

Die Privatisierung staatlicher Sicherheit in Indonesien: Soldaten als (Gewalt)Unternehmer.

Felix Heiduk

Paper für die Jahrestagung der Sektion „Internationale Politik“ der DVPW
6. & 7.10.2005, Universität Mannheim

Felix Heiduk, Dipl. Pol.

Freie Universität Berlin/ Stiftung Wissenschaft und Politik

felix.heiduk@swp-berlin.org

1. Einleitung¹

Kontext: Die Debatte um die Privatisierung von Sicherheit:

Die Privatisierung öffentlicher Aufgaben ist in der wissenschaftlichen wie politischen Debatte eng verknüpft mit den Prozessen der Globalisierung. Im Zuge der Globalisierung des Kapitalismus unter neoliberalen Vorzeichen trat spätestens mit Ende des Kalten Krieges der „schlanke Staat“, unter den Prämissen von Effizienz und Effektivität, seinen Siegeszug um die Welt an. Im Zuge der zunehmenden „Standortkonkurrenz“ zwischen den einzelnen Nationalstaaten wurden ehemals staatliche Kernfunktionen privatisiert und dementsprechend an private Dienstleister „outgesourct“.² Neben eher „soften“ staatlichen Aufgaben wie Gesundheit oder öffentlicher Nahverkehr hat der Prozeß des „outsourcing“ auch vor dem Kernbereich staatlicher Souveränität, dem Gewaltmonopol, nicht haltgemacht.

Von Max Weber als entscheidendes Merkmal des modernen Staates bezeichnet ist das „legitime Monopol physischer Gewaltsamkeit“ in fast allen Staaten der Welt in unterschiedlichem Umfang und mit unterschiedlichen Auswirkungen Objekt von Privatisierungsprozessen geworden. Die vielfach beklagten „Souveränitätsverluste“ des Staates im Zeitalter der Globalisierung haben offensichtlich auch vor seiner Kernfunktionen nicht haltgemacht. Vor allem in den urbanisierten Räumen der Welt werden Sicherheitsfunktionen der Polizei, wie z.B. Objekt- oder Personenschutz, verstärkt von privaten Sicherheitsanbietern ausgeführt. Aber auch die internationale Politik sieht sich allgemein mit der Zunahme nicht-staatlicher Akteure in der Außenpolitik (z.B. NGO's) konfrontiert. Ähnliches trifft zudem auf die Friedens- und Konfliktforschung zu, die sich in den letzten Jahren vermehrt mit dem Phänomen einer zunehmenden Privatisierung des Kriegsgeschehens auseinandersetzen mußte. Schien die Gewaltausübung im internationalen System bis zum Ende des Ost-West-Konfliktes als weitestgehend staatlich monopolisiert, eingehegt und über internationale Abkommen „zivilisiert“,³ so erscheint mittlerweile die

¹ Für die finanzielle Unterstützung meines dreimonatigen Forschungsaufenthaltes in Indonesien gebührt dem DAAD großer Dank. Ebenfalls bedanken möchte ich mich beim Centre for Strategic and International Studies (CSIS) in Jakarta für Anregungen, Hilfe und Unterstützung. Für Anmerkungen und Kommentare zu diesem Papier bin ich Denis Tull, Peter Lock und Daniel Kramer zu Dank verpflichtet. Das vorliegende Papier ist eine umfassend erweiterte Fassung eines Referates, welches von mir während der Sitzung der Ad hoc-Gruppe der DVPW „Ordnungen der Gewalt“ im Januar in Berlin gehalten wurde.

² Vgl. u.a.: Wolf-Dieter Narr, Alexander Schubert: Weltökonomie: Die Misere der Politik, Frankfurt/ Main 1994, S. 152 ff.

³ Das die „Zivilisierung“ des Krieges im Zuge seiner Verstaatlichung und Verrechtlichung nie auch nur ansatzweise die Realitäten derart „verstaatlichter“ Kriege widerspiegelte, welche allenthalben von „Regelbrüchen“ wie z.B. systematischen Angriffen auf Zivilisten geprägt waren, kann hier nur kurz ergänzend erwähnt werden.

Privatisierung der Gewalt in fast allen aktuellen Konflikten ein „neues“ Charakteristikum der Kriege des 21. Jahrhunderts zu sein. Jüngstes und bislang medienträchtigtstes Ereignis stellte sicherlich der Irakkrieg des Jahres 2003 dar, in dem nach Schätzungen für den Monat März 2003 allein zwischen 15.000 und 20.000 private Sicherheitsdienstleister im Irak beschäftigt wurden.⁴ Vor allem die Verwicklung von Mitarbeitern einiger *private military companies* (PMC's) in den Folterskandal von Abu Ghureib führte zu einer politischen Debatte um die Rolle von PMC's in bewaffneten Konflikten und die Vor- und Nachteile des Outsourcings militärischer Aufgaben in Bezug auf Transparenz, staatliche Kontrolle und juristische Verantwortung für die Aktivitäten der Sicherheitsdienstleister.⁵ Die „Entstaatlichung“ der Gewalt durch substaatliche Gewaltakteure wie PMC's, Söldner, Privatmilizen⁶ etc. wurde in der Folge dessen gewissermaßen als eine politische „Fehlentwicklung“ neueren Datums dargestellt, und im Gegenzug der verstaatlichte Krieg zum „Normalfall“ und gewissermaßen „Idealtypen“ kriegesischer Auseinandersetzung erhoben. Das „Normale“ erscheint allerdings in historischer Perspektive als Sonderfall der Geschichte. Die „Verstaatlichung“ der Gewalt, bzw. ihre Monopolisierung durch den Staat, war und ist primär an die Entstehung des modernen Nationalstaates westlicher Prägung und damit wiederum an die Entstehung des Kapitalismus geknüpft.⁷

Ursächlich für die zunehmende Privatisierung von Sicherheit in Gewaltkonflikten sind auf Seiten der „entwickelten Staaten“ vor allem Kosten- und Effizienzkalküle der betreffenden Regierung, denen die Besoldung privater Anbieter wahlweise als kostengünstiger oder professionellere/ effektivere Alternative zum staatlichen Sicherheitsapparat erscheint. Der Staat selbst verfügt hier also über die „Privatisierungskompetenz“ und entscheidet souverän über Umfang und Dauer des „Outsourcings“ der Sicherheit. In den „unterentwickelten“ Staaten der „Dritten Welt“ jedoch finden sich verstärkt Zonen beziehungsweise Regionen, in denen das staatliche Gewaltmonopol entweder nur rudimentär existiert (hat), oder gar noch nie durchgesetzt werden konnte. Sicherheit war innerhalb dieser Gebiete noch nie ein öffentliches, allgemeines, vom Staat monopolisiertes Gut, sondern immer eine Warenform, die teilweise oder gänzlich privat erworben werden konnte bzw. mußte. Wahlweise durch die

⁴ Caroline Holmquist: Private Security Companies –The Case for Regulation, SIPRI Policy Paper No. 9 (Januar 2005), Stockholm 2005, S. 1.

⁵ Vgl.: „Privatkrieg auf Staatskosten“, Der Spiegel, No. 19/ 2004 (03.05.04), S. 132-144.

⁶ Zur Rolle privater Sicherheitsanbieter im aktuellen Kriegsgeschehen weltweit siehe: P.W. Singer: Corporate Warriors: The Rise of the Privatized Military Industry, Ithaca (N.Y.), 2004.

⁷ Vgl. Eric J. Hobsbawm: Nationen und Nationalismus: Mythos und Realität seit 1780, Frankfurt/ Main 1992 (2. Auflage), ebenso: Ekkehart Krippendorff: Staat und Krieg: Die historische Logik politischer Unvernunft, Frankfurt/ Main 1985.

Aneignung von Gewaltkompetenzen, oder durch die Bezahlung von Gewaltkompetenz-Inhabern. Diese unterschiedlichen Erscheinungsformen der Privatisierung von Sicherheit verweisen sowohl auf die unterschiedlichen historischen Entwicklungen von Staatlichkeit, wie sie als Spiegelbild der ungleichen Reichumsverteilung und des Nord-Süd-Konfliktes gedeutet werden können, da auch in Bezug auf die Sicherheit die Welt nach wie vor in Zonen der „Sicherheit“ und Zonen der „Unsicherheit“ aufgeteilt ist. Eng verknüpft mit der Analyse des Phänomens der Privatisierung von Sicherheit ist in jedem Fall die Frage nach der Verfaßtheit der betreffenden Staaten.

Die Schwäche vieler Staaten weltweit Kernfunktionen wie Sicherheit für Bürger/Innen zu gewährleisten erscheint als ursächlich für die Privatisierung von Sicherheit in den Ländern der „Dritten Welt“. Somit hat hier der Staat in den wenigsten Fällen noch eine „Privatisierungskompetenz“. Die Privatisierung von Sicherheit erscheint daher weniger als Moment von Effizienz- oder Kostenkalkülen, sondern (noch viel mehr als dies in den Gesellschaften der „Ersten Welt“ der Fall ist) als an die betreffenden Gesellschaften vermittelter (globalisierungsinduzierter) Sachzwang. Während also innerhalb des „Nordens“ Sicherheit gezielt staatlicherseits delegiert wird, stellt sich dies im „Süden“ als verselbstständigter (und als, wie im folgenden dargestellt werden wird, strukturbildender) Prozeß dar.

Festgehalten werden kann an dieser Stelle, daß sowohl im „Zentrum“ wie auch in der „Peripherie“ eine zunehmende Privatisierung von Sicherheit zu beobachten ist, die zwar einerseits übergeordnet mit dem Ende der Blockkonfrontation und der neoliberalen Globalisierung verknüpft ist, sich aber in unterschiedlichen Ausmaßen und Ausprägungen manifestiert.⁸ Vor allem in den peripheren Regionen der Welt äußert sich die neoliberale Agenda des „schlanken Staates“ in der Zunahme privater, sub- oder parastaatlicher Sicherheits- bzw. Gewaltakteure, die zu einer teilweisen oder vollständigen Erosion des „Monopols legitimer physischer Gewaltsamkeit“ geführt haben – sofern dieses überhaupt zuvor existiert hatte.

Wie oben erwähnt werden als Akteure hinter diesen „Erosionsprozessen“ des Gewaltmonopols vor allem PMC's, Söldner, sowie sub- und parastaatliche Milizen

⁸ Peter Lock: Sicherheit à la carte? Entstaatlichung, Gewaltmärkte und die Privatisierung des staatlichen Gewaltmonopols, in: Tanja Brühl et al. (Hg.): Die Privatisierung der Weltpolitik, Bonn 2001, S. 200-229, hier: S. 201.

ausgemacht. „Es geht darum, daß sich der klassische Träger von Kriegshandlungen, das staatliche Militär, von Teilen seiner Aufgaben zurückzieht und neue Akteure, etwa „Private Militärunternehmer“, die entstandenen Lücken füllen“.⁹ Im Kontext einer zunehmenden Privatisierung der Sicherheit in nahezu allen Teilen der Erde hofft dieser Beitrag jedoch dazu beizutragen, die Debatte, die sich bislang nur auf substaatliche, „private“ Gewaltakteure bezieht, auch auf die „staatlichen“ Sicherheitskräfte in vielen nicht-OECD-Ländern auszudehnen. Die „private“ Bezahlung/ Finanzierung „staatlicher“ Sicherheitskräfte, entweder mittels Aufbau eigener Unternehmen oder Finanzierung durch Dritte, ist v.a. in Regionen, die von lange andauernden Gewaltkonflikten betroffen sind, allgegenwärtig. Der Staat kann oder will Wohlfahrtsleistungen für Armeeangehörige nicht erbringen, die Versorgung mit militärischen Equipment oder Logistik nicht mehr gewährleisten oder die Vergütung der Soldaten nicht mehr oder nur noch sporadisch erbringen. In der Konsequenz führt dies zum Outsourcing bestimmter Sicherheits- oder Gewaltkompetenzen durch und an Vertreter des staatlichen Sicherheitsapparates selbst, und zudem zu einer Zunahme an illegalen und irregulären Betätigungen von Militärs – v.a. in sogenannten gewaltoffenen Räumen. Hierbei, und dies wird ein wesentlicher Argumentationspunkt dieses Papiers sein, gibt es jedoch einige wesentliche Unterschiede zwischen der „Privatisierung“ substaatlicher und staatlicher Gewaltakteure im Hinblick auf deren Implikationen für die betreffenden Gewaltordnungen wie auch für die Verfaßtheit der jeweiligen Staaten. Diese sollen in den empirischen Abschnitte 3, 4 und 5 herausgearbeitet werden.

Die Begriffe „privat“ und „staatlich“ wurden hierbei in Anführungszeichen gesetzt, da sie ansonsten eine (begriffliche) Trennschärfe suggerieren würden, die so in der Realität nicht vorhanden ist. Viele empirische und theoretische Arbeiten zu Staat, Militär und Sicherheitssektor in Ländern der Peripherie verweisen auf die nicht vorhandene Trennung zwischen „privater“ und „staatlicher“ Sphäre als ein Hauptmerkmal von Staatlichkeit außerhalb der OECD-Welt.¹⁰ Aufgabe dieses Papiers wird daher sein, diese fehlende Trennung von „privat“ und „öffentlich“ anhand der teils „öffentlichen“, teils „privaten“

⁹ Christian Clausen: Die Entstaatlichung von Kriegshandlungen, in: Österreichische Militärzeitschrift (ÖMZ), Vol. 42/ 2004/ Nr. 2, S. 175-180 (hier: S. 175).

¹⁰ Vgl. stellvertretend für die Fülle an Literatur: Reinhard Kößler, Postkoloniale Staaten – Elemente eines Bezugsrahmens, Hamburg 1994, S. 155 ff. Dabei soll im folgenden keineswegs davon ausgegangen werden, daß die Trennung in „öffentlich“ und „privat“ nicht auch innerhalb der „modernen“ OECD-Staaten zumeist kaum trennscharf zu treffen wäre. Die formale Trennung von „Staat“ und „Gesellschaft“, von „Politik“ und „Ökonomie“ ist als historisches Merkmal moderner Staatlichkeit sicherlich unbestritten. Diese Trennung verschwimmt aber im Zuge der Globalisierung immer mehr. Ein Beispiel hierfür ist die zunehmende Abhängigkeit nationalstaatlicher Politik von multinationalen Unternehmen. Vgl. hierzu: Joachim Hirsch, Herrschaft, Hegemonie und politische Alternativen, Hamburg 2002, S. 121 ff.

Finanzierung des indonesischen Militärs darzustellen und anschließend dessen Auswirkungen auf das staatliche Gewaltmonopol und die staatlichen Sicherheitsfunktionen zu analysieren und zu problematisieren. Dieses komplexe Bild ist allerdings nur im Kontext der weitestgehenden Eigenfinanzierung des indonesischen Militärs¹¹ und deren historischer Wurzeln zu verstehen, auf die hier dementsprechend zunächst eingegangen werden soll.

2. Soldaten als (Gewalt)Unternehmer

„Für sie (die Kapitalistenklasse, Anm. d. Verf.) ist heute der Militarismus in dreifacher Beziehung unentbehrlich geworden: erstens als Kampfmittel für konkurrierende „nationale“ Interessen gegen andere nationale Gruppen, zweitens als wichtigste Anlageart ebenso für das finanzielle wie für das industrielle Kapital, und drittens als Werkzeug der Klassenherrschaft im Inlande gegenüber dem arbeitenden Volke...“ (Rosa Luxemburg)¹²

Obiges Zitat Luxemburgs, das die Rolle des Militär als Werkzeug der Kapitalistenklasse hervorhebt, fungiert mit Blick auf das oben genannte Thema dieses Vortrages gewissermaßen als eine Art Antithese: in Indonesien verfügt das Militär analog zu den Gedanken Luxemburgs zwar einerseits über die obig zitierte dreifache Funktion. Andererseits aber sind die Streitkräfte Indonesiens selbst Teil der „Kapitalistenklasse“. Die Wurzeln dieser Entwicklung reichen in Indonesien zurück bis in die Zeit der Republikgründung und der anti-kolonialen Revolution (Vergl. Kapitel 3). Das indonesische Militär TNI (*Tentara Nasional Indonesia* - Nationale Streitkräfte Indonesiens) ist somit ein Unternehmer, der gewissermaßen zwischen „privater“ und „staatlicher“ Sphäre angesiedelt ist. Es erwirtschaftet Profite im Rahmen eigener wirtschaftlicher Tätigkeiten, die nicht in öffentliche Kassen zurückfließen und hat seine ökonomische Macht durch enge Verbindungen zu anderen Eliten bislang auch im Zuge der Demokratisierung Indonesiens seit 1998 nicht abgegeben.

Milbus (*military businesses*) sind aber nicht nur teil der militärischen Organisationsstruktur in Indonesiens, sondern finden sich in vielen anderen Ländern der sogenannten zweiten (z.B. Brasilien, Kolumbien, Türkei) und dritten (z.B. Pakistan, Thailand, Indonesien) Welt. Die unternehmerischen Aktivitäten der jeweiligen Militärs reichen dabei von dem Verkauf von Waffen und der Vermietung militärischen Personals an private Unternehmen oder

¹¹ Dies wird in der Forschung zumeist mit dem Begriff „*milbus*“ (military business) bezeichnet.

Privatpersonen (Sicherheitsdienste), über die Herstellung von Baustoffen bis hin zur Fischerei. Banken und Versicherungen gehören vielerorts ebenso dem Militär wie Fluglinien oder Reedereien. Neben unternehmerischen Aktivitäten im regulären Sektor ist in vielen Ländern der Welt das Militär auch im kriminellen Sektor durch u.a. Drogenanbau und – schmuggel, Schutzgelderpressung, illegalen Holzschlag etc. aktiv. In diesem Zusammenhang ist das outsourcing von Sicherheit „durch den Staat an das Militär“ nicht so sehr als ein neues Phänomen zu betrachten, sondern muß vielmehr zuerst in den weiten Kontext der allgemeinen wirtschaftlichen Aktivitäten des Militärs eingeordnet werden. Wie oben angeführt agieren Militärs in vielen Ländern der Welt nicht nur in ihrer klassischen Funktion als Landesverteidiger, sondern sind zudem unternehmerisch tätig.¹³ Daher würde die kontextlose Betrachtung des Geschäftes mit der „Sicherheit à la carte“ (Peter Lock) durch den Militärapparat, d.h. die Darstellung und Analyse der Soldaten als „reine“ Gewaltunternehmer, vergessen, daß die Gewaltkompetenz hierbei nur ein Gewerbezugweig unter vielen anderen (legalen wie illegalen) ist. Wenn auch, insbesondere in von Gewaltkonflikten betroffenen Regionen, einer mit weitreichenden sozialen wie ökonomischen Folgeerscheinungen wie im Abschnitt 5 empirisch aufgezeigt werden soll. Hierbei muß allerdings vorerst auf die spezifischen (historischen) Funktionen des indonesischen Militärs im Staat verwiesen werden.

3. Die Rolle der TNI bei der Nationalstaatsgründung in Indonesien

3.1 Staat und Militär während der Kolonialzeit

Im Unterschied zu vielen anderen „Dritte Welt“-Ländern, deren militärische Apparate zum „Erbe“ der Kolonialmächte gehörten, kreierten die Niederländer in Niederländisch-Ostindien keinen Militärapparat mit indigenem Personal, wie z.B. Engländer und Franzosen in ihren afrikanischen Kolonien. Die (rudimentäre, d.h. zumeist auf die Küstenregionen beschränkte) territoriale Erschließung Niederländisch-Ostindiens erfolgte bis zum Ende des 18. Jahrhunderts überhaupt nicht durch den staatlich-militärischen Apparat des „Mutterlandes“, sondern vielmehr durch die 1602 gegründete "*Vereenigde Oost-Indische Compagnie*" (VOC).¹⁴

¹² Rosa Luxemburg, Zollpolitik und Militarismus, in: ders., Politische Schriften I, Frankfurt/ Main 1966, S. 78f.

¹³ Vgl.: Jörn Brömmelhörster, Wolf-Christian Paes (Hg.): *The Military as an Economic Actor – Soldiers in Business*, London 2003.

¹⁴ Für eine umfassende Darstellung der Kolonialisierung des asiatischen Raumes durch die großen europäischen Handelshäuser siehe: Goor, Jurrien van (Hg.): *Trading companies in Asia : 1600 – 1830*, Utrecht 1986.

Dieser Zusammenschluß verschiedener privater Handelshäuser erhielt das Monopol über den Handel zwischen Südafrika und Südamerika und zudem weitreichende Hoheitsrechte. Diese beinhalteten den eigenständigen Abschluß von Verträgen mit den lokalen Königshäusern und Fürstentümern, den Erwerb von Territorialbesitz, die Errichtung von als strategisch sinnvoll erachteten Festungen und Handelsstützpunkte sowie die Aushebung einer eigenen Armee zwecks Durchsetzung und Verteidigung der eigenen wirtschaftlichen und politischen Interessen. Allerdings trat das militärisch-repressive Element während der frühen Kolonialisierung gegenüber einem System der „indirekten Herrschaft“ in den Hintergrund, bei dem sich die V.O.C. durch Verträge und Ausnutzung der Machtkämpfe der indonesischen Herrscher ihr Monopol sicherte. Die führenden Herrschaftseliten wurden durch Profitbeteiligung frühzeitig an die V.O.C. gebunden. Eine Errichtung einer Kolonialarmee fand in der niederländischen Kolonie nur begrenzt statt, indigene Bevölkerungsteile wurden aufgrund der Befürchtungen der Niederländer vor Aufständen nur zögerlich in niederländische Militärverbände eingegliedert. Offiziersränge und andere Führungspositionen blieben gänzlich „Weißen“ vorbehalten. Eine „indonesische“ Militärklasse entstand erst mit Beginn des Zweiten Weltkrieges.

3.2 Der Zweite Weltkrieg und die japanische Besatzung als Initiationspunkt der TNI

Nach dem Ausbruch des zweiten Weltkrieges im Pazifik am 7. Dezember 1941 fiel das gesamte indonesische Archipel bis zum März 1942 in die Hände der Japaner. Die seit den 1920ern immer größer werdende anti-koloniale Bewegung Indonesiens um den späteren Präsidenten Sukarno setzte hohe Erwartungen in die japanischen Besatzer, da diese bereits vor Kriegsbeginn erklärt hatte, Ziel der japanischen Außenpolitik in Asien sei es, die verschiedenen Kolonien Asiens von der kolonialen Unterdrückung zu befreien.¹⁵ Der sich für die Japaner ab 1943 immer ungünstiger entwickelnde Kriegsverlauf bewog die Besatzer mit der Aufstellung und Ausbildung von sogenannten Peta-Einheiten zu beginnen. Diese als „Verteidiger der Heimat“ (*Pembela Tanah Air*) bezeichneten militärischen Verbände bestanden durchweg aus Indonesiern und bildeten den Kern der späteren nationalen Armee.¹⁶

¹⁵ Bereits kurz nach dem Einmarsch der Japaner klappte diesbezüglich eine große Lücke zwischen Anspruch und Wirklichkeit. Das anfängliche Wohlwollen hinsichtlich der japanischen Besatzer wandelte sich schnell in Ablehnung, als nicht nur jegliche direkte nationalistische Betätigungen als „anti-japanisch“ verboten wurden, sondern zudem die Ausbeutung und Belastung der indonesischen Bevölkerung ein weitaus umfangreicheres Ausmaß annahm, als dies unter der niederländischen Kolonialmacht der Fall gewesen war. Ein erheblicher Teil der landwirtschaftlichen Produktion des Landes musste zu extrem niedrigen Festpreisen an die japanischen Besatzer abgegeben werden, was zu Versorgungsschwierigkeiten innerhalb der Bevölkerung führte. Die Folge dessen waren Hungersnöte und die Ausbreitung von Epidemien.

¹⁶ Dies bedeutete einen fundamentalen Unterschied in der Militärpolitik der Japaner zur Militärpolitik der Kolonialzeit, da die Holländer, mit Ausnahme einiger loyaler Hilfstruppen von den Außeninseln, keine rein-

Hinzu kamen diverse paramilitärische Verbände (*permudas*), welche im Guerillakampf ausgebildet wurden. Die neu aufgestellten und von den Japanern ausgebildeten indonesischen Truppen wurden territorial strukturiert, um bei einem Einmarsch der Alliierten quasi „aus der Bevölkerung heraus“ Widerstand zu leisten – eine Struktur, die im indonesischen Militär bis heute beibehalten wurde. Gegen Ende des Krieges unterstützten die indonesischen Einheiten offen die Unabhängigkeitsbestrebungen und erhöhten so den Druck auf die japanischen Besatzer, ihr Versprechen bezüglich eines unabhängigen Indonesiens einzuhalten.

3.3 Anti-koloniale Revolution und Unabhängigkeit: das Militär erschafft sich selbst

Als Sukarno und Hatta am 17.08.1945 die Unabhängigkeit Indonesiens ausriefen, hatte der in der Entstehung befindliche Staat weder Regierung noch Militär. Während die Bildung einer zivilen Regierung und Bürokratie (diese wurde zumeist entlang der ehemaligen kolonialen Verwaltungsstrukturen etabliert) von der politischen Führung um Sukarno sogleich bewerkstelligt wurde, unterblieb die Schaffung eines Militärapparates gänzlich. Hunderttausende *permuda*-Kämpfer, die von den Japanern militärisch ausgebildet und organisiert worden waren, nahmen daraufhin die Organisation der Streitkräfte selbst in die Hand und schufen den militärischen Flügel der soeben an die Macht gekommenen Unabhängigkeitsbewegung selbst: „If the product of Dutch education was the leadership of the nationalist movement, the product of the Japanese mobilization effort was a cadre of military participants in the revolution.“¹⁷

Während die Permuda-Einheiten in den Jahren 1942-45 unter dem Kommando japanischer Generäle standen, wurden im Verlauf der indonesischen Revolution auch die militärischen Führungspositionen mit Indonesiern besetzt. Diese verfügten in der Regel über keinerlei militärischen Hintergrund, sondern waren zumeist herausragende Persönlichkeiten der jeweiligen lokalen Gesellschaften (Lehrer, Ärzte etc.), die aufgrund ihrer Verdienste in der indonesischen Nationalbewegung bzw. im Unabhängigkeitskampf zu Führungsoffizieren der neu entstandenen indonesischen Armee gemacht wurden. Salim Said nennt vier wesentliche Aspekte, die das indonesische Militär während der Revolutionsphase kennzeichneten: Erstens die Selbstkonstituierung der Armee parallel zur politischen Konstituierung des indonesischen Staates. Zweitens das damit einher gehende politische Verhalten und der politische Hintergrund der militärischen Führung, die wie erwähnt nicht aus originären Militärs bestand.

indonesischen militärischen Verbände zuließen. Höhere Offiziere waren zudem generell immer europäischer Herkunft.

Diese sahen sich somit als Vorkämpfer der indonesischen Nation an. Als dritten Aspekt nennt Said den Kontext der schwachen zivilen Institutionen während der Revolution. Als besonders prägend wird hierbei das Jahr 1948 genannt, als die Holländer, die nach der Kapitulation der Japaner versucht hatten, „ihre“ Kolonie zurückzuerobern, fast zwei Drittel des Gebietes der indonesischen Republik unter ihre Kontrolle gebracht hatten. Aufgrund der faktischen Handlungsunfähigkeit der zivilen Regierung fiel die tragende politische Rolle dem Militär zu. Viertens führte insofern die Schwäche der zivilen Regierung nicht nur zu einem Mangel an ziviler Kontrolle über den Militärapparat, sondern zudem zu einer (den Revolutionswirren geschuldeten) Selbstwahrnehmung des Militärs als genuin politischer Akteur.¹⁸ Said bezeichnet in diesem Sinne die Existenz einer „dualen“ Führung des Staates (militärisch und zivil) während der Revolutionszeit als spezifisches Charakteristikum der indonesischen Revolution.¹⁹ Es bleibt daher festzuhalten, daß die Schwäche der zivilen Regierung nach der Unabhängigkeit nicht nur zu einer Kontinuität des Mangels an ziviler Kontrolle über den Militärapparat führte, sondern zudem eine Machtbündelung (politisch und militärisch) in den Händen der neuen indonesischen Regierung verhinderte. Dies verhinderte eine vollständige Monopolisierung der Anwendung legitimer physischer Gewaltbarkeit durch die zivile Regierung.

4. Militär und Staat: Die duale Funktion (dwifungsi) der TNI

„If there is one institution in modern Indonesia which towers above all others, it is the armed forces““ (Michael R.J. Vatikiotis)

Während von 1949 bis 1965, unter der Regierung Präsident Sukarnos, das indonesische Militär und die PKI (*Partai Komunis Indonesia* – Kommunistische Partei Indonesiens), die zu jener Zeit die drittgrößte kommunistische Partei der Welt darstellte, eine Art „Machtbalance“ bildeten, führte der mißglückte Staatsstreich unter Führung der PKI 1965 nicht nur zur politischen wie physischen Marginalisierung der PKI,²⁰ sondern auch zur Ausweitung des politischen Einflusses des Militärs. Als Folge des mißglückten Putsches

¹⁷ Salim Said, *Genesis of power: General Sudirman and the Indonesian military in politics 1945-49*, Singapur 1991, S. 8

¹⁸ ebd. S. 3 ff.

¹⁹ ebd., S. 5

²⁰ Im Zuge des mißglückten Staatsstreiches wurden zwischen 500.000 und zwei Millionen Mitglieder und „Sympathisanten“ der PKI größtenteils von staatlichen Sicherheitskräften und Milizen ermordet. Vgl.: Eva Streifeneder: *Facing the History of '65*, in: Ingrid Wessel (Hg.): *Democratisation in Indonesia after the fall of Suharto*, Berlin 2005, S. 120.

mußte Sukarno zurücktreten und mit Suharto gelangte 1965 nicht nur ein General an die Macht, sondern das Militär geriet unter der Entwicklungsdiktatur Suhartos zudem zu einer wesentlichen Stütze des politischen (und wie im folgenden Abschnitt erläutert auch des ökonomischen) Systems der Republik Indonesiens.²¹ „The army leaders believed that military rule would ensure the maintenance of political stability needed for economic development.“²² Angehörigen des Militärs wurde in der Folge 20% der Parlamentssitze garantiert und Offiziere besetzten Spitzenposten auf allen Ebenen der Verwaltung. Ende der 1970er waren die Hälfte aller Mitglieder des Kabinetts Militärs. Ebenso über zwei Drittel der Provinzgouverneure, 84 Prozent aller Ministerialsekretäre und fast 50 Prozent aller Botschafter im diplomatischen Dienst.²³ „The army’s domination of political life was justified ultimately by the government’s promise of economic development“.²⁴ Die Armee sah sich als Teil der Gesellschaft – ein Selbstbild, welches durch die im folgenden Absatz erwähnte Territorialstruktur der Armee funktional wurde.

Den ideologischen/ programmatischen Ausgangspunkt dieser Entwicklung bildete die als „*dwifungsi*“ in der indonesischen Verfassung verankerte Doppelfunktion des indonesischen Militärs. Neben der Landesverteidigung hatte das Militär eine dezidiert politische Funktion als Bewahrer der Einheit der Nation zugewiesen bekommen. Andreas Ufen nennt drei Säulen der Militärherrschaft unter Suhartos „Neuer Ordnung“ (*ordre baru*):

- 1) die eben erwähnte *dwifungsi* (Doppelfunktion), durch die Soldaten in Staatsunternehmen, Parlamenten, der Regierungspartei Golkar und in allen Bereichen der Verwaltung eingesetzt wurden;
- 2) die Territorialstruktur des Militärs, durch die Militärangehörige in ganz Indonesien auf allen Ebenen präsent waren und weder politische noch wirtschaftliche Eliten ohne die Billigung bzw. Unterstützung des Militärs erfolgreich Macht ausüben konnten;
- 3) die Geheimdienste und Elitetruppen²⁵, welche die „dirty jobs“ bei der Bekämpfung separatistischer/ regionalistischer Bewegungen und Oppositionellen erledigten.²⁶

²¹ Michael R.J. Vatikiotis: Indonesian Politics under Suharto - Order, development and pressure for change, London and New York, 1993, S. 32 ff.

²² Harold Crouch, The Army and Politics in Indonesia, Ithaca 1988 (2. überarbeitete Auflage), S. 273.

²³ Michael R.J. Vatikiotis: Indonesian Politics under Suharto: Order, Development and pressure for change, a.a.O., S. 70f.

²⁴ Crouch, a.a.O., S. 273

²⁵ Vgl.: Ken Conboy: Kopassus – Inside Indonesia’s Special Forces, Jakarta/ Singapur, 2003.

Es gab somit kaum einen gesellschaftlichen Bereich, in dem Militärs nicht in irgendeiner Form unter der „Neuen Ordnung“ agierten. Mittels rigider militärischer Kommandostrukturen konnte von der Militärführung so ein System sozialer Kontrolle errichtet werden, welches die gesamte Gesellschaft durchzog²⁷ Die historischen und ideologischen Voraussetzungen dieser Entwicklung sind vor allem in dem Selbstbild der indonesischen Armee als „safeguard of the nation“ während der anti-kolonialen Revolution zu finden. Der von einer populären Guerillaarmee geführte Unabhängigkeitskampf, die Selbstinkarnation, Selbstorganisation und umfassende Selbstversorgung der Armee schufen eine Militärideologie, die das Militär gewissermaßen als „Staat im Staate“ konzipierte. Die TNI verfügte somit nicht nur über eine ideologische Basis für ihren umfassenden Machtanspruch, sondern dieser war durch die dwifungsi-Doktrin legitimiert.

Im Unterschied zu den Militärdiktaturen Lateinamerikas z.B., in denen das Militär, zumindest in der Darstellung der Ereignisse nach außen hin, gewissermaßen als „Retter in der Not“ für einige Zeit die Staatsgeschäfte übernahm, um „nationale Krisen“ zu überstehen, wurde diese Überschreitung der angestammten Kompetenzen des Militärs durch die dwifungsi-Doktrin legitimiert nicht nur legitimiert, sondern auch per Gesetz legalisiert und sogar in die militärische Ausbildung integriert. Sozial- und Wirtschaftswissenschaften machten bis zum Ende der Suharto-Diktatur 1998 einen großen Teil des Curriculums indonesischer Militärakademien aus. Das indonesische Militär war insofern keineswegs ein „Retter in der Not“, sondern über Dekaden hinweg fester Bestandteil des politischen Systems der Republik.²⁸

Mit der Asienkrise 1997 und mit dem Fall der Suharto-Diktatur 1998 endete die „Neue Ordnung“ und Indonesien begann seine Transition hin zu einem demokratischen System. Im Zuge der Transition wurden zwar in formeller Hinsicht die politischen Einflußmöglichkeiten des Militärs, z.B. durch die Aberkennung der garantierten Sitze in den Parlamenten für Militärangehörige, stark beschnitten. Durch eine Reform des Sicherheitssektors sollte die TNI zudem von einer „politischen Armee“²⁹ hin zu einer professionell agierenden

²⁶ Andreas Ufen: Herrschaftskonfiguration und Demokratisierung in Indonesien (1965-2000), Hamburg 2002, S. 188.

²⁷ Angel Rabasa, John Haseman: The Military and Democracy in Indonesia: Challenges, Politics and Power, Santa Monica (RAND) 2002, S. 36.

²⁸ Ufen, a.a.O., S. 193.

²⁹ Zu Problematiken der Reform von Sicherheitsapparaten ehemals autoritär verfaßter politischer Systeme vgl.: Kees Koonings, Dirk Kruijt (Hg.): Political Armies: The Military and Nation Building in the Age of Democracy, London and New York, 2002.

Landesverteidigungsarmee umgewandelt werden. Die Erfolge bei der Reform des Sicherheitssektors sind allerdings bislang gering geblieben. Zum einen weil die Armee aufgrund ihrer territorialen Struktur immer noch auf allen gesellschaftlichen Ebenen, mit Ausnahme der Parlamente, präsent ist und Einfluß ausüben kann. Zum anderen, weil in vielen der neu gegründeten Parteien, wie selbstverständlich auch der Parteien der Suharto-Ära (allen voran Suhartos Regierungspartei Golkar, die immer noch stärkste Kraft im Parlament ist), der Einfluß des Militärs ungebrochen ist.³⁰ Das Militär konnte, ebenso wie ein Großteil der anderen oligarchischen politischen und wirtschaftlichen Eliten der Suharto-Zeit, seine primären Machtquellen (siehe S. 10) auch während der Transitionsphase erhalten. Robinson und Hadiz beschreiben die Transition Indonesiens demzufolge eher als eine Reorganisation der politischen und ökonomischen Machtverhältnisse in Indonesien denn als eine wirkliche Demokratisierung.³¹ Zudem ist es von allen Regierungskoalitionen seit dem Fall Suhartos 1998 bislang vermieden worden, die wirtschaftlichen Tätigkeiten der Armee unter zivile Kontrolle zu bringen.

5. „Trifungsi“: Das Militär als (Gewalt)Unternehmer

Auch die Involvierung der Streitkräfte in den wirtschaftlichen Sektor ist ohne den geschichtlichen Hintergrund des Unabhängigkeitskampfes Indonesiens nicht zu verstehen. Die Formierung der Streitkräfte als eine selbstständige Guerillaarmee, die sich aus dem Volk heraus finanzierte und die Schwäche der jungen Republik, das eigene Militär ausreichend finanziell auszustatten, führten zur von Lesley McCulloch als „trifungsi“³² bezeichneten ökonomischen (dritten) Funktion des Militärs in Indonesien. Der finanziell inadäquat ausgestattete Staatshaushalt der Gründerjahre der Republik hatte zur Folge, daß weder die Militäreinheiten adäquat mit Waffen, Uniformen, Transportgeräten etc. ausgestattet werden konnten, noch über den geringen monatlichen Sold die Familien der Soldaten ernährt werden konnten.³³ Dieses seit der Republikgründung existierende „Finanzloch“ vergrößerte sich mit der „Professionalisierung“ der TNI in den 50er und 60er Jahren und wird seitdem über zwei Ebenen wirtschaftlicher Tätigkeit zu „stopfen“ versucht. Erstens begannen Offiziere, die vom Militär betriebene Staatsunternehmen, Stiftungen etc. leiteten, die Gewinne nicht an den

³⁰ Interview mit Hari Prihatono (Propatria Institute), Jakarta, 20.01.05. Siehe ebenso: Ingrid Wessel: The impact of the state on the democratization process in Indonesia, in: Ingrid Wessel (Hg.): Democratisation in Indonesia after the fall of Suharto, Berlin 2005, S. 5-25 (hier: S. 19f.).

³¹ Richard Robinson, Vedi R. Hadiz: Reorganising power in Indonesia: the politics of oligarchy in an age of markets, London and New York, 2004.

³² Lesley McCulloch: Trifungsi: The Role of the Indonesian Military in Business, in: Brömmelhörster, Paes (Hg.), a.a.O., S. 94-123.

³³ ebd., S. 101.

Staatshaushalt abzuführen, sondern direkt dem Militär zuzuspielen. Im Zuge der Verstaatlichung der ehemals niederländischer Unternehmen 1958 gelangten die produktivsten Betriebe in die Hände des Militärs.³⁴ Zudem wurden militäreigene Unternehmen und Stiftungen gegründet, Militäreinheiten übernahmen staatliche Konzessionen für beispielsweise Reismühlen, Sägewerke o.ä. und gründeten Kooperativen. Zweitens trieben Angehörige des Militärs illegale Zölle ein, waren in Schmuggel, Waffenhandel und illegalen Holzschlag involviert und kassierten Sonderabgaben (Schutzgeld) von (größtenteils chinesischstämmigen) Geschäftsleuten.

Das Militär ist dementsprechend in vielen Wirtschaftssektoren (legale und illegale) aktiv und betreibt ein umfangreiches Unternehmensgeflecht. Die legalen Anteile der Wirtschaftstätigkeiten sind allerdings durch den Bankrott zahlreicher Staatsbetriebe als Folge der Asienkrise 1997/98 zugunsten der illegalen Geldquellen stark zurückgegangen sind. Vor allem in den Außenprovinzen, die häufig von inter-kommunalen oder separatistischen Gewaltkonflikten und einer damit einher gehenden Schwächung ziviler staatlicher Institutionen betroffen sind, nutzt das Militär seine Machtpositionen und Gewaltmittel auch zur Profitmaximierung aus (siehe Abschnitt 4.1). An das Finanzierungssystem des Militärs allgemein angeschlossen ist zudem zum einen ein System umfangreicher Patronagebeziehungen, da v.a. Militärs in der Offizierslaufbahn die Einnahmen nicht nur dazu verwenden, um die eigenen Einheiten auszustatten und sich individuell zu bereichern, sondern ein Teil der Gelder für informelle Zahlungen verwendet wird, um Loyalitätsbeziehungen herzustellen. Die Umverteilung größerer Geldsummen nach oben, in die hohen Ebenen der Militärhierarchie ist notwendig, um mögliche Beförderungen in Gang zu setzen und so die Karriereleiter zu erklimmen. Zum anderen ist, damit eng verbunden ein, System von Wohlfahrtsleistungen angeschlossen. Ehemalige Militärs werden so nicht nur mit Abfindungen belohnt, sondern ihnen soll weiterhin der Einstieg in das „zivile“ Leben durch Vergabe von Lizenzen, Konzessionen und öffentlichen Aufträgen erleichtert werden. „Fast jeder Soldat war nach einiger Zeit in dieses System der Korruption und Erpressung verwickelt“.³⁵

Festgehalten werden kann an dieser Stelle, daß das staatliche Militärbudget in Indonesien nur einen Anteil von 30% bei der Finanzierung des Militärausgaben ausmacht. Die restlichen 70%

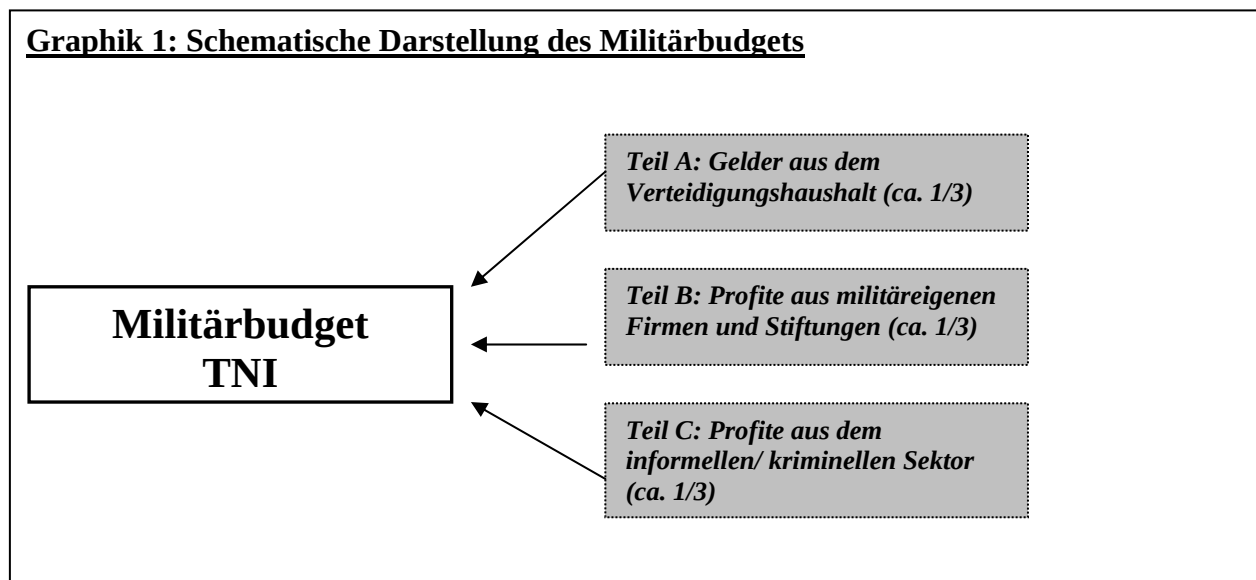
³⁴ Ufen, a.a.O., S. 198.

³⁵ ebd.; S. 202.

der Ausgaben des Militärs werden vom Militär selbst finanziert.³⁶ Dies geschieht wie erwähnt durch militäreigene Unternehmen und Stiftungen, private Sicherheitsdienste des Militärs und anderweitige, extra-legale Quellen. „Regular salaries do not adequately provide for the basic needs of personnel and it is not uncommon for troops to have second jobs which regularly impinge on their professional commitments.“³⁷

5.1 Militärbudget Indonesien

Dieses (geschätzte) Verhältnis von staatlichen Zuwendungen (ein Drittel) zu eigenen Einnahmen (zwei Drittel) im indonesischen Militärbudget läßt sich graphisch dementsprechend folgendermaßen darstellen:



Diese Problematik spiegelt sich auch in den offiziellen Daten zum indonesischen Militärbudget wieder (vgl. Tabelle 1). Die Tabelle zeigt einerseits anhand des Vergleichs der Ausgaben des Militärs (Def. exp.) mit seine Einnahmen aus dem Verteidigungshaushalt (Def. budget), daß die (geschätzten) Ausgaben des Militärs gut 2/3 höher liegen, als die Einnahmen aus dem Verteidigungsbudget. Da auf Seiten des Militärs die eigenen Ausgaben die „Einnahmen“ aus dem Staatshaushalt bei weitem übertreffen, muß der verbleibende Rest an ausgegebenen Geldern über die eigenen wirtschaftlichen Aktivitäten, legal und illegal, abgedeckt werden.³⁸ Anhand der (geschätzten) Ausgaben des Militärs muß daher

³⁶ The Economist Intelligence Unit, Country Profile 2005 – Indonesia, a.a.O., S. 15.

³⁷ McCulloch: Trifungsi, a.a.O., S. 103.

³⁸ Interview mit Kusnanto Anggoro (CSIS), Jakarta, 27.01.05.

angenommen werden, daß ca. zwei Drittel des Budgets selbst vom Militär erwirtschaftet werden. Andererseits verweist die Verwendung des Terminus „estim.“ (geschätzt) bei den Ausgaben auf die schwierige Datenlage bezüglich des Militärbudgets. Die genauen Quellen und Anteile der verschiedenen Quellen am Militärbudget sind, mit Ausnahme der Einnahmen aus den militäreigenen Stiftungen und Unternehmen, weitestgehend unbekannt.³⁹ Oder um es in den Worten eines Mitarbeiters des wissenschaftlichen Dienstes des indonesischen Parlamentes zu sagen: „This makes accountability impossible as no-one has any sufficient data on this“.⁴⁰ Die Höhe der restlichen Einnahmen ist schwerlich belegbar, da das indonesische Militär seit 1981 keinerlei offizielle Zahlen über seinen in Eigenregie finanzierten Anteil am Militärbudget mehr ausgewiesen hat. Die reelle Geldsumme aller Ausgaben des Militärs (und damit der Anteil eigener Finanzquellen am Militärbudget) könnten nach Einschätzung von Militäranalysten sogar noch weitaus höher liegen.⁴¹

Tabelle 1: Staatliche Militärausgaben Indonesien

(Quelle: *The International Institute for Strategic Studies, The Military Balance, London, Jahrgänge 1998/99-2004/05*)

	GDP (in US\$)	Def. exp. (in US\$)	Def. budget (in US\$)
1998	189 bn	estim. 5.0 bn	939 m
1999	140 bn	estim. 1.5 bn	1.553 bn
2000	158 bn	607 m	642 m
2001	145 bn	estim. 5,6 bn	1.4 bn
2002	177 bn	estim. 6.6 bn	1.6 bn
2003	214 bn	estim. 6.4 bn	2.1 bn

Im Vergleich zu den meisten OECD-Staaten ist der Anteil für die Militärausgaben des Staatshaushaltes in Indonesien sehr niedrig, im regionalen Vergleich dagegen eher hoch (vergl. Tabelle 2). Der offizielle Verteidigungshaushalt entspricht demzufolge derzeit nur etwa drei Prozent des Bruttoinlandsproduktes.⁴² Hatte dieser zwischen den Fiskaljahren 1988/89 bis 1997/98 noch ungefähr 5% der staatlichen Gesamtausgaben betragen, so wurden im Zuge der Asienkrise auch bei den Militärausgaben größere Einschnitte getätigt, so daß

³⁹ Diese betrugen im Jahr 2004 ungefähr 1,1 Milliarden US-Dollar. Vgl.: The Economist Intelligence Unit, Country Report Indonesia - Indonesia at a glance: 2005-06, a.a.O., S. 18.

⁴⁰ Interview mit Poltak Partogi Nainggolan (Pusat Pengkajian dan Pelayaman Informasi, DPR), Jakarta 09.03.05.

⁴¹ Interview mit Marcus Mietzner (USAID/ ANU), Jakarta, 04.02.05.

⁴² Ufen, a.a.O., S. 197.

dessen Anteil von 5% im Jahre 1997/98 auf nur noch 1,9% im Jahre 2002 sank. 2003 wurden die staatlichen Militärausgaben aufgrund der sich verschlechternden Sicherheitslage in der Bürgerkriegsprovinz Aceh wieder auf ca. 3% angehoben.

Tabelle 2: Staatliche Militärausgaben 2003 im regionalen Vergleich

(Quelle: *The International Institute for Strategic Studies, The Military Balance 2004-05, London 2005*)

	Defence exp.	% of GDP	Numbers in Armed Forces
Indonesien	6,443 US\$m	3,0%	302.000
Malaysia	2,412 US\$m	2,3%	104.000
Thailand	1,931 US\$m	1,3%	314.200
Süd-Korea	14,632 US\$m	2,8%	686.000
Pakistan	3,129 US\$m	4,5%	620.000

Um mehr Transparenz, Professionalität und Rechenschaft bezüglich des Militärbudgets zu erreichen und so die Reform des Sicherheitssektors voranzutreiben, wurde 2004 vom Parlament ein Gesetz verabschiedet (Gesetz No. 32/ 2004), welches eine vollständige Übergabe der militäreigenen Firmen an den Staat bis zum Jahre 2009 vorsieht. Dieses Gesetz läßt allerdings den aus illegalen Quellen stammenden Löwenanteil der Einnahmen des Militärs außer Acht. Die derzeitigen Reformbemühungen ignorieren daher die vielfältigen illegalen kommerziellen Aktivitäten des Militärs. Eine vollständige Transparenz und Rechenschaft des Sicherheitsapparates wird durch Gesetz No. 32/ 2004 daher nicht erreicht werden können. Neben der unter Abschnitt 3 dieses Papiers erwähnten politischen Funktion ist die ökonomisch starke Position des Militärs und seine weitreichende Unabhängigkeit vom Staatshaushalt seit Republikgründung ein weiterer Schlüssel zur Macht.

Vor allem in Regionen wie Aceh, Papua, Ost-Timor (bis 1998), Ambon oder Poso, die teilweise seit Dekaden von innerstaatlichen Gewaltkonflikten betroffen sind, hat die „gewaltunternehmerische“ Seite der „trifungs“¹, angesichts der Schwäche ziviler staatlicher Institutionen bzw. deren Abhängigkeit vom Militär, dem Militär eine derart starke

Machtposition eingeräumt, daß man von einem „Staat im Staat“ sprechen kann.⁴³ Durch größtenteils illegale ökonomische Betätigungen werden vom Militär jährlich Hunderte Millionen US-Dollar im Rahmen von Bürgerkriegsökonomien erwirtschaftet, über deren Verwendung keine gesicherten Erkenntnisse vorliegen. Sicherheit ist, wie im folgenden Abschnitt dargelegt werden soll, demzufolge in diesen Regionen zu einer Ware generiert, die man kaufen kann – nicht nur von privaten Sicherheitsdienstleistern, sondern vor allem vom „staatlichem“ Sicherheitsapparat, wie im folgenden verdeutlichen soll.

5.2 „Nebeneinkünfte“ des indonesischen Militärs: Outsourcing staatlicher Sicherheit

Die „unorthodoxen“ Finanzquellen des indonesischen Militärs umfassen wie erwähnt sowohl legale wie illegale Tätigkeiten. Seit der Asienkrise ist nach Einschätzung von Beobachtern der Anteil von Profiten aus dem illegalen Sektor im Vergleich zu legalen Erwerbstätigkeiten angestiegen. Lesley McCulloch geht davon aus, daß mittlerweile der größere Teil der selbst erwirtschafteten Profite des Militärs aus dem illegalen Sektor stammt.⁴⁴ Wesentliche Geldquellen sind hierbei die Erhebung illegaler Abgaben, Drogenhandel, Kontrolle der Prostitution und des Glücksspiels, der Verkauf von Militärbeständen, die Vermietung von militärischen Fahrzeugen, Schiffen und Flugzeugen und das Geschäft mit der Sicherheit. Die größtenteils chinesischstämmige Unternehmerschicht zahlt für den Schutz von Geschäftsinteressen, Produktionsstätten und Personen regelmäßig größere Beträge an lokale Militärkommandeure. Besonders ertragreich ist das Geschäft mit der Sicherheit in den von Bürgerkriegen betroffenen „unsicheren“ Außenprovinzen wie Aceh oder Papua. Allein die in der Bürgerkriegsprovinz Aceh jährlich illegal von der TNI erwirtschafteten Gelder betragen nach Schätzungen von Beobachtern bis zu 400 Millionen US-Dollar.⁴⁵ Die „Gewaltordnungen“ Acehs oder Papuas, in denen der gesamte gesellschaftliche Raum entlang der jeweiligen Konfliktparteien polarisiert ist, bieten die Möglichkeiten umfangreicher unternehmerischer „Freiheiten“ und dienen so als lukrative Einnahmequelle für die Gewaltakteure.⁴⁶ Anhand der symbiotischen „Beziehungen“ zwischen dem transnationalen Minenunternehmen Freeport McMoRan (im folgenden kurz als Freeport bezeichnet) und dem

⁴³ McCulloch, a.a.O., S. 94.

⁴⁴ McCulloch, a.a.O., S. 110.

⁴⁵ Mark Forbes: Hope for peace as drums welcome Aceh deal, in: The Age (online), 15.08.05.

⁴⁶ Bezüglich der spezifischen „unternehmerischen“ Betätigungsfelder der Gewaltakteure in den erwähnten „Bürgerkriegsökonomien“ Indonesiens vergl. exemplarisch die von InWent veröffentlichte Studie über den Zusammenhang zwischen illegalem Tropenholzschlag und Gewaltkonflikten in Indonesien: Esther Schroeder-Wildberg, Alexander Carius: Illegal Logging, Conflict and the Business Sector in Indonesia, Berlin (InWent), December 2003.

indonesischen Militär in der Bürgerkriegsprovins Papua soll im folgenden das „Outsourcing“ von Sicherheit vom Militär, durch das Militär und an Einheiten des Militärs plastisch dargestellt werden.⁴⁷

5.3 Freeport Mining in Papua

Nachdem Indonesien den bis 1962 unter niederländischer Kolonialverwaltung stehenden Westteil der Insel Papua völkerrechtswidrig annektiert hatte, wurde bald darauf mit der Ausbeutung der reichhaltigen Gold- und Kupfervorkommen Papuas begonnen. Ausgelöst durch die völkerrechtswidrige Annektion West-Papuas bildete sich die aus indigenen Einwohnern West-Papuas bestehende Widerstandsbewegung OPM (*Organisasi Papua Merdeka* – Organisation für ein freies Papua), die seit 1963 einen Bürgerkrieg um die Unabhängigkeit West-Papuas von Indonesien führt. Die Lizenzen für die in den unzugänglichen Berglandschaften im Inneren der Insel versteckten natürlichen Rohstoffe erwarb 1966 ein Subunternehmen Freeport McMoRans (PT Freeport Indonesia), dessen Anteile zu ca. 90% Freeport McMoRan und zu ca. 10% der indonesischen Regierung gehören. Freeport gehört bereits seit der Suharto-Ära zu den „Kunden“ des „Sicherheitsdienstleisters“ TNI. Der in Indonesiens östlicher Provinz Papua aktive US-Konzern Freeport Mining zahlte nach eigenen Angaben für die Sicherheit seiner Produktionsanlagen jährlich Summen von bis zu 7,9 Millionen US-Dollar an das indonesische Militär. Bereits seit den 1970er Jahren bewachen daher quasi-private Militäreinheiten die Produktionsstätten des Unternehmens und führen „nebenbei“ einen Bürgerkrieg gegen die OPM.⁴⁸ Dieser Krieg gegen die Guerilla, in dem seit 1963 Tausende Papua (in der Mehrzahl Zivilisten) ums Leben kamen, wurde vom indonesischen Militär mittels schwerer Menschenrechtsverletzungen geführt.⁴⁹ Involviert in schwere Menschenrechtsverletzungen wie extra-legale Hinrichtungen, Vertreibungen und Vergewaltigungen waren auch von Freeport finanziell unterstützte Soldaten.⁵⁰

Eine rechtliche Grundlage für die „Privatisierung“ der Armee durch Privatunternehmen gibt es in Indonesien nicht. Bislang wurden diese Praktiken von Seiten der Armeeführung und der

⁴⁷ Eine ähnliche Entwicklung findet sich auch in Aceh. Vgl.: Felix Heiduk, Daniel Kramer: Shell in Nigeria und Exxon in Aceh: Transnationale Konzerne im Bürgerkrieg, in: Blätter für deutsche und internationale Politik, Nr. 3/ 05, S. 340-346.

⁴⁸ Eine umfassende Analyse zu den Aktivitäten Freeports im Indonesien Suhartos bietet: Denise Leith: The Politics of Power – Freeport in Suharto's Indonesia, Honolulu 2003.

⁴⁹ John Wing, Peter King: Genocide in West Papua? The role of the Indonesia state apparatus and a current need assessment of the Papuan people, Centre for Peace and Conflict Studies, University of Sydney, August 2005.

Politik im Sinne einer offensichtlich erfolgreichen Eigenfinanzierung der Armee geduldet. Von Seiten des Konzerns wurden die Zahlungen damit gerechtfertigt, daß man aufgrund des Bürgerkrieges in der Region auf den Sicherheitsapparat als Garant für die Sicherheit der Produktionsstätten und Konzernmitarbeiter angewiesen sei. Die gezahlten Geldsummen seien vom Militär und der indonesischen Regierung eingefordert worden, d.h. für die Gewährung von Sicherheit forderte das Militär offensichtlich einen Anteil an den umfangreichen Profiten aus dem Extraktionsgeschäft.⁵¹

In diesem Zusammenhang ist allerdings von Konzernseite bislang nicht offengelegt worden, an wen die Millionenbeträge genau geflossen sind und wofür die Gesamtheit der Gelder verwendet wurden. Als ein potentieller Empfänger der Zahlungen haben die Führungsetagen der TNI den Erhalt von Geldbeträgen stets verneint und verlauten lassen, daß die Gelder nicht mehr als ein „Taschengeld“ (*pocket money*) für die lokal operierenden Einheiten darstellten und auch nicht in das Militärbudget einfließen würden. Angesichts der von Freeport Mining offiziell angegebenen Summe an Zahlungen von jährlich bis zu 7,9 Millionen US-Dollar dürfte diese Behauptung in Zweifel zu ziehen sein. Ein im Juli 2005 erschienener Bericht der NGO Global Witness belegt weiterhin, daß im Verlauf mehrerer Jahre allein 35 Millionen US-Dollar von Freeport Mining für die Verbesserung und Modernisierung des Militärequipments der zum Werkschutz angemieteten Einheiten gezahlt wurden. „Freeport McMoRan said these payments went towards the cost of infrastructure, food, travel, administrative costs and community assistance programmes run by the Indonesian military and police“.⁵² Von Mitarbeitern des Konzerns wurden zudem direkte Zahlungen höherer Summen an Generäle in der Armeeführung eingeräumt. Dies widerlegt ebenfalls die Behauptungen von Armeevertretern, die Gelder würden lediglich als ein „Taschengeld“ zur Unterstützung der einfachen Soldaten Verwendung finden.⁵³

Offiziell gibt das Militär an, in institutioneller Hinsicht weder in das Geschäft mit der Sicherheit wie in alle anderen illegalen Tätigkeitsbereiche involviert zu sein. Auf die Frage der Verantwortlichkeit für die Fülle hinreichend dokumentierter Verwicklungen von Militärangehörigen in eben solche Tätigkeiten wird dies von Seiten des Militärs stets mit dem

⁵⁰ International Crisis Group (ICG): Indonesia: Ressources and Conflict in Papua, ICG Asia Report No. 39, Jakarta/ Brussels, 13. September 2002, S. 19

⁵¹ Global Witness: Paying for Protection – The Freeport mine and the Indonesian security forces, Washington D.C., July 2005, S. 18.

⁵² ebd., S. 4.

⁵³ ebd.

Begriff *oknum* beschrieben,⁵⁴ was sich am besten mit „individuellem Fehlverhalten“ übersetzen läßt. Die widersprüchlichen Angaben darüber, an wen und wofür die Gelder bezahlt wurden/ werden, verdeutlicht die Schwierigkeiten einer genauen Analyse von Grad und Umfang an „Privatisierung“. Die Unterscheidung zwischen individueller Bereicherung und funktionaler Verwendung der Gelder im Sinne einer staatlichen Institutionen wie dem Militär ist offenbar in der Realität schwer zu treffen.

Aber nicht nur in Bezug auf Empfänger und Verwendung wird am Beispiel „Freeport“ deutlich, wo Unterschiede zu „privaten“ (sub-staatlichen) Sicherheitsdienstleistern offen zu Tage treten. Bei letzteren scheinen zumindest Empfänger (Firmeneigner) und Bestimmung der Gelder geklärt. Daneben wirft die Frage nach der Loyalität der „privatisierten“ TNI-Einheiten eine Frage auf, die sich im Bezug auf angemietete Söldner oder PMC's nicht derart entscheidend stellt. Substaatliche Sicherheitsdienstleister verfügen weder über „nationale“ Loyalitäten und sind auch keine „Landesverteidiger“. Befinden sich „privatisierte“ Militäreinheiten nicht viel eher in einem Spannungsfeld zwischen nationalen und den eigenen wirtschaftlichen Interessen? Wo liegen die Loyalitäten der betreffenden Einheiten – bei der Armee oder dem Konzern? Und welches Verhältnis besteht hierbei zwischen Armee und ziviler Regierung? Während die ersten beiden Fragen hier mangels Empirie noch nicht abschließend beantwortet werden können, gestaltet sich das Verhältnis zwischen Militär und Zentralregierung bezüglich der quasi-Privatisierung diverser TNI-Einheiten als eine Art „Interessenausgleich“. Die kommerziellen und politischen Interessen des Militärs (erfolgreiche Eigenfinanzierung geppart mit individueller Bereicherung, innenpolitischer Einfluß durch „Konfliktmanagement“ in den Außenprovinzen) gleichen sich offensichtlich mit denen der Zentralregierung („Stabilität“ in den Bürgerkriegsprovinzen, Sicherung der territorialen Integrität des Landes, 100%ige Finanzierung des Militärs aufgrund leerer Kassen unmöglich) aus. Das Verhältniss TNI und Zentralregierung stellt sich somit in erster Linie als eine „win-win-Situation“ dar, analog zu der die TNI „Sicherheit“ und „Stabilität“ vor allem im Sinne der eigenen Interessen und der ihrer Geldgeber schaffen.

Die Interessen Freeports in Papua sind hierbei in erster Linie die sichere Förderung von Kupfer und Gold. Die größte Goldmine der Welt steht entgegen anders lautender Vermutungen nicht in Afrika, sondern in West-Papua. Ebenso der Welt profitabelste Kupfermine. Die Profitrate zu halten und die Sicherheit der Produktionsstätten zu

⁵⁴ Interview mit Kiki Syahnakri (General a.D., Chairman von PT Global Arrow Security Company), Jakarta

gewährleisten ist primäres Konzerninteresse. Zudem wird seit dem Fall der Suharto-Diktatur vermehrt versucht, die auftretenden Klagen von NGO's und Reformpolitikern abzuwehren. Umweltverschmutzung, widerrechtliche Landnahme und mangelnde Umverteilung der Reichtümer der Provinz zu Ungunsten der lokalen Bevölkerung stehen dabei ganz oben auf der Liste der Anschuldigungen. Für Freeport stellt somit die lokale Bevölkerung, ob bewaffnet oder nicht, offensichtlich diejenige Sicherheitsbedrohung dar, die der Konzern mit Hilfe des indonesischen Militärs zu kontrollieren versucht.

Die Interessen der TNI als Gewaltunternehmer in Papua sind demgegenüber weitaus vielschichtiger. Selbstredend muß hier an erster Stelle individuelle Bereicherung, vor allen in den höheren Rängen des Militärs wie verbesserte finanzielle und/ oder materielle Ausstattung des Militärs genannt werden. Dazu gesellt sich allerdings noch eine Melange aus anderen ökonomischen und politischen Interessen. Solange das Militär zu großen Teilen von der staatlichen Finanzierung unabhängig ist, kann es vor allem in den von Gewaltkonflikten betroffenen Provinzen seine eigene Agenda verfolgen. Einerseits wären hier die schon erwähnte Bereicherung zu nennen, die nicht nur das Outsourcing von Militäreinheiten betrifft sondern auch die bereits erwähnten anderen, größtenteils illegalen Tätigkeiten. Andererseits kann das Militär mit dem Verweis auf drohende Zerfallserscheinungen des Landes an den Rändern Einfluß auf die Politik ausüben und zudem Erhöhungen der staatlichen Militärausgaben durchsetzen. 2004 wurde das Militärbudget angesichts der sich verschärfenden Sicherheitslage in den Bürgerkriegsprovinzen Aceh und Papua um 15,5% auf 22 Trillionen Rupien (2,46 Milliarden US-Dollar) im Vergleich zum Vorjahr angehoben.⁵⁵ Dieser Trend setzte sich auch unter dem Ende 2004 neu gewählten ex-Militär Susilo Bambang Yudhoyono fort. 2005 erreichte das Militärbudget eine Höhe 26,6 Trillionen Rupien, was einer Erhöhung um fast 5 Trillionen Rupien (500 Millionen US-Dollar) entspricht.⁵⁶

Die drohende Desintegration („Balkanisierung“) ist nach der Abspaltung Ost-Timors 1999 das primäre politische Schreckensszenario der konservativen Eliten. Und auch das Parlament und die Regierung Indonesiens haben kein reales Interesse den Status quo zu verändern, da eine vollständige Finanzierung des Militärs durch den Staatshaushalt nur gewährleistet werden könnte, wenn man die Subventionierung des Öls im Land, dessen Kosten die staatlichen Militärausgaben um das dreifache Übertreffen, aufgeben würde. „Since Indonesia

26.01.05.

⁵⁵ The Economist Intelligence Unit, Country Profile 2005 – Indonesia, London 2005, S. 15

is still an embryonic democracy with a low state capacity, it needs a way higher level of economic prosperity to be able to fully pay the TNI, to bring them on-budget.“⁵⁷ Eine Verdreifachung der Energiepreise aber kann sich realpolitisch keine Regierung erlauben. Insofern zahlt die lokale Bevölkerung, deren Bedürfnisse und Interessen stets ignoriert worden sind, für die „Sicherheit“ in der Provinz bislang den größten Preis.

6. Fazit

Abschließenden Überlegungen und Fragen voran gestellt seien zwei potentielle Gegenthesen zu meinem Papier und (hoffentlich) plausible Erwiderungen:

Gegenthese 1) Da die Bezahlung des Militärs von Privatleuten keinerlei rechtliche Grundlage besitzt, ist dieses Phänomen unter dem Begriff „Korruption“ subsumierbar.

zu 1: Die Subsumierung des Phänomens unter dem Begriff Korruption greift m.E. zu kurz, da Korruption in der Politikwissenschaft mit „misuse of public power for private profit“⁵⁸ definiert wird. Das öffentliche Machtbefugnisse im Zuge des beschriebenen Phänomens mißbraucht werden ist zweifellos unstrittig. Der Empfänger der aus dem Machtmißbrauch resultierenden Profite allerdings sind zum einen private Militärs, allen voran Generäle und hohe Offiziere, zum anderen aber werden die Profite auch im Sinne der „staatlichen“ Organisation Militär verwendet, z.B. für den Kauf von Militärequipment. Damit unterliegen sie keinem eindeutig „privaten“ Verwendungszweck. Mindestens ebenso so wichtig wie die individuelle, „private“ Bereicherung von Militärangehörigen erscheint daher auch die „Bereicherung“ des Militärs selbst, als staatliche Institution, zum Zwecke des Erhalts ihrer Funktionalität zu sein.

Gegenthese 2) Die angeführte Doppelrolle der Streitkräfte als Gewaltakteure und ökonomische Akteure kann als „Ökonomisierung“ der Gewalt verstanden werden. Das Interesse des Gewaltakteurs Militär ist primär ökonomischer Natur, die

⁵⁶ The Economist Intelligence Unit, Country Report Indonesia - Indonesia at a glance: 2005-06, London 2005, S. 18

⁵⁷ Interview mit Wirjono Sastrohandoyo (ehemaliger indonesischer Diplomat), Jakarta, 09.02.05.

⁵⁸ J.A. Senturia, zit. nach: Göttrik Wewer: Korruption, in: Dieter Nohlen (Hg.): Kleines Lexikon der Politik, München 2001, S. 267-269 (hier S. 267).

„Selbstprivatisierung“, ebenso wie die im Beitrag beschriebenen anderen (illegalen) Erwerbstätigkeiten, sind Ausdruck dieser „Ökonomisierung“ der Gewalt.

zu 2: Im Unterschied zu den v.a. für afrikanische Gewaltkonflikte beschriebenen Phänomen des „soldier by day, rebel by night“, welches auf die Bedeutungslosigkeit politischer Interessen und die primär ökonomischen Motive von Gewaltakteuren verweist, greift dies für Indonesien zu kurz. Die wirtschaftlichen Betätigungen des Militärs, legal wie illegal, als allein von der Gier nach Profiten geleitet zu interpretieren verkennt die Vielzahl politischer Machtfaktoren, die in diesem Zusammenhang relevant sind. Sicherlich ist die individuelle Bereicherung vieler Soldaten, vor allen in den von Bürgerkriegen betroffenen Provinzen ein wichtiger Faktor für die Analyse der betreffenden Konflikte, aber politische Machtkalküle wie z.B. die Stabilisierung der innenpolitischen Machtposition des Militärs innerhalb eines sich demokratisierenden Indonesiens durch den Verweis auf die drohende Desintegration des Landes oder die finanzielle und damit auch auf lokaler Ebene oft operationelle Unabhängigkeit von der zivilen Staatsführung sind weitere Erklärungsfaktoren.

Abschließende Überlegungen:

Anhand des Fallbeispiels Indonesien hoffe ich plausibel gemacht zu haben, daß in die Debatte um die zunehmende Privatisierung von Sicherheit in den Staaten der „Dritten Welt“ in verstärktem Maße die Rolle der staatlichen Sicherheitsapparate erforscht werden müßte. Nicht nur in Bezug auf das sehr drastische Beispiel des „Outsourcings“ ganzer Militäreinheiten an transnationale Konzerne, d.h. deren de facto „Privatisierung“, sondern sicherlich auch in Bezug auf die in diesem Paper nur am Rande erwähnten anderen (illegalen) Erwerbstätigkeiten der TNI. Abseits der einigermaßen zweckrational erscheinenden Vermietung von TNI-Einheiten als Werkschutz, die sich affirmativ als „win-win“-Situation für alle Beteiligten, mit Ausnahme der lokalen Bevölkerung, präsentiert, werden außerordentlich hohe Geldsummen in den Gewaltordnungen Papuas, Acehs etc. mit ausschließlich kriminellen Tätigkeiten verdient. Diese reichen von der illegalen Tropenholzrodung über die Erhebung illegaler Steuern bis hin zur Kontrolle der Prostitution und des Glücksspiels. Auch die Funktionen, die ehemalige Militärangehörige in privaten Sicherheitsunternehmen spielen, müßten im Kontext der zunehmenden Privatisierung der Sicherheit präziser untersucht werden? Welche Verflechtungen zum staatlichen Sicherheitsapparat gibt es (noch)? Wie weit gehen diese und welche Einfluß haben sie auf „staatliche“ wie „private“ Sicherheitspolitik auf nationaler wie internationaler Ebene?

Das Fallbeispiel zeigt zudem, daß nicht nur substaatliche Akteure, sondern auch das staatliche Militär als Institution in wirtschaftlicher wie politischer Hinsicht von der Latenz von Gewaltordnungen profitieren kann. Dies wirft vor allem die Frage nach der Trennschärfe eine Unterteilung von Gewalt in die Kategorien „privat“ und „staatlich“ auf. Um beim empirischen Beispiel zu bleiben: das Militär in Papua wird zwar privat bezahlt für den Werkschutz eines privaten Unternehmens. Das Militär führt aber „nebenbei“ einen Bürgerkrieg gegen eine separatistische Guerilla im staatlichen Auftrag. Eine weitere Forschungsfrage wirft das Militärbudget allgemein auf: Die TNI finanziert sich zu 2/3 Dritteln selbst, da der Staat nicht über die finanziellen Mittel bzw. den politischen Willen verfügt, um das Militär „on-budget“ zu setzen. „Wer nur 1/3 bezahlt, kontrolliert auch nur 1/3“ kommentierte diesen Sachverhalt ein ehemaliger General in Jakarta.

Für die Debatte um die Privatisierung von Gewalt und die Entstehung von Gewaltordnungen zeigt das von mir behandelte Beispiel, daß das indonesische Militär offenbar durch seine teilweise private Finanzierung eine „Zwitterfunktion“ zwischen *PMC* und staatlichem Sicherheitsapparat (im klassischen Verständnis) einnimmt. Der Mißbrauch des, durch die Staatsräson legitimierten, Gewaltmonopols, welcher von Seiten der zivilen Regierung aufgrund eines chronisch unterfinanzierten Staatshaushaltes geduldet wird, erscheint als das wesentliche Charakteristikum der Privatisierung „staatlicher“ Sicherheit. Im Unterschied zu Beispielen „paralleler“ Staatlichkeit in von Rebellenorganisationen kontrollierten Territorien ist das Militär in den Gewaltordnungen Papuas oder Acehs (vor dem Tsunami) zu einem Staat innerhalb des Staates generiert. Welche Auswirkungen hat die Dominanz des staatlichen Sicherheitsapparates in den Gewaltordnungen Indonesiens für die Latenz der Gewalt? Und welcher Art sind die Auswirkungen dieser Konstellation auf Transformationsländer wie Indonesien und deren angestrebte demokratische Reform des Sicherheitssektors? Wie weit kann zivile Suprematie über den Sicherheitsapparat angesichts solcher Verhältnisse reichen?

Inwieweit funktioniert hierbei der Staat, ausgehend von einem „klassischen“ (OECD)Staatsverständnis überhaupt als ein „souveräner“, zweckrationaler Apparat bzw. eine „Organisation, die mit bestimmten Funktionen und Kompetenzen gesellschaftlicher Regulierung ausgestattet ist“?⁵⁹ Wie wichtig ist daher generell die Frage nach den Bedingungen, unter denen spezifische Staatsformationen (und ihre Gewaltmonopole, so diese

denn existieren, existierten oder gar nie über selbiges verfügt haben bzw. verfügen wollten oder konnten) entstanden sind und inwieweit wurde diese bisher zugunsten eines (zu) funktionalen Verständnisses von Staatlichkeit bei der Analyse von Gewaltordnungen vernachlässigt?

⁵⁹ Joachim Hirsch: Die Internationalisierung des Staates, in: Joachim Hirsch et al.: Die Zukunft des Staates, Hamburg 2001, S. 101-138 (hier: S. 102).