verteidigungs- und TNI-Gesetz arbeitete, Depok, Indonesien, 17. September.
- Anonym* 2013: Interview mit anonymem Teilnehmer am Gesetzgebungsprozess zu UU 7/2012, Jakarta, Indonesien, 12. März.
- Anwar, Dewi Fortuna* 1998: Indonesia. Domestic Priorities Define National Security, in: Muthia Alagappa (Hg.): Asian Security Practice. Stanford, CA: Stanford University Press, S. 477–512.
- Aspinall, Edward/Crouch, Harold* 2003: The Aceh Peace Process. Why it failed. Washington DC: East West Center Washington (Policy studies, 1).
- Aspinall, Edward* 2005a: Opposing Suharto. Compromise, Resistance, and Regime Change in Indonesia. Stanford, CA: Stanford University Press.
- Aspinall, Edward* 2005b: The Helsinki Agreement. A More Promising Basis for Peace in Aceh? Washington DC: East-West Center Washington (Policy studies, 20).
- Aspinall, Edward* 2009: Combattants to Contractors: The Political Economy of Peace in Aceh, in: Indonesia 87 (April), S. 1-34.
- Aspinall, Edward* 2010: The Irony of Success, in: Journal of Democracy 21 (2), S. 20-34.
- Aspinall, Edward/Mietzner, Marcus* (Hg.) 2010: Problems of Democratisation in Indonesia. Elections, Institutions and Society. Singapore: ISEAS.
- Baker, Jacqui* 2008: A Sibling Rivalry, in: Inside Indonesia (93).
- Born, Hans* 2006: Parliamentary Oversight of Defence in Cambodia, Indonesia, the Philippines and Thailand. Status and Prospects, in: Dialogue and Cooperation (3), S. 55-76.
- Braun, Sebastian* 2008: Indonesia's Presidential Democracy, Berlin: dissertation.de.

- Buehler, Michael* 2010: Decentralization and Local Democracy in Indonesia, in: Aspinall, Edward/Mietzner, Marcus (Hg.): Problems of Democratisation in Indonesia. Elections, Institutions and Society. Singapore: ISEAS, S. 267-285.
- Butt, Simon* 2009: 'Unlawfulness' and Corruption under Indonesian Law, in: Bulletin of Indonesian Economic Studies 45 (2), S. 179-198.
- Butt, Simon* 2011: Anti-Corruption Reform in Indonesia: an Obituary? in: Bulletin of Indonesian Economic Studies 47 (3), S. 381-394.
- Chrisnandi, Yuddy* 2007: Post-Suharto Civil-Military Relations in Indonesia. Singapore: S. Rajaratnam School of International Studies (RSIS Monograph, Nr. 10).
- Cotter, Andrew/Edmunds, Timothy/Forster, Anthony* 2002: The Second Generation Problematic: Rethinking Democracy and Civil-Military Relations, in: Armed Forces & Society 29 (1), S. 31-56.
- Croissant, Aurel/Kuehn, David/Chambers, Paul W./Wolf, Siegfried O.* 2010: Beyond the Fallacy of Coup-ism: Conceptualizing Civilian Control of the Military in Emerging Democracies, in: Democratization 17 (5), S. 950-975.
- Croissant, Aurel/Bünthe, Marco* 2011: Conclusion. The Challenges and Prospects of Democratic Governance in Southeast Asia, in: Croissant, Aurel/Bünthe, Marco (Hg.): The Crisis of Democratic Governance in Southeast Asia. Houndmills: Palgrave Macmillan, S. 251-269.
- Croissant, Aurel/Kuehn, David/Lorenz, Philip/Chambers, Paul W.* 2013: Democratization and Civilian Control in Asia. Houndmills: Palgrave Macmillan.
- Crouch, Harold* 1988: The Army and Politics in Indonesia. Ithaca: Cornell University Press.
- Crouch, Harold A.* 2010: Political Reform in Indonesia after Soeharto. Singapore: ISEAS.
- Dahl, Robert A.* 1971: Polyarchy. Participation and Opposition. New Haven, CT: Yale University Press.
- Darmaputra, Rizal* 2007: Strategic Intelligence Agency (BAIS), in: Sukadis, Beni (Hg.): Almanac on Indonesian Security Sector Reform. Geneva: Center for the Democratic Control of the Armed Forces, S. 109-117.
- Darmono, Bambang* 2010: Interview mit Generalleutnant i.R. Bambang Darmono, dem früheren Oberkommandierenden für Aceh und ehemaligen Generalsekretär des Nationalen Verteidigungsrats, Bogor, Indonesien, 15. September.
- Davies, Matthew N.* 2006: Indonesia's War over Aceh. Last Stand on Mecca's Porch. London: Routledge.
- Davies, Sharyn G./Meliala, Adrianus/Buttle, John* 2013: Indonesia's Secret Police Weapon, in: Inside Indonesia 111 (Januar-März).
- Editors* 1999: Current Data on the Indonesian Military Elite: January 1, 1998 – January 31, in: Indonesia 67 (April), S. 133-162.
- Editors* 2000: Changes in Civil-Military Relations since the Fall of Suharto, in: Indonesia 70 (Oktober), S. 125-138.

- Editors* 2001: Current Data on the Indonesian Military Elite: Januar 1, 1999 – Januar 31, in: *Indonesia* 71 (April), S. 135-173.
- Editors* 2003: Current Data on the Indonesian Military Elite, in: *Indonesia* 75 (April), S. 9-60.
- Editors* 2005: Current Data on the Indonesian Military Elite, in: *Indonesia* 80 (Oktober), S. 124-159.
- Editors* 2008: Current Data on the Indonesian Military Elite, September 2005 – März, in: *Indonesia* 85 (April), S. 79-121.
- Etzioni, Amitai* 1975: *A Comparative Analysis of Complex Organizations. On Power, Involvement, and their Correlates*. 2. Aufl. New York, NY: Free Press.
- Fadri, Iza* 2013: Personal Interview with Police Inspector General Dr. Iza Fadri, Governor of PTIK, Jakarta, 13 März.
- Feaver, Peter D.* 1996: The Civil-Military Problematique. Huntington, Janowitz, and the Question of Civilian Control, in: *Armed Forces & Society* 23 (2), S. 127-150.
- Fenwick, Stewart* 2008: Measuring Up? Indonesia's Anti-Corruption Commission and the New Corruption Agenda, in: Timothy Lindsey (Hg.): *Indonesia. Law and Society*. 2. Aufl. Annandale: Federation Press, S. 406-429.
- Finer, Samuel E.* 1962: *The Man on Horseback: The Role of the Military in Politics*. London: Pall Mall.
- Freedom House* 2013: *Freedom in the World 2013. Democratic Breakthrough in the Balance*, <http://bit.ly/13p4sve> (23.7.2013).
- Friend, Theodore* 2003: *Indonesian Destinies*. Cambridge: Harvard University Press.
- Habibie, Bacharuddin J.* 2009: *517 Tage. Indonesien: Geburt einer Demokratie*. München: Utz.
- Hadi, Bambang Kismono* 2010: Interview mit Bambang Kismono Hadi, Lecturer an der Indonesischen Verteidigungsuniversität, Jakarta, Indonesien, 1. September.
- Hadiz, Vedi R.* 2010: *Localising Power in Post-Authoritarian Indonesia. A Southeast Asia Perspective*. Stanford: Stanford University Press.
- Hafidz, Tatik S.* 2006: *Fading Away? The Political Role of the Army in Indonesia's Transition to Democracy, 1998-2001*. Singapore: Institute of Defence and Strategic Studies (IDSS Monograph, Nr. 8).
- Hamid, Usman/Kencana, Puri* 2010: *SBY's War against Judicial Corruption. How Far Can He Go?*, <http://bit.ly/16KwBvB> (12.8.2013).
- Hasanuddin, Tubagus* 2010: Interview mit Generalmajor i.R. Tubagus Hasanuddin, ehemalige Leibwache Suhartos, ehemaliger Adjutant Habibies, ehemaliger Militärsekretär Megawatis und Yudhoyonos, sowie stellvertretender Vorsitzender des Militärausschusses des DPR, Jakarta, Indonesien, 16. September.
- Haseman, John B./Lachica, Eduardo* 2005: *Toward a Stronger U.S.-Indonesia Security Relationship*. Washington, DC: United States – Indonesia Society.
- Haseman, John B./Lachica, Eduardo* 2009: *The U.S.-Indonesia Security Relationship. The Next Steps*. Washington DC: United States – Indonesia Society.

- Honna, Jun* 2003: *Military Politics and Democratization in Indonesia*. London: Routledge.
- Honna, Jun* 2010: *The Legacy of the New Order Military in Local Politics. West, Central and East Java*, in: Aspinall, Edward/Fealy, Greg (Hg.): *Suharto's New Order and Its Legacies. Essays in Honour of Harold Crouch*. Canberra: ANU Press, S. 135-150.
- Honna, Jun* 2011: *Orchestrating Transnational Crime*, in: Aspinall, Edward/van Klinken, Gerry (Hg.): *The State and Illegality in Indonesia*. Leiden: KITLV Press, S. 261-279.
- HRW* 2006: *Too High a Price: The Human Rights Cost of the Indonesian Military's Economic Activities*. New York, NY: Human Rights Watch, <http://bit.ly/1eJ6tnC> (12.8.2013)
- HRW* 2010: *Unkept Promise: Failure to End Military Business Activity in Indonesia*. New York, NY: Human Rights Watch, <http://bit.ly/58V9kO> (12.8.2013).
- Huntington, Samuel P.* 1968: *Political Order in Changing Societies*. New Haven, CT: Yale University Press.
- ICG* 2010: *Illicit Arms in Indonesia*. Asia Briefing N° 109. Jakarta/Brussels: International Crisis Group.
- IFES* 2010: *Electoral Survey 2010*. Unter Mitarbeit von Rakesh Sharma, Lauren Serpe und Astri Suryandari. Washington, DC: International Federation for Electoral Systems, www.ifes.org/~media/Files/Publications/Survey/2010/20110119_Indonesia_Electoral_Survey.pdf (14.1.2011).
- Isgindarsah* 2011: *Leadership Renewal in TNI. Fragile Steps towards Professionalism*. RSIS Commentaries (2). Singapore, <http://bit.ly/1aYoLkE> (23.7.2013).
- Islah, Muhammad* 2009: *Conflicts Over Natural Resources, Indigenous Land (Ulayat) Rights and Traditional Society Versus Violent Practices of Officials*, in: Makaanim, Mufti A./Prajuli, Wendy A./Timur, Fitri Bintang (Hg.): *Human Rights in the Security Sector. 2009 Almanac*. Jakarta: IDSPS, S. 285-299.
- Jansen, David* 2008: *Relations among Security and Law Enforcement Institutions in Indonesia*, in: *Contemporary Southeast Asia* 30 (3), S. 429-454.
- Jenkins, David* 1984: *Suharto and His Generals: Indonesian Military Politics 1975-1983*. Ithaca, New York, NY: SEAP.
- Kingsbury, Damien* 2008: *Indonesia in 2007: Unmet Expectations, Despite Improvement*, in: *Asian Survey* 48 (1), S. 38-46.
- Kuehn, David/Lorenz, Philip* 2011: *Explaining Civil-Military Relations in New Democracies: Structure, Agency and Theory Development*, in: *Asian Journal of Political Science* 19 (3), S. 231-249.
- Lee, Terrence* 2009: *The Armed Forces and Transitions from Authoritarian Rule. Explaining the Role of the Military in 1986 Philippines and 1998 Indonesia*, in: *Comparative Political Studies* 42 (5), S. 640-669.
- Liddle, R. William* 1985: *Soeharto's Indonesia: Personal Rule and Political Institutions*, in: *Pacific Affairs* 58 (1), S. 68-90.
- Liddle, R. William* 2000: *Indonesia in 1999: Democracy Restored*, in: *Asian Survey* 40 (1), S. 32-42.

- Liddle, R. William* 2001: Indonesia in 2000: A Shaky Start for Democracy, in: *Asian Survey* 41 (1), S. 208-220.
- Lindsey, Tim/Santosa, Achmad* 2008: The Trajectory of Law Reform in Indonesia. A Short Overview of Legal Systems and Change in Indonesia, in: Lindsey, Timothy (Hg.): *Indonesia. Law and Society*. 2. Aufl. Annandale: Federation Press, S. 2-22.
- Loveman, Brian* 1994: 'Protected Democracies' and Military Guardianship: Political Transitions in Latin America, 1978-1993, in: *Journal of Interamerican Studies and World Affairs* 36 (2), S. 105-189.
- Lowry, Robert* 1996: *The Armed Forces of Indonesia*. St Leonards, NSW: Allen & Unwin.
- Luebke, Christian von* 2009: The Political Economy of Local Governance: Findings from an Indonesian Field Study, in: *Bulletin of Indonesian Economic Studies* 45 (2), S. 201-230.
- Mahoney, James* 2000: Path Dependence in Historical Sociology, in: *Theory and Society* 29 (4), S. 507-548.
- Mahroza, Jonni* 2009: *A Local Perspective on Military Withdrawal from Politics in Indonesia. East Java 1998-2003*. Saarbrücken: LAP Lambert Academic Publishing.
- Makaarim, Mufti A./Yunanto, S.* (Hg.) 2008: *The Effectiveness of Civil Society Organization Advocacy Strategies in Security Sector Reform in Indonesia 1998-2006*. Jakarta: Institute for Defence Security and Peace Studies.
- Mannitz, Sabine* 2012: Conceptualizations of the Democratic Soldier in Twenty-First Century Europe. Competing Norms and Practical Tensions, in: Mannitz, Sabine (Hg.): *Democratic Civil-Military Relations. Soldiering in 21st-Century Europe*. London/New York, NY: Routledge, S. 3-22.
- Marbun, Rico* 2007: Relations between the Department of Defence and TNI HQ during the Reform Era, in: Sukadis, Beni (Hg.): *Almanac on Indonesian Security Sector Reform*. Geneva: Center for the Democratic Control of the Armed Forces, S. 175-187.
- Martini, Maira* 2012: U4 Expert Answer. Causes of Corruption in Indonesia. Berlin: Transparency International, <http://bit.ly/14xjTNF> (12.8.2013).
- Maryadi, Eko* 2007: Special Detachment 88 of the Indonesian National Police, in: Sukadis, Beni (Hg.): *Almanac on Indonesian Security Sector Reform*. Geneva: Center for the Democratic Control of the Armed Forces, S. 81-95.
- McCulloch, Lesley* 2003: Trifungsi: The Role of the Indonesian Military in Business, in: Brömmelhörster, Jörn/Paes, Wolf-Christian (Hg.): *The Military as an Economic Actor*. Houndsmill: Palgrave Macmillan, S. 94-123.
- McLeod, Ross H.* 2008: Inadequate Budgets and Salaries as Instruments for Institutionalizing Public Sector Corruption in Indonesia, in: *South East Asia Research* 16 (2), S. 199-223.
- Mietzner, Marcus* 2009a: Indonesia and the Pitfalls of Low-Quality Democracy: A Case Study of the Gubernatorial Elections in North Sulawesi, in: Bünte, Marco/Ufen, Andreas (Hg.): *Democratization in Post-Suharto Indonesia*. London: Routledge, S. 124-149.
- Mietzner, Marcus* 2009b: *Military politics, Islam and the state in Indonesia. From turbulent transition to democratic consolidation*. Singapore: ISEAS.

- Mietzner, Marcus* 2010: Indonesia's Direct Elections. Empowering the Electorate or Entrenching the New Order Oligarchy? In: Aspinall, Edward/Fealy, Greg (Hg.): Suharto's New Order and its Legacies. Essays in Honour of Harold Crouch. Canberra: ANU Press, S. 173-190.
- Mietzner, Marcus* 2012: Indonesia's Democratic Stagnation: Anti-Reformist Elites and Resilient Civil Society, in: Democratization 19 (2), S. 209-229, <http://bit.ly/10dGRcp> (23.7.2013).
- Miller, Michelle Ann* 2009: Rebellion and Reform in Indonesia: Jakarta's Security and Autonomy Policies in Aceh. London: Routledge.
- Moore, Samuel* 2001: The Indonesian Military's Last Years in East Timor: An Analysis of its Secret Documents, in: Indonesia 72 (Oktober), S. 9-44.
- Morfit, Michael* 2007: The Road to Helsinki: The Aceh Agreement and Indonesia's Democratic Development, in: int negot 12 (1), S. 111-143.
- Muna, Riefqi* 2010: Interview mit Riefqi Muna, Forscher am Indonesischen Wissenschaftsinstitut (LIPI) und Mitglied des zivilgesellschaftlichen Teams zum Verteidigungs- und TNI-Gesetz, Jakarta, Indonesien, 16. August.
- Muradi* 2009: The 88th Densus AT: The Role and the Problem of Coordination on Counter-Terrorism in Indonesia, in: Journal of Politics and Law 2 (3), S. 85-96.
- Perpres* 2010: Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 72 Tahun.
- Pion-Berlin, David* 2011: The Study of Civil-Military Relations in New Democracies, in: Asian Journal of Political Science 19 (3), S. 222-230.
- Porter, Donald J.* 2002: Citizen Participation through Mobilization and the Rise of Political Islam in Indonesia, in: The Pacific Review 15 (2), S. 201-224.
- Purba, Oslan* 2009: Challenges in Solving Extrajudicial Killing Cases in Conflict Areas, in: Makaanim, Mufti A./Prajuli, Wendy A./Timur, Fitri Bintang (Hg.): Human Rights in the Security Sector. 2009 Almanac. Jakarta: IDSPS, S. 127-144.
- Reza, Bhatara Ibnu* 2013: Interview with Bhatara Ibnu Reza, Operationsdirektor der Menschenrechtsgruppe Imparsial, Jakarta, 15. März.
- Ricklefs, M. C.* 2008: A History of Modern Indonesia since C. 1200. 4. Aufl. Houndmills: Palgrave Macmillan.
- Rinakit, Sukardi* 2005: The Indonesian Military after the New Order. Singapore: NIAS Press.
- Robinson, Geoffrey* 2010: „If You Leave Us Here, We Will Die“: How Genocide Was Stopped in East Timor. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Rüland, Jürgen/Jürgenmeyer, Clemens/Nelson, Michael H./Ziegenhein, Patrick* 2005: Parliaments and Political Change in Asia. Singapore: ISEAS.
- Said, Salim* 2006: Legitimizing Military Rule. Indonesian Armed Forces Ideology, 1958-2000. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan.
- Sebastian, Leonard C.* 2006: Realpolitik Ideology. Indonesia's Use of Military Force. Singapore: ISEAS.

- Sherlock, Stephen* 2012: Made by Committee and Consensus. Parties and Policy in the Indonesian Parliament, in: *South East Asia Research* 20 (4), S. 551-568.
- Slater, Dan* 2010: Altering Authoritarianism: Institutional Complexity and Autocratic Agency in Indonesia, in: Mahoney, James/Thelen, Kathleen (Hg.): *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, and Power*. New York, NY: Cambridge University Press, S. 132-167.
- Smith, Joyotee/Obidzinski, Krystof/Subarudi, Sumirta/Suramenggala, Iman* 2007: Illegal Logging, Collusive Corruption and Fragmented Governments in Kalimantan, Indonesia, in: Tacconi, Luca (Hg.): *Illegal Logging. Law Enforcement, Livelihoods and the Timber Trade*. London: Earthscan, S. 91-109.
- Soule, Sarah A./King, Brayden G.* 2006: The Stages of the Policy Process and the Equal Rights Amendment, 1972-19821, in: *American Journal of Sociology* 111 (6), S. 1871-1909.
- Stepan, Alfred C.* 1988: *Rethinking Military Politics. Brazil and the Southern Cone*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Sukma, Rizal* 2013: The Role of Civil Society in Indonesia's Military Reform, in: Rüländ, Jürgen/Manea, Maria-Gabriela/Born, Hans (Hg.): *The Politics of Military Reform. Lessons from Indonesia and Nigeria*. Berlin: Springer, S. 147-160.
- Taat* 2013: Interview with Polizeihauptmann M. Taat Resdianto, Student der Polizeiuniversität PTIK, Jakarta, Indonesien, 13. März.
- Tahyar, Benjamin H.* 2010: The Politics of Indonesia's Anti-Corruption Court, in: Harding, Andrew J./Nicholson, Penelope (Hg.): *New Courts in Asia*: Routledge, S. 279-298.
- The Jakarta Globe* 2011: United States Monitoring Indonesian Military Abuse Trial, <http://bit.ly/1cgy5DL> (23.7.2013).
- The Jakarta Post* 2010: 'Dubious and Non-Urgent' Bills Boggling Down Parliament. <http://bit.ly/17kT6py> (23.7.2013).
- The Jakarta Post* 2011a: Indonesia Torture Video Soldiers on Minor Charges. <http://bit.ly/1d6aSmr> (23.7.2013).
- The Jakarta Post* 2011b: Indonesia's Press Freedom. Regaining the Other Half, <http://bit.ly/fFijLd> (23.7.2013).
- Thelen, Kathleen* 2003: How Institutions Evolve. Insights from Comparative Historical Analysis, in: Mahoney, James/Rueschemeyer, Dietrich (Hg.): *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*. Cambridge: Cambridge University Press, S. 208-240.
- Tomsa, Dirk* 2008: *Party Politics and Democratization in Indonesia. Golkar in the Post-Suharto Era*. London/New York, NY: Routledge.
- Trinkunas, Harold A.* 2005: *Crafting Civilian Control of the Military in Venezuela. A Comparative Perspective*. Chapel Hill: University of North Carolina Press.
- Valenzuela, Samuel J.* 1992: Democratic Consolidation in Post-Transitional Settings. Notion, Process, and Facilitating Conditions, in: Mainwaring, Scott/O'Donnell, Guillermo/Valenzuela, Samuel J. (Hg.): *Issues in Democratic Consolidation*. The New

- South American Democracies in Comparative Perspective. Notre Dame: University of Notre Dame Press.
- Varkey, Divya A./Ainsworth, Cameron H./Pitcher, Tony J./Goram, Yohanis/Sumaila, Rashid* 2010: Illegal, Unreported and Unregulated Fisheries Catch in Raja Ampat Regency, Eastern Indonesia, in: *Marine Policy* 34 (2), S. 228-236.
- Virgoe, John* 2008: Impunity Resurgent. The Politics of Military Accountability in Indonesia, 1998-2001, in: *Asian Affairs* 39 (1), S. 95-108.
- Warren, Carol/McCarthy, John F.* 2009: Locating the Commonweal, in: Warren, Carol/McCarthy, John F. (Hg.): *Community, Environment and Local Governance in Indonesia. Locating the Commonweal*. London: Routledge, S. 227-253.
- Wibisono, Ali* 2013: Rules and Exceptions in Indonesia's counterterrorism. Jakarta: Jakarta Post, <http://bit.ly/1cgyplR> (23.7.2013).
- Widjojo, Agus* 2010: Interview mit Generalleutnant i.R. Agus Widjojo, ehemaliger TNI-Stabschef für Territoriale Angelegenheiten, Jakarta, Indonesien, 2. September.
- Widjojo, Agus* 2013: Interview mit Generalleutnant i.R. Agus Widjojo, ehemaliger TNI-Stabschef für Territoriale Angelegenheiten, Jakarta, Indonesien, 15. März.
- Yudhawiranata, Agung* 2009: The Right to a Fair, Open, Free and Impartial Trial. The Difficulty in Bringing Human Rights Violators to Justice, in: *Makaarim, Mufti A./Prajuli, Wendy A./Timur, Fitri Bintang* (Hg.): *Human Rights in the Security Sector*. Almanac. Jakarta: IDSPS, S. 221-241.

Abkürzungen

ABRI	Streitkräfte der Republik Indonesien
BIN	Staatlicher Nachrichtendienst
DPR	Volksrepräsentationsrat
GAM	Bewegung Freies Aceh
HRW	Human Rights Watch
ICG	International Crisis Group
IFES	International Foundation for Electoral System
KPK	Korruptions-Bekämpfungskommission
LBH	das indonesische Rechtshilfeinstitut
MPR	Beratende Volksversammlung
Polri	Polizei der Republik Indonesien
TNI	Nationale Streitkräfte Indonesiens
UU	Gesetz