

Loewen, Howard; Hilpert, Hanns Günther

Research Report

Indonesien als Partner deutscher Außenpolitik

SWP-Studie, No. S 6/2012

Provided in Cooperation with:

Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), German Institute for International and Security Affairs, Berlin

Suggested Citation: Loewen, Howard; Hilpert, Hanns Günther (2012) : Indonesien als Partner deutscher Außenpolitik, SWP-Studie, No. S 6/2012, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Berlin

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/252799>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

SWP-Studie

Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale
Politik und Sicherheit

Howard Loewen / Hanns Günther Hilpert

Indonesien als Partner deutscher Außenpolitik

S 6
Februar 2012
Berlin

Alle Rechte vorbehalten.

Abdruck oder vergleichbare Verwendung von Arbeiten der Stiftung Wissenschaft und Politik ist auch in Auszügen nur mit vorheriger schriftlicher Genehmigung gestattet.

SWP-Studien unterliegen einem Begutachtungsverfahren durch Fachkolleginnen und -kollegen und durch die Institutsleitung (*peer review*). Sie geben ausschließlich die persönliche Auffassung der Autoren und Autorinnen wieder.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2012

SWP

Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für
Internationale Politik und
Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6372

Inhalt

- 5 **Problemstellung und Empfehlungen**
- 7 **Einleitung**
- 9 **Außenpolitischer Entscheidungsprozess**
- 9 Das Bebas-dan-Aktif-Prinzip
- 9 Akteure im außenpolitischen Entscheidungsprozess: Exekutive und Parlament
- 11 Außenpolitik unter Yudhoyono
- 12 **Regionale Initiativen**
- 12 ASEAN
- 14 Bali Forum on Democracy
- 15 Erweiterter Regionalismus und der Aufstieg Chinas
- 17 **Globale Initiativen**
- 17 G20
- 18 VN: Peacekeeping und Sicherheitsrat
- 19 Umweltpolitik
- 22 **Indonesien als Partner deutscher Außenpolitik?**
- 22 Anschlussfähigkeit an außenpolitische Positionen Deutschlands
- 22 Außenpolitische Leistungsfähigkeit
- 23 Deutsche Standortvorteile
- 23 Schlussfolgerungen
- 24 **Abkürzungen**

*Dr. Howard Loewen ist Associate Professor für
Internationale Beziehungen an der Universität Nottingham
Malaysia Campus. Von 2009 bis 2011 war er wissenschaft-
licher Mitarbeiter der SWP-Forschungsgruppe Asien.*

*Dr. Hanns Günther Hilpert ist wissenschaftlicher Mitarbeiter
der SWP-Forschungsgruppe Asien*

Indonesien als Partner deutscher Außenpolitik

Indonesien ist zu einem vielbeachteten Akteur auf der Bühne der internationalen Politik geworden. Das gut 240 Millionen Einwohner zählende Land hat nicht nur die tiefe Wirtschafts- und Staatskrise Ende der neunziger Jahre überwunden, sondern sich auch dank der neu gewonnenen ökonomischen Dynamik und einer erfolgreichen demokratischen Konsolidierung zu einem der führenden Schwellenländer entwickelt. Als Mitglied der G20-Gruppe hat Indonesien politisch zu den regionalen Schwergewichten Asiens, China, Japan, Indien und Korea, aufgeschlossen. In diesem Forum repräsentiert es die Subregion Südostasien, artikuliert islamische Positionen und setzt sich für die Belange von Schwellen- und Entwicklungsländern ein.

In Anbetracht dieses Bedeutungszuwachses stellt sich die Frage, ob und welche Schnittmengen sich zwischen der Politik dieser neuen Führungsmacht und deutschen Positionen ergeben. Die vorliegende Studie kommt zu dem Schluss, dass sich vor allem zwei Felder für eine Kooperation anbieten:

1. Auf der globalen Ebene sind Indonesien wie Deutschland engagierte Vertreter des Multilateralismus. Auch wenn sich der Inselstaat vorrangig als Repräsentant Südostasiens und als Sachverwalter der Entwicklungsländerinteressen versteht, gibt es Anknüpfungspunkte: Im Bereich Handel und Finanzen können durch das Agendasetting-Potential Indonesiens Kompromisse für Reformen und Verregelungen erreicht werden. In der internationalen Sicherheitspolitik gibt es eine grundsätzliche Übereinstimmung bei der Bekämpfung des Terrorismus. Auch bemüht sich Jakarta, die eigenen Kapazitäten für Peacekeeping-Missionen auszubauen. In der internationalen Umwelt- bzw. Klimapolitik können Deutschland und Indonesien auf die guten Erfahrungen ihrer bilateralen Entwicklungszusammenarbeit zurückgreifen. Deutschland hat diesbezüglich die Fähigkeit der indonesischen Diplomatie gelobt, Meinungen zu bündeln und konstruktive Akzente bei der Generierung gemeinsamer Positionen zu setzen. Gezeigt hat sich dies beispielsweise auf den VN-Klimaschutzkonferenzen 2007 in Bali und 2009 in Kopenhagen. Die indonesisch-norwegische Klimainitiative REDD+ und ihre positive Rezeption auf dem VN-Klimagipfel in Cancún ist ein Beleg dafür, dass bilaterale Abkommen eine Vorbildwirkung für globale Regelwerke entfalten können.

Dies könnte auch ein Modell für eine deutsch-indonesische Kooperation sein.

2. Indonesien teilt mit Deutschland ein besonderes Interesse für regionale Integration und Kooperation. In Südostasien ist sein Einfluss bei diesen Bemühungen geradezu maßgeblich. Bei der Ausgestaltung regionaler Zusammenarbeit, insbesondere in Bezug auf die Association of Southeast Asian Nations (ASEAN), nimmt es eine führende Rolle ein. In der regionalen Außen- und Sicherheitspolitik Ostasiens besteht zwischen Indonesien und Deutschland in zwei wichtigen Punkten Zielkompatibilität. Erstens sind beide Länder an einer Einbindung der USA in den asiatischen Kooperationsprozess interessiert. Indonesien hofft, auf diese Weise den Aufstieg Chinas »dynamisch«, zum Vorteil für die ASEAN-Länder, aufzufangen und zu flankieren. Zweitens hat die Außenpolitik beider Länder Demokratieförderung zum Ziel. Das von Indonesien ins Leben gerufene »Bali Forum on Democracy« richtet sich auf den Austausch von *best practices* zwischen den Teilnehmerländern. Für Deutschland bietet sich hier eine gute Möglichkeit, Demokratiediskurse in Südostasien zu fördern.

Der gewachsene Status Indonesiens beruht nicht allein auf seiner Wirtschaftskraft und Bevölkerungsgröße, sondern zunehmend auch auf politischer Gestaltungskraft und einen insbesondere unter der Ägide von Präsident Susilo Bambang Yudhoyono artikulierten Gestaltungswillen. Deutschland tut gut daran, die Beziehungen zu Indonesien zu intensivieren, um neben den wirtschaftlichen Möglichkeiten auch das gemeinsame Problemlösungspotential zu nutzen und auszuschöpfen. Die zweite, bis 2014 reichende Amtsperiode Yudhoyonos als Präsident, für die dieser 2009 bereits im ersten Wahlgang das Mandat erhielt, bietet für Deutschland ein ausreichend großes Zeitfenster, um mit dem Architekten einer multilateralen indonesischen Außenpolitik eine stabile Kooperation aufzubauen, die unabhängig von zukünftigen Regierungen Bestand haben sollte. Die Tatsache, dass Parlament und Innenpolitik der außenpolitischen Handlungsfähigkeit Indonesiens gewisse Grenzen setzen, etwa in der Iranpolitik, sollte keine Irritationen auslösen. Sie ist vielmehr sichtbarer Ausdruck dessen, dass in Demokratien außenpolitische Entscheidungen den Wählern auch vermittelt werden müssen.

Einleitung

Deutsche Außenpolitik, die sich die Gestaltung globaler Ordnungspolitik und die Eindämmung regionaler Krisen zur Aufgabe setzt, ist auf die Zusammenarbeit mit Partnerländern überall auf der Welt angewiesen. Die neuen Führungsmächte des Südens bieten sich für eine solche Kooperation in besonderem Maße an.¹ Die Notwendigkeit einer engeren Zusammenarbeit wird von der Bundesregierung auch ausdrücklich anerkannt.² Aus Sicht der deutschen Außenpolitik sollten potentielle Partnerländer wohl vor allem drei Voraussetzungen erfüllen: Erstens sollten sie ihre Außenpolitik an Kriterien wie Demokratie, Schutz der Menschenrechte, Rechtsstaatlichkeit und Multilateralismus ausrichten. Zweitens sollten sie sowohl auf der regionalen Ebene als auch im System der Global Governance gestaltend Einfluss nehmen können. Und drittens sollten sie außenpolitische Positionen einnehmen, die eine hinreichende Schnittmenge mit den eigenen bilden und somit Anknüpfungspunkte bieten für eine bilaterale Kooperation in Sachgebieten wie Umwelt, Handel, Finanzen und Friedenserhaltung.

Offensichtlich erfüllt Indonesien die ersten beiden Kriterien. Während das Land nach dem Ende der Suharto-Diktatur 1998 noch von innerstaatlichen Gewaltkonflikten und Menschenrechtsverletzungen geprägt war, haben sich die innenpolitischen Verhältnisse inzwischen dank einer erfolgreichen Demokratisierung und Föderalisierung stabilisiert. Mit gut 240 Millionen Einwohnern ist der Inselstaat heute die drittgrößte Demokratie der Welt. Als das Land mit der größten muslimischen Bevölkerung weltweit gilt Indonesien auch als Musterbeispiel der Vereinbarkeit von Demokratie und Islam. Zweifellos hat das seit 2003 gleichbleibend hohe Wirtschaftswachstum mit

Raten zwischen 5 und 7 Prozent diese positive innenpolitische Entwicklung befördert. Indonesiens ökonomische Dynamik ist dabei nicht allein dem globalen Rohstoffboom geschuldet, sondern auch der konservativen Geld- und Fiskalpolitik und der primär binnenwirtschaftlich ausgerichteten Wachstumsstrategie. So wurde das Land von der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise auch vergleichsweise wenig getroffen. Trotz fortbestehender struktureller Defizite – die tief verwurzelte Korruption, die schlechte Infrastruktur, die schwache industrielle Basis, die weit verbreitete absolute Armut, die politische Entscheidungsschwäche – ist es sehr wahrscheinlich, dass der größte Staat Südasiens seine dynamische wirtschaftliche Entwicklung fortsetzen kann. Dabei teilt er eine Reihe von Merkmalen mit den ebenfalls aufstrebenden Staaten der BRIC-Gruppe (Brasilien, Russland, Indien, China), nämlich Bevölkerungsgröße, innere Stabilität und inzwischen auch politisches Gewicht. Geostrategische Bedeutung hat das zwischen dem Indischen und dem Pazifischen Ozean gelegene Inselarchipel durch seine Schlüsselposition an einem der weltweit wichtigsten Seewege, der Straße von Malakka. In Südostasien und in der ASEAN-Gemeinschaft ist Indonesien traditionell die Führungsmacht. Im Zuge der jüngsten innenpolitischen Konsolidierung ist die Inselrepublik auch außenpolitisch wieder aktiver geworden. Von 2007 bis 2008 war das Land Mitglied des VN-Sicherheitsrats, in den letzten Jahren trat es mehrfach als Gastgeber wichtiger Konferenzen und Gipfeltreffen auf (VN-Klimakonferenz 2007, ASEAN-Gipfeltreffen 2011, Ostasiatisches Gipfeltreffen 2011), setzte außenpolitische Akzente im Bereich Menschenrechte und Klimaschutz und intensivierte die politische Zusammenarbeit mit Australien, China, Japan, den USA und der EU. In dem Partnerschafts- und Kooperationsabkommen zwischen der EU und Indonesien wird die Zusammenarbeit in den Bereichen Demokratie, Menschenrechte und Umweltpolitik besonders betont.

Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, ob Indonesien für die deutsche Außenpolitik ein geeigneter Partner sein kann. Welches sind derzeit, unter der Ägide des noch bis 2014 amtierenden Präsidenten Susilo Bambang Yudhoyono, die inneren Vorausset-

1 Eine Definition und Diskussion von Führungsmächten bieten Jörg Husar/Günther Maihold, »Einführung: Neue Führungsmächte, Forschungsansätze und Handlungsfelder«, in: Jörg Husar/Günther Maihold/Stefan Mair (Hg.), *Neue Führungsmächte: Partner deutscher Außenpolitik?*, Baden-Baden 2009, S. 11–20.

2 Auswärtiges Amt, *Globalisierung gestalten – Partnerschaft ausbauen – Verantwortung teilen. Zentrale Merkmale des Globalisierungsprozesses sind zunehmende Wirtschaftskraft und politisches Einflussvermögen von »neuen Gestaltungsmächten«*, Berlin 2012, <www.auswaertiges-amt.de/DE/Aussenpolitik/GlobaleFragen/G20/Gestaltungsmaechte_node.html>.

zungen für die außenpolitische Ausrichtung Indonesiens? Welche regionalen und globalen Agenden hat das Land und inwiefern bieten sie Schnittmengen mit deutschen Positionen? Verfügt Indonesien über die entsprechenden Ressourcen, um seine außenpolitischen Initiativen umzusetzen?

Außenpolitischer Entscheidungsprozess

Das Bebas-dan-Aktif-Prinzip

Seit Jahrzehnten schon unterliegt die indonesische Außenpolitik einer Doktrin, dem *Bebas-dan-Aktif*-Prinzip. Dieses postuliert eine unabhängige und aktive Außenpolitik. »Unabhängig« bedeutet in diesem Kontext, dass Indonesien seine Rolle im internationalen System selbst wählen und ausgestalten möchte, ohne Druck oder Einflüssen von außen ausgesetzt zu sein. Und »aktiv« heißt, dass sich der Inselstaat verpflichtet fühlt, konstruktiv zur Schaffung einer gerechten und friedlichen Weltordnung beizutragen. Historisch erklärt sich der hohe Rang dieser Richtlinie aus dem identitätsstiftenden Unabhängigkeitskampf gegen die niederländische Kolonialmacht. Schon Indonesiens Präsidialverfassung von 1945³ nahm auf das Bebas-dan-Aktif-Prinzip Bezug, und seit der Staatsgründung ist das Konzept der freien und aktiven Außenpolitik fester Bestandteil des indonesischen Selbstverständnisses innerhalb der Staatengemeinschaft. Manifestationen dieser Grundeinstellung sind etwa die Initiative zur Gründung der Bewegung der Blockfreien Staaten 1961 oder auch das fortbestehende Interesse der Führung in Jakarta, die Integrität des indonesischen Staates unter den Bedingungen sozialer Diversität und territorialer Fragmentierung zu erhalten.

Der Unabhängigkeitskampf gegen die Holländer dient außenpolitischen Entscheidungsträgern in Indonesien in der Tat noch heute als Referenz, wenn sie sich zu der Verpflichtung bekennen, kolonialen Interessen im internationalen System entgegenzuwirken und einen Beitrag zur Schaffung einer friedlichen, freiheitlichen und gerechten Weltordnung zu leisten. Die indonesische Außenpolitik soll ferner darauf gerichtet sein, die nationale Unabhängigkeit bzw. Souveränität des Inselstaats aufrechtzuerhalten, seine Sicherheit zu gewährleisten, der internen Konsolidierung den Weg zu ebnen und die ökonomischen Interessen des Landes zu verteidigen.⁴ Trotz des durchaus erheblichen Wandels der indonesischen Außenpolitik

seit 1945 blieb das Bebas-dan-Aktif-Prinzip bis heute ein durchgängig prägendes Leitmotiv. Es war sowohl für die antiimperialistische, gegenüber dem Westen konfrontative Außenpolitik unter Sukarno (1945–1965) bestimmend als auch für die autoritäre Politik Suhartos (1965–1998), der Indonesien als regionale Vormacht Südostasiens etablierte und sich wieder dem Westen annäherte. Ein vorübergehender Bruch mit der Doktrin lässt sich allerdings für die Transformationsphase (1998–2004) konstatieren, als die politische Instabilität Indonesiens mit einem zeitweiligen Verlust der staatlichen Handlungskapazitäten einherging. Während der Zentralstaat nicht in der Lage war, den ethnisch und religiös motivierten Gewaltexzessen Einhalt zu gebieten, büßte das Land auch regional seine Führungsfähigkeit ein und verlor international an Reputation. So blieb die Außenpolitik der Präsidenten Jusuf Habibie (1998–1999), Abdurrahman Wahid (1999–2001) und Megawati Sukarnoputri (2001–2004) entweder ohne Akzente (Habibie) oder ohne Nachhaltigkeit (Wahid), oder passiv und ohne Durchschlagskraft (Sukarnoputri). Erst der 2004 gewählte Präsident Susilo Bambang Yudhoyono knüpfte in seiner Außenpolitik wieder an die Gestaltungskraft und die inhaltlichen Ausrichtungen in der Tradition von Sukarno und Suharto an.

Akteure im außenpolitischen Entscheidungsprozess: Exekutive und Parlament

Allerdings kann die Exekutive unter Präsident Yudhoyono nicht mehr außerhalb der verfassungsrechtlichen Institutionen agieren – wie vormals unter Suharto.⁵ Heute ist das aus zwei Kammern bestehende Parlament, und hier ist insbesondere das Abgeordnetenhaus (Dewan Perwakilan Rakyat, DPR) angesprochen, nicht nur formal legitimiert, Verträge zu ratifizieren und bei wesentlichen strategischen Fragen mitzuent-

3 Vgl. Präambel der indonesischen Verfassung von 1945, <www.wipo.int/wipolex/en/text.jsp?file_id=200129>.

4 Vgl. Rizal Sukma, »The Evolution of Indonesia's Foreign Policy«, in: *Asian Survey*, 35 (März 1995) 3, S. 304–315 (306).

5 Riggs spricht im Zusammenhang mit der für Thailand und Indonesien lange Zeit charakteristischen Bürokratenherrschaft von einer »bureaucratic polity«, vgl. Fred W. Riggs, »Bureaucratic Politics in Comparative Perspective«, in: Fred W. Riggs (Hg.), *Frontiers of Development Administration*, Durham 1970, S. 375–414.

scheiden.⁶ Es kann, wie auch die Zivilgesellschaft, überdies faktisch Einfluss nehmen. Die indonesische Außenpolitik ist als Ergebnis des Demokratisierungsprozesses wieder enger an gesellschaftliche Interessen zurückgebunden.⁷

Im Zuge der Verfassungsänderungen seit 1999 wurde die Macht des Parlaments im Verhältnis zur Exekutive signifikant erhöht. So legt beispielsweise der erste Zusatzartikel in Absatz 13, Artikel 1 der indonesischen Verfassung fest, dass das Abgeordnetenhaus bei Fragen der Besetzung von Botschafterposten konsultiert werden muss. Diese Möglichkeit der parlamentarischen Einflussnahme auf Personalentscheidungen im diplomatischen Dienst wurde geschaffen, um die Entstehung einer Günstlingswirtschaft wie zur Suharto-Zeit zu unterbinden.⁸ Das DPR hat seine diesbezügliche Aufgabe sehr engagiert ausgeübt, mit dem Resultat, dass einige von der Regierung mit großer Sorgfalt ausgewählte Kandidaten zum Teil aus trivialen Gründen, etwa der Unfähigkeit, die indonesische Hymne richtig zu singen, abgelehnt wurden.

Vor allem aber ist unter den derzeitigen verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen der Prozess einer Vertragsratifikation keine Formalie mehr, da das DPR nun berechtigt ist, einen internationalen Vertrag abzulehnen. Von dieser theoretischen Befugnis machte das DPR im Jahr 2007 tatsächlich Gebrauch, als es das mit Singapur vereinbarte, mit einem Auslieferungsabkommen kombinierte Verteidigungsabkommen (*Defense Cooperation Agreement, DCA*) nach heftigen öffentlichen Protesten nicht ratifizierte. Eine Reihe von politischen Parteien wie beispielsweise die Islamic United Development Party (PPP) und die National Mandate Party (PAN) hatten auch außerhalb des Parlaments gegen das Verteidigungsabkommen

6 Das indonesische Parlament besteht aus zwei Kammern: Die erste ist das Abgeordnetenhaus DPR mit derzeit 560 Mitgliedern, die auf der Basis eines Verhältniswahlrechts in Mehrpersonenwahlkreisen gewählt werden. Die zweite Kammer, der Volkskongress MPR (Majelis Permusyawaratan Rakyat) setzt sich aus den DPR-Parlamentariern und 132 Abgeordneten zusammen, die per Mehrheitswahl in Mehrpersonenwahlkreisen in den Provinzen bestimmt werden. Diese Abgeordneten bilden die Regionalkammer DPD (Dewan Perwakilan Daerah), die eine beratende Funktion innehat.

7 Vgl. Marco Bünte/Andreas Ufen (Hg.), *Democratization in Post-Suharto Indonesia*, London u.a., 2009.

8 In der Suharto-Ära konnte die Entsendung an eine indonesische Vertretung im Ausland sowohl Segen als auch Fluch sein. Einerseits erhielten jene, die sich um das System verdient gemacht hatte, auf diese Weise begehrte Posten. Andererseits diente dieses Mittel auch dazu, unliebsame Mitglieder der bürokratischen Elite ins politische Abseits zu manövrieren.

agitiert, so dass beide Verträge im Abgeordnetenhaus nicht ratifiziert wurden.⁹

Ein weiteres Beispiel für die neue Rolle des Parlaments als Kontrollinstanz indonesischer Außenpolitik und als Transmissionsriemen zwischen gesellschaftlichen Interessen und der Regierung ist die Diskussion über die Unterstützung der Resolution Nr. 1747 des VN-Sicherheitsrats zum iranischen Atomprogramm vom 24. März 2007. Zwar stimmte Indonesien im Sicherheitsrat für die von Frankreich, Deutschland und Großbritannien eingebrachte Resolution, wonach Iran mit seinem Atomprogramm gegen den nuklearen Nichtverbreitungsvertrag verstoße. Die indonesische Öffentlichkeit jedoch lehnte die Resolution ganz überwiegend ab. Nachdem schon die Besetzung Iraks und der amerikanische Krieg gegen den Terror als Feldzug gegen die islamische Welt wahrgenommen worden waren, sah man in dem Sicherheitsratsbeschluss einen neuerlichen amerikanischen Vorstoß gegen den Islam. Daher machte das DPR von seinem Interpellationsrecht Gebrauch und lud Präsident Yudhoyono zu einer Rechtfertigung ins Parlament. Als der Präsident nicht persönlich erschien, kam es zum Eklat, indem sich das Parlament zunächst weigerte, seinen Stellvertreter zu empfangen. Ergebnis dieser Interpellation war, dass Indonesien sich fortan bei Beschlussfassungen im Sicherheitsrat, die erweiterte Sanktionen gegen den Iran vorsahen, enthielt.¹⁰

In der neuen Verfassungswirklichkeit Indonesiens muss die Exekutive deutlich mehr Rücksicht auf das Parlament und die Zivilgesellschaft nehmen. Eine wichtige Rolle in dem neuen Ordnungsmodell spielt der Parlamentsausschuss I, der sich mit Fragen der Verteidigungs- und Außenpolitik beschäftigt und entsprechende Anfragen an die Regierung formuliert. Als Folge dieses seit 2004 gestiegenen Drucks von Seiten des Parlaments hat die Exekutive den außenpolitischen Entscheidungsprozess für zivilgesellschaftliche Akteure stärker geöffnet. Auf Initiative des früheren Außenministers Nur Hasan Wirajuda¹¹ werden inzwischen Think Tanks, Akademiker, religiöse Gruppierungen, Medienvertreter und Nichtregierungsorgani-

9 Vgl. »House Urges Government to Cancel Defense Pact«, in: *The Jakarta Post*, 18.9.2007; »Singapore-Indonesia Defense Talks at Stalemate«, in: *The Jakarta Post*, 11.3.2009.

10 Vgl. Dewi Fortuna Anwar, »The Impact of Domestic and Asian Regional Changes on Indonesian Foreign Policy«, in: Dalgit Singh (Hg.), *Southeast Asian Affairs 2010*, Singapur: Institute of Southeast Asian Studies, 2010, S. 126–141.

11 Hasan Wirajuda war zwischen 2001 und 2009 indonesischer Außenminister.

sationen in außenpolitischen Fragen konsultiert und in den Willensbildungsprozess eingebunden.

Außenpolitik unter Yudhoyono

In der Rede anlässlich seines Amtsantritts im Jahre 2004 betonte Yudhoyono, dass sich seine Regierung am Prinzip der freien und aktiven Außenpolitik orientieren und ihr Augenmerk dabei auf die Förderung von Frieden, Wohlstand und Gerechtigkeit legen werde.¹² Wenig später, im Jahre 2005, skizzierte er das Selbstverständnis, mit dem Indonesien innerhalb der Staatengemeinschaft auftreten werde: Es sei das Land mit der viertgrößten Bevölkerung weltweit, mit der größten muslimischen Bevölkerung und die drittgrößte Demokratie. Schon seit 2004 arbeitet die außenpolitische Elite der Inselrepublik intensiv am Bild Indonesiens als einer offenen, modernen, demokratischen und muslimischen Gesellschaft, um so den Anspruch des Landes auf eine internationale Rolle zu untermauern. Explizit zum Ausdruck kam dies in einem Statement Yudhoyonos am Rande des VN-Klimagipfels in Kopenhagen im Dezember 2009. Sein Land, so der indonesische Präsident, habe es geschafft, Islam, Demokratie und Modernität erfolgreich miteinander zu verbinden. Deshalb habe Indonesien auch einen strategisch wichtigen Part in der Weltpolitik zu spielen.¹³ Dazu gehörten insbesondere die Mitgliedschaft und das Engagement in der G20.

Yudhoyonos Außenpolitik ist Kontinuität und Wandel zugleich. Die Kontinuität liegt in der Anknüpfung an das *Bebas-dan-Aktif*-Prinzip und der Schwerpunktsetzung auf regionale Zusammenarbeit mit der ASEAN. Der Wandel besteht in der Demokratisierung der Außenpolitik durch die Einbeziehung des Parlaments und der Zivilgesellschaft. Hinzu kommt ein neues Selbstverständnis als Führungsmacht, die sich auch in globalen Zusammenhängen artikulieren will. Diese Faktoren erklären, warum Indonesien sich auf regionaler Ebene für Menschenrechte und Demokratie, aber auch für die Lösung von Finanz-, Handel- und Umweltfragen im globalen Rahmen engagiert. Dabei kann sich Yudhoyonos neue selbstbewusste Außenpolitik auf eine stabile innenpolitische Grundlage und ein hohes Maß an Legitimität stützen, die er

aus seinem klaren Sieg bei den Präsidentschaftswahlen 2009 (60,8 Prozent der Stimmen) bezieht und die darüber hinaus auf der absoluten Mehrheit seiner Koalition im Parlament ruht.

Yudhoyonos Wiederbelebung des *Bebas-dan-Aktif*-Prinzips zeigt, dass eine freie und aktive Außenpolitik geradezu ein strukturelles Merkmal der indonesischen Außenpolitik ist. Indonesiens Präsidenten und Ministerpräsidenten waren der Doktrin grundsätzlich immer verpflichtet, sie konnten und können ihr jedoch ihren eigenen Stempel aufdrücken und ihre Außenpolitik somit flexibel neuen internationalen und nationalen Sachlagen anpassen. Die unter demokratischen Bedingungen erfolgte zweimalige Wahl Yudhoyonos und das gute Abschneiden seiner Partei bei den Parlamentswahlen haben den Präsidenten mit einer außerordentlich breiten Machtbasis und Durchsetzungsfähigkeit ausgestattet. Das von Jakarta verfolgte Prinzip einer freien und aktiven indonesischen Außenpolitik ließ sich fortan noch wirkungsvoller über regionale und globale Initiativen umsetzen.

¹² Vgl. »Now Is the Time for Action«, in: *The Jakarta Post*, 21.10.2004.

¹³ Vgl. Erwida Maulia, »Germany Lauds SBY's Role in Climate Talks«, in: *The Jakarta Post*, 17.12.2009.

Regionale Initiativen

Indonesiens Vorstoß zum Aufbau einer ASEAN-Sicherheitsgemeinschaft (ASEAN Political Security Community, APSC) im Jahr 2003 markierte – fünf Jahre nach Ende der Suharto-Ära – die Rückkehr des Landes auf die außenpolitische Bühne. Während aber dieser Vorschlag tatsächlich Eingang in das umfassende Projekt der ASEAN-Gemeinschaftsbildung fand, erlitt die neue normative Außenpolitik Jakartas mit ihren anschließenden Initiativen zur Ausgestaltung der ASEAN-Charta und der ASEAN-Menschenrechtskommission schmerzhaft Niederlagen. Von einer regionalen Führungsrolle des Inselstaats konnte angesichts des Widerstands der anderen ASEAN-Mitglieder bis zum Jahre 2009 nicht die Rede sein. Aus Enttäuschung hierüber verstärkten sich in den außenpolitischen Think-Tank-Eliten Indonesiens nationalistische Tendenzen. Deren Anhänger forderten eine Abkehr von ASEAN als dem traditionellen Hauptpfeiler der indonesischen Außenpolitik und eine Intensivierung der Aktivitäten auf globaler Ebene.

Der seit 2004 amtierende Präsident Yudhoyono vertrat hingegen den Standpunkt, dass regionale und globale Initiativen gleichzeitig zu verfolgen seien. Tatsächlich ist Indonesien nach Yudhoyonos Wiederwahl 2009 und dank der außenpolitischen Aufwertung des Landes durch die G20-Mitgliedschaft inzwischen in der Lage, offensiv eine regionale Führungsrolle einzunehmen und parallel dazu auch auf globaler Bühne seine Interessen zu vertreten. Dass das neue Selbstbewusstsein des Landes mit einer veränderten Fremdwahrnehmung korrespondiert, zeigte sich an der Bereitschaft der ASEAN-Mitglieder, Indonesien schon 2011 den Vorsitz der Gemeinschaft zu überlassen, den es turnusgemäß erst 2013 hätte übernehmen sollen. Die Inselrepublik trat die Präsidentschaft mit einer Agenda an, die im Grunde alle Elemente der neuen Außenpolitik unter Yudhoyono enthält: Neben der globalen Anbindung der ASEAN an die G20, die VN und die OECD will Jakarta mit Blick auf den Aufstieg Chinas die USA in den Ostasiengipfel (East Asia Summit, EAS) einbeziehen, um in der Region ein dynamisches Gleichgewicht zu schaffen. Jenseits seines direkten Engagements in der ASEAN wird die normative Komponente der Außenpolitik Indonesiens in der Initiative zur Gründung des Bali Forum on Democracy

(BDF) sichtbar. Das Forum, das 2008 zum ersten Mal zusammentrat, wird die Kooperation zwischen den demokratischen Staaten verstärken und könnte das Grundgerüst darstellen für eine zukünftige Achse der Demokratien im asiatisch-pazifischen Raum.

ASEAN

Als Indonesien im Jahre 2003 turnusmäßig den ASEAN-Vorsitz übernahm, schlug es die Schaffung einer ASEAN-Sicherheitsgemeinschaft (ASEAN Security Community, ASC) vor. Aus dieser Initiative ging später die ASEAN Political-Security Community (APSC) hervor – auch bekannt als zweite Säule der ASEAN-Gemeinschaft. Die erste Säule, die ökonomische Gemeinschaft (ASEAN Economic Community, AEC), war auf Drängen Singapurs gebildet worden, die dritte Säule der sozio-kulturellen Zusammenarbeit (ASEAN Socio-Cultural Community, ASCC) auf Anregung der Philippinen. Der Entwurf der APSC-Deklaration betont die Verbindlichkeit des ASEAN-Kernvertrags, des *Treaty of Amity and Cooperation* (TAC), der die Beziehungen der ASEAN-Staaten untereinander seit 1967 regelt, und bezeichnet Menschenrechte und Demokratie als elementare Werte der südostasiatischen Staatengemeinschaft. Der Zusammenhang zwischen der Demokratisierung Indonesiens und der Vertiefung der regionalen Kooperation wird von der indonesischen Regierung offensiv artikuliert.¹⁴ Die 2003 ebenfalls verabschiedete *Declaration of ASEAN Concord II* sieht die Herausbildung einer

¹⁴ Der Außenminister kommentierte diesen Zusammenhang mit folgenden Worten: »Almost mirroring Indonesia's democratic transformation over the past decade, the period since 2003 when Indonesia last held the Chairmanship of ASEAN has witnessed ASEAN's own evolution towards an ASEAN Community. This development has not been an accident. For Indonesia, the evolution of an ASEAN that is more alert to democratic principles and good governance is critical to ensure that there would not be a disconnect or divide between the transformation that has taken place in Indonesia and the regional milieu«, Marty Natalegawa, *Indonesia and the World 2010* (Annual Press Briefing), Jakarta, 8.1.2010 <http://us.en.vivanews.com/news/read/119737-indonesia_and_the_world_in_2010>.

ASEAN-Gemeinschaft basierend auf den drei genannten Säulen bis zum Jahre 2015 vor.¹⁵

Weniger erfolgreich als die APSC-Initiative entwickelten sich Indonesiens Bemühungen um eine verbindliche Verpflichtung der ASEAN-Gemeinschaft auf Menschenrechte. Die diesbezüglichen Vorschläge Jakartas für die *ASEAN-Charta* wurden von den autoritär regierten Staaten Südostasiens nicht akzeptiert, so dass der Vertragstext den Kanon der Menschenrechte nur unpräzise definiert und an der Priorität des Nichteinmischungsprinzips festhält. Sanktionen sind infolgedessen unmöglich. Kritik an dem erzielten Kompromiss äußerten konsequenterweise die ebenfalls demokratisch verfassten Länder Philippinen und Thailand. Selbst die mit der Konzeptionalisierung der ASEAN-Sicherheitsgemeinschaft betrauten indonesischen Fachleute forderten das Parlament auf, die Charta nicht zu ratifizieren. Die Kluft zwischen dem menschenrechtsorientierten Parlamentsvorschlag und dem pragmatischen Vorgehen der Regierung war der Grund, warum Indonesien die Charta mit Verspätung ratifizierte, wodurch es sich den Unmut der anderen ASEAN-Staaten zuzog.

Die Ausgestaltung der ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights (AICHR) im Juli 2009 entsprach ebenfalls nicht den Vorstellungen vieler außenpolitischer Entscheidungsträger in Indonesien. Der frühere Außenminister, Hasan Wirajuda, räumte ein, dass man den Widerstand der neun anderen ASEAN-Staaten gegen den Vorschlag, eine effektive Menschenrechtskommission zu etablieren, nicht habe überwinden können. Beschlossen wurde letztendlich die Errichtung einer zahnlosen Kommission, die auch bei offensichtlichen Menschenrechtsverstößen über keine Sanktionsmöglichkeiten verfügt. Gleichwohl bat das indonesische Außenministerium einen bekannten Menschenrechtsaktivisten, Rafendi Djamin, Indonesien im AICHR zu vertreten. Djamin ist damit der einzige NGO-Aktivist in der Kommission und seine Entsendung ein Beleg für das Interesse Jakartas, zivilgesellschaftliche Interessen institutionell in der ASEAN zu verankern.

Aufgrund dieser Serie nicht realisierter Initiativen ist die innerindonesische Sicht auf die ASEAN-Staaten-gemeinschaft gespalten. Während Präsident Yudhoyono und Außenminister Natalegawa die Bedeutung der Organisation für Indonesien hervorhoben und

diese zu einem Eckpfeiler der eigenen Außenpolitik deklarierten, konstatierten Kritiker wie Rizal Sukma und Jusuf Wanandi vom Center for Strategic and International Studies (CSIS), dass Indonesien von der Mehrheit der ASEAN-Staaten immer wieder zu unbefriedigenden Kompromissen genötigt werde und gar zu einer Geisel der Kooperationsgemeinschaft zu werden drohe. Deshalb sei es angebracht, die ASEAN nicht länger als wichtigste Säule der indonesischen Außenpolitik anzusehen.¹⁶

Zwischen Indonesien und den anderen ASEAN-Staaten ist ein grundlegender normativer Interessengegensatz bzw. Wertekonflikt aufgebrochen. Der Regierung in Jakarta ist es nicht gelungen, in der Charta der ASEAN demokratische Prinzipien zu verankern, geschweige denn Sanktionsmöglichkeiten, falls diese verletzt würden. Bis mindestens 2008 wurde der Führungsanspruch Indonesiens von den anderen Staaten auch nicht akzeptiert. Stattdessen bemühten sich Thailand und Singapur, in diese Rolle zu schlüpfen. Seit dem Jahr 2009 aber stößt Indonesien zunehmend auf positive Resonanz der anderen ASEAN-Staaten, wenn es seinen Führungsanspruch explizit¹⁷ artikuliert. Dies ist zum einen auf die hohe demokratische Legitimität des wiedergewählten Präsidenten Yudhoyono zurückzuführen, zum anderen auf die Aufwertung der G20 im September 2009 zum ausschlaggebenden Koordinationsforum der internationalen Finanz- und Wirtschaftspolitik. Denn als einziges ASEAN-Mitglied der G20 ist Indonesien das unverzichtbare Bindeglied zwischen Südostasien und der globalen Ebene. Allein Indonesien verleiht ASEAN eine Stimme in der G20 und bei den dort verhandelten ordnungs- und wirtschaftspolitischen Fragen mit weltumspannender Relevanz.

Insofern ist davon auszugehen, dass das demokratische Indonesien seine diplomatischen Niederlagen bei der Ausgestaltung der ASEAN-Charta und der Menschenrechtskommission durch die Übernahme einer regionalen Führungsrolle und seine Anbindung an die globale Politik wettmachen konnte.¹⁸ Diese Annahme wird durch zwei Beobachtungen gestützt: Erstens wurde das indonesische Anliegen, den ASEAN-Vorsitz vorzeitig schon im Jahre 2011 und anstelle von

¹⁶ Vgl. Rizal Sukma, »Indonesia Needs a Post-ASEAN Foreign Policy«, in: *The Jakarta Post*, 30.6.2009.

¹⁷ Vgl. »Yudhoyono Envisions Indonesia's Global Leadership«, in: *The Jakarta Post*, 20.10.2009.

¹⁸ Vgl. Marcus Mietzner, »Indonesia in 2009. Electoral Contestation and Economic Resilience«, in: *Asian Survey*, 50 (Januar/Februar) 1, S. 185–194.

¹⁵ Association of Southeast Asian Nations (Hg.), *Roadmap for an ASEAN Community 2009–2015. One Vision, One Identity, One Community*, Jakarta 2010.

Brunei einzunehmen, von den ASEAN-Staaten positiv beschieden. Anlass für diesen nicht satzungsgemäßen Tausch war der Hinweis der Regierung in Jakarta auf die hohe Belastung, die durch die voraussichtliche Leitung des G20-Gipfels und des APEC-Gipfels im Jahre 2013 auf sie zukommt.¹⁹ Zweitens nutzte Indonesien sein Amt als ASEAN-Vorsitzender nicht nur zum Agendasetting, sondern auch für eine regional stärker abgestimmte inhaltliche Vorbereitung der G20-Treffen. Darüber hinaus gedenkt Indonesien die ASEAN sowohl an die G20 als auch an andere internationale Organisationen wie die VN und die OECD intensiver anzubinden. So schlug Yudhoyono dem VN-Generalsekretär Ban Ki-moon vor, die Kooperation zwischen der VN und ASEAN um die Bereiche Menschenrechte, Entwicklung und die Millenniumsziele auszuweiten.

Bali Forum on Democracy

Indonesiens Engagement zugunsten von Demokratie und Menschenrechten beschränkt sich nicht auf den Rahmen der ASEAN-Staatengemeinschaft. Im Jahr 2008 initiierte das Außenministerium in Jakarta mit dem Bali Forum on Democracy (BDF) das erste und einzige Dialogforum zur Diskussion von Fragen der Demokratie und Regierungsführung, das auf Staats- und Regierungsebene angesiedelt ist. Indonesien will über das Forum, das für alle interessierten Länder Asiens zugänglich ist, die eigenen Erfolge in der demokratischen Konsolidierung kommunizieren und Drittstaaten als Vorbild dienen. Gleichzeitig soll das BDF einen inklusiven bzw. offenen Dialog zwischen Demokratien und »aspiring to be democracies« ermöglichen. Wichtig sei es, so Yudhoyono in seiner Eröffnungsrede, sich darüber klar zu sein, dass Demokratie und gutes Regieren zusammengehören. Diese Bemerkung verweist auf ein pragmatisches Demokratieverständnis, das über den partizipatorischen Aspekt des demokratischen Ordnungsmodells hinaus auch Gewicht auf die Legitimität der Politikergebnisse legt. Mit diesem Fokus eröffnete das Forum auch einen Dialog über *best practices* mit nicht-demokratischen oder semi-demokratischen Systemen. Demokratie wird also nicht eng definiert, sondern als »work in progress« begriffen. Mittels dieser weitgefassten Perspektive werden auch

¹⁹ Vgl. ASEAN Secretariat, *Indonesia Replaces Brunei as Chair of ASEAN 2011*, 12.4.2010, <www.aseansec.org/24547.htm>.

unter der autoritären Herrschaft Sukarnos und Suhartos Ansätze von »Demokratie« identifiziert.²⁰

Das Forum verfolgt drei Ziele: Erstens soll darüber eine regionale Kooperationsstruktur entstehen, die politische Entwicklung durch einen Dialog bzw. einen Erfahrungsaustausch über *best practices* vorantreibt, mit dem Vorsatz, demokratische Institutionen zu stärken. Zweitens will das BDF den partizipierenden Ländern als Ausgangspunkt für einen Lernprozess dienen, um Frieden, Stabilität und Wohlstand in der Region zu fördern und aufrechtzuerhalten. Und drittens schließlich ist das BDF auch als Arbeitsinstitution gedacht, die als Ressourcenbasis, Informationszentrum und Sammelbecken für demokratierelevante Expertise aus verschiedenen Gebieten fungiert. Um diese Aktivitäten zu unterstützen, hat die indonesische Regierung das Institut für Frieden und Demokratie (Institute for Peace and Democracy, IPD) an der Udayan Universität auf Bali ins Leben gerufen. Das Institut, das unter der Schirmherrschaft des Präsidenten steht, hat die Aufgabe, Seminare zu organisieren, Studien zu erstellen und Expertennetzwerke aufzubauen. Die Palette der vom IPD zu bearbeitenden Themen umfasst Wahlen, Mehrparteiensysteme in pluralistischen Gesellschaften, effektive Parlamente, unabhängige Justizsysteme, Rechtsstaatlichkeit, Schutz und Förderung von Menschenrechten, gute Regierungsführung, aktive und freie Medienlandschaft, offene und wettbewerbsorientierte Wirtschaftssysteme, Rolle der Zivilgesellschaft und des professionellen Militärs in demokratischen Gesellschaften.²¹

Bei seiner Gründung im Jahre 2008 fand das Bali Forum zunächst ein geteiltes Echo. Die Initiative wurde zwar allgemein begrüßt, die Einbeziehung nicht-demokratischer Staaten wie China und Birma stieß aber auf Kritik von Seiten etablierter Demokratien. Letztendlich lässt sich der Erfolg des Forums an der Zahl der mitwirkenden Staaten ablesen: Schon am ersten Bali Democracy Forum, das von Yudhoyono und dem damaligen australischen Premierminister Kevin Rudd geleitet wurde, nahmen Staats- und Regierungschefs aus vier Ländern, Delegationen aus 32 weiteren Ländern Asiens und acht Beobachter teil. Die Teilnehmerzahl ist seither kontinuierlich gestiegen und

²⁰ Susilo Bambang Yudoyono, *Opening Statement at the Inaugural Session of Bali Democracy Forum*, Nusa Dua, Bali, 10.10.2008, <www.presidentri.go.id/index.php/eng/pidato/2008/12/10/1043.html>.

²¹ Siehe zum Bali-Forum und zum Institute for Peace and Democracy die weiterführenden Informationen auf der Website des Instituts, <www.instituteforpeaceanddemocracy.org>.

beliebte sich beim jüngsten Bali Democracy Forum 2011 auf acht Staats- und Regierungschefs, 25 Delegierte im Ministerrang und 80 weiteren Ländervertretern.²² Auch beim zweiten, dritten und vierten Forum teilte sich Yudhoyono die Rolle des Vorsitzenden mit einem Staatsoberhaupt (Japan 2009, Korea 2010, Bangladesch 2011). Die enge Zusammenarbeit zwischen Indonesien und Australien, das bislang bei jedem Treffen dabei war, ist eine Konstante in diesem Prozess.²³

Der Erfolg des Bali-Forums liegt in seiner Singularität. Es ist die einzige Institution in der Region, in deren Rahmen Repräsentanten der Regierungsebene über politische Herrschaft und Demokratie im Allgemeinen und Fragen ihrer Ausübung in Asien im Besonderen offen diskutieren können. Die diplomatischen Anstrengungen Indonesiens zur Förderung dieses regionalen Demokratisierungsprojekts machen deutlich, wie sehr sich der Inselstaat unter Yudhoyono über die ASEAN hinaus einer normativen Außenpolitik verschrieben hat.

Erweiterter Regionalismus und der Aufstieg Chinas

Chinas politischer und wirtschaftlicher Aufstieg zwingt auch Indonesiens Außenpolitik zu einer Reaktion. Das bilaterale Verhältnis hatte sich erst nach der Wiederaufnahme der diplomatischen Beziehungen im Jahr 1990 wieder normalisiert. 2005 unterzeichneten Peking und Jakarta dann ein strategisches Partnerschaftsabkommen, in dessen Rahmen sich die Führungsriege beider Länder regelmäßig treffen. Greifbare Resultate dieser Annäherung waren auf indonesischer Seite die Abschaffung einer restriktiven Praxis der Visavergabe an chinesische Staatsbürger und die Erteilung erster Konzessionen an chinesische Unternehmen zur Ausbeutung der Öl- und Gasvorkommen der Inselrepublik. Indonesien hatte erkannt, dass es Chinas großes ökonomisches Potential nicht ignorieren konnte. Auch hatte Pekings Charmeoffensive, die sich unter anderem in Hilfsleistungen während der Asienkrise 1997/98 und nach der Tsunami-Katastrophe vom Dezember 2004 ausdrückte, Früchte getragen und indonesisches Misstrauen abgebaut.

In demselben Maße, wie sich Indonesiens Verhältnis zu China entspannte, intensivierte Jakarta aber auch seine Beziehungen zu anderen Führungsmächten der Region wie Australien, Japan, Südkorea und Indien. Manifestationen dieses Prozesses sind der 2008 in Kraft getretene Verteidigungsvertrag mit Australien, strategische Partnerschaften mit Indien und Südkorea und ein ökonomisches Partnerschaftsabkommen mit Japan. Nach dem Amtsantritt Yudhoyonos verbesserten sich auch die Beziehungen zu den USA. Am 9. November 2010 unterzeichneten beide Staaten einen Vertrag über eine umfassende Partnerschaft.²⁴ Indonesiens Außenminister resümierte diese Entwicklung mit der Bemerkung, dass die Außenbeziehungen in viele Richtungen vorangetrieben würden, mit dem Ziel, »tausend Freunde und keine Feinde« zu haben. Aber diese Rhetorik kann die realistische Gleichgewichtspolitik Jakartas nur mühsam kaschieren. So sehr der Inselstaat die ökonomischen Chancen des chinesischen Aufstiegs nutzen möchte, so sehr fürchtet er auch die Gefahr einer Bevormundung und Vereinnahmung durch den mächtigen Nachbarn. Deshalb verfolgt Indonesien gegenüber China sowohl eine Politik des Engagements als auch des Ausgleichs und der Gegenmachtbildung. Die indonesische Regierung spricht in diesem Zusammenhang von einem »dynamischen Gleichgewicht«, das sie in der Region durch die Einbindung auch globaler Führungsmächte bei gleichzeitiger Pflege der Beziehungen zu China erhalten sehen möchte.²⁵

Die Einbeziehung regionaler Führungsmächte und der Supermacht USA ist eine charakteristische Eigenschaft der Kooperation in Ostasien: Während der Sicherheitsdialog im ASEAN Regional Forum (ARF) unter anderem die ASEAN-Staaten, China, die USA und europäische Staaten an einen Tisch bringt, ist das Format ASEAN+3 ein Rahmen für regelmäßige Treffen der ASEAN-Staaten mit China, Japan und Korea. An dem erstmals 2005 einberufenen Ostasiengipfel (EAS) schließlich nahmen neben den Staaten der Region und drei Vertretern Nordostasiens (Japan, China, Korea) zunächst nur Australien, Neuseeland und Indien teil. Durch den Beitritt der USA und Russlands zum ASEAN *Treaty of Amity and Cooperation* (TAC) und zum EAS im Jahre 2011 vergrößerte sich für kleine und mittelgroße Staaten wie Indonesien die Chance, Machtungleich-

²² Vgl. »SBY Opens Bali Democracy Forum IV«, in: *The Jakarta Post*, 8.12.2011.

²³ Vgl. Abdul Khalik, »Australian PM Julia Gillard Promises Ongoing Friendship«, in: *The Jakarta Post*, 3.11.2010.

²⁴ Vgl. Mustaqim Adamrah, »Agreement Will Bring US-RI Ties to New High, Experts Say«, in: *The Jakarta Post*, 9.11.2010.

²⁵ Vgl. Norimitsu Onishi, »Obama and China Play Rival Suitors to Indonesia«, in: *New York Times*, 9.11.2010.

gewichte in Ostasien kooperativ auszugleichen.²⁶ Dies ist der Hintergrund für das indonesische Bemühen um die Einbindung auch extraregionaler Führungsmächte. Letztendlich ist es sogar das Ziel der Regierung in Jakarta, den erweiterten Ostasiengipfel zu einem Modell der zukünftigen regionalen Architektur zu machen. Indonesien wünscht dezidiert kein Kooperationsformat, das exklusiv und rein asiatisch ist. »Frei und aktiv«, wie das Bebas-dan-Aktif-Prinzip vorschreibt, bedeutet in diesem Kontext, dass man die Freiheit des außenpolitischen Handelns in bestimmten Situationen nur durch die Einbeziehung externer mächtiger Akteure gewährleistet sieht.

²⁶ Vgl. Howard Loewen, *Neue Modelle regionaler Gemeinschaftsbildung in Ostasien. Machtbalance und Pragmatismus*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Dezember 2009 (SWP-Aktuell 68/09).

Globale Initiativen

Als Yudhoyono im Oktober 2010 seine zweite Amtsperiode als indonesischer Präsident antrat, unterschied sich seine Ansprache signifikant von seiner ersten Rede im Jahre 2004. Damals hatte er den Akzent vor allem auf die Konsolidierung der Demokratie und die Stabilisierung der ökonomischen Entwicklung gelegt, war es ihm also um eine binnenorientierte Strategie gegangen. Sechs Jahre später, im Jahr 2010, rückte Yudhoyono neben der innenpolitischen Aufgabe, Korruption und Armut zu bekämpfen, vor allem Indonesiens Rolle als internationaler Akteur und die diesbezügliche Bereitschaft, neben der regionalen Ebene auf der globalen Kooperationsebene aktiv zu werden, in den Mittelpunkt seiner Ansprache vor der Beratenden Volksversammlung. Für alle Welt sichtbar geworden ist Indonesiens globales Engagement als Mitglied der G20 durch seine Beteiligung an VN-Peacekeeping-Operationen und seine Einflussnahme auf die internationale Klimapolitik.

G20

Ein dauerhaftes Ergebnis der im Herbst 2008 mit unerwarteter Schärfe eintretenden globalen Finanz- und Wirtschaftskrise ist die Wachablösung der G8 durch die G20 als politisch entscheidende Institution zur Koordination der internationalen Finanz- und Wirtschaftspolitik. Spätestens seit dem Gipfel von Pittsburgh (September 2009) bildet die Gruppe der 20 wichtigsten Industrie- und Schwellenländer *das* relevante Gremium zur globalen Abstimmung in der Geld-, Finanz- und Fiskalpolitik sowie zur Reform des internationalen Finanzsystems. Für Indonesien ist die Teilnahme am G20-Prozess ein unerhörter diplomatischer Durchbruch. Die G20-Mitgliedschaft ermöglicht es dem Land, seine eigenen politischen und wirtschaftlichen Interessen international zur Geltung zu bringen und auch für den Investitionsstandort Indonesien zu werben. Jakarta kann ferner den Interessen der ASEAN-Gemeinschaft, Südasiens, des Islam und allgemein der Entwicklungsländer eine Stimme geben. Es versteht sich, dass der Inselstaat als Newcomer und als relatives Leichtgewicht (gemessen an der Wirtschaftskraft) nicht im Zentrum des Geschehens steht.

Indonesien hat es aber durchaus verstanden, eigene Schwerpunkte auf die G20-Agenda zu setzen und den Interessen der Entwicklungs- und Schwellenländer in der Gruppe mehr Gewicht zu verleihen.

- ▶ Schon auf dem ersten G20-Gipfel in Washington im November 2008 schlug Präsident Yudhoyono vor, einen globalen Ausgabenunterstützungsfonds für Entwicklungs- und Schwellenländer (Global Expenditure Support Fund, GESF) einzurichten, der reformbereiten Entwicklungsländern in Finanzkrisen Liquidität verschaffen sollte. Die Erfahrung Indonesiens, in der Asienkrise 1997/98 infolge fehlender Liquidität einen unnötig tiefen konjunkturellen Absturz zu erleiden, wollte Jakarta nicht noch einmal machen.²⁷ Tatsächlich fand diese Initiative in abgeschwächter Form Eingang in die Abschlusserklärung von Washington.²⁸
- ▶ Ebenfalls in Washington wurde Indonesien zusammen mit Frankreich beauftragt, den Vorsitz der Arbeitsgruppe 4 zur Reform der Weltbank und anderer multilateraler Entwicklungsbanken zu übernehmen.²⁹ Die gemeinsam erarbeiteten Reformvorschläge sehen vor, dass multilaterale Entwicklungsbanken künftig eine größere Rolle spielen und dafür eine bessere Kapitalausstattung erhalten sollen. Außerdem müssten die Empfängerländer (aus der Dritten Welt) in den Banken stärker repräsentiert sein.
- ▶ Auf dem G20-Gipfel in Toronto im Juni 2010 wurde Indonesien und Frankreich erneut die Leitung einer Arbeitsgruppe übertragen, diesmal zu Fragen der Korruptionsbekämpfung. Indonesien kündigte an, seine positiven Erfahrungen in der Korruptions-

²⁷ Siehe für nähere Informationen Jenilee Guebert (G20 Research Group 2009), *Plans for the London G20 Summit 2009*, 30.3.2009, <<http://www.g20.utoronto.ca>>.

²⁸ »We should explore ways to restore emerging and developing countries' access to credit and resume capital flows which are critical for sustainable growth and development, including ongoing infrastructure management«, zitiert aus »Declaration of the Summit on Financial Markets and the World Economy«, in: *The Washington Times*, 15.11.2008, <www.washingtontimes.com/news/2008/nov/15/declaration-summit-financial-markets-and-world-eco/?page=all>.

²⁹ G20 Research Group, *G20 Economic Summit: Plans for the Second Meeting in April 2009*, 12.1.2009.

bekämpfung während der ersten Amtsperiode Yudhoyonos darin einzubringen. Empfehlungen zur Eindämmung der Korruption wurden noch im gleichen Jahr auf einem G20-Outreach-Gipfel in Jakarta verabschiedet.³⁰

- ▶ Dass der G20-Gipfel von Seoul im Oktober 2010 erstmals die Entwicklungsdimension zu einem zentralen Tagungsordnungspunkt machte und mit dem *Seoul Development Consensus* und dem *Multi-Year Action Plan* auch zu zwei konkreten Beschlüssen führte, war in erster Linie dem Gastgeber Südkorea zu verdanken. Es entsprach aber auch dem langfristigen Anliegen Indonesiens und die Agenda wurde von Jakarta entsprechend nachdrücklich unterstützt.³¹ Auch ein weiteres Ergebnis des G20-Gipfels wurde in Indonesien einhellig begrüßt: die Veränderung der Länder- und Stimmgewichtung im Internationalen Währungsfonds (IWF). Sechs Prozent der Stimmrechte wurden bislang unterrepräsentierten Schwellen- und Entwicklungsländern zugeteilt. Während die vier BRIC-Staaten dadurch in die Gruppe der zehn einflussreichsten Staaten des Fonds aufsteigen, erhöht sich der Stimmanteil Indonesiens von 0,87 auf 0,98 Prozent.³²

VN: Peacekeeping und Sicherheitsrat

Seinen Anspruch, für globale Sicherheit Verantwortung zu tragen, erfüllt Indonesien durch die Beteiligung an VN-Peacekeeping-Missionen. Der Inselstaat kann hier auf eine lange Tradition zurückblicken: Der erste Einsatz indonesischer Truppen für die Vereinten Nationen fand bereits im Jahre 1957 im Rahmen der damals noch bestehenden UNEF (UN Emergency Forces) auf der Sinai-Halbinsel statt. Seitdem hat sich Indonesien an rund 24 friedenserhaltenden Missionen beteiligt. Während der Präsidentschaft Yudhoyonos hat das Land sein Engagement noch einmal sichtbar erhöht. Waren Ende 2005 lediglich 199 indonesische Soldaten und Polizisten in friedenserhaltenden Einsätzen für die Vereinten Nationen tätig, so erhöhte

³⁰ Vgl. Marc Frings, *Der G20-Gipfel in Korea. Reaktionen aus Indonesien*, Jakarta: Konrad Adenauer Stiftung (KAS), 19.11.2010 (KAS Länderbericht Indonesien 2010).

³¹ Republic of Indonesia, Ministry of Foreign Affairs, »Indonesia Pushes for Development in Developing Countries in the Next G20 Summit in Seoul«, Press Release No. 199/PR/XI/2010/53, 9.11.2010, <www.deplu.go.id/Pages/PressRelease.aspx?IDP=1027&l=en>.

³² Vgl. Frings, *Der G20-Gipfel in Korea* [wie Fn. 30].

sich diese Zahl inzwischen auf 1972.³³ Gleichwohl bleibt die Beteiligung Indonesiens an internationalen Friedensmissionen gemessen an seiner Bevölkerungsgröße äußerst gering.

Tabelle

Indonesiens Beteiligung an VN-Peacekeeping-Missionen (Stand: Januar 2012)

| Mission | Land | Indonesiens Beteiligung |
|----------|----------------|---|
| MINUSTAH | Haiti | 168 Soldaten, 2 Polizisten |
| MONUSCO | Kongo | 175 Soldaten, 17 Militärbeobachter |
| UNAMID | Sudan/Darfur | 1 Soldat, 5 Militärbeobachter, 140 Polizisten |
| UNIFIL | Libanon | 1455 Soldaten |
| UNMIL | Liberia | 1 Militärbeobachter |
| UNMISS | Sudan/Südsudan | 5 Polizisten, 3 Militärbeobachter |

Quelle: United Nations Department of Peacekeeping Operations, *UN Mission's Summary Detailed by Country*, Januar 2012, <www.un.org/en/peacekeeping/contributors/2012/jan12_3.pdf>.

Das bei weitem umfangreichste indonesische Kontingent ist im Rahmen der Mission UNIFIL im Libanon eingesetzt, wo zu Beginn des Jahres 2012 immerhin 1455 indonesische Soldaten stationiert waren. Dabei ist die Konzentration indonesischer Truppen im Nahen Osten vor allem auf die innenpolitische Relevanz des Nahostkonflikts für Indonesien zurückzuführen.³⁴

Vorschläge Jakartas, ein regionales Trainingszentrum für Peacekeeping-Einsätze aufzubauen und eine ASEAN-Peacekeeping-Truppe im Rahmen der noch zu schaffenden ASEAN-Sicherheitsgemeinschaft (ASC) aufzustellen, wurden von den anderen ASEAN-Mitgliedstaaten abgelehnt. Obwohl neben Indonesien insbesondere Thailand, Malaysia, die Philippinen und Singapur Erfahrungen in weltweiten Friedenseinsätzen sammeln konnten, wird es auf absehbare Zeit aufgrund der Nichteinmischungsnorm nicht zu einem gemeinsamen Vorgehen der ASEAN kommen. Das Engagement einzelner südostasiatischer Staaten zu-

³³ Nach VN-Angaben, siehe: United Nations Department of Peacekeeping Operations, *Troop and Policy Contributors Archive (1999-2011)*, <www.un.org/en/peacekeeping/resources/statistics/contributors_archive.shtml>.

³⁴ Vgl. Lilian Budianto, »Indonesia Will Maintain Its Secular Foreign Policy«, in: *The Jakarta Post*, 8.5.2009.

sammen mit Australien und den VN in Ost-Timor im Jahre 1999 (INTERFET), die von einigen ASEAN-Partnern mitgetragene Bereitstellung einer Übergangsverwaltung in Kambodscha von 1992 bis 1993 (UNTAC) und die Friedensmissionen malaysischer Vermittler im Süden der Philippinen werden eher Ausnahmen bleiben.³⁵ Gleichwohl ist Jakarta entschlossen, das eigene Peacekeeping-Engagement auszubauen. In Ermangelung eines regionalen Konzepts betreibt Indonesien seit Dezember 2011 nun sein eigenes Trainingszentrum für internationale Peacekeeping-Einsätze. Hier sollen indonesische Soldaten und Polizisten mittels Sprachausbildung, Simulationen und Einsatztraining so gut vorbereitet werden, dass sie bei künftigen Peacekeeping-Operationen professioneller agieren und ein besseres Bild abgeben können.³⁶

In den Jahren 2007/08 war Indonesien zum nunmehr dritten Mal nichtständiges Mitglied im Sicherheitsrat der VN.³⁷ Das Land trat die Mitgliedschaft mit großen Ambitionen an. Präsident Yudhoyono erklärte, dass Indonesien einen sichtbaren Einfluss auf die Politik des Sicherheitsrats nehmen werde. Hasan Kleib, der indonesische Sicherheitsratsdelegierte, kündigte an, dass er insbesondere folgende Themen auf die Agenda des Gremiums bringen wolle: die Palästinafrage, das Nordkorea-Problem, die Angelegenheit des iranischen Nuklearprogramms und die Reform des Sicherheitsrats, und zwar im Hinblick auf eine Erweiterung des Kreises der ständigen Mitglieder, eine Erhöhung der Transparenz und eine Neuordnung der Vetomöglichkeiten.³⁸ Die diesbezügliche Leistungsbilanz fällt indes mager aus. Im Konflikt mit dem Iran in der Frage der Urananreicherung war die Haltung Indonesiens aufgrund der Sensibilitäten der mehrheitlich muslimischen Bevölkerung und des Parlaments inflexibel. Zwar unterstützte Indonesien zunächst die VN-Sicherheitsratsresolution Nr. 1747. Wegen der Kritik, die Parlament und Öffentlichkeit daran äußerten, wies Präsident Yudhoyono die indonesische Vertretung allerdings an, künftigen Sanktionsbeschlüssen gegen den Iran nur dann zuzustimmen, wenn selbige erneuert, nicht jedoch, wenn sie ausgeweitet würden.

³⁵ Siehe Belinda Helmke, »The Absence of ASEAN: Peacekeeping in Southeast Asia«, in: *Pacific News*, 31 (Januar/Februar 2009), <www.pacific-news.de/pn31/pn31_helmke.pdf>.

³⁶ Siehe Nani Farida, »A New Era of Well-trained Peacekeepers Beckons«, in: *The Jakarta Post*, 20.12.2011.

³⁷ Bereits 1973/74 und 1995/96 war Indonesien Mitglied des Sicherheitsrats.

³⁸ Vgl. »Indonesia's Agenda at the UN Security Council«, in: *The Jakarta Post*, 28.11.2006.

Als dann im März 2008 mit der Sicherheitsratsresolution Nr. 1803 tatsächlich eine Verschärfung des Sanktionsregimes anstand, enthielt sich Indonesien als einziges Mitglied des Organs.

Umweltpolitik

Indonesien verfügt zwar über den zweitgrößten Bestand an tropischem Regenwald weltweit, ist aber auch drittgrößter Emittent von Kohlenstoffen. Rund 85 Prozent dieser Emissionen werden bei der Brandrodung und Trockenlegung von Torfsumpfwäldern freigesetzt, die der Palmölplantagenwirtschaft, dem Reisanbau oder der Zellstoffproduktion Platz machen müssen.³⁹ Die derzeitige Entwaldungsrate beträgt 1,8 Prozent pro Jahr, was ungefähr einer Million Hektar Wald entspricht und signifikant über der globalen durchschnittlichen Entwaldungsrate von 0,5 Prozent liegt.⁴⁰ Einerseits ist Indonesien durch seine Emissionen Verursacher von weltweitem Klimawandel, andererseits wird der aus rund 17000 Inseln bestehende Staat bei weiter steigendem Meeresspiegel bzw. anhaltend hohen Entwaldungsraten mit vergleichsweise schweren ökologischen und gesellschaftlichen Folgen dieses Prozesses zu kämpfen haben.

Vor diesem Hintergrund verfolgt der indonesische Staat eine dreigleisige umweltpolitische Strategie: Er tritt auf internationaler Bühne dafür ein, effektive Regeln zur Eindämmung von CO₂-Emissionen zu vereinbaren, auf nationaler Ebene geht er mit fortschrittlichen Programmen und gutem Beispiel voran und schließlich bemüht er sich wegen des langsamen Prozesses der globalen Verrechtlichung offensiv um Partner für eine bilaterale Zusammenarbeit, um umweltpolitische Projekte finanzieren zu können und ihre technische Durchführung sicherzustellen. Die Ambition der Regierung in Jakarta, bei der Implemen-

³⁹ Vgl. Celia A. Harvey/Jonah Busch/Muhammad Farid, »Climate Change, Biodiversity and REDD+«, in: *The Jakarta Post*, 11.11.2010; vgl. ferner die Daten des Statistischen Bundesamts für Indonesien von 2000 bis 2005 unter Statistisches Bundesamt, Länderprofil Indonesien 2009, <www.destatis.de/jetspeed/portal/cms/Sites/destatis/Internet/DE/Content/Publikationen/Fachveroeffentlichungen/Laenderprofile/Content75/Indonesien.property=file.pdf>.

⁴⁰ Vgl. Gunilla Ölund Wingqvist/Emelie Dahlberg, *Indonesia Environmental and Climate Change Brief*, University of Gothenburg, Department of Economics, 2008, <www.sida.se/Global/Countries%20and%20regions/Asia%20incl.%20Middle%20East/Indonesia/Environmental%20policy%20brief%20Indonesia.pdf>.

tierung solcher Projekte eine Vorreiterrolle einzunehmen, zeigt sich deutlich am Beispiel der indonesischen Armutsbekämpfungsstrategie, in die das Umweltschutzziel explizit aufgenommen worden ist.⁴¹ Darüber hinaus verfügt Präsident Yudhoyono im Politikfeld Umweltschutz über vergleichsweise große Gestaltungsräume, da erstens das Parlament in Bezug auf umweltpolitische Beschlüsse eher indifferent bis zustimmend agiert und zweitens zivilgesellschaftliche Gruppen bei der Formulierung und Durchsetzung nationaler Umweltziele eingebunden werden.⁴² So fungiert beispielsweise der ehemalige NGO-Aktivist Ismid Hadad als stellvertretender Leiter des Nationalen Klimawandelsrats (National Council on Climate Change, NCCC). Wohl wissend, dass das Jahr 2014 das definitive Ende seiner Präsidentschaft markieren wird, bemüht sich Yudhoyono die Grundlagen für eine nachhaltige Umweltpolitik zu legen.

Als schwierig, aber auch wegweisend, erwiesen sich die Verhandlungen zur Ausarbeitung und Verabschiedung eines neuen globalen Klimaschutzregimes nach 2012 auf dem VN-Klimagipfel im Dezember 2007 auf Bali (COP 13). Um sein Engagement als progressiver internationaler Umweltakteur zu unterstreichen, lancierte Indonesien anlässlich dieser Konferenz einen Nationalen Aktionsplan zum Klimawandel.⁴³ Die Teilnehmer des Bali-Gipfels einigten sich schließlich auf die weitere Vorgehensweise zur Verabschiedung eines Post-Kyoto-Protokolls. Die zu diesem Zweck entworfene *Bali Road Map* und der *Bali-Action Plan* sind wesentlich der Initiative Indonesiens zu verdanken. Der Bali-Aktionsplan enthält zwar keine bindenden Regeln für die Reduktion von Treibhausgasen, dafür jedoch eine Aufforderung an die entwickelten Länder, einen Beitrag durch die Unterstützung der Entwicklungsländer zu leisten, etwa in den Bereichen Anpassung, Technologieentwicklung, bei der Aufgabe, die Entwaldungsrate zu senken, oder durch die Bereitstellung finanzieller Ressourcen.⁴⁴

41 United Nations Environment Programme (UNEP), *Integrated Assessment of the Poverty Reduction Strategy Paper*, 2006, <www.unep.ch/etb/publications/FINALIndonesianReport.pdf>.

42 Interview von Howard Loewen mit Ismid Hadad in Berlin am 11.11.2010.

43 Republic of Indonesia, Ministry of Environment (Hg.), *National Action Plan Addressing Climate Change*, Jakarta, November 2007, <www.unccd2012.org/rio20/content/documents/Indonesia%20National%20Action%20Plan%20Addressing%20Climate%20Change.pdf>.

44 Siehe United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC), *Bali Action Plan*, 2007, <http://unfccc.int/files/meetings/cop_13/application/pdf/cp_bali_action.pdf>.

Auch zwischen dem Bali-Gipfel und dem VN-Klimagipfel in Kopenhagen (COP 15) im Dezember 2009 war Indonesien umweltpolitisch aktiv. Zusammen mit Polen und Dänemark sowie dem VN-Generalsekretär übernahm es in der sogenannten »Troika+1« die Aufgabe, die Interessen der Teilnehmerländer mit Blick auf die Verabschiedung eines Klimawandelregimes zu sondieren und zu korrelieren. Im Innern richtete Yudhoyono im August 2008 per Verordnung den schon erwähnten Nationalen Rat für Klimawandel ein, der von ihm geleitet und vom Umweltministerium verwaltet wird.⁴⁵

Am 26. Mai 2010 kam es zwischen Norwegen und Indonesien zur Unterzeichnung eines bislang einzigartigen Umweltabkommens zur Reduktion entwaldungsinduzierter Emissionen (Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation, REDD+). Insbesondere in Fragen des Waldmanagements und der expliziten Einbeziehung von Torfsumpfwäldern geht diese Vereinbarung signifikant über das von den Vereinten Nationen im Jahre 2008 aufgelegte REDD-Programm hinaus. Im Rahmen der REDD-plus-Kooperation stellt Norwegen Indonesien eine Summe von insgesamt einer Milliarde US-Dollar in Aussicht. Voraussetzung für die ratenweise Auszahlung ist, dass in dem Zeitraum von 2011 bis 2012 in Indonesien keine Naturwälder abgeholzt, Torfsumpfwälder trockengelegt und entsprechende Anlagen und Institutionen zur Messung, Verifizierung und Berichterstattung (measuring, verifying, reporting) eingerichtet werden.⁴⁶ Ein ähnliches Abkommen schloss Indonesien im November 2011 mit den USA. Amerika stellt finanzielle Mittel in Höhe von 600 Millionen US-Dollar zur Verfügung, die Investoren Anreize geben sollen, Palmölplantagen auf Brachland anstatt auf Torfsumpfwäldern anzulegen.⁴⁷

Angesichts der Schwierigkeit, ein rechtsverbindliches globales Klimaschutzabkommen zu erreichen, wurden auf dem UN-Klimagipfel im mexikanischen Cancún (COP 16) bilaterale Kooperationsmodelle wie

45 Vgl. Adianto P. Simamora, »RI Sets up 'Powerful' Climate Change Council«, in: *The Jakarta Post*, 1.7.2008.

46 Vgl. Republic of Indonesia, Ministry of Foreign Affairs, *The Indonesia-Norway Dynamic Relationship Network to Face the Challenges of the 21st Century*, 8.11.2010; Abdul Khalik, »REDD+ Progress in RI Could Spark New Deal in Cancun«, in: *The Jakarta Post*, 8.11.2010.

47 Vgl. Nigel Purvis/Michael Wolosin, *Indonesia's Green Prosperity*, Washington, D.C.: The Brookings Institution, 21.11.2011, <www.brookings.edu/opinions/2011/1121_indonesia_green_prosperity_purvis.aspx>.

jenen zwischen Norwegen und Indonesien intensiv diskutiert. Letztendlich einigten sich die Delegationen auf die Ausweitung des REDD-Mechanismus um die Plus-Komponente, also auf die zwischen Indonesien und Norwegen vereinbarten Instrumente des nachhaltigen Waldmanagements und der aktiven Erhöhung des Kohlenstoffvorrats von Wäldern. Am Ende eines zweijährigen Verhandlungsprozesses sollen die bislang auf freiwilliger und bilateraler Basis laufenden REDD-plus-Projekte einem globalen Standard unterliegen.⁴⁸ Auf diese Weise wurde dem Anliegen Indonesiens und Norwegens entsprochen, den REDD-plus-Mechanismus in das Rahmenwerk des UNFCCC-Prozesses zu integrieren. Dadurch kann er als Katalysator bzw. Baustein für die ansonsten stagnierende internationale Klimapolitik dienen.⁴⁹ Auch die auf dem VN-Klimagipfel in Durban (COP-17) Ende 2011 verabschiedete *Durban-Platform* stellt positive Weichen zur Implementierung von REED-plus-Projekten.⁵⁰

Über den REDD-plus-Policy-Mechanismus hinaus beteiligt sich Indonesien an weiteren umweltrelevanten Kooperationen. Eine davon ist die World Ocean Conference (WOC), die im Mai 2009 in Manado auf der indonesischen Insel Sulawesi ausgerichtet wurde. An der Konferenz nahmen Repräsentanten von 76 Ländern und auch Vertreter der Intergovernmental Oceanographic Commission (IOC) der UNESCO teil. Die Delegierten verabschiedeten die *Manado Ocean Declaration*, die auf die signifikante Rolle der Ozeane für den Klimawandel bzw. auf dessen Auswirkungen auf die Weltmeere verweist. Indonesien nimmt das mit dieser Erklärung verbundene Mandat an, indem es auf der institutionellen Ebene der UNFCCC-Verhandlungen die Bedeutung der Ozeane für das Weltklima betont. Eine weitere Initiative, an der Indonesien mitwirkt, ist die Kooperation der Länder mit großen Anteilen an tropischem Regenwald in Gestalt der Forest Eleven (F-11).⁵¹ Die F-11 haben vereinbart, ein nachhaltiges Regenwaldmanagement (Sustainable Forest Management, SFM) aufzubauen. Zu diesem Zweck wurden bereits mehrere Expertentreffen veranstaltet, bei

denen es darum ging, konkrete Waldschutzprojekte in den F-11 zu konzipieren.⁵²

Auch im Rahmen der G20, eines bekanntermaßen eher finanzpolitisch ausgerichteten Formats, bemüht sich Yudhoyono, seine umweltpolitische Agenda voranzubringen. So kündigte er im September 2009 auf dem G20-Treffen in Pittsburgh an, die CO₂-Emissionen bis 2020 um 26 Prozent, bei internationaler Unterstützung gar auf 41 Prozent zu vermindern. Dieses Reduktionsvolumen will Indonesien vor allem dadurch erreichen, dass extensive Trockenlegungen von Torfgebieten zugunsten der Ölplantagenwirtschaft vermieden werden. Dieses Beispiel verdeutlicht wieder einmal gut die mehrgleisige Strategie, die die indonesische Regierung in umweltpolitischen Belangen verfolgt: Sie setzt sich für globale Regelungen ein, agiert als Sprachrohr der Interessen der Entwicklungs- und Schwellenländer und geht mit gutem Beispiel voran. Die einheimische Ölplantagenwirtschaft steht diesen Maßnahmen verständlicherweise kritisch gegenüber, ist jedoch kooperationsbereit. Voraussetzung dafür, so der Appell der entsprechenden Lobby, seien genaue Zeitpläne und eine Bestimmung der projektrelevanten Gebiete, damit sich die Unternehmen auf die neuen Bedingungen einstellen können. Kritische Stimmen insbesondere aus der Zivilgesellschaft bezweifeln jedoch, dass Indonesien seine Klimaschutzankündigungen tatsächlich umsetzen wird. Denn das Land betreibe nach wie vor den Ausbau bzw. Neubau von Kohlekraftwerken und die Ausweitung der Palmölplantagen zu Lasten der Torfwälder. Und diese Business-as-usual-Politik werde eher mehr als weniger CO₂-Emissionen nach sich ziehen.⁵³

48 Vgl. Rebecca Razavi, »Renewed Confidence in Cancun«, in: *The Jakarta Post*, 23.12.2010.

49 Vgl. Khalik, »REDD+ Progress in RI« [wie Fn. 46].

50 Siehe Fitriani Ardiansyah, »Mixed Results from Durban Climate Talks for Indonesia«, in: *The Jakarta Post*, 22.12.2011.

51 Neben Indonesien nehmen die folgenden Länder daran teil: Brasilien, Costa Rica, Gabun, Kamerun, Kolumbien, Kongo, Malaysia, Papua Neu Guinea, Peru und die Philippinen.

52 Siehe Republic of Indonesia, Ministry of Foreign Affairs, *Climate Change* <www.kemlu.go.id/Pages/IssueDisplay.aspx?IDP=5&l=en> (Zugriff am 17.1.2011)

53 Siehe Mietzner, »Indonesia in 2009« [wie Fn. 18].

Indonesien als Partner deutscher Außenpolitik?

Ist die regionale Führungsmacht Indonesien ein geeigneter bzw. zweckmäßiger Partner für die deutsche Außenpolitik? Um diese Frage beantworten zu können, müssen vor allem drei Kriterien erfüllt sein: Erstens sollten Indonesiens außenpolitische Interessen und Positionen kompatibel sein mit denen Deutschlands und Europas. Zweitens sollte Indonesiens Außenpolitik hinreichend leistungsfähig sein. Und drittens müsste es für Deutschland von Vorteil sein, wenn die beidseitigen kulturellen, wirtschaftlichen und politischen Beziehungen gut ausgebaut sind.

Anschlussfähigkeit an außenpolitische Positionen Deutschlands

Für die Bundesrepublik Deutschlands ist die Außenpolitik Indonesiens in hohem Maße anschlussfähig. In politischen Grundfragen wie Friedenssicherung, Global Governance, Handel, Klima und Entwicklung besteht zwischen beiden Seiten weitgehend grundsätzliche Übereinstimmung, wenngleich die Interessen zwischen dem Entwicklungsland Indonesien und dem Industrieland Deutschland naturgemäß nicht immer deckungsgleich sind.

Indonesien teilt mit Deutschland insbesondere die Präferenz für regionale Kooperation. Unter Yudhoyono hat sich die Inselrepublik wieder ihre angestammte aktive Rolle bei der Ausgestaltung der ASEAN-Integration zu eigen gemacht. Jakarta hat die Gründung der ASEAN-Sicherheitsgemeinschaft angestoßen und die Erweiterung des Ostasiengipfels um Russland und die USA entschieden befördert. Indonesien ist außerdem bestrebt, ASEAN an die globale Politikebene heranzuführen, hauptsächlich durch das Zusammenspiel mit den VN und der G20.

Die Zielkompatibilität zwischen Indonesien und Deutschland im Bereich des Regionalismus tritt insbesondere auf dem Feld der Demokratieförderung deutlich zutage. Im Bali Forum on Democracy werden Diskussionen über verschiedene Formen der Regierungsführung geführt, ohne dabei die in der Region umstrittene westliche Perspektive einzunehmen. Insofern böte die Unterstützung dieses Austauschs von

best practices eine gute Möglichkeit, Demokratiediskurse in Südostasien zu fördern.

Potential für eine fruchtbare Ausweitung der Zusammenarbeit zwischen Deutschland und Indonesien besteht auch im Rahmen der G20. Vor allem in den Bereichen Handel, Finanzen und Entwicklung lassen sich gemeinsame Positionen identifizieren, die in Form von Initiativen in die überschaubare Runde der Gipfelteilnehmer eingebracht werden könnten. Die Tatsache, dass Indonesien die Interessen der Region und der Entwicklungsländer allgemein vertritt, muss Deutschland nicht zum Nachteil gereichen. Im Gegenteil, Deutschland könnte das spezifische Agenda-setting-Potential Indonesiens nutzen, um einen möglichst breiten Konsens für politikfeldspezifische Vorschläge zu erreichen.⁵⁴

In der internationalen Umwelt- und Klimapolitik können Deutschland und Indonesien auf die guten Erfahrungen ihrer bilateralen Entwicklungszusammenarbeit zurückgreifen. Im Bereich der Global Governance hat Deutschland bereits bei mehreren Gelegenheiten die Fähigkeit Indonesiens gelobt, Meinungen zu bündeln und beim Herausarbeiten von gemeinsamen Nennern konstruktive Akzente zu setzen, etwa im Rahmen der UNFCCC-Konferenzen auf Bali 2007 und in Kopenhagen 2009.⁵⁵ Norwegen und Indonesien sind ein Beispiel dafür, welche Signalkraft in Stagnationsphasen der globalen Regelsetzung von bilateralen Abkommen ausgehen kann. Dies könnte auch ein Vorbild für eine deutsch-indonesische Kooperation in diesem Politikfeld sein.

Außenpolitische Leistungsfähigkeit

Im Gegensatz zur autoritären Suharto-Ära ist die Außenpolitik Indonesiens seit dem Beginn der demo-

⁵⁴ Die erstmalige Teilnahme Singapurs als Repräsentant der 3G (Global Governance Group), also einer Gruppe, die ausnahmslos aus Nicht-G20-Mitgliedstaaten besteht, und Vietnams als Vorsitzendem der ASEAN am G20-Gipfel in Seoul im November 2010 verdeutlicht die inzwischen engen institutionellen Verzahnungen zwischen Südostasien und der G20.

⁵⁵ Maulia, »Germany Lauds SBY's Role in Climate Talks« [wie Fn. 13].

kratischen Transformation im Jahr 1999 keine alleinige Domäne der Exekutive mehr. Internationale Verträge bedürfen der Ratifizierung durch das Parlament (DPR), ebenso die Besetzung von Botschafterposten. Die Nicht-Ratifizierung des Verteidigungsabkommens mit Singapur oder die Ablehnung von Botschafterernennungen sind konkrete Belege dafür, dass das Parlament seine Vetorechte aktiv wahrnimmt. Indonesiens Schwenk im VN-Sicherheitsrat zu einer neutralen Haltung in der Frage der Sanktionen gegen den Iran war dem Druck der islamischen Parteien im Parlament geschuldet. Insofern trägt indonesische Außenpolitik in ihrer regionalen und globalen Ausrichtung zwar eindeutig die Handschrift des jeweiligen Präsidenten; sie ist aber auch abhängig von der öffentlichen Meinung und den im Parlament vertretenen gesellschaftlichen Interessen. Diese werden recht moderat in den Politikbereichen Umwelt und internationale Wirtschaftspolitik, jedoch umso schärfer in den Feldern Sanktionspolitik und regionale Kooperation artikuliert.

Das diplomatische Korps Indonesiens im Ausland verteilt sich auf insgesamt 130 Vertretungen. Darunter fallen 95 Botschaften, drei permanente Repräsentanzen bei den Vereinten Nationen in New York und Genf, eine permanente Gesandtschaft bei der ASEAN-Staatengemeinschaft in Jakarta, 29 Generalkonsulate sowie 64 Honorarkonsulate.⁵⁶ Damit ist Indonesien international relativ gut vertreten. Gleichwohl ist aus diplomatischen Kreisen zu vernehmen, dass die Effizienz der indonesischen Außenpolitik nicht dem stetig wachsenden Engagement des Landes in vielen Politikfeldern und internationalen Foren entspreche. Es wird diesbezüglich argumentiert, dass die Formulierung der Außenpolitik auf zu wenigen Schultern ruhe und vor allem unter einer mangelhaften Umsetzung bzw. Überwachung der Umsetzung auf der Arbeitsebene leide.

Deutsche Standortvorteile

Die Beziehungen zwischen Indonesien und Deutschland, die in bilateralen kulturellen und wissenschaftlichen Kontakten im 19. Jahrhundert wurzeln, sind traditionell gut. Sie sind aber politisch und wirtschaftlich noch ausbaufähig. So sprachen sich beide Seiten

anlässlich des Staatsbesuchs von Präsident Yudhoyono und Außenminister Natalegawa in Berlin im Dezember 2009 für eine Intensivierung der bilateralen Beziehungen in den Bereichen Wirtschaft, Umweltschutz, Bildung, Energie, Forschung und Technologie aus. Bundespräsident Wulff erwiderte den Staatsbesuch im Dezember 2011. Für das Jahr 2012 sind weitere hochrangige deutsche Besuche in Indonesien geplant. Auch die Europäische Union und Indonesien bauen ihre politischen Beziehungen aus. Nachdem sie 2009 ein Partnerschafts- und Kooperationsabkommen geschlossen haben, steuern sie nun eine strategische Partnerschaft an. Brüssel und Jakarta prüfen auch die Aufnahme von Verhandlungen für ein bilaterales Freihandelsabkommen.

Deutschland ist Indonesiens wichtigster Handelspartner in Europa und die Nummer 10 weltweit. 2010 belief sich das bilaterale Handelsvolumen auf 5,6 Milliarden Euro. 250 deutsche Unternehmen sind derzeit mit eigenen Niederlassungen und Produktionsstätten in Indonesien vertreten. Um die Wirtschaftsbeziehungen weiter auszubauen, soll das seit 2001 ausgesetzte Deutschland-Indonesien-Forum revitalisiert werden.

Ferner ist Indonesien Schwerpunktland der deutschen entwicklungspolitischen Zusammenarbeit. Als Geberland nimmt Deutschland nach Japan, Australien und den USA die vierte Position ein. Der Fokus der Unterstützung liegt auf den Bereichen Privatsektorförderung, Dezentralisierung, gute Regierungsführung, Verwaltungsreform und Klimaschutz. Die wissenschaftlich-technologische Zusammenarbeit zwischen beiden Ländern beruht auf einem entsprechenden Abkommen aus dem Jahre 1979. Seitdem konnten rund 20000 Indonesier einen akademischen Grad in Deutschland erlangen und danach als Entscheidungs- bzw. Leistungsträger für ihr Heimatland tätig sein. Die wichtigsten Felder der Forschungs- und Technologiekooperation sind die Meereskunde, die Geo- und die Energiewissenschaft. Weitere Abkommen umfassen die Bereiche Kernenergie und Luftfahrttechnologie. Neueren Datums sind Vereinbarungen zur Zusammenarbeit beim Aufbau eines Tsunami-Frühwarnsystems und in der Geothermie.

Schlussfolgerungen

Die Bundesrepublik Deutschland und die Europäische Union sind gut beraten, ihre Beziehungen zu Indonesien zügig auszubauen. Eine strategische Partnerschaft zwischen der EU und Indonesien, möglichst

⁵⁶ Vgl. Republic of Indonesia, Ministry of Foreign Affairs, *Mission*, 10.1.2012, <www.kemlu.go.id/Pages/Mission.aspx?l=en>.

auch ein bilaterales Freihandelsabkommen wären der ideale institutionelle Rahmen für eine engere außenpolitische Kooperation. Nur so lässt sich das gemeinsame multilaterale Problemlösungspotential hinreichend ausschöpfen.

Aufgrund seines politischen Gewichts als regionale Führungsmacht, seiner robusten wirtschaftlichen Entwicklung und seiner demokratischen Verfassung ist Indonesien ein attraktiver außenpolitischer Partner. Nicht nur sind Präsident und Außenministerium Indonesiens entschlossen, regional und global eine gewichtigere Rolle zu spielen; Indonesiens Außenpolitik ist auch hinreichend handlungsfähig. Allerdings ist sie innenpolitischen Restriktionen unterworfen, die durch das Parlament und gewisse Interessengruppen bedingt sind.

Indonesiens Außenpolitik ist an die Positionen Deutschlands anschlussfähig – und umgekehrt. Anknüpfungspunkte gibt es insbesondere in der Regionalpolitik, in der Demokratieförderung und in der Klimapolitik. Obgleich Indonesien in der G20 primär Entwicklungsländer- und Schwellenländerinteressen vertritt, könnte Deutschland das Agendasetting-Potential für seine Ziele in den Bereichen Handel, Finanzen und Entwicklung nutzen. Prospektiv macht eine Zusammenarbeit vor allem im Hinblick auf Indonesiens G20-Vorsitz im Jahr 2013 Sinn. Die guten bilateralen politischen und wirtschaftlichen Beziehungen bilden für beide Seiten eine solide Vertrauensbasis. Es existiert noch beträchtliches Potential, das gemeinsame Verhältnis auszubauen und zu intensivieren.

Abkürzungen

| | |
|----------|---|
| AEF | ASEAN Economic Community |
| AICHR | ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights |
| APEC | Asian Pacific Economic Cooperation |
| APSC | ASEAN Political-Security Community |
| ARF | ASEAN Regional Forum |
| ASC | ASEAN Security Community |
| ASEAN | Association of South East Asian Nations |
| ASSC | ASEAN Socio-Cultural Community |
| BDF | Bali Forum on Democracy |
| BRIC | Brazil, Russia, India, China |
| CMP | Convention on Climate Change |
| COP | Conference of the Parties |
| CSIS | Center for Strategic and International Studies |
| DPD | Dewan Perwakilan Daerah (Regionalkammer, Indonesien) |
| DPR | Dewan Perwakilan Rakyat (Abgeordnetenhaus, Indonesien) |
| EAS | East Asian Summit |
| F-11 | Forest Eleven |
| GESF | Global Expenditure Support Fund |
| INTERFET | International Force East Timor |
| IOC | Intergovernmental Oceanographic Commission |
| IPD | Institute for Peace and Democracy |
| IWF | Internationaler Währungsfonds |
| MINUSTAH | Mission des Nations Unies pour la Stabilisation en Haïti |
| MONUSCO | Mission de l'Organisation des Nations Unies pour la Stabilisation en République démocratique du Congo |
| MPR | Majelis Permusyawaratan Rakyat (Volkskongress, Indonesien) |
| NCCC | National Council on Climate Change |
| NGO | Non Governmental Organization |
| OECD | Organization for Economic Co-operation and Development |
| PAN | Partai Amanat Nasional (National Mandate Party) |
| PPP | Partai Persatuan Pembangunan (Islamic United Development Party) |
| REDD+ | Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation |
| SFM | Sustainable Forest Management |
| TAC | Treaty of Amity and Cooperation |
| UN | United Nations |
| UNEF | United Nations Emergency Forces |
| UNESCO | United Nations Educational Scientific and Cultural Organization |
| UNFCCC | United Nations Framework Convention on Climate Change |
| UNIFIL | United Nations Interim Forces in Lebanon |
| UNMIL | United Nations Mission in Sudan |
| UNMISS | United Nations Mission in the Republic of South Sudan |
| UNTAC | United Nations Transitional Authority in Cambodia |
| VN | Vereinte Nationen |
| WOC | World Ocean Conference |