



Marc Frings ist Trainee der Konrad-Adenauer-Stiftung in Indonesien. Er hat in Marburg und Lille Politikwissenschaft studiert und im ARD-Hauptstadtstudio als Producer gearbeitet.

PAPUA: HERAUSFORDERUNGEN FÜR DIE STAATLICHE INTEGRITÄT INDONESIENS

Marc Frings

„Hier geht es um Sport, nicht um Politik“, parierte Franklin Ramses Burumi die versuchte politische Instrumentalisierung seiner Leistung, als er bei den Südostasien-Spielen 2011 Goldmedaillen für Indonesien in den Sprintdisziplinen sicherte.¹ Ein bemerkenswerter Kommentar für einen Sportler, dessen Heimat Papua nicht aus den Schlagzeilen kommt.² In der östlichsten Region Indonesiens schwelt ein Unabhängigkeitskonflikt, der gleichermaßen Produkt der niederländischen Kolonialzeit wie des Kalten Krieges ist. Konnte die indonesische Regierung bislang erfolgreich die Unruheregion als nationales Thema abhandeln, häufte sich zuletzt internationale Kritik. Denn auch zehn Jahre nach Einführung eines Sonderautonomiegesetzes war das Jahr 2011 wieder reich an Eskalationen. Zum einen haben sich gewaltsame Demonstrationen gegen die als „Besatzer“ wahrgenommene indonesische Militär- und Polizeipräsenz gehäuft, zum anderen verschärfte sich die sozioökonomische Situation rund um die Grasberg-Mine, die größte Goldmine der Welt, weiter.

- 1 | Damar Harsanto und Niken Prathivi, „Glittering stars from troubled, resource-rich land“, *The Jakarta Post*, 16.11.2011, <http://thejakartapost.com/news/2011/11/16/glittering-stars-troubled-resource-rich-land.html> [01.01.2012].
- 2 | Das Volk der Papua nennt das Gebiet im Dezember 1961 West-Papua, 1969 führt Suharto die Bezeichnung Irian Jaya ein, ehe Präsident Wahid 1999 eine Umbenennung in Papua beschließt. Das Sonderautonomiegesetz spricht 2002 von Papua, 2003 kommt es zur Teilung der Provinz in Papua und West-Papua. In diesem Artikel wird die westliche Hälfte der Insel Neuguinea durchgehend als Papua und das dort lebende (indigene) Volk als Papua bezeichnet. Papua und West-Papua werden als Ausdrücke nur benutzt, wenn von den beiden Provinzen als Verwaltungseinheiten die Rede ist.

Papua hinkt im nationalen Vergleich weit den prosperierenden Provinzen Zentralindiens hinterher: Während in Jakarta Dienstleistungen und Shoppingmalls das Stadt- und Gesellschaftsbild prägen, praktizieren die Papua weiterhin Subsistenzwirtschaft und leben im Einklang mit ihrer auf Naturreligion basierenden Kultur und Tradition.

Abb. 1

Pazifikinsel Neuguinea mit den indonesischen Provinzen Papua und West-Papua sowie Papua-Neuguinea



**BIPOLARISMUS UND POSTKOLONIALISMUS:
KONFLIKTGENESE**

Den Konfliktverlauf abzubilden heißt auch, zwischen zwei unterschiedlichen Narrativen zu differenzieren:³ Demjenigen des Volkes der Papua mit eigenständiger Kultur und Nationalbewusstsein und demjenigen Indonesiens.

Als die einstige niederländische Kolonialmacht 1949 die 1945 ausgerufene Unabhängigkeit Jakartas anerkannte, schloss dies Papua aus. Nach australischem „Vorbild“ – das Land übernahm nach dem Zweiten Weltkrieg den Osten Neuguineas – wollte man vom Ressourcenreichtum der

3 | Socratez Sofyan Yoman, „Why Papua’s integration history needs straightening“, *The Jakarta Post*, 18.03.2011, <http://thejakartapost.com/news/2011/03/18/why-papua%E2%80%99s-integration-history-needs-straightening.html> [16.12.2011].

Halbinsel selbst profitieren. Erst in den Folgejahren entwickelten die Niederlande eine politische Agenda: Bis 1970 sollte das Volk unabhängig werden. Ein erster Papua-Kongress wurde 1961 abgehalten und nationale Symbole wie die Morgensternflagge wurden zugelassen. Diese wurde von den Papua als nationale Flagge entwickelt und ist bis heute zentrales Symbol der Unabhängigkeitsbewegung. Parallel dazu wurde das Volk sukzessive von evangelischen Missionaren christianisiert.

Dem niederländischen Plan setzte Indonesiens Präsident Sukarno 1961 die TriKoRa-Doktrin entgegen.⁴ Im Kern ging es ihm um ein Ende der fortgesetzten Kolonialpräsenz

Am 15. August 1962 einigten sich die Regierungen Indonesiens und der Niederlande im New York Agreement auf einen Fahrplan zur Beendigung des Besatzungszustandes.

auf indonesischem Boden; aus seiner Sicht wurde eine „Befreiung“ von West Irian, so die indonesische Bezeichnung West-Neuguineas, angestrebt. Eine Invasion im Jahr 1962 blieb erfolglos. Aufgeschreckt durch indonesisch-russische Pläne für ein 400 Millionen Dollar schweres Militärabkommen schaltete sich US-Präsident John F. Kennedy ein und forderte eine Konfliktbeilegung unter Vermittlung der Vereinten Nationen (VN). Zu groß war die Angst, das blockfreie Indonesien könnte sich im Kalten Krieg auf die Seite der Sowjets schlagen. Den Niederländern blieb nur wenig Gestaltungsraum. Am 15. August 1962 einigten sich die Regierungen Indonesiens und der Niederlande im New York Agreement auf einen Fahrplan zur Beendigung des Besatzungszustandes.

Zunächst erhielt die VN die Hoheit über das Gebiet, ehe Indonesien die Macht übernahm und mit der Durchführung eines Unabhängigkeitsreferendums beauftragt wurde. Bei späteren Geheimverhandlungen wurde dieses auf eine konsensorientierte Befragung reduziert. Im Sommer 1969 wurden daraufhin etwa 1.000 Wahlmänner aufgefordert, ein öffentliches Votum über die Zukunft ihrer Heimat abzugeben. Trotz des untransparenten Selektionsprozesses der Wahlmänner, der Nichtanwendung allgemeiner Wahlgrundsätze und der Androhung von Gewalt durch indonesische Militärs – alles unter den Augen der VN – ging die

4 | TriKoRa steht für „Tri Komando Rakyat“ und bedeutet „dreifacher Volksbefehl“. Sie unterbindet die Entwicklung eines eigenständigen Staates, fordert die Hissung der indonesischen statt der Morgensternflagge und propagiert eine Massenmobilisierung für und nach Papua.

Befragung als Act of free choice in die Geschichtsbücher ein.⁵ Mit Resolution 2504 erkannte die VN Verlauf und Ausgang der Wahl an und besiegelte damit die Souveränitätsübergabe Papuas an Indonesien.⁶

Dieser im Koordinatensystem des Kalten Krieges zu verordnenden Entscheidung folgten Weichenstellungen mit bis zur Gegenwart reichenden Konsequenzen, die von General Suharto, ab 1967 Staatspräsident Indonesiens, eingeleitet wurden: Die Kooperation mit der US-amerikanischen Minenfirma Freeport-McMoRan Copper and Gold Inc. (Freeport) begann, ein javanisches Transmigrationsprogramm wurde aufgelegt und bereits zu Beginn der indonesischen Herrschaft wurde das Gebiet zur militärischen Operationszone erklärt. Gestärkt wurde dadurch insbesondere die gewaltbereite „Organisation für ein freies Papua“ (Organisasi Papua Merdeka, OPM), die sich Anfang der 1960er formiert hatte.

TAUWETTER – EISZEIT – FRÜHLING: POLITISCHE METEOROLOGIE DER POST-SUHARTO-ÄRA

Erst mit dem Ende der Neuen Ordnung des Generals Suharto 1998 und dem Beginn des indonesischen Demokratisierungsprozesses setzte eine Ära politischen Tauwetters ein, die insbesondere von den Präsidenten Jusuf Habibie (1998-1999) und Abdurrahman Wahid (1999-2001) geprägt wurde. Habibie setzte das Kriegsrecht aus, und im Februar 1999 empfing er 100 Führer der Zivilgesellschaft Papuas. Die aus kirchlichen, kulturellen und studentischen Vereinigungen rekrutierte Gruppe hoffte auf einen „nationalen Dialog“, dessen Institutionalisierung aber von Habibie verhindert wurde. Dies lag an den selbstbewusst vorgetragenen Unabhängigkeitsforderungen der

Jusuf Habibie beendete das Kriegsrecht, und im Februar 1999 empfing er 100 Führer der Zivilgesellschaft Papuas. Diese hofften auf einen „nationalen Dialog“, dessen Institutionalisierung aber von Habibie verhindert wurde.

5 | Telefoninterview des Autors mit Andrew Smith, Abgeordneter für Labour im britischen Unterhaus und Mitglied der Parlamentariergruppe für West-Papua, Oxford/Jakarta, 15.12.2011; Fernando Ortiz, VN-Repräsentant zur Überwachung des Referendums, weist in seinem Abschlussbericht darauf hin, dass die Mehrheit der Papua für eine Loslösung von Indonesien und stattdessen für die Idee eines freien Staates ist. Vgl. Anhang A/7723 der Resolution 2504 (1969) der VN-Generalversammlung.

6 | Die Resolution 2504 (1969) der VN-Generalversammlung bezieht sich auf den Abschlussbericht zum Act of free choice, <http://un.org/documents/ga/res/24/ares24.htm> [16.12.2011].

Delegation. Habibie, der die territoriale Einheit des Landes in Gefahr sah, klammerte daraufhin politisch sensible Themen aus und leitete eine Gebietskörperschaftsreform ein, in deren Folge Papua später in zwei Provinzen geteilt wurde – ein aus Sicht der Papua bewusster Versuch Jakartas, ihr Volk zu trennen und politisch zu schwächen.⁷

Habibies Nachfolger Wahid, der an der Unmöglichkeit einer Unabhängigkeit für Papua festhielt, bemühte sich weiterhin um eine Lösung des Konflikts. Er besuchte Papua, sprach von Mitschuld seitens der indonesischen Zentralregierung an der Situation, stoppte die geplante Fortsetzung einer Vermehrung von Provinzen und Distrikten und erlaubte kurzzeitig das Hissen der Morgensternflagge. Ein neues Organ zur Interessenvertretung wurde ins Leben gerufen, dem ein Präsidium als Exekutive zur Seite gestellt wurde.⁸ Zudem fand nach 1961 ein zweiter Papua-Kongress statt. Zwei zentrale Positionen dominierten hier: Man bekräftigte das Selbstverständnis als souveräne Nation und forderte die Regierung zum Dialog auf.⁹ Die aus Wahids Sicht zu weit gehenden Forderungen veranlassten ihn schließlich, den Kongress für illegitim zu erklären.

Habibie und Wahid haben bewiesen, dass sie fähig und willens waren, innenpolitische Separatismuskonflikte anzugehen. Obgleich eine Reihe territorialer und kultureller Konflikte nach 1998 ausbrachen, belegten Habibies Zugeständnis an ein Referendum in Ost-Timor 1999 und die Bestrebungen beider Präsidenten, die Spannungen in der westlichen Provinz Aceh zu lösen, durchaus ihre Bemühungen für eine sukzessive Konfliktbearbeitung.¹⁰

7 | Indonesian Institute of Sciences, Current Asia, Centre for Humanitarian Dialogue (Hrsg.), „Conflict Management in Indonesia – An Analysis of the Conflicts in Maluku, Papua and Poso“, 06/2011, Genf, 35, <http://hdcentre.org/files/Conflict%20Management%20in%20Indonesia.pdf> [16.12.2011].

8 | Ende 2001 wird das Präsidium aufgelöst, nachdem der Vorsitzende, Theys Eluay, durch Spezialkräfte der indonesischen Armee getötet wird.

9 | Centre for Humanitarian Dialogue, Fn. 7, 35.

10 | Präsident Habibie stimmte nach anfänglicher Ablehnung einem Referendum über die Zukunft Ost-Timors zu. Die Mehrheit der Bevölkerung sprach sich 1999 für eine Unabhängigkeit aus, die nach dreijähriger VN-Übergangsverwaltung im Mai 2002 Wirklichkeit wurde. In Aceh kam es ab Januar 2000 zu ersten Friedensgesprächen zwischen der Unabhängigkeitsbewegung GAM und der Regierung in Jakarta.

Während in beiden Fällen die Weichen für eine langfristige Konfliktregelung gestellt wurden – 2002 erfolgte die Unabhängigkeit Ost-Timors und 2005 schloss man Frieden mit der Acehnesischen Unabhängigkeitsbewegung – wirkte es sich nachteilig für die Situation in Papua aus, dass schon im Herbst 2000 Megawati Sukarnoputri das Präsidentenamt übernahm. Zwar unterzeichnete die neue Präsidentin noch das Gesetz zur Sonderautonomie, dessen Genese auf Habibie und Wahid zurückzuführen war. Jedoch fehlte es ihr an der notwendigen Überzeugung ihrer Amtsvorgänger, um das Gesetz mit Leben zu füllen. Statt einer Verbesserung vollführte Sukarnoputri eine doppelte Rolle rückwärts: Die Implementierung des Gesetzes zur Sonderautonomie wurde verschleppt und dem Militär eine Quasi-Prokura für Papua erteilt. In ihre Amtszeit fiel 2003 zudem die Umsetzung der zuvor gefällten Entscheidung einer Teilung Papuas in zwei Provinzen (Papua und West-Papua).

Es wirkte sich nachteilig für die Situation in Papua aus, dass schon im Herbst 2000 Megawati Sukarnoputri das Präsidentenamt übernahm.

Mit der Wahl des bis heute amtierenden Susilo Bambang Yudhoyono zum Staatspräsidenten 2004 begann das jüngste Kapitel des Papuakonflikts. Bereits im August 2005 erklärte er vor dem Parlament seine Haltung zur Papua-Frage: Man wolle das Thema friedlich, gerecht und würdevoll lösen. Dabei rekurrierte er auf die gesetzlichen Regelungen zur Sonderautonomie Papuas.¹¹ Prinzipiell hält Yudhoyono an politischen und ökonomischen Rahmenfaktoren fest, die auf Regierungsentscheidungen der Vergangenheit zurückzuführen sind: So wird nicht an der Aufteilung Papuas in zwei Provinzen gerüttelt.

KONFLIKTMATRIX: AKTEURE UND FAKTOREN

Wie der historische Rückgriff erahnen lässt, sind sozioökonomische, kulturelle und politische Konfliktdimensionen auszumachen, deren enge Verwebung eine Kategorisierung in „Konfliktblöcke“, die bei Friedensgesprächen getrennt behandelt werden könnten, unmöglich macht.

Kultur und Konfliktverständnis: Die indigenen Papua

Die Papua sind, im Gegensatz zu den mehrheitlich malaisischen Indonesiern, von melanesischer Herkunft.¹² Als dunkelhäutige Menschen unterscheiden sie sich aber nicht nur optisch von der indonesischen Bevölkerung, sie tun es auch durch ihre Traditionen und Stammeskulturen.¹³ Familien- und Clanstrukturen sind primäre Zentren, in denen Konflikte und Probleme behandelt werden.¹⁴ Erst danach tritt die für Papua charakteristische *Big Man*-Politik zu Tage: In jeder Gemeinschaft wird ein starker Führer bestimmt, der in nicht intern zu lösenden Streitfällen und bei grundlegenden Fragestellungen Entscheidungen fällt. Angesichts der Marginalisierung der Papua in der indonesischen Gesellschaft haben diese Identitätsaspekte an Bedeutung gewonnen.

Angesichts der Marginalisierung der Papua in der indonesischen Gesellschaft haben Identitätsaspekte an Bedeutung gewonnen.

Die christliche Missionierung hat die alte Geister- und Ahnentradition durchbrochen, mit der Folge, dass heute ein Amalgam von Elementen aus beiden Glaubensvorstellungen gelebt wird. Damit hat die zunächst von Jakarta tolerierte Missionierung das Selbstverständnis der Papua als ethnische Gruppe mit eigener Identität noch gestärkt; die lokale Kirche nimmt heute eine wichtige Rolle ein, um Informationen aus dem abgelegenen Teil Indonesiens in die Welt zu transportieren.¹⁵

Zwar spricht sich mehr als die Hälfte der Papua für eine Unabhängigkeit aus, diese aber wird oftmals eher als Fortsetzung einer mythologischen Erzählung denn als realpolitischer Schritt beschrieben: Auf mehr Fische im Fluss hoffen die einen, auf Frieden mit dem verfeindeten Nachbardorf die anderen. Erforderlich ist also eine „Rationalisierung“ des Konflikts.¹⁶ Es sind vor allem die jungen

12 | Innerhalb Indonesiens gehören noch die Bewohner der Provinzen Maluku und Maluku Utara der melanesischen Ethnie an.

13 | Interview des Autors mit einer Mitarbeiterin einer ausländischen Geberorganisation, Jakarta, 04.04.2011.

14 | Ergebnis von Interviews des Autors mit zivilgesellschaftlichen Vertreterinnen aus Papua, Wamena, 05/2011.

15 | Oswald Iten, „Stachel im Fleisch Indonesiens. Westpapua wird von Jakarta brutal ausgebeutet. Ein langer Konflikt ist programmiert“, *Neue Zürcher Zeitung*, 22.10.2011, 18; Smith, Fn. 5.

16 | Interview des Autors mit Muridan Widjojo, The Indonesian Institute of Sciences (LIPI), Jakarta, 09.12.2011.

Generationen, die „Merdeka“ (Freiheit) fordern, während die älteren Generationen Alltagsprobleme anprangern.¹⁷ Als Mehrheitsmeinung gelten die Ablehnung des Act of free Choice und ein Recht auf Selbstbestimmung.

Eine zentrale Rolle spielen zudem die Unabhängigkeitsbewegung OPM, deren militärischer Arm TPN sowie die West-Papua-Befreiungskoalition. Sie führen einen Guerillakrieg und haben das Grenzgebiet zu Papua-Neuguinea als Rückzugsraum entdeckt. OPM, TPN und Koalition untergliedern sich in teils verfeindeten Gruppierungen, mit einer entsprechenden Bandbreite politischer Überzeugungen. Zwar geben alle Gruppen an, den Dialog zu befürworten, doch ist unklar, unter welchen Bedingungen sie ihren Kampf gegen die indonesische Armee einstellen würden.¹⁸

Zwar geben alle Gruppen an, den Dialog zu befürworten, doch ist unklar, unter welchen Bedingungen sie ihren Kampf gegen die indonesische Armee einstellen würden.

Das Eindringen der Fremden: Transmigranten in Papua

Ihre ethnisch-kulturelle Andersartigkeit wird den Papua vor allem von den Transmigranten vorgeführt. Das Ende der 1960er Jahre ins Leben gerufene Transmigrationsprojekt hatte zum Ziel, Bewohner der bevölkerungsreichsten Insel Java in die wirtschaftlich unterentwickelten Provinzen der Peripherie umzusiedeln. Etwa 2,5 Millionen Menschen verschoben auf diese Weise zwischen 1979 und 1984 ihren Lebensmittelpunkt.¹⁹ Die staatlich gesteuerte Transmigration wurde in der Zwischenzeit von ökonomisch motivierter Spontanmigration abgelöst – mit eklatanten Folgen für die Demografie: Während 1959 zwei Prozent der Bevölkerung

17 | Interview des Autors mit TB. Hasanuddin, Abgeordneter der PDI-P im indonesischen Parlament und stellv. Vorsitzender der Kommission I (Verteidigung, Äußeres, Information), Jakarta, 15.12.2011.

18 | Centre for Humanitarian Dialogue, Fn. 7, 47 f.; International Crisis Group (Hrsg.), „Indonesia: Hope and Hard Reality in Papua“ (Update Briefing, Asia Briefing, Nr. 126), Jakarta und Brüssel, 22.08.2011, 7 ff., <http://crisisgroup.org/~media/Files/asia/south-east-asia/indonesia/B126%20Papua%20-%20Hope%20and%20Hard%20Reality.pdf> [16.12.2011]; Interview des Autors mit einer der OPM nahestehenden Person, Wamena, 18.05.2011.

19 | Aris Ananta, „Migrants and Political Instability in Indonesia“, 12.08.2011, http://asiasentinel.com/index.php?option=com_content&task=view&id=3380&Itemid=403 [16.12.2011].

keine Papua waren, sind dies seit 2010 mehr als die Hälfte der rund 2,8 bis 3,5 Millionen Einwohner.²⁰

Mit den mehrheitlich muslimischen Migranten, die im christlichen Papua Fuß fassen, besteht die Gefahr, dass sich Religion zu einer eigenständigen Konfliktkategorie entwickelt. Bislang dominiert eher der Eindruck, dass Religion als Ventil für ökonomische Konflikte zwischen Migranten und Indigenen herangezogen wird. Indes wird zunehmend der Versuch einer Islamisierung, beispielsweise durch den Bau von Moscheen, beobachtet.²¹

Der Hauptkonflikt zwischen Migranten und indigener Bevölkerung entfaltet sich in den Bereichen Politik und Wirtschaft. Reiche Bodenschätze haben qualifizierte Fachkräfte nach Papua gelockt.²² Die vor allem in urbanen Räumen anzutreffenden Transmigranten haben kleine und mittelständische Unternehmen aufgebaut. Es kann von einer Dominanz des ökonomischen Sektors durch eine nichtindigene Bevölkerung gesprochen werden. Der bessere Zugang zu sozialen Leistungen und Bildungseinrichtungen sowie ein profunderes Verständnis von markt-

Während ältere Generationen auch in abgelegenen Gebieten den Unterricht besuchen konnten, nimmt gegenwärtig die Alphabetisierungsrate ab.

wirtschaftlichen Zusammenhängen seitens der Nichtindigenen zementiert so die Disparität beider Bevölkerungsgruppen. Schulen, die in der Vergangenheit von Missionaren geleitet wurden, sind heute geschlossen, weil staatliche Stellen keine Kompensation leisten. Die Folge: Während ältere Generationen auch in abgelegenen Gebieten den Unterricht besuchen konnten, nimmt gegenwärtig die Alphabetisierungsrate ab.²³

20 | Cypri Jehan Paju Dale, „Demographic tensions in Papua: A time bomb?“, *The Jakarta Post*, 02.12.2011, 6; Interview Stefanie Hess und Remco van de Pas, *Suara*, 3/10, 11-14.

21 | Interviews des Autors mit zwei Vertretern einer Nichtregierungsorganisation, Wamena, 18.05.2011.

22 | International Crisis Group (Hrsg.), „Indonesia: The Deepening Impasse in Papua“ (Update Briefing, Asia Briefing, Nr. 108), Jakarta und Brüssel, 03.08.2010, 11, <http://crisisgroup.org/~media/Files/asia/south-east-asia/indonesia/B108%20Indonesia%20-%20The%20Deepening%20Impasse%20in%20Papua.pdf> [16.12.2011].

23 | Während offiziellen Angaben zufolge von einer Analphabetenrate von 30 Prozent in Papua die Rede ist, klagen Lehrer weiterführender Schulen im ländlichen Raum darüber, dass 70 Prozent ihrer Schüler weder lesen noch schreiben kann. Interview des Autors mit einem Vertreter einer Nichtregierungsorganisation, Wamena, 18.05.2011. Laut *Human Development Report* >

Die Papua beklagen die eigene ökonomische Benachteiligung: Sie sehen einerseits die prosperierende Wirtschaftsentwicklung durch Ressourcenabbau und den Handel in den Städten, werden aber bei der Profitverteilung auf die Zuschauerränge verwiesen. Dabei ist der kulturelle Faktor auch im Wirtschaftsleben nicht zu unterschätzen: Die fehlende Entwicklung von Zukunftsszenarien, eine weitverbreitete passive Grundhaltung und ein grundlegendes Misstrauen gegenüber Personen, die nicht den vertrauten Familien- und Klanstrukturen angehören, verhindern genuine Wirtschaftsleistungen der Papua.²⁴

Absolventen von weiterführenden Schulen und Universitäten sehen sich wiederum in der Verantwortung, ihre Familien mitzufinanzieren, und streben deshalb vor allem eine sichere Anstellung in der Provinzbürokratie an. Diese aber gilt als behäbig und wenig dienstleistungsorientiert, so dass die jungen Akademiker nicht in gewünschter Weise einen Beitrag zur Entwicklung ihrer Heimat leisten können.²⁵ Die klientelistischen Strukturen dienen vielmehr dem Machterwerb und Machterhalt. 2009 verabschiedete der Kulturrat MRP das Gesetz SK14, demzufolge alle politischen Spitzenämter in den beiden Provinzen Papua und West-Papua von Melanesiern besetzt werden sollten – ein Versuch, sich gegen die Übermacht der Transmigranten zur Wehr zu setzen. Die bei indigenen Papua sehr beliebte Entscheidung wurde schließlich aber vom indonesischen Innenminister gekippt. Unklar ist, welchen politischen Standpunkt die Transmigranten im Papuakonflikt selbst einnehmen. Mehrheitlich befürchtet man in erster Linie, man könne in Folge einer Konfliktbeilegung aus Papua vertrieben werden, obwohl die Transmigranten sich hier heimisch fühlen.²⁶

der VN-Entwicklungsagentur liegt die landesweite Analphabetenquote der über 15-Jährigen in Indonesien bei 7,8 Prozent. Vgl. UNDP (Hrsg.), „International Human Development Indicators, Indonesia: Country Profile“, <http://hdrstats.undp.org/en/countries/profiles/IDN.html> [16.12.2011].

24 | Interview des Autors mit Martin Müller, Volkswirt, Jakarta, 07.08.2011; siehe auch Martin Müller, *Kultur und ökonomische Entwicklung: eine empirische Untersuchung kultureller Umwelt und unternehmerischer Fähigkeiten in der indonesischen Provinz Papua (West-Neuguinea)*, Marburg, 2005.

25 | Vertreter einer westlichen Nichtregierungsorganisation, Fn. 23; International Crisis Group, „Indonesia: Hope and Hard Reality in Papua“, Fn. 18, 11.

26 | So die Mehrheitsmeinung bei Gruppendiskussionen, die LIPI in jüngster Vergangenheit durchgeführt hat, vgl. Fn. 16.

Die Präsenz der fernen Staatsmacht: Der Sicherheitsapparat richtet sich ein

Menschenrechtsorganisationen wiesen dem Militär 242 Gewalttaten zwischen 1998 und 2007 nach, darunter extralegale Tötungen, Folter und Vergewaltigungen.

Militär und Polizei sehen sich in Papua als eigentliche Gebietsverwalter. Dazu trägt das Rollenverständnis der Armee bei, die sich als Garantin der territorialen Einheit Indonesiens versteht und sich bei dieser Aufgabe nicht immer an rechtsstaatliche Prinzipien gebunden fühlt.²⁷ Menschenrechtsorganisationen, darunter die indonesische NGO Imparsial, wiesen dem Militär 242 Gewalttaten zwischen 1998 und 2007 nach,²⁸ darunter extralegale Tötungen, Folter und Vergewaltigungen.²⁹ Trotzdem gelingt es der unabhängigen Menschenrechtskommission Komnas HAM nicht, Menschenrechtsverletzungen nachzugehen und zu verfolgen.³⁰ Genauso unklar ist, wie viele Tote es seit dem Ausbruch der Gewalt gab.³¹ Derzeit sollen etwa 16.000 Soldaten in Papua stationiert sein, bis 2024 soll die Militärpräsenz noch verdoppelt werden.³²

Im Herbst 2010 tauchte ein Video auf, auf dem Soldaten zwei zivile Papua während eines Verhörs foltern. Drei Soldaten wurden schließlich wegen Gehorsamsverweigerung zu acht bis zehn Monaten Gefängnisstrafe verurteilt, ohne dass das Militärgericht die dokumentierten Menschenrechtsverletzungen berücksichtigte.³³ Präsident Yudhoyono ist nun mit

27 | Im Indonesischen wird dafür auf die Formel „NKRI harga mati“ (Die Einheit der Indonesischen Republik ist unabänderlich) rekurriert.

28 | Dicky Christanto und Ina Parlina, „Komnas HAM’s Papua probe just a formality, council says“, *The Jakarta Post*, 10.01.2011, 3; Office for Justice and Peace of Jayapura, Imparsial Jakarta, Progressio Timor Leste, The Synod of the Christian Evangelical Church in Papua, Franciscans International (Hrsg.), *The Practice of Torture in Aceh and Papua 1998-2007*, Jayapura und Jakarta, November 2007.

29 | Centre for Humanitarian Dialogue, Fn. 7, 46.

30 | Christanto und Parlina, Fn. 28, 3.

31 | LIPI schätzt, dass seit 1963 zwischen 100.000 und 500.000 Menschen im Papua-Konflikt ums Leben kamen. Vgl. Muridan Widjojo, Adriana Elisabeth, Amiruddin, Cahyo Pamungkas und Rosita Dewi, *Papua Road Map, Negotiating the Past, Improving the Present and Securing the Future*, Jakarta, 2008, 27, http://sydney.edu.au/arts/peace_conflict/docs/PAPUA_ROAD_MAP_Short_Eng.pdf [16.12.2011].

32 | Bagus BT Saragih, „Academics, rights groups call for end to military approach in Papua“, *The Jakarta Post*, 13.08.2011, 3.

33 | Franciscans International (FI), Asian Human Rights Commission (AHRG) (Hrsg.), „Human Rights in Papua 2010/2011“, November 2011, Hong Kong, 25.

dem Vorwurf konfrontiert, weder in ausreichendem Maße an den militärischen Entscheidungsprozessen beteiligt zu sein noch die VN-Antifolterkonvention zu beachten.³⁴

Militäroperationen gegen separatistische Bewegungen bedürfen laut Militärgesetz (2004) der Zustimmung des Präsidenten und des Nationalparlaments.

Während der stellvertretende Vorsitzende des Ausschusses für Verteidigung und Äußeres, der Abgeordnete Hasanuddin von der oppositionellen PDI-P, kritisiert, dass die militärischen Verantwortlichen vor Ort zu gering

kontrolliert würden, streitet die Regierung prinzipiell ab, dass in Papua überhaupt Militäroperationen durchgeführt werden.³⁵ Die finanziellen und politischen Kosten für die anhaltende Abschottung – Journalisten dürfen, wenn überhaupt, nur eingeschränkt in Papua recherchieren – können angesichts wiederholter Menschenrechtsverletzungen jedenfalls nur noch schwerlich aufrechterhalten werden.³⁶

Die finanziellen und politischen Kosten für die Abschottung Papuas können angesichts wiederholter Menschenrechtsverletzungen nur noch schwerlich aufrecht erhalten werden.

Wirtschaftsmacht? Konfliktakteur? Industrielle Beziehungen und Konflikte an der Grasberg-Mine

Journalisten interessiert an Papua vor allem die Grasberg-Mine. An der größten Gold- und drittgrößten Kupfermine der Welt hat sich ein Konflikt entfacht, der zwischen Unabhängigkeits- und Arbeitskampf anzusiedeln ist. Die US-amerikanische Firma Freeport, einer der größten Steuerzahler Indonesiens, hat hier seit Inbetriebnahme der Mine in den 1960er Jahren einen beachtlichen Sicherheitsapparat aufgebaut.

Das Unternehmen zahlt für die Sicherheit seiner Förderanlagen Gelder an Militär und Polizei. Journalisten der *New York Times* war es gelungen, über mehrere Monate hinweg vor Ort zu recherchieren. In ihrem Artikel dokumentieren sie, dass für den Zeitraum von 1998 bis 2004 Zahlungen

34 | Die Regierung hat diese Konvention bereits 1999 ratifiziert. Banjir Ambarita, Markus Junianto Sihalohe und Nivell Rayda, „Anger at Light Sentences for Papua Torture“, *The Jakarta Globe*, 25.01.2011, A1; Hasanuddin, Fn. 17.

35 | Sat, „Legislator slams TNI operations in Papua“, *The Jakarta Post*, 16.11.2011, 3; Hasanuddin, Fn. 17.

36 | Neles Tebay, „Ending the human rights abuse in Papua“, *The Jakarta Post*, 04.11.2011, 7; FI, AHRC, Fn. 33, 17 f.

von über 20 Millionen US-Dollar erfolgt sind; hinzu kommen 35 Millionen US-Dollar für militärische Infrastruktur.³⁷ Allein für 2010 bezifferten sich die sicherheitsbezogenen Ausgaben laut Freeport auf 14 Millionen US-Dollar.³⁸ 3.000 Polizisten und Soldaten werden dafür heute benötigt.³⁹

Im Juli 2011 führten Streiks der etwa 13.000 Arbeiter dazu, dass Freeport erstmals die Förderung einstellen musste.⁴⁰ Ungewöhnlich an diesem Arbeitskampf war, dass mehrheitlich Transmigranten für Freeport arbeiten, die gemeinsam mit den 3.000 indigenen Minenarbeitern streikten.⁴¹ Ihr Pakt für das Ziel einer Erhöhung ihres bisherigen Gehalts von 1,50 US-Dollar pro Stunde bestätigte, dass hier sozioökonomische Bedürfnisse über nationalistischen Argumenten standen.⁴² Freeport versprach daraufhin im Sommer, auf die Forderungen einzugehen. Da dem keine Taten folgten, begannen Ende September neue Streiks. Der gewaltsame Höhepunkt wurde im Oktober 2011 erreicht, als fünf Arbeiter erschossen wurden und ein Polizist nach Zusammenstößen starb.⁴³ Es mehrten sich politische Stimmen, die Untersuchungen zur Aufarbeitung

Der gewaltsame Höhepunkt der Streiks in der Grasberg-Mine war im Oktober 2011 erreicht, als fünf Arbeiter erschossen wurden und ein Polizist nach Zusammenstößen starb.

- 37 | Jane Perlez und Raymond Bonner, „Below a Mountain of Wealth, a River of Waste“, *The New York Times*, 27.12.2005, <http://nytimes.com/2005/12/27/international/asia/27gold.html?pagewanted=all> [16.12.2011].
- 38 | Karishma Vaswani, „US firm Freeport struggles to escape its past in Papua“, 09.08.2011, <http://bbc.co.uk/news/mobile/world-asia-pacific-14417718> [16.12.2011].
- 39 | „Westpapas tote Autonomie und der Zorn der Indigenen. Indonesiens ressourcenreicher Osten kommt nicht zur Ruhe“, *Neue Zürcher Zeitung*, 29.08.2011, 11.
- 40 | Benir Ambarita und Ronna Nirmala, „Thousands of Freeport Workers Strike in Papua“, *The Jakarta Globe*, 05.07.2011, A3.
- 41 | Muridan Widjojo spricht in diesem Zusammenhang von einem „melting pot“, vgl. Widjojo, Fn. 16.
- 42 | Zunächst forderte man 35 bis 200, schließlich 7,50 bis 33 US-Dollar. Vgl. Nethy Dharma Somba, „Freeport halts work amid sabotage, separatist pleas“, *The Jakarta Globe*, 18.10.2011, <http://thejakartapost.com/news/2011/10/18/freeport-halts-work-amid-sabotage-separatist-pleas.html> [16.12.2011]; Arientha Primanita und Markus Junianto Sihalo, „Jakarta Open to Papua Dialogue, With Conditions“, *The Jakarta Globe*, 10.11.2011, <http://thejakartaglobe.com/news/jakarta-open-to-papua-dialogue-with-conditions/477466> [16.12.2011].
- 43 | Zwei der fünf Arbeiter starben durch Polizeischüsse. Vgl. Nethy Dharma Somba, „Papua on the brink of chaos“, *The Jakarta Post*, 22.10.2011, 1.

dieser Vorfälle einforderten und insbesondere auf die Rechenschaftspflicht der Sicherheitskräfte hinwiesen.⁴⁴

Bis Mitte Dezember 2011 musste Freeport seine Förderkapazitäten auf fünf Prozent reduzieren, ehe man sich mit den Gewerkschaften einigte: Die vereinbarten 37 Prozent Lohnsteigerung und zusätzliche Sozialleistungen lagen zwar unter den Forderungen der Arbeiter, eröffnen aber die Chance auf eine Rückkehr zur Normalität.⁴⁵ Indes bleiben der mit der Minenpräsenz korrelierende Anstieg der HIV/AIDS-Rate und die Umweltverschmutzung in Folge der Ressourcenförderung noch unbehandelte Konfliktgegenstände.⁴⁶ So hat der chemisch verunreinigte Abfall entgegen dem Umweltgesetz seinen Weg längst in Flüsse und Grundwasser Papuas gefunden.⁴⁷

Wiederholt wird auf den mit der Minenpräsenz korrelierenden Anstieg der HIV/AIDS-Rate und auf die Umweltverschmutzungen in Folge der Ressourcenförderung hingewiesen.

In der Selbstdarstellung des Unternehmens wird der Konflikt nur indirekt thematisiert: Auf der Homepage verurteilt man jede Form von Menschenrechtsverletzungen und beansprucht für sich selbst eine Unternehmensführung im Einklang mit der Universellen Erklärung der Menschenrechte. In Indonesien stehe das Unternehmen angesichts separatistischer Bewegungen, illegaler Goldgräber und Spannungen innerhalb lokaler Gemeinschaften allerdings vor Herausforderungen.⁴⁸

Als Konfliktstrategie hat Freeport bislang auf Kooptation der lokalen Gemeinschaft und Kritiker gesetzt.⁴⁹ Eine aktive Zivilgesellschaft mit den Schwerpunkten Umwelt und Menschenrechte sowie die nachlassende Bereitschaft

44 | Ezra Sihite und Benjir Ambarita, „Freeport Clash Sees Second Fatality as Rights Groups Urge Police Investigation“, *The Jakarta Globe*, A5.

45 | Samantha Michaels, „Freeport, Union Rech Deal to End Strike“, *The Jakarta Globe*, A1.

46 | Papua hat die zweithöchste HIV/AIDS-Rate in Indonesien. Zwischen August und Dezember 2010 stieg die Zahl der Infizierten von 13.000 auf über 17.000 Personen. Ein Grund wird in der Zunahme von Prostitution, insbesondere rund um die Grasberg-Mine, gesehen. Vgl. Banjir Ambarita, „HIV/AIDS Infections Jump Sharply in Papua“, *The Jakarta Globe*, 06.05.2011, <http://thejakartaglobe.com/health/hivaids-infections-jump-sharply-in-papua/439358> [16.12.2011].

47 | Perlez und Bonner, Fn. 37.

48 | Informationen von der Website des Minenbetreibers Freeport, http://www.fcx.com/envir/soc_hr.htm [16.12.2011].

49 | Widjojo, Fn. 16.

der Zentralregierung, Freeport frei agieren zu lassen, sind erste Indizien dafür, dass das Unternehmen seine soziale Verantwortung überdenken muss.

SONDERAUTONOMIEGESETZ: VERFAHRENE SITUATION AUF DEM WEG AUS DER KRISE

2001 hat die Regierung mit dem Gesetz 21/2001 zur Sonderautonomie für Papua (Otonomie Khusus, OTSUS) die Weichen für eine ökonomische und politische Verbesserung stellen wollen. Heute gilt als ausgemacht, dass OTSUS gescheitert ist.⁵⁰ In Papua wird das Gesetz als „Teil des Konflikts, nicht der Lösung“ angesehen, was nicht zuletzt daran liegt, dass die Papua bei der Formulierung nur unzureichend eingebunden wurden.⁵¹

OTSUS überträgt den beiden Provinzregierungen in Papua und West-Papua theoretisch umfassende Kompetenzen.⁵² Morgensternflagge und Papua-Hymne werden zugelassen, solange sie nicht als separatistische Symbole verwendet

Im Mittelpunkt stand bei der Verabschiedung des Gesetzes zur Sonderautonomie für Papua die Gründung des Majelis Rakyat Papua, einem Volksrat zur Vertretung der Religions- und traditionellen Kulturgemeinschaften.

werden. Besondere Aufmerksamkeit gilt den traditionellen Gesetzen und den Rechten der Indigenen. Zudem sollen 80 Proz ent der Steuereinnahmen in Papua verbleiben und bei wirtschaftlichen Großprojekten soll die lokale Bevölkerung konsultiert werden. Es werden bis heute nicht geschaffene Insti-

tutionen, wie eine Menschenrechtskommission und eine Kommission zur Wahrheitsfindung und Versöhnung, in Aussicht gestellt. Im Mittelpunkt stand bei Verabschiedung von OTSUS die Gründung des Majelis Rakyat Papua (MRP), einem Volksrat zur Vertretung der Religions- und traditionellen Kulturgemeinschaften (Adat).

Die verschleppte MRP-Gründung – erst im Oktober 2005 kam es zur Konstituierung – und die nachträgliche Beschneidung seiner Kompetenzen stehen für die mangelnde

50 | Eine englische Übersetzung des Gesetzestext 21/2001 findet sich beispielsweise unter <http://papuaweb.org/goi/otsus/files/otsus-en.html> [16.12.2011].

51 | Centre for Humanitarian Dialogue, Fn. 7, 38; Interview des Autors mit einem Mitglied des ersten MRP, Wamena, 18.05.2011; Interview des Autors mit einem Adat-Führer und ehemaligen Mitglied des ersten MRP, Wamena, 17.05.2011.

52 | Die Politikbereiche Äußeres, Verteidigung sowie Geld- und Finanzpolitik sind prinzipiell von OTSUS ausgeschlossen.

Bereitschaft Jakartas, dem Gesetzestext von OTSUS Taten folgen zu lassen.⁵³ Das reduziert den MRP zu einem apolitischen Sonntagsredenforum, ohne Anerkennung bei der Jugend.⁵⁴ Mit dem Versuch, die Wogen zwischen MRP und Bevölkerung zu glätten, kam im Juni 2010 eine beratende Versammlung aus MRP, Zivilgesellschaft und Kulturräten zusammen. Die Dominanz radikaler Stimmen zu Lasten des moderaten MRP führte zu einer scharfen Abschlusserklärung.⁵⁵ Man forderte ein Ende von OTSUS, ein neues Referendum und die Anerkennung von Papuas Souveränität.⁵⁶ Die erste Legislaturperiode des MRP endete enttäuschend; prominente Persönlichkeiten gaben ihr Mandat auf.⁵⁷ Innenminister Fauzi mahnte im April 2011, zur Inauguration des zweiten MRP, dass politische Themen fortan tabu seien.⁵⁸

Jakarta hat bislang 2,5 Milliarden Euro in OTSUS investiert, 2012 werden 460 Millionen Euro hinzukommen.⁵⁹ Zwischen 250 und 330 Millionen Euro sollen indes unterschlagen worden sein.⁶⁰ Mitverantwortlich dafür sind staatliche

53 | Centre for Humanitarian Dialogue, Fn. 7, 37.

54 | Widjojo et al., Fn. 31, 15.

55 | International Crisis Group, Fn. 22, 6-7.

56 | Ebd. Die elf Punkte der Abschlusserklärung umfassen: Ablehnung von OTSUS, Forderung eines international vermittelnden Dialogs, Referendum über die Unabhängigkeit Papuas, Anerkennung der Souveränität Papuas, Ablehnung internationaler Hilfe von jenen Staaten, die OTSUS als Lösungsmechanismus anerkennen, Ablehnung lokaler Wahlen und Stopp von Finanzierungen von Wahlprozessen, kein weiterer Zuzug von Transmigranten, Freilassung politischer Gefangener, Demilitarisierung und Schließung der Grasberg-Mine.

57 | Ein Adat-Führer und ehemaliges Mitglied des ersten MRP, Fn. 51.

58 | Nethy Dharma Somba, „MRP Told Not To Politicize“, *The Jakarta Post*, 13.04.2011, <http://thejakartapost.com/news/2011/04/13/mrp-told-not-politicize.html> [16.12.2011]. Im Interview mit dem Autor gibt sich ein neu ernanntes Mitglied des MRP entsprechend zurückhaltend und verweigert die Beantwortung politischer Fragen, Wamena, 16.05.2011.

59 | Bagus BT Saragih, „No security escalation in Papua: Govt“, *The Jakarta Post*, 24.10.2011, 2; Sat, „SBY's Papua Team Ready to Roll“, *The Jakarta Post*, 30.10.2011, <http://thejakartapost.com/news/2011/10/30/sby-s-papua-team-ready-roll.html> [16.12.2011].

60 | Ergebnis einer Rechnungsprüfung der Supreme Audit Agency. Vgl. ders., „Papuan call for probe into alleged misuse of ‚Otsus‘ fund“, *The Jakarta Post*, 28.06.2011, 3; Kartika Candra und Bunga Manggiasih, „Policy of Special Autonomy in Papua to be Evaluated“, *Tempo Interactive*, 20.04.2011, <http://tempo.co.id/hg/nasional/2011/04/20/brk,20110420-329023,uk.html> [16.12.2011].

Zahlungen an lokale Gebietskörperschaften:⁶¹ Immer mehr Landkreise wurden geschaffen (Pemekaran), um Zugriff auf die Mittel zu haben. Landrats- und Dorfvorsteher, die sich weiterhin als *Big Men* verstehen, verteilen das Geld direkt an die Bevölkerung, statt in Infrastruktur oder Bildung zu investieren – das lokale Patronagenetzwerk blüht.⁶² So hat sich ein fiskalischer Teufelskreis entwickelt: Geld aus Jakarta fließt in die Hände der Papua, die aufgrund ihrer kulturellen Prägung keine Erfahrung in Geldgeschäften haben und es deshalb in die javanischen Kioske tragen. Die Transmigranten indes investieren ihre Gewinne nicht in Papua, sondern überweisen sie an ihre Familien. So dauert es manchmal nur wenige Stunden, ehe das OTSUS-Geld Papua wieder verlässt.⁶³ Mangelnde Budget- und Verwaltungskennntnisse auf Provinz- und Landratsebene können dem wenig entgegensetzen.

Es wird die Befürchtung laut, Jakarta wolle möglichst viel Geld nach Papua pumpen, um lokale Kulturen und Strukturen zu unterminieren. Die Schuld an der OTSUS-Misere will gegenwärtig niemand übernehmen.

In Politik und Zivilgesellschaft häuft sich nun die Kritik, dass die Papua nicht mehr Geld, sondern mehr Bildung benötigen.⁶⁴ Zudem wird die Befürchtung laut, Jakarta wolle möglichst viel Geld nach Papua pumpen, um lokale Kulturen und Strukturen zu unterminieren.⁶⁵ Die Schuld an der OTSUS-Misere will gegenwärtig niemand übernehmen: Während Jakarta die Provinzregierungen für fehlende Gesetzesimplementierungen verantwortlich macht, verweisen diese darauf, dass sie bei der Umsetzung keine Unterstützung erhielten.⁶⁶

LIPi UND UP4B: AKRONYME HOFFUNGSVOLLER PERSPEKTIVEN

Angesichts der Vielzahl an Konfliktdimensionen und -akteuren überrascht die Übersichtlichkeit der vorliegenden Lösungsvorschläge. Eine fundierte Konfliktanalyse mit Handlungsempfehlungen für die Politik bietet die Denk-

61 | Widjojo et al., Fn. 31, 15. Beim strategischen Dorfentwicklungsplan (Rencana Strategis Pembangunan Kambung, RESPEK) erhält jedes Dorf 8.300 Euro zur freien Verfügung.

62 | Widjojo, Fn. 16.

63 | So die Beobachtung einer Vertreterin einer internationalen Nichtregierungsorganisation in Papua im Interview mit dem Autor, Wamena, 18.05.2011.

64 | Saragih, Fn. 59, 2.

65 | Ein Adat-Führer und ehemaliges Mitglied des ersten MRP, Fn. 51.

66 | Widjojo, Fn. 16.

fabrik LIPI an.⁶⁷ Das Team um Muridan Widjojo konzentriert sich in der Papua Road Map auf vier Themen:

1. Anerkennung der Probleme Papuas durch Jakarta,
2. ein neues Entwicklungsparadigma, um der Marginalisierung der indigenen Bevölkerung entgegenzuwirken,
3. die Notwendigkeit einer neuen Dialogplattform und
4. Versöhnungsarbeit zur Überwindung des widersprüchlichen Verständnisses von Konflikt und Ursache.⁶⁸

Eine Hürde für die Road Map stellt ein Konflikt zwischen moderaten und nationalistischen Kräften in Jakarta dar, wo man um die (Un)möglichkeit eines Dialogs ringt. Im Parlament spricht sich eine parteiübergreifende Mehrheit für einen Dialog aus.⁶⁹ Präsident Yudhoyono hat sich zuletzt auf dieselbe Seite geschlagen. Damit treten Befürworter eines sicherheitsorientierten (Militär-) Ansatzes weiter ins Hintertreffen. Weil „Dialog“ in nationalistischen Kreisen ein tabuisierter Begriff ist, spricht Yudhoyono seit 2010 von „konstruktiver Kommunikation“. Erst im November 2011 führte er aus, was er darunter versteht: Die Unantastbarkeit der staatlichen Einheit und das Festhalten am Sonderautonomiegesetz.⁷⁰

Eine institutionalisierte Kommunikation ist angesichts der jüngsten Entwicklungen mehr als erforderlich: **Nachdem im Juli 2011 19 Papua getötet wurden, forderten tausende Teilnehmer einer Großdemonstration Anfang August ein neues Referendum.** Nachdem im Juli 2011 19 Papua getötet wurden, forderten tausende Teilnehmer einer Großdemonstration Anfang August ein neues Referendum.⁷¹ Im Oktober schließlich wurde auf dem dritten Papua-Kongress die Unabhängigkeit ausgeru-

67 | Widjojo et al., Fn. 31.

68 | Ebd., 11 ff.

69 | Hasanuddin, Fn. 17.

70 | Centre for Humanitarian Dialogue, Fn. 7, 41; Primanita und Sihaloho, Fn. 42; Adianto P. Simamora, „Papuan demand more attention“, *The Jakarta Post*, 05.08.2011, 1; Muridan Widjojo erklärt, dass LIPI maßgeblich für Dialog geworben hat, um eine Verhandlungslösung zu erzielen. Die Regierung entschied sich gegen den Begriff „Dialog“ und führte die neue Wendung „konstruktive Kommunikation“ ein. LIPI akzeptiert diese neue Bezeichnung, solange damit ein verhandlungsähnlicher Prozess gemeint ist, vgl. Widjojo, Fn. 16.

71 | Nivell Rayda und Banjir Ambarita, „Deadly Papua Ambush Heightens Tensions Again“, *The Jakarta Globe*, 02.08.2011, A1; Vidhyandika D. Perkasa, „Papua lacks modalities to promote good governance“, *The Jakarta Post*, 05.08.2011, 7.

fen und ein eigener Präsident gewählt. Als das Militär die Versammlung gewaltsam auflöste, starben sechs Teilnehmer. 300 weitere Personen wurden verhaftet.⁷²

Seit Sommer 2010 warten die Papua auf die zugesagte Evaluation des Sonderautonomiegesetzes.⁷³ Die zwischenzeitlichen Unruhen an der Grasberg-Mine und der dritte Papua-Kongress führten dazu, dass unter Vizepräsident Boediono die Formierung der lang geplanten Spezialeinheit zur Beschleunigung der Entwicklung in Papua

Unter Vizepräsident Boediono läuft die Formierung einer Spezialeinheit zur Beschleunigung der Entwicklung in Papua und West-Papua an.

und West-Papua (Unit Percepatan Pembangunan Papua dan Papua Barat, UP4B) anläuft. Mit der Leitung von UP4B wurde Bambang Darmono, kommandierender Offizier in Aceh von 2002 bis 2005, beauftragt. Seit Ende Oktober 2011 arbeitet sein Team an einem „New Deal“ für Papua, der auf drei Säulen fußen soll:⁷⁴ der politischen Umsetzung von Yudhoyonos angekündigter „konstruktiven Kommunikation“, der Förderung von Bildung, Gesundheit und Wirtschaft und schließlich Infrastrukturmaßnahmen. LIPI und der Chefautor der Road Map, Muridan Widjojo, haben einen entscheidenden Beitrag zur Aufgabenbeschreibung von UP4B geleistet. Sehr zufrieden zeigt man sich bei LIPI über die Personalie Darmono, der als erster General einen Dialog mit den Papua gefordert hat.⁷⁵

DER BLICK VON AUSSEN

Zunehmend richtet sich auch der Blick der internationalen Gemeinschaft auf Papua. Insbesondere Australien, Großbritannien und die USA sind hier aktiv, während die Europäische Union bislang zurückhaltend agiert.

72 | Nethy Dharma Somba, „Two found dead after violent end to congress“, *The Jakarta Post*, 21.10.2011, 1; Banjir Ambarita, Markus Junianto Sihalo und Ezra Sihite, „6 Dead After Papua Rally“, *The Jakarta Globe*, 21.10.2011, A1; Sat, „‘Excessive’ security measures in Papua blamed for rising violence“, *The Jakarta Post*, 22.10.2011, 3.

73 | Nach dem Protest im Sommer 2010 kündigt Präsident Yudhoyono am 29.07.2010 an, das Sonderautonomiegesetz erstmals überprüfen zu lassen. Art. 78 OTSUS sieht eigentlich eine jährliche Evaluation vor. Vgl. International Crisis Group, Fn. 22, 12.

74 | Sat, Fn. 59.

75 | Widjojo, Fn. 16.

Australien gewährte 2006 über 40 Papua Asyl und stimmte ihrem Antrag auf Anerkennung als Flüchtlinge zu. Dass die Entscheidung später widerrufen wurde, löste eine bilaterale Krise aus. Als Regionalmacht ist man insbesondere an einem stabilen Umfeld interessiert. Die Konferenz „Road to Freedom“, die im August 2011 im britischen Oxford stattfand, erregte auch in Indonesien großes Aufsehen, wo vielerorts Solidaritätsdemonstrationen stattfanden. Sogar Außenminister Natalegawa schaltete sich ein, um die Bedeutung der Veranstaltung herunterzuspielen.⁷⁶ Im Abschlusscommuniqué forderten die Teilnehmer, darunter auch britische Parlamentsabgeordnete, eine Überprüfung des Act of free Choice. Der Unterhausabgeordnete Andrew Smith, Schirmherr der Veranstaltung, betont die Verantwortung der internationalen Gemeinschaft, die die VN-Entscheidung seinerzeit mitgetragen hat und sich nun für das Recht auf Selbstbestimmung der Papua einsetzen sollte.⁷⁷

Von den USA, den Niederlanden und den Vereinten Nationen, die sich aus Sicht der Papua durch ihre Beteiligung am New York Agreement mitschuldig gemacht haben, tritt derzeit nur Washington in der Konfliktbearbeitung auf. Die Haltung der USA geht zurück auf die Menschenrechtspolitik der Clinton-Regierung der 1990er Jahre, als man Waffenexporte nach Indonesien wegen der vom Militär verübten Verbrechen in Ost-Timor verboten hat. Vor allem zwei Kongressabgeordnete, Eni Faleomavaega und Donald Payne, beobachten die Entwicklungen in Papua. 2008 forderten sie VN-Generalsekretär Ban Ki-moon in einem offenen Brief auf, ein neuerliches Referendum vorzubereiten. Und im September 2010 beschäftigte sich unter der Ägide Faleomavaegas das US-Repräsentantenhaus mit dem Papuakonflikt.⁷⁸ Der Jahresbericht des

76 | Natalegawa war von 2005 bis 2007 Botschafter Indonesiens in Großbritannien. Vgl. Banjir Ambarita, Camelia Pasandaran und Ronna Nirmala, „Thousands Join Pro-Referendum Rallies in Papua“, *The Jakarta Globe*, 03.08.2011, A3; Nethy Dharma Somba, „Govt Plays down Papua rally“, *The Jakarta Post*, 03.08.2011, 1.

77 | Andrew Smith macht deutlich, dass er sich für das Recht auf Selbstbestimmung einsetzt, damit die Papua selber über ihr Schicksal entscheiden können. Vgl. Smith, Fn. 5.

78 | Das Protokoll der Anhörung vom 22.10.2010 kann online abgerufen werden, <http://foreignaffairs.house.gov/111/58430.pdf> [16.12.2011].

US-Außenministeriums bemängelt mit Blick auf Indonesien die Zunahme an Menschenrechtsverletzungen in Papua, die man dem Militär zuschreibt.⁷⁹ Im Juli 2011 konkretisierte Außenministerin Hillary Clinton in Indonesien die US-Haltung: Ja zu einem Dialog, zum Sonderautonomiegesetz und zur territorialen Integrität Indonesiens unter Einschluss Papuas. Diese Grundzüge bestätigte US-Präsident Barack Obama während eines Staatsbesuchs im November 2011. Bei dieser Gelegenheit betonte er im Vieraugengespräch mit seinem Amtskollegen Yudhoyono gleichermaßen die Achtung der Menschenrechte und der staatlichen Integrität Indonesiens. Offen bleibt beim Engagement der Obama-Regierung indes die Frage, ob und inwieweit die Bedeutung der Grasberg-Mine und die Rolle des US-Unternehmens Freeport eine Rolle spielen.⁸⁰

FAZIT

Gold, Kupfer, Öl, Gas, Tropenholz: Papua ist Indonesiens Schatzkammer – und doch zugleich sein Armenhaus. Damit die fruchtbaren Initiativen Wurzeln schlagen, sollte man sowohl in Papua als auch in Jakarta auf Mahner aus Vergangenheit und Gegenwart hören.

Spätestens 2041 werden alle Bodenschätze versiegt und die Fische in den Flüssen, eine wichtige Nahrungsgrundlage für die Bevölkerung, in Folge der Umweltverschmutzungen ausgestorben sein.

Im wirtschaftlich überlagerten Grasberg-Konflikt steht Jakarta in der Verantwortung, Verträge mit Freeport auf den Prüfstand zu stellen, solange internationale Menschenrechtsstandards nicht erfüllt sind.⁸¹ Dies ist

aus Sicht der Papua umso dringender geboten, als die geltende Vereinbarung dem US-Konzern eine Förderung bis 2021 zusichert, mit zweifacher Option auf Verlängerung bis zum Jahr 2041. Spätestens dann werden alle Bodenschätze versiegt und die Fische in den Flüssen, bislang wichtige Nahrungsgrundlage für die dortige Bevölkerung, in Folge der Umweltverschmutzungen ausgestorben sein.⁸² Die Causa Freeport belegt zudem, dass das Militär weiterhin

79 | U.S. Department of State (Hrsg.), „2010 Country Reports on Human Rights“, Washington D.C., Practices, <http://state.gov/documents/organization/160460.pdf> [16.12.2011].

80 | Abdul Khalik, „US supports RI's stance on Papua“, *The Jakarta Post*, 24.10.2011, 1.

81 | Budi Hernawan, „They ask for wages, not for bullets“, *The Jakarta Post*, 24.10.2011, 8.

82 | Vaswani, Fn. 38.

unzureichend kontrolliert wird und seiner Rechenschaftspflicht ungenügend nachkommt.

Die Regierung perpetuiert mit der durchaus löblichen Einführung von UP4B die asymmetrische Konfliktkonstellation: Wieder einmal hat man es versäumt, die indigene Bevölkerung vor der Schaffung eines politischen Instruments zu konsultieren. Das oft zum Ausdruck gebrachte Gefühl der Papua, von Jakarta nicht als gleichberechtigte Bürger Indonesiens betrachtet zu werden, verfestigen sich so. Eine höhere Identifikationskraft erzeugt der Friedensaktivist Neles Tebay, der das Papua Peace Network mit lokalen Konsultationen als vorbereitende Instanz für einen Dialog mit Jakarta ins Leben gerufen hat.⁸³ Jakarta hingegen muss hier nacharbeiten.⁸⁴

UP4B hat das Potenzial, die Verengung des Konflikts auf ökonomische Entwicklungshemmnisse zu durchbrechen, weil es politische Rahmenbedingungen berücksichtigt. Zudem besteht erstmals eine klare Anlaufstelle für Papuafragen in der Regierung.⁸⁵

UP4B hat das Potenzial, die Verengung des Konflikts auf ökonomische Entwicklungshemmnisse zu durchbrechen, weil es politische Rahmenbedingungen berücksichtigt.

Doch auch Papua hat Nachholbedarf: Seit der Ermordung des charismatischen Führers Theys Eluay 2001, der die Papua lange Zeit einvernehmlich vertrat, fehlt es an einer Integrationsfigur der unterschiedlichen Interessengruppen. In diesem Zusammenhang ist eine bessere Kommunikation zwischen MRP und dezentralen Regierungsinstanzen (Gouverneure, Provinzparlamente) dringend geboten.⁸⁶

Kulturell ist Papua ein mehrdimensionales Mosaik mit sowohl horizontalen als auch vertikalen Konfliktsträngen. Wichtig für die Konfliktbearbeitung und Entwicklungsförderung in Papua sind daher sowohl *top-down*- als auch *bottom-up*-Ansätze: Eine Vogelperspektive ist erforderlich,

83 | Eine Analyse der Friedenskonferenz des Papua Peace Network von Juli 2011 findet sich in: International Crisis Group, „Indonesia: Hope and Hard Reality in Papua“, Fn. 18.

84 | Interview des Autors mit dem Leiter einer lokalen Nichtregierungsorganisation, Wamena, 18.05.2011.

85 | Die rein ökonomische Betrachtungsweise kritisiert der Vertreter einer europäischen Nichtregierungsorganisation im Interview mit dem Autor, Jakarta, 07.04.2011; Lobend äußert sich Muridan Widjojo, Fn. 16.

86 | Interview des Autors mit Adriana Elisabeth, LIPI, Jakarta, 22.04.2011.

um einheitliche Standards in den Bereichen Bildung, Gesundheit und Menschenrechte zu implementieren, während an der Graswurzel der Gesellschaft auf lokale Besonderheiten eingegangen werden kann.

Sollte eine internationale Mediatorenrolle erforderlich werden, fällt der EU als bislang zurückhaltende Akteurin eine wichtige Rolle zu, weil sie im Gegensatz zu den USA, den Niederlanden und den Vereinten Nationen nicht mit dem New York Agreement in Verbindung steht. Eine Alternative zur EU könnte auch das Pazifische Inselforum einnehmen, eine Regionalorganisation der Kleinststaaten östlich von Australien, in denen weitere melanesische Völker leben.⁸⁷ Wichtig aber ist, dass die internationale Gemeinschaft in Indonesien nicht nur den politischen Stabilitätsgaranten und die muslimische Vorzeigedemokratie sieht, sondern gleichermaßen die Entwicklungen in Papua kritisch begleitet.

87 | Centre for Humanitarian Dialogue, Fn. 7, 51.