

Mendel Verlag

Schriftenreihe

des Europäischen Forums

für Aussenwirtschaft, Verbrauchsteuern und Zoll e.V.

an der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster

Band 6

**Die vertikale Staatsorganisation
Indonesiens zwischen föderalen und
unitarischen Strukturelementen:**

Indonesien auf dem Weg zum Bundesstaat?

von

Henning Lustermann

Mendel Verlag

Mendel Verlag OHG

Robensstraße 39, 52070 Aachen

Telefon +49-241-154355

Fax +49-241-1570816

E-Mail info@mendel-verlag.de

Internet mendel-verlag.de

ISBN: 3-930670-75-5

Alle Angaben ohne Gewähr. Alle Rechte vorbehalten. Vervielfältigungen jeglicher Art sind nur nach Genehmigung durch den Verlag erlaubt.

Herausgeber: Europäisches Forum für Aussenwirtschaft, Verbrauchsteuern und Zoll e.V.,
Universitätsstr. 14 - 16, 48143 Münster, E-Mail: efa@uni-muenster.de

Gestaltung: KJM GmbH Werbeagentur, Hafenweg 22, 48155 Münster, Internet:
www.KJM.de

© 2002 by Mendel Verlag OHG, 52070 Aachen

Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde im März 2002 von der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Westfälischen Wilhelms-Universität zu Münster als Dissertation angenommen. Rechtsprechung, Literatur und vor allem die politischen Geschehnisse in Indonesien konnten im wesentlichen bis Dezember 2001 berücksichtigt werden.

Bedanken möchte ich mich zuerst bei Dr. Bernhard May als Teamleiter des Dezentralisierungsprojektes der Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) in Jakarta, ohne dessen Unterstützung meine Arbeit nie hätte entstehen können.¹ Bei meinem Doktorvater, Prof. Dr. Hans-Michael Wolfgang, möchte ich mich zugleich für die interessante, lehrreiche und schöne Zeit als sein Mitarbeiter bedanken und über die hervorragende Betreuung meiner Arbeit. So konnte ich mich jederzeit mit Problemen der Arbeit an ihn wenden, was ich nicht als Selbstverständlichkeit begreife. Weiter danke ich meinem Zweitgutachter Prof. Dr. Jarass für die zügige Erstellung des Zweitgutachtens, Wolfgang Brehm für die Unterstützung und Unterkunft im Rahmen meiner Forschungsaufenthalte in Indonesien, Jan Gleitze sowie Lutz Drüge und besonders Georg Rasche für die Last des Korrekturlesens, Kai van Hove für die Unterstützung der Formatierung der Dissertation und natürlich meiner lieben Freundin Merita und meinem Sohn Louis Oskar, die großes Verständnis für die in der Forschungszeit auftretenden Schwierigkei-

1 Die GTZ ist ein Dienstleistungsunternehmen in Bundesbesitz, das vorwiegend im Auftrag des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) Entwicklungsvorhaben in aller Welt umsetzt. Siehe auch <http://www.gtz.de/unternehmen/deutsch/profil/index.html>, 29. Dezember 2001. Das Dezentralisierungsprojekt der GTZ, der „*Support for Decentralisation Measures*“, kurz SfDM, ist seit 1993 an allen Reformen des indonesischen Staatsstrukturmodells bezüglich etwaiger Dezentralisierungsprojekte beteiligt. Organisatorisch ist der SfDM eng an das indonesische Innenministerium angegliedert, siehe auch <http://www.gtzsfm.or.id/>, 29. Dezember 2001.

ten hatten und mich fortwährend zur Fertigstellung der Arbeit anhielten (letzterer durch fortwährendes Geschrei ☺).

Ganz besonders will ich meiner Mutter danken, die mich während meiner gesamten Ausbildung sowohl persönlich als auch finanziell uneingeschränkt unterstützte. Nur so war es mir überhaupt möglich, die vorliegende Arbeit zu erstellen. Meinem verstorbenen Vater widme ich diese Arbeit.

Münster im März 2002

Henning Lustermann

Inhaltsübersicht

Seite

Vorwort	V
Inhaltsverzeichnis	IX
Abkürzungsverzeichnis	XV

Einleitung	1
-------------------------	----------

1. Teil: Merkmale des staatsrechtlichen Föderalismus	5
---	----------

1. Kapitel: Begriff des Föderalismus im Allgemeinen	5
---	---

2. Kapitel: Staatstrukturmodelle	9
--	---

3. Kapitel: Prüfungskatalog	82
-----------------------------------	----

2. Teil: Indonesien: Einführung und vertikale Staatsorganisation	85
---	-----------

1. Kapitel: Historische Einführung	86
--	----

2. Kapitel: rechtliche Einführung; Verfassungsgeschichte.....	140
---	-----

3. Kapitel: Verfassungsreform 2000 und ihre einfachgesetzliche Umsetzung	178
---	-----

Ausblick	225
-----------------------	------------

Anhang..... 227

I. The Constitution of the Republic of Indonesia, 1945..... 227

**II. The Constitution of the Rep. of the United States of
Indonesia, 1949 241**

**III. The Provisional Constitution of the Republic of
Indonesia, 1950 271**

IV. First Amendment der 45er Verfassung..... 291

V. Second Amendment der 45er Verfassung..... 293

VI. Gesetz Nr. 22 (1999), UU 22/99..... 299

VII. Gesetz Nr. 5 (1974) / UU 5/74..... 345

VIII. Regierungsverordnung Nr. 20 (2001) / PP 20/2001 389

Inhaltsverzeichnis

Seite

Vorwort	V
Inhaltsübersicht.....	VII
Abkürzungsverzeichnis	XV

Einleitung 1

1. Teil: Merkmale des staatsrechtlichen Föderalismus 5

1. Kapitel: Begriff des Föderalismus im Allgemeinen5

2. Kapitel: Staatstrukturmodelle9

2.1 Intergouvernementale Zusammenarbeit	11
2.2 Internationale Organisationen.....	12
2.3 Staatenbund.....	15
2.4 Bundesstaat	17
2.4.1 Merkmale	18
2.4.2 Deutschland als Beispiel	21
2.4.2.1 Gliedstaatenqualität	22
2.4.2.1.1 Originäre Staatsgewalt der Länder	24
2.4.2.1.2 Selbstverwaltungskörperschaften	29
2.4.2.2 Kein Austrittsrecht für Gliedstaaten	30
2.4.2.3 Kompetenzverteilung	31
2.4.2.4 Interdependenz zwischen den staatlichen Ebenen	37
2.4.2.4.1 Einflussmöglichkeiten der Gebietskörperschaften auf den Gesamtstaat.....	38
2.4.2.4.2 Einflussmöglichkeiten des Gesamtstaates auf die Gebietskörperschaften	41
2.4.2.4.3 weitere Interdependenzen	43
2.4.2.4.3.1 Kooperation.....	44
2.4.2.4.3.2 Finanzverteilung	46

1. Stufe: Vertikaler Ertragsausgleich	48
2. Stufe: Horizontaler Ertragsausgleich	49
3. Stufe: Horizontaler Finanzausgleich	50
4. Stufe: Bundesergänzungszuweisungen	50
5. Stufe: Sonderzuweisungen des Bundes	51
2.4.2.5 Verfassungsänderung	52
2.4.2.6 Verfassungsgerichtsbarkeit	54
2.4.2.6.1 Organ mit föderaler Entscheidungskompetenz	55
2.4.2.6.2 Rechtsgrundlage der Gerichtsbarkeit	57
2.5 Einheitsstaat	57
2.5.1 Merkmale	58
2.5.2 Frankreich als Beispiel	61
2.5.2.1 Eine originäre Staatsgewalt	62
2.5.2.2 Dezentrale und Dekonzentrierte Staatsgewalt	64
2.5.2.2.1 Gemeinde (la commune)	66
2.5.2.2.2 Département	68
2.5.2.2.3 Die Region (La Région)	71
2.5.2.2.4 Der Status Korsikas	73
2.5.2.2.5 Die Zentralverwaltung	78
2.5.2.2.6 Finanzen	80

3. Kapitel: Prüfungskatalog82

2. Teil: Indonesien: Einführung und vertikale Staatsorganisation 85

1. Kapitel: Historische Einführung86

1.1 Präkolonialzeit	87
1.2 Kolonialherrschaft	89
1.3 Die japanische Okkupation (1942-1945)	96
1.4 Der Indonesische Unabhängigkeitskampf (1945-1949)	97
1.5 Von den „Vereinigten Staaten v. Indonesien“ zur „Rep. Indonesien“ (1949-1957)	104
1.6 Sukarnos „gelenkte Demokratie“ (1957-1965)	108

1.7	Putsch und Reaktion: Der 01. Oktober 1965 und seine Folgen.....	112
1.8	Suhartos „Neue Ordnung“ – die <i>orde baru</i> (1966-1998)	117
1.8.1	Die Anfänge der „Neuen Ordnung“	117
1.8.2	Die Annexion Ost-Timors	121
1.8.3	Die Stützen der <i>orde baru</i>	123
1.8.4	Das Ende der <i>orde baru</i>	125
1.9	1998: Eine neue Ära beginnt	130
1.9.1	Habibies Präsidentschaft.....	130
1.9.2	Wahids Präsidentschaft	135
1.9.3	Megawatis Präsidentschaft.....	139

2. Kapitel: rechtliche Einführung; Verfassungsgeschichte140

2.1	Die Verfassung von 1945 (UUD '45)	140
2.1.1	Einleitung.....	140
2.1.2	Rechtlicher Inhalt der Verfassung von 1945 (UUD '45)	144
2.1.2.1	Staatsform und Staatsstrukturmodell.....	144
2.1.2.2	Staatsorgane und ihre Organisation.....	145
2.1.2.2.1	Der Volkskongress (MPR).....	145
2.1.2.2.2	Das Abgeordnetenhaus (DPR).....	147
2.1.2.2.3	Die Regierung: Der Präsident und Seine Minister.....	148
2.1.2.2.4	Oberster Gerichtshof (MA), Rechnungshof (BPK) und Beratungsrat (DPA)	149
2.2	Die Verfassung von 1949 (UUD '49)	150
2.2.1	Einleitung.....	150
2.2.2	Rechtlicher Inhalt der Verfassung von 1949 (UUD'49)	154
2.2.2.1	Staatsform und Staatsstrukturmodell.....	154
2.2.2.1.1	Staatsrechtliche Qualität der Gebietskörperschaften	154
2.2.2.1.1.1	Negaras	155
2.2.2.1.1.2	Autonome Verfassungseinheiten.....	156
2.2.2.1.1.3	„Andere Territorien“	158
2.2.2.1.2	Weitere bundesstaatliche Elemente	158
2.2.2.1.2.1	Homogenitätsklausel.....	158

2.2.2.1.2.2	Kompetenzverteilung.....	159
2.2.2.1.2.3	Bundeshilfe	159
2.2.2.1.2.4	Finanzverteilung	159
2.2.2.1.2.5	Föderal besetzte zweite Parlamentskammer ..	160
2.2.2.2	Staatsorgane und ihre Organisation.....	160
2.2.2.2.1	Die Regierung: Präsident und Minister	161
2.2.2.2.2	Der Senat	162
2.2.2.2.3	Das Abgeordnetenhaus	163
2.2.2.2.4	Der Höchste Gerichtshof und Rechnungshof.....	163
2.2.2.3	Menschenrechtskatalog	164
2.3	Die Verfassung von 1950 (UUDS '50)	164
2.3.1	Einleitung.....	165
2.3.2	Rechtlicher Inhalt der Verfassung von 1950 (UUDS '50).....	168
2.3.2.1	Staatsform und Staatsstrukturmodell.....	168
2.3.2.2	Staatsorgane und ihre Organisation.....	169
2.3.2.2.1	Die Regierung.....	169
2.3.2.2.2	Das Parlament.....	171
2.3.2.2.3	Oberster Gerichtshof und Rechnungshof	172
2.3.2.2.4	Menschenrechtskatalog	172
2.4	05. Juli 1959: UUD'45 tritt wieder in Kraft	173
2.5	Reformen der UUD'45	176
3. Kapitel: Verfassungsreform 2000 und ihre einfachgesetzliche Umsetzung.....		178
3.1	Artikel 18 UUD'45 alter Fassung und Gesetz Nr. 5 (1974)	178
3.1.1	Einleitung.....	178
3.1.2	Prüfungskriterien der Allgemeinen Staatslehre	181
3.1.2.1	Staatsrechtliche Qualität der Gebietskörperschaften.....	182
3.1.2.2	Verhältnis der vertikalen staatlichen Ebenen zueinander	184
3.1.2.2.1	Kompetenzverteilung.....	184
3.1.2.2.2	Formen der Staatsaufsicht.....	186
3.1.2.2.3	Weitere Interdependenzen	188

3.2	Artikel 18, 18A und 18B UUD'45 in Verbindung mit Gesetz Nr. 22 (1999).....	190
3.2.1	Einleitung.....	190
3.2.2	Prüfungskriterien der allgemeinen Staatslehre	193
3.2.2.1	Staatsrechtliche Qualität der Gebietskörperschaften.....	193
3.2.2.1.1	Die Regionen: Provinzen (<i>propinsi</i>), Regentschaften (<i>kabupaten</i>) und Städte (<i>kota</i>).....	194
3.2.2.1.1.1	Aufbau und Struktur	194
3.2.2.1.1.2	Kompetenzen	196
3.2.2.1.2	Die Dörfer (<i>desa</i>).....	200
3.2.2.2	Interdependenzen.....	204
3.2.2.2.1	Einfluss der Gebietskörperschaften auf den Gesamt- bzw. Zentralstaat	204
3.2.2.2.2	Einfluss des Gesamt- bzw. Zentralstaats auf die Gebietskörperschaften	206
3.2.2.2.2.1	Aufsichtskompetenzen.....	206
	→ Repressive Aufsicht.....	208
	→ Funktionale Aufsicht	209
	→ Legislative Aufsicht.....	210
	→ Volksaufsicht	210
3.2.2.2.2.2	Regional gewählte Vertretungskörper (DPRD)	211
3.2.2.2.2.3	Wahl des Regionalhauptmanns (<i>kepalah daerah</i>).....	212
3.2.2.2.3	Anderweitige Interdependenzen	215
3.2.2.2.3.1	Kooperation.....	215
3.2.2.2.3.2	Finanzen	216
3.2.2.3	Verfassungsänderung.....	218
3.2.2.4	Verfassungsgerichtsbarkeit.....	219
3.2.2.4.1	Organ mit föderaler Entscheidungskompetenz.....	220
3.2.2.4.2	Rechtsgrundlage der Gerichtsbarkeit	220
3.2.2.5	Ergebnis.....	221
	Ausblick.....	225

Anhang.....	227
I. The Constitution of the Republic of Indonesia, 1945.....	227
II. The Constitution of the Rep. of the United States of Indonesia, 1949	241
III. The Provisional Constitution of the Republic of Indonesia, 1950	271
IV. First Amendment der 45er Verfassung.....	291
V. Second Amendment der 45er Verfassung.....	293
VI. Gesetz Nr. 22 (1999), UU 22/99.....	299
VII. Gesetz Nr. 5 (1974) / UU 5/74.....	345
VIII. Regierungsverordnung Nr. 20 (2001) / PP 20/2001	389
 Literaturverzeichnis	 399

Abkürzungsverzeichnis

a.A.	anderer Auffassung
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts
APLPJ	Asian-Pacific Law & Policy Journal
AV	Autonome Verfassungseinheiten
BayVBl	Bayerische Verwaltungsblätter
BGBI	Bundesgesetzblatt
Bd.	Band
BFO	Bijeenkomst van Federaal Overleg (niedl.), föderal besetztes Organ
BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
BPK	badan pemeriksa keuangan (ind.), Rechnungshof
BRD	Bundesrepublik Deutschland
BV	Schweizer Bundesverfassung
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Sammlung der Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BVerfGG	Bundesverfassungsgerichtsgesetz
BVerwGE	Sammlung der Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts
ca.	circa
CGCT	Code des Collectivités territoriales
CIA	Central Intelligence Agency
ders.	derselbe
d.h.	das heißt
DM	Deutsche Mark
DOM	Départements d'outre-mer
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung
DPA	Dewan pertimbangan agung (ind.), Beratungsgremium
DPR	pewan perwakilan rakyat (ind.), Abgeordnetenhaus
DPRD	pewan perwakilan rakyat daerah (ind.), regionales Abgeordnetenhaus
DVBl	Deutsches Verwaltungsblatt
ebd.	ebenda
EG	Europäische Gemeinschaft
ENA	École Nationale d'Administration
EU	Europäische Union

EuR	Europarecht
EvStL	Evangelisches Staatslexikon
f./ff.	folgende Seite(n)
FAG	Finanzausgleichsgesetz
FAZ	Frankfurter Allgemeine Zeitung
FDP	Freie Demokratische Partei
FLNC	Front de libération nationale de la Corse
Fn.	Fußnote
Fretelin	Frente Revolucionára do Timor Leste Independente (portugiesisch), Revolutionäre Front für ein unab- hängiges Ost-Timor
FS	Festschrift
GAM	gerakan aceh merdeka (ind.), Bewegung freies Aceh
GBHN	garis-garis besar haluan negara (ind.), allgemeine Staatsrichtlinien mit Verfassungsrang
GS	Gedenkschrift/Gedächtnisschrift
GG	Grundgesetz
GO	Gemeindeordnung
GOLKAR	golong karya (ind.), funktionale Gruppen (als Partei)
GTZ	Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit
GVG	Gerichtsverfassungsgesetz
ha	Hektar
HbdStR	Handbuch des deutschen Staatsrechts
Hrsg.	Herausgeber
ind.	indonesisch
i.S.	im Sinne
i.S.d.	im Sinne des/der
i.S.v.	im Sinne von
i.V.m.	in Verbindung mit
IWF	Internationaler Währungsfonds
Jura	Juristische Ausbildung
JuS	Juristische Schulung
JZ	Juristenzeitung
KEPPRES	keputusan presiden (ind.), Präsidentenerlass
KKN	korupsi, kolusi, nepotisme (ind.), Korruption, Kollu- sion und Nepotismus
km	Kilometer
km ²	Quadratkilometer
KNIP	komite nasional indonesia pusat (ind.), Zentrales Nationalkomitee Indonesiens
KrO	Kreisordnung

KuK	Kaiser und König
lat.	Latein
lit.	Litera
LPND	lembaga pemerintah non departemen (ind.), nicht-ministerielle Behörden
MA	Mahkamah agung (ind.), Oberster Gerichtshof
MPR	madjelis permusyawaratan rakjat (ind.), Volkskongress
MPRS	madjelis permusyawaratan rakjat sementara (ind.), vorläufiger Volkskongress
m.w.N.	mit weiteren Nachweisen
NATO	North Atlantic Treaty Organization
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
Nr.	Nummer
NRW	Nordrhein-Westfalen
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
OAS	Organization of American States
OAU	Organization of African Unity
OECD	Organization for Economic Cooperation and Development
OSZE	Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
PDI	panitia demokrasi indonesia(ind.), Demokratische Partei Indonesiens
PDI-P	panitia demokrasi indonesia perjuangan (ind.), Abspaltung der Demokratischen Partei Indonesiens
PKI	partai komunis indonesia (ind.), Kommunistische Partei Indonesiens
PNI	partai nasional indonesia (ind.), Nationale Partei Indonesiens
PP	peraturan pemerintah (ind.), Regierungsverordnung
PPKI	panitia persiapan kemerdekaan indonesia (ind.), von den Japanern eingesetztes Verfassungskomitee
PPP	partai persatuan pembangunan (ind.), Vereinigte Entwicklungspartei
Rn.	Randnummer
s.	siehe
S.	Satz, Seite
SfDM	Support for Decentralisation Measures
s.o.	siehe oben
SOAa	Südostasien aktuell

sog.	sogenannte(n)
Sp.	Spalte
SPD	Sozialdemokratische Parte Deutschland
s.u.	siehe unten
SZ	Süddeutsche Zeitung
TOM	Territoires d'outre-mer
u.a.	unter anderem / unter anderen
UDT	Tiimorese Democratic Union
UNESCO	Scientific and Cultural Organization
UNO	United Nations Organization
USA	United States of America
UU	undang undang (ind.), Gesetze
UUD	undang undang dasar (ind.), Verfassung
UUDS	undang undang dasar sementara (ind.), Übergangs- verfassung
v.	von
vgl.	vergleiche
VOC	Vereenigde Oost-Indische Compagnie
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz
WRV	Weimarer Reichsverfassung
WTO	World Trade Organisation
WVK	Wiener Vertragsrechtskonvention
WVKIO	Wiener Konvention (Übereinkommen) über das Recht der Verträge zwischen Staaten und Internatio- nalen Organisationen oder zwischen Internationalen Organisationen
ZaöRV	Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht
z.B.	zum Beispiel

Einleitung

Bricht Indonesien auseinander ?

So oder ähnlich könnte die Überschrift eines Artikels einer Tageszeitung schon seit Mai 1998 bis heute, Anfang 2002 und wohl auch darüber hinaus lauten.

Indonesien, mit 225 Millionen Einwohnern nach China, Indien und den USA der bevölkerungsreichste Staat der Erde,² befindet sich nach dem im Mai 1998 erzwungenen Ende des pseudo-demokratischen Regimes unter General Suharto im Übergang zu einer neuen Ära. Wohin die neue Zeit das Land führen wird, ist auf absehbare Zeit noch ungewiss.

Mit knapp 2 Millionen Quadratkilometern Land- und annähernd 8 Millionen Quadratkilometern Wasserfläche, die zusammen 5.100 km von West nach Ost und über 1.880 km von Nord nach Süd messen, birgt Indonesien eine unglaubliche Vielfalt sowohl in kultureller als auch in ethnischer, religiöser, historischer und politischer Hinsicht.³ Indonesien erstreckt sich als größtes Inselarchipel der Erde über die fünf Hauptinseln Sumatra (474.000 km²), Kalimantan (539.000 km²), Sulawesi (189.000 km²), Java (132.000 km²) und Papua⁴ (421.000 km²).⁵ Die drei größten Inseln gehören dabei zu den

2 Wobei Indonesien an den USA mit ca. 275 Millionen Einwohnern bei einer gleichbleibenden Geburtenrate (22,6 auf 1000 Einwohner oder durchschnittlich 2,61 Kinder pro Frau in 2000) in schätzungsweise 15 Jahren auf Platz 3 vorbeiziehen wird. Siehe die Informationsseiten des amerikanischen Bundesbehörde CIA (Central Intelligence Agency) <http://www.cia.gov/cia/publications/factbook/geos/id.html#Govt>, abgerufen am 12. April 2001.

3 Die größten ethnischen Gruppen sind: Javaner 45%, Sundanesen 14%, Maduresen (Insel nordöstlich vor Java gelegen) 7.5%, Malaien 7.5% und andere 26% (Hunderte verschiedener Ethnien).

Die religiöse Vielfalt verteilt sich wie folgt: Muslime 88%, Protestanten 5%, Katholiken 3%, Hindus 2%, Buddhisten 1%, andere 1% (Angehörige von Naturreligionen). Siehe <http://www.cia.gov/cia/publications/factbook/geos/id.html#Govt>, abgerufen am 12. April 2001.

4 Ehemals Irian Jaya (= Westirien).

5 Deutschland hat dagegen 357.000 km², siehe <http://www.statistik-bund.de/jahrbuch/jahrta1.htm>, 23. März 2001.

fünf größten der Welt.⁶ Daneben umfasst das Archipel weitere kleinere Inselgruppen. Von den offiziell insgesamt 17.508 Inseln sind aber nur 6.044 bewohnt.⁷

Das Inselreich befindet sich seit nunmehr 3 ½ Jahren in einer dauerhaften Krise. Neben Menschenrechtsverletzungen, demokratischen Defiziten und der überall herrschenden Korruption bestehen tiefgreifende Meinungsverschiedenheiten über die staatsrechtliche Organisation Indonesiens. Einzelne nach Autonomie strebende Provinzen fordern ihre Unabhängigkeit und den damit verbundenen Austritt aus dem bislang bestehenden Einheitsstaat. Bestehende Sezessionsbewegungen werden aber bis heute mit militärischer Gewalt unterdrückt. Denn die strikte staatliche Einheit des Inselreiches wird von der indonesischen Regierung als unabdingbare Grundlage für die Überlebensfähigkeit Indonesiens angesehen. Jede Schwächung der bestehenden Einheit ist im Verständnis der indonesisch-javanischen Politik mit der Schwächung des gesamten Staates gleichzusetzen. Nur in der bis 1998 bestehenden staatsrechtlichen Einheit, die mit Zentralismus gleichgesetzt werden kann, sei aus historisch-politischen Gründen ein Überleben Indonesiens möglich. Folglich ist jede Art von Föderalismus als Tendenz zum Separatismus und sogar Sezessionismus und damit als Todsünde an der Überlebensfähigkeit Indonesiens anzusehen.

Um einen Ausgleich zwischen den widerstreitenden Interessen zu finden, bedarf es folglich grundlegender Reformen des indonesischen Staatsstrukturmodells. Im Einklang mit der in die Präambel der indonesischen Verfassung aufgenommenen *pancasila*⁸, die „Vielfalt in der Einheit“ beschwört, kann nur ein von allen Beteiligten getroffener Kompromiss die andauernde Krise Indonesiens beenden. Auf der einen Seite müssen die Provinzen im staatlichen Verbund Indonesiens verbleiben. Auf der anderen Seite müssen dafür den nach Autonomie strebenden Provinzen Zugeständnisse in Form von Dezentalisierungsmaßnahmen gemacht werden.

6 Kalimantan allein ist so groß wie Frankreich, vgl. Adam Schwarz, A Nation in Waiting, S. 6. Die größte Insel der Welt ist Grönland.

7 Department of Information, 1996, Indonesia – An Official Handbook, S. 7, 229 ff..

8 „*Pancasila*“ ist ein Sanskritwort und setzt sich aus den beiden Wortstämmen *Panca* (= fünf) und *Sila* (=Grundsatz) zusammen. Die fünf Grundsätze lauten Glaube an den einen allmächtigen Gott, Humanismus und Gerechtigkeit, die Einheit Indonesiens, Demokratie im Sinne allseitiger Zustimmung (*mufakat*) nach allgemeiner Diskussion (*musyawarah*) und soziale Gerechtigkeit. Magnis-Suseno, Neue Schwingen für Garuda, S. 38. Zur *pancasila* siehe unten in Teil 2, 1.8.1 und Ramage, Politics in Indonesia, S. 10 ff. („*The birth of pancasila as basis of the State: 1945-1965*“).

1999 wurde unter der Präsidentschaft Bacharuddin Yussuf Habibies das indonesische Innenministerium, dem *Departemen Dalam Negri*, zur Entschärfung des genannten Problemkreises damit beauftragt, ein neues Gesetz in Verbindung mit einer Verfassungsänderung, die ein Jahr später erfolgen sollte, zu entwerfen.⁹ Damit sollte ein Ausgleich zwischen den nach Autonomie strebenden Provinzen und dem politisch-historisch begründeten Zwang zu unitarischen Strukturen gefunden werden.¹⁰ Dieses Gesetz wurde noch im selben Jahr als Gesetz Nr. 22 (1999) bezüglich „Regionaler Autonomie“ vom indonesischen Repräsentantenhaus (DPR) verabschiedet. Implementiert wurde das Gesetz hingegen erst im Februar 2001. Inwieweit das Gesetz Nr. 22 (1999) wirklich umgesetzt und ob es von den Regionen angenommen wird, sowie die nach Autonomie strebenden Gebiete befriedet, bleibt abzuwarten. Indonesien bleibt diesbezüglich eine „Nation im Wartestand“¹¹.

Auf zentralstaatlicher Ebene lehnen aber viele Stimmen das von Gesetz Nr. 22 (1999) reformierte Staatsstrukturmodell Indonesiens als „zu föderal“ ab. Durch die breit angelegte Delegation staatsrechtlicher Kompetenzen an untere Verwaltungsebenen würden die föderalen Gefahren des Sezessionismus grundsätzlich verstärkt. Abdurrahman Wahid, Indonesiens Präsident von 1999 bis 2001, fasste die Malaise der vorliegenden Reformen wie folgt zusammen: „Wir installieren Föderalismus, aber nennen es nicht so“¹². Alles andere würde seiner Meinung nach die Ablehnung der Reformen auf einer der beiden Seiten hervorrufen.

Staatsrechtlich besteht somit noch ein großes Bedürfnis nach Klärung der durch Gesetz Nr. 22 (1999) und der Verfassungsänderung reformierten staatsorganisationsrechtlichen Strukturen. Verwandeln diese neuen Strukturen Indonesien in ein grundsätzlich föderales Staatsstrukturmodell? Ziel der Arbeit soll somit sein, die diffusen Vorwürfe an das reformierte Staatsstrukturmodell Indonesiens staatsrechtlich zu untersuchen und es nach Kriterien der Allgemeinen Staatslehre einem konkreten Strukturmodell zu zuordnen.

9 Zum zeitlichen Ablauf der Gesetzgebung siehe Teil 2, 3.2.

10 Warum eine solche Thematik, die staatsorganisatorische Dinge betrifft einfachgesetzlich und nicht, wie in anderen Demokratien auf Verfassungsebene geregelt wird, soll später im Rahmen des 2. Teils behandelt werden.

11 Adam Schwarz, *A Nation in Waiting*.

12 „*Indonesia can adopt federal system: Gus Dur*“, *Indonesian Observer* vom 01.12.1999, S. 3. Weitere Nachweise über die Ambivalenz des Reizwortes Föderalismus in Indonesien in „*Vicepresident warns against federalism call*“, *Indonesian Observer* vom 17.07.2000, S. 5.; „*Megawati against federal state system*“, *The Jakarta Post* vom 17.07.2000, S. 2; „*Amien says federale state remains a viable option*“, *The Jakarta Post* vom 18.11.1999, S. 3.

In einem ersten Teil der Arbeit müssen dafür zunächst föderal-unitarische Abgrenzungskriterien allgemein anerkannter Staatsstrukturmodelle aus der Allgemeinen Staatslehre zusammengestellt werden. An Hand dieser Abgrenzungskriterien soll im zweiten Teil der Arbeit das reformierte indonesische Staatsstrukturmodell nach den zusammengestellten Abgrenzungskriterien der Allgemeinen Staatslehre einem der klassischen Staatsstrukturmodelle zugeordnet werden. Erst danach kann abschließend beantwortet werden, ob die geäußerte Kritik an den Reformen rechtswissenschaftlich haltbar ist.

Dabei ist zu berücksichtigen, dass wegen der in Indonesien noch vorherrschenden fließenden und teilweise sogar instabilen politischen Umstände die Reformen der Staatsstruktur weder gefestigt noch dezentral gänzlich umgesetzt wurden. Damit kann der Autor auch nur eine abstrakte Untersuchung dessen leisten, was in Jakarta normiert wurde.

1. Teil:

Merkmale des staatsrechtlichen Föderalismus

Der erste Teil ist in drei Kapitel unterteilt. Zunächst sollen in Kapitel eins Föderalismus definiert und dessen staatsorganisationsrechtliche Voraussetzungen herausgearbeitet werden. Das zweite Kapitel untersucht die klassischen Staatsstrukturmodelle der Allgemeinen Staatslehre. Dabei muss berücksichtigt werden, dass die Allgemeine Staatslehre keine allumfassenden Definitionen aller Staatsstrukturmodelle bieten kann. Jede Staatsstruktur ist mehr oder weniger ein Einzelfall und untrennbar mit den lokal vorliegenden Voraussetzungen verbunden. Trotzdem werden in Kapitel zwei staatsrechtlich gemeinsame, übergeordnete Merkmale herausgearbeitet, die allgemein anerkannte, grundsätzliche Unterschiede der Staatsstrukturmodelle auf der „fließenden Skala zwischen Föderalismus und Unitarismus“¹³ definieren. Zur Verdeutlichung der abstrakt gewonnenen Erkenntnisse sollen für die Strukturmodelle des Bundesstaates Deutschland und des Einheitsstaates Frankreich angeführt und verglichen werden. Deutschland und Frankreich wurden gewählt, um klassische, allgemein anerkannte Beispiele der beiden Modelle zu konkretisieren, denen Indonesien nach den Reformen zugeordnet werden könnte. Ziel des ersten Teils ist der dann im dritten Kapitel zusammengestellte Prüfungskatalog, mit den aus der Allgemeinen Staatslehre abgeleiteten Abgrenzungsmerkmalen.

1. Kapitel: Begriff des Föderalismus im Allgemeinen

Will man den Begriff des „Föderalismus“¹⁴ definieren, trifft man zunächst auf eine „unendliche Vielfalt“¹⁵, sowohl an Deutungsversuchen¹⁶ als auch an Anwendungsgebieten¹⁷. Alle Theorien¹⁸ des Föderalismus betonen aber die

13 Kelsen, Allgemeine Staatslehre, S. 207.

14 Von „foedus“ (lat.): der Bund, das Bündnis.

15 Gelegentlich wird in der Literatur sogar vertreten, auf eine Definition des Föderalismus gänzlich zu verzichten, vgl. Nachweise bei Stern, Staatsrecht, Bd. I, § 19 II 4, Fn 98.

16 Eine grundlegende Untersuchung zählte nicht weniger als 255 verschiedene erweiterte Föderalismusbegriffe, vgl. Frenkel, Föderalismus und Bundesstaat, Bd. I, S. 113.

17 Für die Vielfalt des Begriffsinhaltes „Föderalismus“ (z.B. gesellschaftsphilosophisch, soziologisch, ökonomisch) vgl. Deuerlein, Föderalismus; Maier, AöR 115 (1991), 213

„geistige Vielfältigkeit innerhalb eines gemeinsamen Großen und Ganzen“ als das Hauptmerkmal des Begriffs. Nach der „Philosophie des Föderalismus“¹⁹ ist der Bestand desselben als Ordnungsprinzip durch die Vielfalt menschlicher Existenz und Tätigkeit sogar notwendig.²⁰ Föderalismus ist somit als ein politisches Ordnungsprinzip zu verstehen,²¹ das den Zusammenschluss der Vielfalt von mehr oder weniger selbständigen Gliedern zu einem übergeordneten Ganzen begründet und die einzelnen Glieder vor dem Aufgehen im Ganzen und damit auch das Ganze vor dem Verlust der Vielfalt bewahren will.²²

Das Verständnis des Föderalismus als Ordnungsprinzip ist eng mit den Begriffen des Unitarismus²³ und der Subsidiarität²⁴ verbunden. Unitarismus gilt als das ordnungspolitische Gegenstück zum Föderalismus. Im Gegensatz zum Föderalismus legt der Unitarismus den Fokus aller bestehenden Kompetenzen auf die oberste ordnungspolitische Ebene. Die Eigenständigkeit der einzelnen Glieder wird dabei geschwächt oder sogar aufgehoben. Auf Grund seines zentripetalen²⁵ Charakter ist Unitarismus mit Zentralismus gleichzusetzen.

Das Prinzip der Subsidiarität²⁶ verlangt hingegen eine Primärzuständigkeit der jeweils kleineren bzw. kleinstmöglichen Einheit.²⁷ Nur so kann diese

ff.; Kimminich, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), HbdStR Bd. I, § 26 Rn. 3 f.; Friedrich, Nationaler und internationaler Föderalismus in Theorie und Praxis, Politische Vierteljahresschrift 5 (1964), S. 154 ff.; speziell zur Ökonomischen Theorie des Föderalismus und seine Bedeutung bzw. seine Anforderung an den schweizer Bundesstaat bei Frey, in: Politikverflechtung im föderativen Staat, Hesse (Hrsg.), S. 101 (104 ff.) m.w.N..

18 Vgl. die Theorien von Georg Waitz, Constantin Frantz, Pierre-Joseph Proudhon, Georg Meier, Paul Laband, Georg Jellinek, Fritz Fleiner und Hans Kelsen.

19 Vgl. Deuerlein, Föderalismus, Dennewitz, Föderalismus, S. 15, 21.

20 Kimminich, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), HbdStR Bd. I, § 26 Rn. 3 f..

21 Oberreuter, Föderalismus, in: Staatslexikon, Sp. 632 (633); Herzog, Föderalismus, in: EvStL, Bd. I, Sp. 913 (914); Hesse, Bundesstaat, in: Staatslexikon, Bd. I, Sp. 317 (318); Hain, Die Grundsätze des GG, S. 395.

22 Beyerle, FS für Porsch, S. 128.

23 Isensee, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), HbdStR Bd. IV, § 98 Rn. 4.

24 „Das Subsidiaritätsprinzip geht als zentraler Bestandteil in dem umfassenden und allgemeineren Föderalismusprinzip auf, ...“, so z.B. Kahl, AöR 118, 414 (416). „Subsidiarität ist (...) eng mit Föderalismus- und Dezentralisierungsvorstellungen verbunden.“ Waschkuhn, Was ist Subsidiarität? Ein sozialphilosophisches Ordnungsprinzip: Von Thomas von Aquin bis zur „Civil Society“, S. 9.

25 Lat. „centrum“ und „petere“: nach der Mitte streben.

26 In seinen Wurzeln geht das Subsidiaritätsprinzip bis auf Aristoteles und Thomas von Aquin zurück. Seine noch heute nachwirkende Ausprägung erfuhr es durch die Umschreibung in der Sozialzyklika „Quadragesimo anno“ von Papst Pius XI. aus dem

ihre Eigenständigkeit im Gesamten und die Vielfältigkeit im Rahmen eines föderalen Ordnungssystems bewahren.

Nach dieser ersten Annäherung an den Begriff des Föderalismus als Zusammenschluss der Vielfalt, bleibt noch der konkret staatsrechtliche Bezug für einzelne Staatsstrukturmodelle fraglich. Der staatsrechtliche Föderalismus bezieht sich allein auf die vertikale Organisationsstruktur eines Staates. Im Gegensatz zu einem unitarischen Staatsaufbau, setzt die föderale Staatsorganisation die Existenz „souveräner“²⁸ gesellschaftlicher Einheiten voraus. Diese bilden eine nicht im hierarchischen Sinne zu verstehende höhere Stufe,²⁹ die die gemeinsamen Interessen und Bedürfnisse aller Einheiten gegenüber anderen durchsetzt.³⁰ Folglich kann jede Staatenverbindung als staatsrechtlich föderales oder föderalistisches Gebilde bezeichnet werden.³¹ Der Oberbegriff der Staatenverbindungen wird von der Allgemeinen Staatslehre dann weiter in die Staatsstrukturmodelle der intergouvernementalen Zusammenarbeit, internationalen Organisation, dem Staatenbund oder dem Bundesstaat untergliedert. Föderalismus als allgemeiner Begriff ist somit weitaus komplexer als seine für das Staatsrecht rein deskriptiv bleibende Bedeutung. Im Gesamten verfügt der Föderalismus neben strukturellen, systemartigen und normbildenden Dimension auch über soziokulturelle und anthropologische Dimensionen.³² Es käme also einer Sinnentleerung gleich, Föderalismus isoliert rein staatsrechtlich zu definieren und ihn verfassungsrechtlichen Strukturprinzipen gleichzusetzen.³³ Trotzdem soll der Födera-

Jahre 1931, Pernthaler, Allgemeine Staatslehre und Verfassungslehre, § 84, S. 290. Vgl. zu den theologischen, philosophischen und historischen Hintergründen für eine umfassende rechtswissenschaftliche Auslegung des Subsidiaritätsprinzips Waschkuhn, Was ist Subsidiarität ? Ein sozialphilosophisches Ordnungsprinzip: Von Thomas von Aquin bis zur „Civil Society“; Bull, Die Staatsaufgaben nach dem GG, S. 190 ff.; Herzog, Subsidiarität, in: EvStL, Bd. I, Sp. 3564 ff.; Hollerbach, Subsidiarität, in: Staatslexikon, Bd. V, Sp. 389 f. und Isensee, Subsidiaritätsprinzip und Verfassungsrecht, insbesondere S. 18-71.

27 So definiert auch von Blumenwitz, Das Subsidiaritätsprinzip und die Stellung der Länder und Regionen in der EU, S. 1; Stern, Staatsrecht, Bd. I, § 19 II 4.

28 Zur Problematik der Souveränität in föderalen Staatsstrukturmodellen später mehr unter Teil 1, 3.4.2.

29 Graf Vitzthum, AöR 115, 281 (282).

30 Csikós, Begriff und Idee des Föderalismus, S. 13.

31 Nawiasky, Zum Begriff des Föderalismus, in: Schweizer Rundschau, Bd. 45 (1946), S. 798 ff..

32 Novy, Die lebensweltliche Dimension des Föderalismus, S. 23 (27).

33 So auch Armbruster, Föderalismus, in: Staatslexikon, Bd. III, Sp. 385; Pernthaler, Allgemeine Staatslehre und Verfassungslehre, § 84 (S. 289).

lismus für die vorliegende Arbeit bewusst auf seinen rechtlich, deskriptiven Bereich reduziert und nur dafür weiter definiert werden.

In der deutschen Staatsrechtsliteratur wird der staatsrechtliche Föderalismus häufig mit dem „Bundesstaat“ gleichgesetzt.³⁴ Die bundesstaatliche Struktur der Bundesrepublik Deutschland wird dort häufig als „die föderale Struktur“ und das Bundesstaatsprinzip selbst als „das föderale Prinzip“ bezeichnet, ohne dem dogmatisch korrekten Inhalt des Föderalismus zu entsprechen. Entgegen des im deutschen Staatsrecht häufig simplifizierten Föderalismusbegriffs wurde bereits festgestellt, dass Föderalismus im staatsrechtlich-deskriptiven Sinne *alle* Staatenverbindungen umfasst.³⁵ Der Bundesstaat ist hingegen nur eine, allerdings „idealtypische“³⁶, staatsrechtliche Denkform für das Miteinander verschiedener Staaten, deren Gesamtheit wiederum Staatsqualität besitzt. Der Bundesstaat ist folglich nur eine Unterform der staatsrechtlich reduzierten Kategorie des Föderalismus, die beiden Begriffe sind folglich nicht gleichzusetzen.³⁷ Föderalismus bleibt im staatsrechtlichen Verständnis ein vertikal strukturiertes, staatliches Ordnungsprinzip; Bundesstaat oder „föderatives/föderales Prinzip“ meinen hingegen die staatsrechtliche Struktur eines konkreten, z.B. des deutschen, Staatsgebildes.³⁸

Wenn der Reform des indonesischen Staatsstrukturmodells die Schaffung „eines Föderalismus“ vorgeworfen wird,³⁹ kann dies staatsrechtlich nur im Rahmen der bestehenden Modelle der Allgemeinen Staatslehre überprüft

34 So z.B. Degenhart, Staatsrecht I, Sachregister: „Föderalismus s. Bundesstaat“; oder Isensee/Kirchhoff, HbdStR Bd. IV, Sachregister: „Föderalismus: Siehe auch Bundestaatlichkeit“.

35 Siehe oben und Scheuner, DÖV 1962, 641 (642).

36 Der Bundesstaat gilt als der „Leittyp“ des staatsrechtlichen Föderalismus. Vgl. Zippe-
lius, Allgemeine Staatslehre, § 38 I und Isensee, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), HbdStR
Bd. IV, § 98 Rn. 4.

37 Kimminich, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), HbdStR Bd. I, § 26 Rn. 1. Im angelsächsi-
schen Sprachraum und Verständnis wird dies aber vielfach gemacht. Föderalismus
(„*federalism*“) steht dort nicht als das Gegenstück zum Zentral- und Einheitsstaat,
sondern bildet auf Grund des nordamerikanischen Beispiels in den USA und deren
Geschichte vielmehr das Gegenstück zum Staatenbund (Konföderation im angelsäch-
sischen Verständnis). D.h. der Schwerpunkt der Betrachtung im angelsächsischen Ver-
ständnis ist nicht die Eigenständigkeit der Glieder in einem „föderalen“ Ordnungssys-
tem, sondern das gemeinsame Ganze, welches einen gemeinsamen Staat bilden muss.
Nach deutscher Ansicht der Allgemeinen Staatslehre kann dem nicht gefolgt werden.
Vgl. Kenntner, Justizialer Föderalismus (föderale Kompetenzzuweisungen), S. 239
ff..

38 Stern, Staatsrecht, Bd. I, § 19 II 4.

39 Vgl. Einleitung der Arbeit.

werden. Ziel des ersten Teils der Arbeit soll mithin sein, Abgrenzungskriterien zwischen grundsätzlich föderal und unitarisch geprägten Staatsstrukturmodellen der Allgemeinen Staatslehre zu erarbeiten. Damit soll dann ein Prüfungskatalog erstellt werden, der es im zweiten Teil der Arbeit erlaubt, das reformierte Staatsstrukturmodell Indonesiens nach föderalen und unitarischen Elementen zu untersuchen und es einem konkreten Modell zuordnen zu können.

2. Kapitel: Staatstrukturmodelle

Der organisationsrechtliche Aufbau eines jeden Staates ist von seinen genuin soziologischen, politischen, ethnologischen und historischen Gegebenheiten geprägt. Auf Grund dieser länderspezifischen Charakteristika, kann keine allumfassende Definition oder Theorie für abstrakte Staatsstrukturmodelle begründet werden.⁴⁰ Auf eine konsensuale Theorie oder Definition der Allgemeinen Staatslehre kann somit für die Prüfung der reformierten indonesischen Staatsorganisation nicht zurückgegriffen werden.⁴¹ Die Allgemeine Staatslehre hat aber durch vergleichende Untersuchungen bereits existierender Staatsstrukturen gemeinsame Merkmale festgestellt, die vielen Staaten gemeinsam sind und zu anderen Staatsstrukturen abgrenzen.⁴² Diese Erkenntnisse werden von der Allgemeinen Staatslehre auf eine generell-abstrakte Ebene gehoben, um aus den Vergleichen ein theoretisches Fundament für die Prüfung weiterer Staatsstrukturmodelle ableiten zu können. Dieses Fundament ist die sogenannte „fließende Föderalismuskala“. Grundlage der Skala ist der Integrationsgrad der beteiligten Einheiten zum zusammengebildeten Ganzen. Das fortlaufende Kontinuum ist auf der Föderalismuskala die Unterscheidung zwischen Unitarismus und Föderalismus, d.h. die faktisch und rechtlich erreichte Integration des Einzelnen im Gesamten. Die Intensität der Integration zeichnet sich durch Anzahl, Wichtigkeit, Dauerhaftigkeit und Durchsetzungskompetenz des Gesamten aus, wodurch letztlich der Integrationsgrad bestimmt werden kann.⁴³ Wegen der aus den bereits genannten Gründen vorliegenden Einzigartigkeit dieses Integra-

40 „[...] dass es bis heute keine Theorie des föderativen Systems gibt und man allenfalls auf einzelne Bausteine einer möglichen Theorie zurückgreifen kann.“ Benz, Perspektiven des Föderalismus in Deutschland, DÖV 1991, 586.

41 Isensee, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), HbdStR Bd. IV, § 98 Rn. 1.

42 Ipsen, Staatsrecht I, Rn. 446.

43 Vgl. Herzog, Allgemeine Staatslehre, S. 403 ff.; Zippelius, Allgemeine Staatslehre, § 40 I.

tionsgrades, entsteht eine fortlaufende, eben „fließende“ Skala, auf der der konkrete Integrationsgrad zu finden ist. Trotz der Einzigartigkeit werden zusammenhängende Bereiche auf der Skala einem bestimmten Staatsstrukturmodell zugeordnet. Damit entsteht eine Art Katalogisierung, mit der es möglich ist, konkrete Beispiele zu untersuchen und bestimmten Staatsstrukturmodellen zuzuordnen. In den folgenden Abschnitten sollen somit die Abgrenzungskriterien der Allgemeinen Staatslehre bezüglich der klassischen Staatsstrukturmodelle dargestellt werden. Um eine vollständige Übersicht aller Staatsstrukturmodelle der „fließenden Föderalismus skala“ leisten zu können, sollen die Modelle, die in der Gesamtform keinen eigenen Staat bilden, nur kurz, ohne vertiefendes Beispiel dargestellt werden. Denn die Reformen der indonesischen Staatsorganisation gehen keinesfalls soweit, als dass Indonesien seine Staatsqualität verlieren würde.⁴⁴ Folglich müssen nur Bundes- und Einheitsstaat mit einem Beispiel konkretisiert voneinander abgegrenzt werden. Staatenbund, internationale Organisation und intergouvernementale Zusammenarbeit sollen hingegen kurz vorweg genommen werden.⁴⁵

44 Nach der „Drei-Elementen-Lehre“ macht die Staatsqualität das sogenannte Staatsvolk, Staatgebiet und die originäre Staatsgewalt aus, vgl. nur Isensee, in: Isensee/Kirchhof, HbdStR IV, § 98 Rn. 20; Burdeau/Hamon/Troper, Droit constitutionnel, S. 86 f. oder Ipsen, Völkerrecht, § 5 Rn. 2 ff. mit weiteren Nachweisen. Begründet wurde die „Drei-Elementen-Lehre“ mit von Hans Kelsen, Allgemeine Staatslehre, S. 96 (von 1925).

45 Früher galten noch *Personal-* und *Realunion* als Staatenverbindungen und somit als eigener Typus eines Staatsstrukturmodells. Beide sind aber begrifflich mit der monarchischen Staatsform verbunden und somit heute quasi bedeutungslos.

Eine Personalunion lag vor, wenn die Thronfolge zweier (oder mehr) Staaten auf ein und dieselbe Person verwies. Historisches Beispiel ist England und Hannover, vgl. Rohloff (Hrsg.), Großbritannien und Hannover, die Zeit der Personalunion 1714-1837 oder König, Die Dynastie aus Deutschland, die hannoverschen Könige von England und ihre Heimat.

Von einer Realunion wurden gesprochen, wenn -wie bei der Personalunion- die Herrscherperson eines untergliederten oder mehrerer Staaten identisch war. Der Unterschied zur Personalunion lag darin, dass die Thronfolge nicht zufällig durch Erbfolge sondern ausschließlich durch staatsrechtlich relevantes Handeln, d.h. durch Verträge begründet wurde. Personal- und Realunion stellen danach eine besondere Form des Staatenbundes dar, vgl. Jellinek, Die Lehre von den Staatenverbindungen, S. 215. Die bekanntesten Beispiele der Realunion sind Norwegen und Schweden (1814/1815-1905) und die „KuK“-Monarchie zwischen Österreich und Ungarn (1867-1918), Herzog, Allgemeine Staatslehre, S. 399.

2.1 Intergouvernementale Zusammenarbeit

Für intergouvernementale Zusammenarbeit einigen sich eine Mehrzahl von souveränen Staaten auf einzelvertraglicher, bi- oder multilateraler Grundlage, um konkrete, eng begrenzte Interessenausgleiche zu treffen.⁴⁶

Die Rechtsgrundlage dieser Zusammenarbeit ergibt sich aus dem zwischen den Staaten geschlossenen Vertrag, ergänzt durch das allgemeine Völkerrecht, wie z.B. der Wiener Vertragsrechtskonvention. Keinesfalls verfügt die intergouvernementale Zusammenarbeit über eine eigene Rechtspersönlichkeit. Auch besteht grundsätzlich keine kooperative Zusammenarbeit in Form einer institutionellen Ordnung mit eigenständigen Organen. Zwar können auch temporär bi- und multilaterale Kommissionen gebildet werden, die konkrete Aufgabenbereiche erarbeiten. Diese zeichnen sich jedoch nicht durch eigene Administrationen oder auf unbestimmte Zeit festgelegte Strukturen aus. Der Integrationsgrad der beteiligten Staaten auf der Föderalismus-skala ist somit im Vergleich zu allen anderen Strukturmodellen am schwächsten ausgeprägt.

Beispiele intergouvernementaler Zusammenarbeit können durch rein singuläre politische Interessen zweier Staaten begründet sein, wie akademische Austauschprogramme, die auf höchster staatlicher Ebene beschlossen werden. Aber auch wirtschaftliche Abkommen zwischen zwei oder mehreren Staaten auf eng begrenztem Gebiet sind hier zu nennen.⁴⁷

Zusammenfassend lassen sich folgende allgemeine Merkmale der intergouvernementalen Zusammenarbeit festhalten:

- Zusammenschluss einer Mehrzahl von souveränen Staaten auf einzelvertraglicher Grundlage, keine Staatsqualität,
- kein Völkerrechtssubjekt, keine eigene Rechtsfähigkeit,
- grundsätzlich keine institutionelle Ordnung mit eigenständigen Organen,
- Kooperation auf eng und im voraus begrenzten Gebieten,
- Integrationsgrad nur sehr schwach ausgeprägt.

46 Zippelius, Allgemeine Staatslehre, § 40 I.

47 Als Beispiele sind hier alle erdenklichen Konventionen zu nennen, wie die Kyotoer Klimarahmenkonvention, alle Genfer-Konventionen (1. Abkommen von 1864 mit 13 Staaten, über die Schaffung gewisser Regeln, die im Krieg von den Vertragsparteien einzuhalten sind) oder Friedensverträge.

2.2 Internationale Organisationen

Auch internationale Organisationen sind durch völkerrechtliche Willenseinigung gegründete Staatenverbindungen, die aber eine feste organisatorische Struktur zur Verfolgung eines gemeinsamen Zieles schaffen und dem Völkerrecht unterstellt sind.⁴⁸ Gelegentlich findet man in den Eingangsbestimmungen solcher Verträge sogar eine Legaldefinition einer internationalen Organisation. Die angegebenen Formulierungen sind jedoch generell wenig aussagekräftig und meist nur auf den dann folgenden Vertragstext bezogen.⁴⁹

Internationale Organisationen können auch von ihren Mitgliedstaaten eine eigene Rechtspersönlichkeit und damit Völkerrechtssubjektivität verliehen bekommen.⁵⁰ Als Völkerrechtssubjekte sind internationale Organisationen dann als „Zurechnungsendsubjekte“⁵¹ nicht nur Durchgangsstationen bei der Zurechnung von Rechten und Pflichten ihrer Mitgliedstaaten, sondern selbst Träger solcher Rechte und Pflichten. Die Völkerrechtssubjektivität bedingt somit auch regelmäßig völkerrechtlicher Handlungsfähigkeit, die Organe der Organisation auf völkerrechtlicher Ebene wahrnehmen können. Ob die Völkerrechtssubjektivität aber zwingende Voraussetzung einer internationalen Organisation ist, ist umstritten. Teilweise wird das Element der eigenen

48 Busse, Die völkerrechtliche Einordnung der EU, S. 143; Dörr, EuR 1995, 334 (335). Zur detaillierteren Abgrenzung gegenüber der intergouvernementalen Zusammenarbeit ohne mitgliedschaftliche Struktur siehe Mosler, ZaöRV 22 (1962), S. 1 (6 f.). Beispiele internationaler Organisationen sind die Vereinten Nationen, die Internationale Bank für Wiederaufbau und Entwicklung, die Welthandelsorganisation (WTO), die United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO), die NATO (North Atlantic Treaty Organization) und ehemals der Warschauer Pakt. Busse spricht in „Die völkerrechtliche Einordnung der EU“, S. 141 Anm. 1 von mittlerweile 300 bestehenden internationalen Organisationen.

49 So etwa die Definition in Artikel 2 I lit. I WVK und Artikel 1 Nr. 1 I WVKIO: „zwischenstaatliche Organisationen“. Ein weiteres Beispiel findet sich in Artikel 1 des Annex IX der Seerechtskonvention der Vereinten Nationen vom 10.12.1982, BGBl. 1994 II, S. 1799 (2015): „Im Sinne des Artikels 305 und dieser Anlage bedeutet ‚Internationale Organisation‘ eine zwischenstaatliche Organisation, die von Staaten gegründet worden ist und der die Mitgliedstaaten Zuständigkeit für die durch dieses Übereinkommen geregelten Angelegenheiten übertragen haben, einschließlich der Zuständigkeit, Verträge über diese Angelegenheiten zu schließen.“

50 Zippelius, Allgemeine Staatslehre, § 40 I. Allein Staaten sind originäre Völkerrechtssubjekte, die aber weitere, von ihnen abgeleitete Rechtssubjekte schaffen können. Die Rechtspersönlichkeit kann explizit in den Vertragstext aufgenommen werden oder sie ergibt sich durch Auslegung aus dem Vertragstext. Siehe Klein, in: Bothe/Dolzer/Hailbronner/Klein/Kunig/Schröder/Graf Vitzthum, Völkerrecht, S. 305 f., Rn. 93 ff..

51 Pechstein/Koenig, Die Europäische Union, 2. Kapitel, I., 1., b), aa) (S. 29).

Rechtssubjektivität zur Abgrenzung anderer föderaler Modelle auch als ein nicht zwingendes, lediglich zusätzliches und definitorisch nicht notwendiges Merkmal bezeichnet.⁵² Danach liegt allein dann eine Internationale Organisation in Abgrenzung zur intergouvernementalen Zusammenarbeit vor, wenn eine ausreichend geprägte eigene Organisationsstruktur gebildet wurde. Messgrad ist die Anzahl und die Organisationsstruktur der gebildeten Organe. Aber nur wenn auf die rechtlichen Fragen „wer handelt, wer haftet und wem ist diese Handlung zuzurechnen“ eindeutig mit der Antwort „die Organisation“ und nicht etwa die Mitgliedstaaten geantwortet werden kann, sollte im Sinne einer möglichst klaren Abgrenzung von einer internationalen Organisation gesprochen werden.⁵³ In anderen Fällen sollte weiter von „intergouvernementaler Zusammenarbeit“ gesprochen werden, zumal kein rechtliches Erfordernis besteht, diese als internationale Organisationen qualifizieren zu müssen.⁵⁴ Der Ansatz muss somit als verfehlt angesehen werden.⁵⁵

Unstreitig müssen internationale Organisationen über eigene Organe verfügen. Bedienstete dieser Organe müssen gegenüber den Mitgliedstaaten gewisse Privilegien und Immunitäten innehaben.⁵⁶ Ohne diese wäre eine nur den Weisungen der Organisation unterworfenen Tätigkeit der Bediensteten nicht denkbar. Denn sowohl der Heimatstaat als auch der Staat, in dem die Organisation ihren Sitz hat und somit Aufenthaltsort des Bediensteten ist, könnten durch die innerstaatliche Judikative oder Exekutive versuchen, Einfluss auf die Bediensteten und somit indirekt auf die Organisation auszuüben. Solche Immunitäten und Privilegien werden zumeist in den Verträgen selbst geregelt.

52 Vgl. Dörr, EuR 1995, 334 ff.; Geiger, Grundgesetz und Völkerrecht, S. 202 f.; 9 f., Kimminich, Einführung in das Völkerrecht, S. 162; Klein, in: Bothe/Dolzer/Hailbronner/Klein/Kunig/Schröder/Graf Vitzthum, Völkerrecht, S. 305 f., Rn. 93 ff. m.w.N..

53 Pechstein/Koenig, Die Europäische Union, 2. Kapitel, I., 1., b), aa) (S. 30).

54 So kann auch nur intergouvernementale Zusammenarbeit vorliegen, obwohl sich diese als eine Organisation bezeichnet. Vgl. dazu das Beispiel der OSZE (Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa) Fastenrath, Rechtliche Bedeutung der OSZE-Dokumente, in: OSZE-Jahrbuch 1996, S. 447 (452).

55 So auch Ress, EuR 1995/Beiheft 2, 27 (32); Pechstein/Koenig, Die Europäische Union, 2. Kapitel, I., 1., b), aa) (S. 30); Seidel, EuR 1992, 125 (126); Bothe, ZaöRV 37 (1977), 122 (125); Ipsen, Völkerrecht, § 31 Rn. 40 f..

56 Ipsen, Völkerrecht, § 31 Rn. 31.

Letztlich bedürfen Regelungen der internationalen Organisationen für ihre Wirksamkeit gegenüber Individuen der einzelnen Mitgliedstaaten grundsätzlich der Umsetzung in das nationale Recht der Mitgliedstaaten.⁵⁷

Terminologisch wird für internationale Organisationen im wesentlichen zwischen drei Gruppen unterschieden:

- Internationale Friedensorganisationen⁵⁸,
- Organisationen mit sicherheitspolitischer⁵⁹ oder
- wirtschaftspolitischer⁶⁰ Zielsetzung.

Organisationen werden dagegen nicht als eigenständige Gruppe geführt.⁶¹ Daneben wird allgemein zwischen globalen bzw. universalen und nur regionalen Organisationen unterscheiden. Erstere stehen grundsätzlich allen Staaten gegenüber offen, letztere nur bestimmten, die aus geographischen Gegebenheiten definiert werden.⁶²

Folglich können als konkrete Merkmale einer internationalen Organisation festgehalten werden:

- Keine Staatsqualität,
- Eigene Rechtspersönlichkeit,
- Konstitution mindestens eines eigenen (unabhängigen) Organs,

57 Siehe Kunig, in: Kunig, in: Bothe/Dolzer/Hailbronner/Klein/Kunig/Schröder/Graf Vitzthum, Völkerrecht, S. 104 ff., Rn. 28 ff., der ab Rn. 46 ff. Beispiele einzelner Länder für die Umsetzung von Völkerrecht aufführt.

58 Z.B. UNO, OSZE, OAS und OAU.

59 Z.B. NATO, Warschauer Pakt.

60 OECD.

61 Supranationale Organisationen können in bestimmten, durch die Mitgliedstaaten vertraglich fixierten Bereichen autark Entscheidungen und Regelungen treffen, die neben den Mitgliedstaaten auch deren einzelne Bürger direkt verpflichten und berechtigen. Beispiele solcher supranationaler Organisationen sind die Europäischen Gemeinschaften, der Deutsche Zollverein von 1834, sowie die Vereinten Nationen, deren aus nur wenigen seiner Mitgliedstaaten besetzter Sicherheitsrat nach Artikel 23 ff. UN-Charta verbindliche Beschlüsse für alle Mitgliedstaaten treffen kann. Siehe Schweitzer/Hummer, Europarecht, § 11, Rn. 872.

62 Ipsen, Völkerrecht, § 31 Rn. 5.

- Eigene Bedienstete verfügen über gewisse Privilegien und Immunitäten,
- Kooperation in vertraglich vereinbarten, engbegrenzten Bereichen.

2.3 Staatenbund

Georg Jellinek bezeichnet den Staatenbund als „dauernde, auf Vereinbarung beruhende Verbindung unabhängiger Staaten zum Zweck des Schutzes des Bundesgebietes nach Außen und innerer Friedensbewahrung zwischen den verbündeten Staaten“, mit einer „dauernden Organisation zur Realisierung der Bundeszwecke“.⁶³ Ein Staatenbund ist also ein völkerrechtlicher Zusammenschluss mehrerer souveräner Staaten, die staatliche Aufgaben auf gemeinsame Organe übertragen.⁶⁴ Der Staatenbund selbst ist kein Staat, er besitzt keine Staats-, sondern nur „Vereinsgewalt“⁶⁵. Vereinsgewalt bedeutet, dass Handlungsakte des Trägers der Vereinsgewalt grundsätzlich nur dessen Mitglieder, d.h. Mitgliedstaaten, binden und somit für die Wirksamkeit für und gegen den Bürger der Transformation der jeweiligen Mitgliedstaaten bedürfen.⁶⁶ Folglich tritt auch bei ursprünglich durch den Staatenbund erlassenen Regelungen, durch den zwingend erforderlichen Transformationsakt, nur die Staatsgewalt des Mitgliedstaates dem Bürger gegenüber.⁶⁷ Jedem Mitgliedstaat verbleibt aber aus seiner ursprünglich verbliebenen Souveränität heraus das Recht, aus dem Staatenbund auszutreten. Zudem verfügt der

63 Jellinek, Allgemeine Staatslehre, S. 762.

64 Vgl. nur Kelsen, Allgemeine Staatslehre, S. 195, 207 f.; Hain, Die Grundsätze des GG, S. 396.; v. Münch, Staatsrecht, Bd. I, Rn. 482; Maurer, Staatsrecht, § 10 Rn. 7. Als Beispiele gelten die Vereinigten Staaten von Amerika von 1781 bis zum Inkrafttreten der Bundesverfassung von 1787 (der „*more perfect Union*“), die Schweiz von 1815 bis 1848, der Rheinbund von 1806 bis 1813 und der Deutsche Bund von 1815 bis 1866 oder der 2001 neu gegründete Afrikanische Bund. Teilweise wird dieser auch von Staatsrechtlern als „Konföderation“ genannt, wobei dies ein politikwissenschaftlicher Begriff ist, der hier nicht weiter verwendet werden soll. Vgl. z.B. Leclercq, Droit constitutionnel et Institutions politiques, S. 77 f..

65 Herzog, Allgemeine Staatslehre, S. 399.

66 Stern, Staatsrecht, Bd. I, § 19 I 6.

67 Zippelius, Allgemeine Staatslehre, § 40 V (am Ende), verweist auf diesen Ausnahmefall: Die durch die Pariser Kongressakte von 1856 geschaffene Donaukommission hatte auf dem nur begrenzten übertragenden Aufgabengebiet ein selbständiges Verordnungsrecht, das unmittelbar auch den einzelnen Bürger erfassen konnte.

Staatenbund grundsätzlich⁶⁸ über keine eigene Völkerrechtssubjektivität.⁶⁹ Nur die jeweiligen Mitgliedstaaten können völkerrechtlich verpflichtet werden und müssen bei Verletzungen ihrer Pflichten gegebenenfalls völkerrechtlich haften.⁷⁰

Über die genannten Merkmale hinaus bestehen nur fließende Abgrenzungskriterien gegenüber weniger unitarisch geprägten Strukturmodellen. Maßstab der Unterscheidung ist der schon oben erwähnte Integrationsgrad des Einzelnen im Gesamten. Der konkrete Integrationsgrad macht sich an der Zusammensetzung vieler einzelner Faktoren und deren Gewichtung im Einzelfall fest.⁷¹ Solche Faktoren sind quantitativer Umfang (Kumulation), Wichtigkeit (sogenannte *high politics*) und Dauerhaftigkeit der übertragenen Funktionen. Staatenbünde bündeln meist die gesamten sogenannten *high politics*, also insbesondere Verteidigung und Außenpolitik, um diese als gemeinsame Angelegenheiten den Organen des Bundes zuzuordnen.⁷² Internationale Organisationen rekrutieren dagegen ihre Mitgliedstaaten auch für andere Aufgabenfelder. Wenn sie aber Bereiche der *high politics* zusammenfassen, sind dies immer nur einzelne Bereiche, niemals sind diese bei einer internationalen Organisation akkumuliert.⁷³ Ferner ist für die beschriebene Differenzierung bei den Möglichkeiten der Durchsetzung der Entscheidungen zu unterscheiden. Bewertungsfaktoren sind hier der Organisationsgrad oder das Vorhandensein einer eigenen Gerichtsbarkeit.⁷⁴ Zudem sind aber auch nicht allein rechtliche, sondern auch tatsächliche Faktoren bei der Abgrenzung zu berücksichtigen. Das Gefühl kultureller und weltanschaulicher

68 Der Deutsche Bund von 1815 besaß als Ausnahme eigene Völkerrechtssubjektivität. Vgl. Huber, Deutsche Verfassungsgeschichte, Bd. I, S. 603.

69 Pechstein/Koenig, Die Europäische Union, 2. Kapitel, I., 1., e) (S. 45).

70 Die Europäische Union (EU) wird hingegen als Staatenverbund bezeichnet (BVerfGE 89, 155 (190)). Die Terminologie wurde vom BVerfG in seiner Maastricht-Entscheidung 1992 geprägt. Nach dem EU-Vertrag gilt die EU als „eine immer engere Union der Völker Europas“ (Artikel 1 Absatz 2 EU-Vertrag). Die Bezeichnung Staatenverbund soll den Zwittercharakter der EU zwischen Staatenbund und Bundesstaat beschreiben. Die EU liegt nach Aussage des BVerfG in der Grauzone zwischen beiden Staatsmodellen. Trotzdem wird durch diesem vom BVerfG geprägten Begriff keine im Völkerrecht oder der Allgemeinen Staatslehre anerkannte neue Typologie zu den in dieser Arbeit vorgestellten Staatsstrukturmodellen geschaffen. Folglich kann auch im Rahmen der vorliegenden Arbeit keine eigenständige Darstellung des „Staatenverbundes“ in einem eigenen Abschnitt erfolgen. Vgl. zu all dem an Stelle von vielen Herdengen, Europarecht, Rn. 84 ff. (87) m.w.N..

71 Zippelius, Allgemeine Staatslehre, § 40 V.

72 Ebd..

73 Z.B. NATO.

74 Zippelius, Allgemeine Staatslehre, § 40 V.

Zusammengehörigkeit als sogenannte Zentripetalkräfte⁷⁵, und hierzu entgegengesetzt das Maß des nationalen Selbstbehauptungswillens in den jeweiligen Mitgliedsländern als sogenannten Zentrifugalkräfte⁷⁶, beeinflussen den Integrationsgrad der Glieder im Gesamten.⁷⁷ Grundsätzlich kann auch danach unterschieden werden, ob es sich um eine nur „koordinierende“ oder weitergehende „kooperierende“ Staatenverbindung handelt. Letzteres würde eher auf einen Staatenbund hinweisen.⁷⁸

Zusammenfassend lassen sich folgende Merkmale eines Staatenbundes festhalten:

- Völkerrechtlicher Zusammenschluss mehrerer Staaten,
- Zusammenschluss besitzt keine Staatsqualität,
- Staatenbund verfügt grundsätzlich über keine Völkerrechtssubjektivität,
- Rechtssetzung des Staatenbundes bedarf grundsätzlich der Transformation durch Mitgliedsländer,
- Austritt der souveränen Einzelstaaten jederzeit möglich,
- Abgrenzung zur internationalen Organisation über fehlende Völkerrechtssubjektivität hinaus fließend.

2.4 Bundesstaat

Im Gegensatz zum Staatenbund bildet der Bundesstaat einen eigenen Staat und könnte insofern potentiell das Modell Indonesiens nach den Reformen sein. Darum soll neben den abstrakt aus der Allgemeinen Staatslehre zu ermittelnden Merkmalen des Bundesstaates, auch ein allgemein anerkanntes Beispiel an Hand dieser Merkmale untersucht werden, um für die spätere Prüfung des indonesischen Staatsstrukturmodells Vergleichsmaßstäbe zur Verfügung zu haben.

Vorab sei für den Bundesstaat noch mal betont, dass es eine allgemein gültige und anerkannte Definition des einen Bundesstaates in der Allgemeinen

75 Siehe Fn. 24.

76 Lat. „centrum“ und „fugere“: aus der Mitte/dem Zentrum fliehen, nach außen tragend.

77 Zippelius, Allgemeine Staatslehre, § 40 V.

78 Herzog, Allgemeine Staatslehre, S. 407.

Staatslehre nicht geben kann.⁷⁹ Jeder konkrete Bundesstaat ist für sich eine föderale Ausformung *sui generis* und bleibt „in Zeit und Raum verhaftet“⁸⁰. Demzufolge können nicht alle Merkmale eines Bundesstaates zwingend auf andere Staatsstrukturmodelle desselben Typs übertragen werden. Folglich kann auch diese Arbeit keinen allumfassenden, abstrakten Katalog aufstellen, der alle Merkmale jedes Bundesstaates enthielte. Sicher ist der Bundesstaat grundsätzlich unitarischer als die bereits dargestellten Strukturmodelle und föderaler als der Einheitsstaat.⁸¹ Darüber hinaus sollen zumindest einige Grundstrukturen bestimmt werden, die es erlauben, im zweiten Teil der Arbeit das indonesische Staatsstrukturmodell auf der Grundlage von Artikel 18, 18A, 18B der indonesischen Verfassung (UUD'45)⁸² und Gesetz Nr. 22 (1999) zu bestimmen und einem klassischen Strukturmodell der Allgemeinen Staatslehre zuzuordnen.

2.4.1 Merkmale

Der Bundesstaat ist eine durch Verfassung geformte staatsrechtliche Verbindung von Staaten.⁸³ Sowohl die einzelnen Glieder als auch das übergeordnete Ganze zeichnen sich durch Staatsqualität aus. Dabei ist die Staatsgewalt zwischen Glied- und Gesamtstaat inhaltlich oder organisatorisch nach Aufgabengebieten verteilt. Danach üben sowohl Gesamt- und Gliedstaaten, in

79 Vgl. nur Bethge, BayVBl 1985, S. 257 m.w.N..

80 Hesse, Grundzüge des Verfassungsrechts der BRD, § 7 Rn. 217; Stern, Staatsrecht, Bd. I, § 19 I 1. So bestehen auch im Rahmen desselben Staatsstrukturmodells des Bundesstaates leicht föderale oder unitarische Abweichungen. Die Schweiz steht zum Beispiel auf Grund der traditionell starken Stellung der Kantone (Gliedstaaten der Schweiz) als einer der am stärksten föderal ausgerichteten Bundesstaaten. So normiert gleich Artikel 3 der Schweizer Bundesverfassung (BV) eine Allzuständigkeit der Kantone. Aus Artikel 3 BV wird damit auch direkt das Subsidiaritätsprinzip zugunsten der Kantone abgeleitet. Kurze informative Übersicht der Kompetenzverteilung im Schweizer Bundesstaat bei Kenntner, Justiziabler Föderalismus (föderale Kompetenzzuweisungen), S. 181 ff. in einem eigenen Kapitel.

Ein anderes Beispiel eines Bundesstaates mit stark unitarischen Elementen ist Österreich. Dabei führen die unitarischen Elemente der Österreichischen Verfassung soweit, dass in der Literatur die Selbständigkeit der Gliedstaaten (überspitzt) als „eine ideologische Selbstdeutung der Österreichischen Verfassung und rechtlich nur relativ zutreffend“ bezeichnet wird, so in Mayer, Kurzkommentar, Artikel 2 Rn. 1.

81 Siehe nur Degenhart, Staatsrecht I, Rn. 81 ff..

82 *Undang-Undang Dasar* = Verfassung (*Undang-Undang* bedeutet Gesetze, *Dasar* in diesem Kontext Basis, „Grundgesetz“)

83 Stern, Staatsrecht, Bd. I, § 19 I 1.

den ihnen nach der Kompetenzverteilung der Verfassung zugewiesenen Aufgabengebieten, eine von der anderen staatlichen Ebene unabhängige Staatsgewalt aus.⁸⁴ Auf den problematischen Begriff der Staatssouveränität wird im glied- und gesamtstaatlichen Kontext nicht weiter eingegangen.⁸⁵

Zur Abgrenzung gegenüber dem Staatenbund wird das Element der Staatssouveränität aber weiterhin bemüht. Wenn dies völkerrechtlich im Bündnisvertrag vertraglich vorgesehen ist, können die Mitgliedstaaten eines Staatenbundes auf Grund ihrer weiter bestehenden Souveränität austreten. Gliedstaaten eines Bundesstaates haben dagegen wegen ihrer wechselseitigen Abhängigkeit zum Gesamtstaat kein Austrittsrecht.

Im Rahmen dieser wechselseitigen Abhängigkeiten müssen dem Gesamtstaat Einfluss auf die Gliedstaaten und den Gliedstaaten Mitwirkungsrechte bei der Willensbildung des Gesamtstaates eingeräumt werden.⁸⁶ Die Mitwirkung der Gliedstaaten an der Willensbildung des Gesamtstaates wird grundsätzlich durch ein besonderes föderales Organ gesichert. Wie eine solche „*federal chamber*“ besetzt wird, bleibt jedem Bundesstaat überlassen. Ob aber eine solch föderale, zweite Kammer ein unverzichtbares und somit konstitutives Element des Bundesstaates ist, ist umstritten.⁸⁷ Liegt hingegen eine föderal besetzte Kammer mit entsprechenden Mitwirkungsrechten auf gesamtstaatlicher Ebene vor, ist der bundesstaatlichen Voraussetzung der Einflussnahme durch die Gliedstaaten auf den Gesamtstaat genüge geleistet.

Als weiteres gemeinsames Merkmal aller Bundesstaaten muss eine gewisse Homogenität⁸⁸ zwischen den Verfassungen des Gesamt- und der Gliedstaaten bestehen. Nur so ist bei Wahrung der gliedstaatlichen Selbständigkeit eine gemeinsame Basis zu garantieren, auf die sich einerseits alle Staatsbürger des Gesamtstaates berufen können und andererseits eine vergleichbare

84 Degenhart, Staatsrecht I, Rn. 84.

85 Ob Glied- und Gesamtstaat über eigene unabgeleitete sog. *Souveränität* verfügen, war Gegenstand eines langen Theorienstreites, der heute als überholt gelten muss. Vgl. Stern, Staatsrecht, Bd. I, § 19 I 1 oder Kelsen, Allgemeine Staatslehre, S. 198 ff.. Zur „Staatssouveränität“ im Ganzen: Fleiner-Gerster, Allgemeine Staatslehre, § 14 ff., § 17; Bleckmann, Staatsrecht I, Rn. 863 ff.; Isensee, in: Isensee/Kirchhof, HbdStR IV, § 98 Rn. 65 ff. oder Eichenberger, FS für Huber, S. 155 (165 f.), nach dem die Staatsqualität der von Gesamt- und Gliedstaaten wegen der eingeschränkten Souveränität sich „doch mit spezifischen Zügen“ auszeichnet. Staatsgewalt ist somit ungleich Staatssouveränität. Im bundesstaatlichen Kontext wird der Begriff der *Staatssouveränität* heute allerdings nicht mehr genutzt.

86 Stern, Staatsrecht, Bd. I, § 19 I 1.

87 Hanf, Bundesstaat ohne Bundesrat, S. 25 m.w.N. auf S. 195.

88 Stern, Staatsrecht, Bd. I, § 19 I 1.

Entwicklung der einzelnen Glieder untereinander gewährleistet ist. Wenn aber durch innere oder äußere Umstände keine vergleichbare Entwicklung in allen Gliedstaaten möglich ist, verpflichtet das bundesstaatliche Gebot der Solidarstaatlichkeit die Gliedstaaten zu gegenseitiger wirtschaftlicher Unterstützung.

Zwingend für die bundesstaatliche Ordnung ist auch eine Verfassungsgerichtsbarkeit, die an Hand der verfassungsrechtlichen Regelungen des Bundesstaates die Handlungen und Rechtsakte beider staatlichen Ebenen kontrolliert und gegebenenfalls kassiert.⁸⁹ Die Verfassungsgerichtsbarkeit gewährleistet die Erhaltung des Nebeneinanders unterschiedlicher, annähernd gleichgewichtiger, politischer und staatsrechtlicher Kräfte durch die genannte Kontroll- und Kassationskompetenz. Folglich ist die Verfassungsgerichtsbarkeit eine Grundbedingung des bundesstaatlichen Staatsstrukturmodells.⁹⁰ Im Einheitsstaat kann hingegen eine Verfassungsgerichtsbarkeit bestehen, ist konstitutiv aber nicht erforderlich.⁹¹

Letztlich dürfen Änderungen der gesamtstaatlichen Verfassung nur vorgenommen werden, wenn die Gliedstaaten, zumeist über das föderale Organ auf gesamtstaatlicher Ebene, zustimmen.

89 Die Verfassungsgerichtsbarkeit muss nicht zwingend durch eine formell und institutionell eigenständige Gerichtsbarkeit ausgeübt werden. So kann die für den Bundesstaat essentiell notwendige Verfassungsgerichtsbarkeit auch durch andere Gerichte anderer Gerichtsbarkeiten ausgeübt werden, sogenannte „implizierte Verfassungsgerichtsbarkeit“, vgl. Scholz, Aus Politik und Zeitgeschichte B 37-38/2001, S. 6 (Beispiel wäre der *Supreme Court* der USA, der sowohl für die ordentliche als auch die Verfassungsgerichtsbarkeit zuständig ist). Terminologisch wird für den selben Fall auch zwischen „Einheits-“ (*Supreme Court*) und „Trennungsmodell“ (BVerfG) unterschieden, vgl. Wahl, Aus Politik und Zeitgeschichte B 37-38/2001, S. 45 (46).

90 „... die grundsätzliche Funktion der Verfassungsgerichtsbarkeit im Bundesstaat. Sie dient der Wahrung der bundesstaatlichen Ordnung. Der Schutz der wesentlichen Strukturen der Bundesstaatlichkeit durch eine Verfassungsgerichtsbarkeit ist eine bedeutsame Voraussetzung für die Effektivität des Föderalismus.“ Bethge, BayVBl 1985, S. 257.

91 Ganz fehlt eine Verfassungsgerichtsbarkeit beispielsweise in dem Einheitsstaat der Niederlande. Die niederländische Verfassung sieht keine institutionell und formell eigenständige Verfassungsgerichtsbarkeit vor und verbietet in Artikel 120 der Verfassung jedem Richter die Beurteilung der Verfassungsmäßigkeit von Gesetzen und Verträgen. Organstreitigkeiten sind zwischen den obersten Organen nur politisch auszutragen. Vgl. Wahl, Aus Politik und Zeitgeschichte B 37-38/2001, S. 45.

Damit können zusammenfassend die Wesensmerkmale aufgelistet werden, die allen Bundesstaaten gemein sind und einem Bundesstaat zu Grunde liegen müssen:

- Sowohl die Gesamtverbindung als auch deren Glieder verfügen über originäre Staatsgewalt;
- Einzelne Glieder können nicht ohne anderweitige Zustimmung austreten;
- Die Staatsgewalt ist zwischen beiden staatlichen Ebenen aufgeteilt und kann in dem vorgegeben Rahmen autonom ausgeübt werden;
- Interdependenz beider Ebenen, meist über zweite föderal besetzte Kammer auf gesamtstaatlicher Ebene garantiert;
- Homogenitätsanforderungen und wirtschaftliche Ausgleichspflicht der Glieder untereinander;
- Eine Änderung der Verfassung darf nur mit Zustimmung der Gliedstaaten vorgenommen werden;
- Eine Verfassungsgerichtsbarkeit garantiert und stützt die bundesstaatliche Ordnung mit ihren Voraussetzungen.

2.4.2 Deutschland als Beispiel

Deutschland bietet sich wegen seiner „langen föderal-bundesstaatlichen Tradition“⁹² als Beispiel an. Abgesehen von den deutschen Diktaturen des 20. Jahrhunderts, ist Deutschland zumindest in den letzten 200 Jahren fast stets ein „föderalistisches Gebilde“⁹³ gewesen. Die geltende Verfassung Deutschlands, das Grundgesetz von 1949 (GG)⁹⁴, sieht die föderale Gliederung Deutschlands als Bundesstaat gemäß Artikel 20 Absatz 1 GG ausdrück-

92 Männle, Aus Politik und Zeitgeschichte B 24/97, S. 3, Maurer, Staatsrecht, § 10 Rn. 11: Bis 1806 Staatenbund (altes Deutsches Reich); 1806-1813 Rheinbund unter Protektorat Napoleons als Staatenbund; 1815-1866 Staatenbund auf Wiener Kongress als Deutsches Reich gegründet; 1867 Norddeutscher Bund als Bundesstaat, 1871 Deutsches Reich (ohne Österreich-Ungarn, „klein-deutsche Lösung“), das Deutsche Reich unter der Weimarer Reichsverfassung von 1919 behält den Bundesstaat eingeschränkt bei; 1934-1945 „Drittes Reich“, die Nationalsozialisten etablieren einen Einheitsstaat; GG von 1949 als Bundesstaat, dem die DDR, die seit 1952 als streng unitarisch geprägter Einheitsstaat geführt wurde, 1990 beiträt.

93 Maier, AöR 115, 213 ff.

94 Trat am 23. Mai 1949 in Kraft, im Folgenden mit GG abgekürzt.

lich als ein tragendes Prinzip an: „Die Bundesrepublik Deutschland ist ein demokratischer und sozialer Bundesstaat.“⁹⁵ Über Artikel 20 Absatz 1 GG hinaus ist in der staatsrechtlichen Literatur und der Rechtsprechung allgemein anerkannt, dass das deutsche Staatsstrukturmodell einen Bundesstaat darstellt.⁹⁶

Als Beispiel und Konkretisierung des Bundesstaates kann auch das deutsche Grundgesetz auf keinen vorgegebenen, vorgehenden allgemeingültigen Begriff „des einen Bundesstaates“ zurückgreifen. So ist das bundesdeutsche Staatsstrukturmodell, wie jeder andere Bundesstaat, auf Grund seiner geschichtlichen Individualität ein Unikum.⁹⁷ Der deutsche Bundesstaat kann somit auch erst durch Auslegung der Normen des Grundgesetzes einem konkreten Staatsstrukturmodell zugeordnet werden, die die abstrakt aufgestellten Merkmale des Bundesstaates regeln.⁹⁸ Dazu wird zunächst mit der Staatsqualität der Gebietskörperschaften Deutschlands begonnen.

2.4.2.1 Gliedstaatenqualität

Grundsätzlich bedarf jeder Staat einer strukturellen Untergliederung. Um die Umsetzung der Staatsgewalt zu garantieren, ist eine strukturelle Organisation, d.h. Untergliederung in kleinere Einheiten des Staates, in Gebietskörperschaften nahezu zwingend notwendig.⁹⁹ Danach ist nicht die Frage des „ob“,

95 Zudem sei kurz erwähnt, dass über die Tradition hinaus, große Zufriedenheit über die föderale Struktur der deutschen Staatsorganisation besteht. Dies verdeutlicht auch die folgende Passage in der Amtsantrittsrede des amtierenden Präsidenten des Bundesrates, Kurt Beck (SPD), vom 10. November 2000 in der 756. Sitzung des Bundesrates: „[...] *Wir können nach 50 Jahren Erfahrung mit dem Föderalismus ... feststellen: Der Föderalismus und seine verfassungsmäßige Organisation haben sich über alle Veränderungen und Umbrüche -darunter der glückliche Umstand der deutschen Einheit -, überaus bewährt. [...]*“ in: Das Parlament (Nr. 48) vom 24.11.2000, S. 11.

96 Anders insoweit mit Einschränkungen nur Hesse, Der unitarische Bundesstaat.

97 Hesse, Grundzüge des Verfassungsrechts der BRD, § 7 Rn. 217.

98 Bothe, Die Kompetenzstruktur des modernen Bundesstaates in rechtsvergleichender Sicht, S. 8; Kimminich, in: Isensee/Kirchhof, HbdStR I, § 26 Rn. 36.

99 Nur bei Zwergstaaten könnte dies gegebenenfalls nicht erforderlich sein. Ab einer bestimmten Größe gilt dies auch für jede andere Zusammensetzung von Kompetenzen, seien es staatliche, kirchliche, wirtschaftliche oder auch nur vereinsrechtliche. Aufgabenbereiche müssen unterteilt, d.h. zumindest derivative Kompetenzen auf Untergliederungen verteilt werden. Diese Notwendigkeit hat sich schon immer gestellt. So waren sich schon im Mittelalter die Herrschaftsstrukturen dementsprechend staatlich untergliedert. Beispiele bei Zippelius, Kleine deutsche Verfassungsgeschichte, § 4 („Organische Strukturen des Frankenreiches“).

sondern vielmehr des „wie“ der Strukturierung und der rechtlichen Qualifikation der vorliegenden Untergliederung bei der Untersuchung der vertikalen Staatsstruktur zu stellen. Die grundsätzlich unitarischen und föderalen Staatsstrukturmodelle unterscheiden sich somit vor allem auf Grund der staatsrechtlichen Qualität ihrer Gebietskörperschaften, also in dem „wie“ der staatlichen Untergliederung.

Grundsätzlich föderal geprägte Strukturmodelle untergliedern sich in Einheiten, die Staatsqualität besitzen. Grundsätzlich unitarisch aufgebaute Strukturmodelle untergliedern sich dagegen in reine Verwaltungseinheiten, die, wie am Beispiel Frankreichs noch verdeutlicht wird,¹⁰⁰ sowohl dezentral als auch dekonzentriert organisiert sein können.¹⁰¹ Solche Verwaltungseinheiten verfügen nie über originäre Staatsgewalt.

Der Bundesstaat als Typus der grundsätzlich föderalen Staatsstrukturmodelle setzt sich auf erster Ebene zwingend aus Gebietskörperschaften mit Staatsqualität zusammen. In der deutschen Staatsorganisation unterteilt sich der Gesamtstaat in die Gebietskörperschaften der „Länder“, Artikel 20 Absatz 1, 28, 29, 30 und 31 GG. Ob die Länder die Qualität eines Staates erfüllen, ist nach der „Drei-Elementen-Lehre“¹⁰² zu beurteilen. Danach muss jeder Staat über ein eigenes Volk, ein eigenes Territorium und eine eigene Staatsgewalt verfügen.

Die deutschen Länder verfügen als Gebieteskörperschaften des deutschen Gesamtstaates über festgelegte Grenzen und somit auch über eine in diesen Grenzen lebende Bevölkerung. Für die Unterscheidung zwischen gliedstaatlichen und rein verwaltungsrechtlichen Gebietskörperschaften kommt es allerdings entscheidend auf das Element der eigenen Staatsgewalt an. Denn auch rein verwaltungsrechtliche Gebietskörperschaften verfügen durch festgelegte Grenzen über ein eigenes Territorium und eigene Bevölkerung. Volk und Territorium werden bei der hier zu Grunde liegenden Abgrenzung somit automatisch zu einem Staatsvolk, bzw. Staatsterritorium, wenn über das Volk, welches durch die festgelegten Grenzen des Territoriums bestimmt wird, originäre Staatsgewalt ausgeübt wird. Staatsgewalt im Territorialstaat

100 Siehe unten Teil 1, 2.5.2.1.

101 Dekonzentration bezeichnet die vertikale Verwaltungsaufgliederung in rechtlich unselbständige und damit abhängige Untereinheiten, vgl. Püttner, Verwaltungslehre, § 7 (S. 75). Die Untereinheiten sind für die ihnen von der Zentralgewalt übertragenen Kompetenzen vollständig derselben für Recht- und Zweckmäßigkeit verantwortlich. Vgl. Ardant, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, S. 31; Chapus, *Droit administratif général*, Band 1, Rn. 539 („le pouvoir hiérarchique“, Rn. 543).

102 Siehe Fn. 43.

ist die „Herrschaft über die im Staatsgebiet lebenden Menschen“¹⁰³. Originär ist Staatsgewalt dann, wenn sie nicht von einer anderen Staatsgewalt abgeleitet, d.h. nur dezentralisiert oder dekonzentriert ausgeübt wird. Dabei ist aber nicht ersichtlich, ob die Länder über derivative oder originäre Staatsgewalt als Abgrenzungsmerkmal verfügen. Folglich muss die Staatsgewalt der Länder untersucht werden, um die staatsrechtliche Qualität der Länder bestimmen zu können. Anschließend soll zur Abgrenzung auf eine weitere Ebene der deutschen Gebietskörperschaften, die der selbstverwalteten Kommunen eingegangen werden.

2.4.2.1.1 Originäre Staatsgewalt der Länder

Ob die Staatsgewalt der territorialen Untergliederungen eines Staates originärer oder derivativer Natur ist, richtet sich nach der Verfassung. Diese muss bei originärer Staatsgewalt der Gebietskörperschaften sowohl die verfassungsgebende Kompetenz der Gebietskörperschaften anerkennen, als auch eine klare Kompetenzaufteilung zwischen den staatlichen Ebenen vornehmen. Darüber hinaus muss die Verfassung garantieren, dass der Gesamtstaat weder eigenständig gliedstaatliche Kompetenzen entziehen kann noch rechtliche Aufsicht über die Ausführung der gliedstaatlichen Kompetenzen führt. Bei originärer Staatsgewalt der Gebietskörperschaften müssen die zugeteilten staatlichen Kompetenzen also grundsätzlich autonom ausgeübt werden können. Allein verfassungsrechtliche Grundsätze wie Homogenitätsklauseln und Bundestreue stellen Einschränkungen der Autonomie dar. Bei nur abgeleiteter Staatsgewalt der Gebietskörperschaften übt dagegen die Zentralgewalt Fach-¹⁰⁴ und/oder Rechtsaufsicht¹⁰⁵ aus. Darüber hinaus muss der Entstehungsprozess der Verfassung untersucht werden, ob Gebietskörperschaften gegebenenfalls schon vor Verabschiedung der Verfassung über eigene Staatsgewalt verfügten. Folglich muss das Grundgesetz sowohl grammatisch

103 Zippelius, Allgemeine Staatslehre, § 11 I.

104 Im Rahmen der Fachaufsicht darf neben der reinen Rechtmäßigkeits- auch eine Zweckmäßigkeitskontrolle ausgeübt werden. Die fachaufsichtführende Ebene darf inhaltlich Weisungen erteilen, vgl. Maurer, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 23 Rn. 23.

105 Rechtsaufsicht beschränkt sich auf Rechtmäßigkeitskontrolle. Aufsichtsmittel sind dabei die Information, repressive Mittel wie Anordnung, Beanstandung oder auch Ersatzvornahme und Bestellung eines Staatskommissars sowie als drittes Aufsichtsmittel Präventivmittel bei Genehmigungsvorbehalten oder Anzeigepflichten, vgl. Maurer, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 23 Rn. 18 ff..

als auch historisch-genetisch ausgelegt werden, um entscheiden zu können, ob die deutschen Länder über originäre Staatsgewalt verfügen.¹⁰⁶

Im Rahmen der grammatischen Auslegung ergibt sich aus Artikel 30 GG, dass die „staatlichen Aufgaben“ und „staatlichen Befugnisse“, also die gesamte Staatsgewalt, ohne explizite Abweichung im Grundgesetz grundsätzlich Sache der Länder ist. Der Oberbegriff zu Befugnis und Aufgabe ist Kompetenz,¹⁰⁷ so dass die Länder grundsätzlich alle staatlichen Kompetenzen innehaben. Ob diese staatlichen Kompetenzen aber originär und nicht derivativ sind, muss weiter geprüft werden. Grammatisch hält das Grundgesetz zumindest einige Indizien dafür bereit.

Artikel 7 Absatz 1 GG stellt das gesamte Schulwesen unter die Aufsicht des Staates. Die Schulaufsicht fällt dann im Folgenden unter die Kompetenzen der Länder, so dass auf Grund der ländereigenen Schulaufsichtskompetenz in Verbindung mit Artikel 7 Absatz 1 GG („Aufsicht des Staates“) die Staatlichkeit der Länder geschlussfolgert werden könnte. Die grammatische Auslegung von Artikel 7 Absatz 1 GG in Verbindung mit der Zuweisung der Schulaufsicht an die Länder kommt somit schon zu dem Ergebnis, dass die Länder Staatsqualität haben müssen.

Als weiteres grammatisches Beispiel seien die staatskirchenrechtlichen Garantien für die kirchliche Selbstbestimmung ohne Mitwirkung „des Staates“ aus Artikel 137 Absatz 3 Weimarer Reichsverfassung (WRV) in Verbindung mit Artikel 140 GG und für die „Staatsleistungen an die Religionsgemeinschaften“ aus Artikel 138 Absatz 1 WRV in Verbindung mit Artikel 140 GG erwähnt. Dabei handelt es sich auf Grund des Kompetenzgefüges im Grund-

106 Grammatische Auslegung erforscht den Wortsinn der Norm. Siehe Stern, Staatsrecht, Bd. I, § 2 II 3 b, auch generell zur Auslegungsmethode als „Lehre der Hermeneutik“. *Historische* Auslegung bedeutet für den jeweiligen Normtext die historische Vorgängernorm bei der Interpretation zu berücksichtigen. Gegebenfalls muss auch die „Anwendungsgeschichte“ der Norm berücksichtigt werden, d.h. die historische Weiterentwicklung durch fortlaufende Rechtsprechung und Rechtswissenschaft. Siehe zur historischen Auslegung Maunz/Zippelius, Deutsches Staatsrecht, § 20 I oder Stein/Frank, Staatsrecht, § 6 II 4.

Die genetische Auslegung (auch „subjektive“ Auslegung genannt) sucht dagegen den Willen des Normgebers, also die Motive der Norm und die bei seiner Vorbereitung und Beratung geäußerten Meinungen und Absichten. Die genetische Auslegung erhält vor allem dann eine Bedeutung, wenn nach anderen Auslegungsmethoden weiter Zweifel an Inhalt und Ausmaß der Norm bestehen. Siehe dazu Wolff/Bachof/Stober, Verwaltungsrecht, Bd. 1, § 28 V 3 b), Stern Staatsrecht, Bd. I, § 2 II 3 b und Sachs, DVBl 1984, 73 (74f., 77).

107 Jarass/Pieroth, Grundgesetzkommentar, Artikel 30 Rn. 3.

gesetz wieder grundsätzlich um ländereigene Kompetenzen, d.h. die angesprochenen Kompetenzen werden im GG nicht dem Bund zugewiesen.¹⁰⁸ Allein der Text des Grundgesetzes gibt somit in mehrerlei Zusammenhang zu erkennen, dass die Länder über Staatsgewalt verfügen.

Artikel 33 Absatz 1 GG bestimmt zudem, dass jeder Deutsche in jedem Lande die gleichen staatsbürgerlichen Rechte und Pflichten hat. Dieser Absatz weist zwingend auf die eigene Staatsgewalt bzw. Staatlichkeit der Länder hin. Falls die Länder rein dezentralisierte (dekonzentrierte) Verwaltungseinheiten des Gesamt- bzw. Zentralstaates wären, würden zwingend die gleichen Rechte und Pflichten für jeden Staatsbürger gelten. Nur wenn die Länder über eigene Staatsqualität verfügen, hat dieser spezielle Gleichheitssatz aus Artikel 33 Absatz 1 GG überhaupt einen Anwendungsbereich.

Auch die historisch-genetische Auslegung kann dieses Ergebnis stützen. Nach der bedingungslosen Kapitulation Deutschlands vom 8. Mai 1945 und der Übernahme der Staatsgewalt durch die Alliierten auf Grundlage der Berliner Erklärung vom 6. Juni 1945, wurden in den drei westlichen Besatzungszonen einzelne Länder als Staaten gegründet.¹⁰⁹ Offizielles Gründungsdokument der Länder in der US-Zone war die Proklamation Nr. 2 vom 19. September 1945. Damit wurden zunächst „Groß-Hessen“, „Württemberg-Baden“ und „Bayern“ als Staaten geschaffen. Von Ende November bis Anfang Dezember 1946 wurden die Verfassungen der drei Länder durch Volksabstimmung in Kraft gesetzt.¹¹⁰ Die Länder der britischen und französischen Zone wurden vergleichbar, aber erst Mitte 1946 eingesetzt.¹¹¹ Die gesamtdeutsche Verfassung, das bundesstaatliche Grundgesetz wurde dann von Vertretern der einzelnen Landtage im Parlamentarischen Rat verabschiedet und trat am 29. Mai 1949 in Kraft.¹¹² Folglich ist „die Bundesrepublik (ist) eine Schöpfung der Länder, nicht umgekehrt“¹¹³, d.h. die Länder verfügten schon über Staatsgewalt, als es die Bundesrepublik Deutschland noch gar nicht gab. Die Länder schlossen sich auf Grundlage ihrer eigenen Staatsgewalt zusammen, aber ohne ihre eigene Staatsgewalt aufzugeben.

108 V. Mangoldt/Klein/Starck, Das Bonner Grundgesetz, Artikel 140, Artikel 138 WRV Rn. 5. Zum Kompetenzgefüge und Verteilung der Kompetenzen im GG siehe weiter unten Teil 1, 2.4.2.3.

109 Badura, Staatsrecht, Rn. A 18 (S. 19 f.), Bleckmann, Staatsrecht I, Rn. 11.

110 Stolleis, in: Isensee/Kirchhof, HbdStR I, § 5 Rn. 57 ff.

111 Die sowjetische Besatzungszone ist hingegen für die historisch genetische Auslegung des deutschen Bundesstaates auf Grundlage des 1949 von der den drei Westzonen verabschiedeten GG ohne Bedeutung.

112 Mußnug, in: Isensee/Kirchhof, HbdStR I, § 6 Rn. 47 f.; 99.

113 Stolleis, in: Isensee/Kirchhof, HbdStR I, § 5 Rn. 116.

Sowohl nach historisch-genetischer als auch grammatischer Auslegung des Grundgesetzes verfügen die Länder somit über originäre und nicht vom Bund abgeleitete Staatsgewalt.

Weiter dürfte der Bund über die ländereigenen Kompetenzen keine staatsrechtliche Aufsicht führen. Kennzeichnend für den deutschen Bundesstaat ist, was im noch folgenden Abschnitt über die Kompetenzverteilung näher behandelt wird, dass dem Bund im wesentlichen die Gesetzgebungskompetenz und den Ländern die Verwaltungskompetenz obliegt, Artikel 83 ff. GG.¹¹⁴ D.h. neben der bundeseigenen Verwaltung aus Artikel 86 GG kann der Bund die Länder beauftragen, Bundesgesetze im Auftrage des Bundes auszuführen, sogenannte Bundesauftragsverwaltung. Dabei verfügt der Bund über Fachaufsicht, Artikel 85 Absatz 3 GG. Über keine Fachaufsicht verfügt der Bund den Ländern gegenüber, wenn die Länder Bundesgesetze als eigene Angelegenheiten ausführen,¹¹⁵ was durch die Terminologie der akzessorischen Bundesaufsicht¹¹⁶ gemäß Artikel 84 GG zusammengefasst wird. Diesbezüglich verfügt der Bund aber über die unter Gesetzesvorbehalt¹¹⁷ stehenden Kompetenz aus Artikel 84 Absatz 1 das Verwaltungungsverfahren zu regeln. Nach Artikel 84 Absatz 2 kann er sich dafür der Handlungsform der Verwaltungsvorschriften bedienen.¹¹⁸ Im Rahmen der akzessorischen Aufsicht verfügt der Bund ausschließlich über Rechtsaufsicht, wobei die Länder keinen Weisungen unterworfen sind. Üben die Länder somit Bundesgewalt aus, verfügt der Bund auch über Aufsichtskompetenzen den Ländern gegenüber. Trotz der genannten legislativen und exekutiven Aufgabentrennung zwischen Bund und Ländern, bleiben letzteren Bereiche, in denen sie legislativ tätig werden können. Im Rahmen dieser Kompetenzen, d.h. sowohl im Gesetzgebungsverfahren als auch bei Ausübung dieser ländereigenen Gesetze, verfügt der Bund über keine Aufsichtskompetenzen. Jede Einflussnahme des Bundes auf die Landesparlamente oder -verwaltungen ist ausgeschlossen.¹¹⁹

114 Stern, Staatsrecht, Bd. I, § 19 III 3 und weiter unten Teil 1, 2.4.2.3.

115 „Die Bundesaufsicht ist (in Artikel 84 Absatz 3 und 4, der Verfasser) ist Rechtsaufsicht.“ Jarass/Pieroth, Grundgesetzkommentar, Artikel 84 Rn. 12.

116 Bei der „gesetzesakzessorischen Verwaltung“, Degenhart, Staatsrecht I, § Rn. 176.

117 Das Gesetz ist gemäß Artikel 84 Absatz 1 GG als Zustimmungsgesetz qualifiziert, d.h. die Zustimmung des Bundesrates ist konstitutiv notwendig für das Zustandekommen des Gesetzes.

118 Allgemeine Verwaltungsvorschriften verfügen grundsätzlich über keine Außenwirkung und sind grundsätzlich nur für die Verwaltung bindend.

119 BVerfGE 12, 205 (221); 21, 312 (325 ff.).

Folglich verfügen die Länder über eigene, originäre Staatsgewalt, da der Bund weder Aufsicht über die Gestaltung und Ausführung der verfassungsrechtlich abgesicherten Landeskompetenzen verfügt, noch eigenständig den Ländern Kompetenzen entziehen kann. Durch Vorliegen der eigenen, originären Staatsgewalt wird das Volk und Territorium der Länder, wie oben aufgezeigt, zu Staatsvolk¹²⁰ und Staatsterritorium¹²¹, womit die Länder als territoriale Untergliederungen Staatsqualität aufweisen.¹²²

- 120 Gesamtstaatlich betrachtet handelt es sich bei der Bevölkerung der Länder nicht um ein gesondertes Teilvolk des Gesamtstaates, sondern vielmehr um einen „integralen Volksteil“. Danach können Gesamtstaaten- und Gliedstaatenbevölkerung trotzdem *parallel* bestehen und werden im Sinne der „Drei-Elementen-Lehre“ als eigene Staatsvölker anerkannt, vgl. Isensee, in: Isensee/Kirchhof, HbdStR IV, § 98 Rn. 45. Von 1870 bis 1934 wurde im „Bismarckschen Reich“ und der Weimarer Republik die Zugehörigkeit des Gesamtvolkes, die Reichsangehörigkeit, durch die Staatsangehörigkeit in den Ländern bedungen, d.h. bei Besitz der Staatsangehörigkeit Bayerns oder Preußens war der Besitzer automatisch auch Träger der gesamtdeutschen Staatsangehörigkeit, vgl. Zippelius, kleine deutsche Verfassungsgeschichte, § 24 II 4 („Bismarcksche Reichsverfassung“) und Isensee, in: Isensee/Kirchhof, HbdStR IV, § 98 Rn. 49. Dies gilt seit dem 1949 verabschiedeten GG in der Bundesrepublik Deutschland nicht mehr. Keines der 16 aktuellen Bundesländer des GG wies je eine formelle Landesstaatsangehörigkeit auf, obwohl das GG dies nach Artikel 74 Nr. 8 alter Fassung bis 1994 zumindest für zulässig erachtete. Nach der Verfassungsänderung von 1994, die die genannte Regelung des Artikel 74 Nr. 8 GG aufhob, ist aber auch dieser Möglichkeit die verfassungsrechtliche Grundlage entzogen. Die Staatsangehörigkeit im Gesamtstaat Deutschland richtet sich somit ausschließlich nach gesamtstaatlichen Regelungen.
- 121 Das GG lässt im Verhältnis zwischen Bund und Ländern weder ein bundesfreies noch ein landesfreies Territorium zu. Die Kongruenz kann nur durchbrochen werden, wenn ein Gebiet kein eigenes Land und somit keinen eigenen Staat bildet, trotzdem aber im gesamtstaatlichen Territorium mit aufgeht und einzig dem Bund untersteht. Elsaß-Lothringen verfügte als „Reichsland“ von 1871-1918 verfügte nicht über den Status eines eigenen Gliedstaates. Es war dem Deutschen Reich als Bundesstaat direkt als verwaltungsrechtliche Gebietskörperschaft unterstellt, vgl. Isensee, in: Isensee/Kirchhof, HbdStR IV, § 98 Rn. 21. Bundesunmittelbare Territorien werden aber allgemein als unvereinbar mit Artikel 79 Absatz 3 GG gesehen, v. Mangoldt/Klein/Starck, Das Bonner Grundgesetz, Artikel 29 Rn. 20.
- 122 Entgegen der heute absolut herrschenden Lehre des zweigliedrigen Bundesstaates der Länder und des Bundes, wurde früher auch die Theorie des „dreigliedrigen Bundesstaates“ vertreten. Danach wurde zwischen den Gliedstaaten, dem Gesamtstaat und dem beide umfassenden Bundesstaat als Oberstaat (auf Deutschland bezogen: Bund, Länder und Bundesrepublik Deutschland) getrennt. So vertreten noch von Nawiasky, Allgemeine Staatslehre, Bd. III, S. 151 ff.. Das BVerfG sprach sich 1961 in seinem Neugliederungsurteil, BVerfGE 13, 54 (77), explizit für die Zweigliedrigkeit des deutschen Bundesstaates aus: „Es gibt nicht neben Bundesstaat als Gesamtstaat noch

2.4.2.1.2 Selbstverwaltungskörperschaften

Über die territoriale Untergliederung der Länder sieht das Grundgesetz noch eine weitere verfassungsrechtlich abgesicherte Gebietskörperschaft für das deutsche Staatsstrukturmodell vor: die Selbstverwaltungskörperschaften, Artikel 28 Absatz 2 GG. Diese umfassen sowohl Gemeinden als lokale Verwaltungseinheiten von unterschiedlicher Größe und Struktur, sowie Landkreise als Verwaltungseinheiten, die kleinere, „kreisangehörige“¹²³ Gemeinden zusammenfassen und diese in Verwaltungsaufgaben unterstützen bzw. die Aufgaben komplett übernehmen, die mehr Verwaltungskraft erfordern.

Obwohl damit tatsächlich drei Ebenen im deutschen Bundesstaat geschaffen werden, liegen weiterhin, auch nach Artikel 28 GG, ausschließlich zwei bundesstaatliche Ebenen vor, wobei die kommunale Selbstverwaltung administrativ den Ländern zugeordnet ist. Die Selbstverwaltungskörperschaften üben somit abgeleitete Staatsgewalt der Länder aus, sie verfügen über keine originäre Staatsgewalt.¹²⁴ Trotzdem nimmt die kommunale Selbstverwaltung als Basiselement der demokratischen Struktur in Deutschland¹²⁵ als unmittelbarer Bezugspunkt und als Betätigungsfeld des einzelnen Bürgers und auch als Durchführungsebene eine so bedeutende Stellung innerhalb des Staatsgefüges ein, dass vielerorts aus administrativ-organisatorischer Sicht auch von einer Dreistufung „Bund-Länder-Gemeinden“ gesprochen wird.¹²⁶ Inhaltlich wird den Gemeinden verfassungsrechtlich garantiert, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung regeln zu können.¹²⁷ Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Sinne dieser Verfassungsgarantie sind die Befugnisse und Interessen, die in der örtlichen Gemeinschaft wurzeln oder auf sie einen spezifischen Bezug haben, die also Gemeindeeinwohnern gerade als solche gemein sind, indem sie das Zusammenleben und -wohnen der Menschen in der Ge-

einen besonderen Zentralstaat ...“. So heute auch in der Literatur allgemein anerkannt, vgl. nur Maurer, Staatsrecht, § 10 Rn. 5; v. Münch, Staatsrecht, Bd. I, Rn. 484 und Kimminich, in: Isensee/Kirchhoff, HbdStR I, § 26 Rn. 40-42.

123 Vgl. im Gegensatz dazu die „kreisfreien Städte“ z.B. in §§ 35 ff. Gemeindeordnung (GO) Nordrhein-Westfalen. Ansonsten setzen sich die Landkreise grundsätzlich aus kreisangehörigen Gemeinden zusammen, z.B. § 1 I Kreisordnung (KrO) Nordrhein-Westfalen.

124 Vgl. Hinkel, Zur Politikverflechtung im Föderalismus, S. 75 (85).

125 Leibholz, DVBl 1973, 715 „Demokratie von unten“.

126 Hinkel, Zur Politikverflechtung im Föderalismus, S. 75 (85); Maunz/Zippelius, Deutsches Staatsrecht, § 16 III.

127 Badura, Staatsrecht, Rn. D 92 ff. (S. 306 ff.).

meinde betreffen.¹²⁸ Die Garantie der Selbstverwaltung umfasst damit eigene Finanzhoheit¹²⁹, Personal-, Organisations-, Planungs- und Satzungshoheit.¹³⁰ Gemeindeverbände müssen nach Artikel 28 Absatz 1 Satz 2 GG ein Repräsentativorgan haben, das von der Bevölkerung direkt gewählt wird. Dieses Organ soll die wesentlichen Entscheidungen der örtlichen Gemeinschaft treffen. Dazu werden dem Repräsentativorgan als Teil der Landesexekutive im Rahmen der eigenen Satzungshoheit auch legislative Kompetenzen übertragen.¹³¹ Das Recht zu kommunaler Selbstverwaltung aus Artikel 28 Absatz 2 Satz 1 GG kann auch gerichtlich durch die Gemeindeverbände geltend gemacht werden, vgl. §§ 40, 42 Absatz 2 VwGO und Artikel 93 Absatz 1 Nr. 4b GG.

Die Selbstverwaltungskörperschaften verfügen als verwaltungsrechtliche Untergliederungen der Länder somit über keine eigene, originäre Staatsgewalt. Vielmehr sind sie organisatorisch Teil der Landesverwaltung und als solches reine Verwaltungseinheiten.

2.4.2.2 Kein Austrittsrecht für Gliedstaaten

Zudem verfügen Gliedstaaten in einem Bundesstaat über kein Austrittsrecht.¹³² Auf der „fließenden Föderalismus-Skala“ grenzt dieses Kriterium den Bundesstaat gegenüber dem stärker föderal geprägten Staatenbund ab.

Ein explizites Austrittsverbot enthält das Grundgesetz nicht. Ein Austrittsrecht könnte sich aber aus Artikel 29 GG, Neugliederung des Bundesgebietes, ergeben. Dies ist aber schon allein deshalb auszuschließen, da unter

128 Rastede-Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts, BVerfGE 79, 129 (151) und NVwZ 1990, 834; BVerwGE 92, 56 (62).

129 BVerfGE 71, 25 (36).

130 V. Mutius, Kommunalrecht, Rn. 162 ff., 201 ff., 227 ff., 242 ff., 272 ff., 431 f.; Stober, Kommunalrecht, § 7 II 2d (Finanzhoheit, S. 82 ff.), § 7 II 2c (Personalhoheit, S. 80 ff.), § 7 II 2b (Organisationshoheit, S. 78 ff.), § 7 II 2e (Planungshoheit, S. 85 f.), § 7 II 2f (Satzungshoheit, S. 86 f.); Stürer, Kommunalrecht in NRW, S. 67 (Planungshoheit), 113 (Satzungshoheit), 113 (Finanzhoheit), 264 (Organisationshoheit), 266 (Personalhoheit).

131 Der Gemeinderat ist zwar als Repräsentativorgan demokratisch legitimiert, z.B. §§ 1 I, 40 I Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen. Trotzdem bleibt er ein Organ der Verwaltung, §§ 40 I, 55 GO Nordrhein-Westfalen. Der Begriff des „Gemeindeparlaments“ ist somit rechtlich falsch. Siehe zu der Bedeutung des Terminus „Parlament“ auch Teil 2, 2.11.1.2.2, Fn. 238.

132 Maurer, Staatsrecht, § 4 Rn. 20, Pernthaler, Allgemeine Staatslehre und Verfassungslehre, § 84 S. 292.

„Neugliederung“ im Sinne von Artikel 29 nur die „räumliche innerrepublikanische Umgestaltung des Bundesgebietes“¹³³ zu verstehen ist. Will ein Gliedstaat aus dem gemeinsamen Verbund austreten, werden aber auch immer die Außengrenzen des Bundes betroffen. Folglich kann allein deshalb Artikel 29 GG kein Austrittsrecht der Gliedstaaten beinhalten.¹³⁴ Auch eine Analogie zu Artikel 29 GG wird für die Veränderung der bundesdeutschen Außengrenzen allgemein ausgeschlossen, da die Tatbestände grundsätzlich verschieden sind und die notwendige Vergleichbarkeit fehlt.¹³⁵

Dagegen ergibt sich aus dem ungeschriebenen Verfassungsgrundsatz der Bundestreue ein Austrittsverbot der einzelnen Gliedstaaten aus der Bundesrepublik Deutschland. Bundestreue beinhaltet die verfassungsrechtliche Pflicht der beiden staatlichen Ebenen, sich wechselseitig die Treue zu halten und sich grundsätzlich untereinander zu verständigen.¹³⁶ Die Bundestreue bedingt, dass bei Ausführung aller hoheitlichen Kompetenzen, gleich welcher staatlichen Ebene, grundsätzlich dem Wohl des föderalen Ganzen gedient werden muss. Aus der nach Artikel 20 Absatz 1 GG bestehenden Pflicht zu bundesfreundlichem Verhalten ergibt sich somit auch das verfassungsrechtliche Gebot der Länder, nicht auszutreten.

Die fehlende Austrittsmöglichkeit der Gliedstaaten ist damit als weiteres Strukturelement des Bundesstaates am Beispiel Deutschlands herausgearbeitet worden.

2.4.2.3 Kompetenzverteilung

Die Kompetenzverteilung im Bundesstaat ist in der Verfassung des Gesamtstaates verankert. Als Organisationsstatut würde die Verfassung im Idealfall ein lückenloses Ineinandergreifen von Gesamt- und Gliedstaatenkompetenz gewährleisten. Wie genau die Verteilung vorgenommen wird, ist dabei eine rein politische Entscheidung.¹³⁷

133 Sachs, GG-Kommentar, Artikel 29 Rn. 11.

134 Jarass/Pieroth, Grundgesetzkommentar, Artikel 29 Rn. 2; v. Mangoldt/Klein/Starck, Das Bonner Grundgesetz, Artikel 29 Rn. 22.

135 Streitig ist aber, ob bei der Abtretung von Gebieten analog Artikel 29 Absatz 2 und 3 GG ein Volksentscheid notwendig ist. Ablehnend dazu Soell, AöR 95, 423 (445 ff.).

136 Maunz/Zippelius, Deutsches Staatsrecht, § 14 II 2; Bethge, BayVBl 1985, S. 257 (258).

137 Badura, Staatsrecht, D 69 (289).

Für die Aufteilung der staatlichen Kompetenzen können in einem bundesstaatlichen Staatsstrukturmodell grundsätzlich zwei unterschiedliche Wege beschritten werden:

- Glied- und Gesamtstaat sind jeweils nur für bestimmte Materien zuständig und haben auf deren Gebiet sowohl die gesetzgebende, als auch die vollziehende und rechtsprechende Gewalt inne. Die Aufteilung zwischen beiden Ebenen erfolgt somit nach Zuordnung der verschiedenen (Sach-) Materien.¹³⁸
- Die jeweiligen Zuständigkeiten werden nicht nach der sachlichen Regelungsmaterie, sondern nach den Funktionen der drei ausführenden Gewalten unterteilt bzw. miteinander vermischt. Gesetzgebung, Rechtsprechung und ausführende Staatsgewalt können somit auf unterschiedlichen Ebenen des Staates liegen.¹³⁹

Das Grundgesetz hat den zweiten Weg beschritten, nach dem der Bund als Gesamtstaat die wichtigsten Gesetzgebungskompetenzen innehat. Die Ausführung der Gesetze wird dagegen den Ländern sehr weitgehend überlassen. Auch im Rahmen der Judikative wird von wenigen Ausnahmen abgesehen, die erstinstanzliche Rechtsprechung über alle Bundesgesetze grundsätzlich den Ländern zugewiesen.¹⁴⁰

Die Gesetzgebungskompetenzen des Bundes sind grundsätzlich in den Katalogen der Artikel 73, 74 und 75 GG aufgeführt. Die genannten Regelungen sollen dabei all die Kompetenzen auf den Bund übertragen, die politisch wie rechtlich nicht ausreichend von den Ländern erfüllt werden können, wie z.B. auswärtige Angelegenheiten, Verteidigung, Staatsangehörigkeit oder das Währungswesen. D.h. nur wenn eine einheitliche Regelung für den Gesamtstaat inhaltlich notwendig wird, um den Zweck der Regelung überhaupt erfolgreich erfüllen zu können, wird dem Bund die Gesetzgebungskompetenz übertragen. Die Kompetenzverteilung des Grundgesetzes ist also, wie in jedem Bundesstaat, grundsätzlich am Subsidiaritätsprinzip ausgerichtet.¹⁴¹

138 Beispiel: USA.

139 Hesse, Grundzüge des Verfassungsrechts der BRD, § 7 Rn. 235; Maurer, Staatsrecht, § 10 Rn. 20.

140 Badura, Staatsrecht, Rn. D 77 ff. (S. 297 ff.).

141 Ganz deutlich wird dies im Rahmen des Europäisierungsprozesses nach Artikel 23 GG: Durch fortwährende Erweiterung der gemeinschaftsrechtlichen Kompetenzen, werden mögliche Länderkompetenzen unterwandert. Vor der Verfassungsänderung von 1994 bezüglich des Artikels 23 GG geschah dies sogar ohne Zustimmung oder

Da eine Verfassung mit unbestimmter Geltungsdauer grundsätzlich nicht alle Kompetenzbereiche explizit abdecken kann,¹⁴² muss eine Generalzuständigkeit, eine Residualkompetenz¹⁴³ für alle ungeschriebenen Bereiche für die eine oder andere Ebene geregelt werden.¹⁴⁴ Dabei hat sich die deutsche Verfassung für eine Residualkompetenz der Länder entschieden.¹⁴⁵ D.h. soweit das Grundgesetz die Wahrnehmung aller staatlichen Befugnisse oder Aufgaben des Bundes nicht regelt, sind kraft der speziellen Regelungen der Artikel 70, 83, 92 GG oder kraft der allgemeinen Regelung des Artikel 30 GG die Länder zuständig.¹⁴⁶ Der Bund darf danach nur dann tätig werden, wenn eine entsprechende Zuständigkeitsregelung besteht, was dem sogenannten „Enumerationsprinzip“¹⁴⁷ entspricht. In Ausnahmen kann auch eine „ungeschriebene“ Kompetenz des Bundes „kraft Natur der Sache“¹⁴⁸, „kraft

Beteiligung der Länder durch Übertragung der fraglichen Handlungskompetenz durch die Bundesregierung. Vgl. dazu aus der Vielfalt von Veröffentlichungen zu diesem Thema Blumenwitz, Das Subsidiaritätsprinzip und die Stellung der Länder und Regionen in der EU, S. 1-15; Hailbronner, JZ 1990, 149 ff. oder Brenner, DÖV 1992, 903 ff.. Siehe zum Subsidiaritätsprinzip allgemein auch Fn. 23 und 25.

142 Besonders können nicht alle technologischen Entwicklungen vorausgesehen werden.

143 *Residual*: (lat.) „als Rest zurückbleibend“. Alles, was nicht explizit geregelt ist, fällt in die Residualkompetenz.

144 Anders insoweit nur die Verfassung Österreichs. Strukturell basiert die Kompetenzverteilung in den Artikeln 10 bis 15 der Verfassung Österreichs auf dem Grundsatz der strikten Trennung der Zuständigkeitsbereiche von Bund und Ländern. Die Kompetenzen sind dabei so angelegt, dass sie trennscharf unterschieden werden können; so gibt es z.B. nicht das Konstrukt der „konkurrierenden Gesetzgebung“.

145 Was kein zwingender Regelungsmechanismus in einem Bundesstaat ist. Andere Bundesstaaten mit stärker unitaristischer Ausprägung haben sich für die entgegengesetzte Regelungstechnik entschieden. In Indien oder auch Kanada müssen alle Gliedstaatenkompetenzen explizit nach Enumerationsprinzip aufgeführt sein. Die grundsätzliche Allzuständigkeit, die Residualkompetenz fällt bei den genannten Beispielen an den Gesamtstaat. Kenntner, Justiziabler Föderalismus (föderale Kompetenzzuweisungen), S. 36.

146 Pietzecker, in: Isensee/Kirchhof, HbdStR IV, § 99 Rn. 8 ff., Heintzen, DVBl 1997, 689.

147 Kenntner, Justiziabler Föderalismus (föderale Kompetenzzuweisungen) S. 24. Prozessual befreit die subsidiäre Zuständigkeit der Länder durch das Enumerationsprinzip von der Beweislast. Wenn der Bund Gesetze erlassen will, trifft ihn die Pflicht, den Nachweis zu führen (falls das BVerfG nicht schon auf Grund des Untersuchungsgrundsatzes aus § 26 Absatz 1 Satz 1 BVerfGG einen Nachweis gefunden hat).

148 Eine Kompetenz „kraft Natur der Sache“ wird angenommen, wenn gewisse Sachgebiete, die ihrer Natur nach eigenste, der partikularen Gesetzgebungszuständigkeit a priori entrückte Angelegenheiten des Bundes darstellen und nur von ihm geregelt

Sachzusammenhangs¹⁴⁹ oder auf Grund einer „Annexkompetenz“¹⁵⁰ vorliegen.¹⁵¹

Die Kompetenzbereiche zwischen den beiden staatlichen Ebenen bleiben rechtlich strikt voneinander getrennt, sogenannte „vertikale Gewaltenteilung“¹⁵². Jede Ebene übt ihren Kompetenzbereich autark aus. Die Entscheidung über die Abgrenzung der zugewiesenen Kompetenzen obliegt im Einzelfall der Verfassungsgerichtsbarkeit.¹⁵³ Der Grundsatz der vertikalen Gewaltentrennung kann aber durch explizite Regelungen des Grundgesetzes durchbrochen werden. Beispielsweise verwalten die Länder nach Artikel 83 ff. GG Bundesgesetze. Eine weitere Ausnahme ist die institutionelle Verflechtung von Bund- und Ländern durch den mit Ländervertretern besetzten Bundesrat.¹⁵⁴ Darüber hinaus wird gemäß Artikel 91 a und b GG auch das aus der vertikalen Gewaltenteilung abgeleitete „Verbot der Mischverwal-

werden können, BVerfGE 11, 89 (99). Beispiele sind Regelungen über den Sitz der Bundesregierung oder Entscheidungen über Bundessymbole.

149 Eine Kompetenz kraft Sachzusammenhang liegt vor, „wenn eine dem Bund ausdrücklich zugewiesene Materie verständigerweise nicht geregelt werden kann, ohne dass zugleich eine nicht ausdrücklich zugewiesene andere Materie mit geregelt wird, wenn also ein Übergreifen in nicht ausdrücklich zugewiesene Materien unerlässliche Voraussetzung ist für die Regelung einer der Bundesgesetzgebung zugewiesenen Materie“, BVerfGE 3, 407 (423). Zudem muss der Bund von der ihm ausdrücklich zugewiesenen Kompetenz bereits Gebrauch gemacht haben, BVerfGE 26, 246 (256 f.).

150 Bei der Annexkompetenz ist umstritten, ob es sich nur um ein Unterfall der Kompetenz kraft Sachzusammenhang handelt oder eine eigene Fallgruppe darstellt. Nach letzterer Ansicht handelt es sich bei der Annexkompetenz um eine erweiterte Kompetenz „in die Tiefe“ im Gegensatz zu der Kompetenz kraft Sachzusammenhang, die „in die Breite“ gehe. Als Beispiele gelten BVerfGE 3, 407 (433); 8, 143 (149) in denen eine Annexkompetenz des Bundes bei der Polizei- und Ordnungsgewalt (sonst Länderkompetenz!) in der Regelungsmaterie aus „Recht der Wirtschaft“, gemäß Artikel 74 Nr. 11 GG (konkret: „Gesetz über die Prüfung von Handfeuerwaffen und Patronen“) und dem Baurecht angenommen wird (Baurechtsgutachten des BVerfG).

151 Im Detail sind die ungeschriebenen Gesetzgebungskompetenzen stark umstritten. Das BVerfG hat aber schon für alle drei Fallgruppen Beispiele entschieden, vgl. Jarass/Pieroth, Grundgesetzkommentar, Artikel 70, Rn. 5 ff. Trotzdem erscheint der Ausdruck des nordamerikanischen Verfassungsrechts der „implied powers“ zutreffender als der in Deutschland gefundene Begriff „ungeschrieben“. Eine sehr gute Zusammenstellung der Problematik findet sich auch bei Bullinger, AöR 96 (1971), S. 237 ff..

152 Berg, Staatsrecht, Rn. 132, 139, 143; v. Münch, Staatsrecht, Bd. I, Rn. 512; Hesse, Grundzüge des Verfassungsrechts der BRD, Rn. 231.

153 Siehe unten Teil 1, 2.4.2.6.

154 Zur Besetzung und Konstitution des Bundesrates siehe Teil 1, 2.4.2.1.1.

tung“¹⁵⁵ durchbrochen, indem für begrenzte Bereiche verwaltungsrechtliche Abkommen zwischen Bund und Ländern für zulässig erachtet werden.¹⁵⁶ Grundsätzlich bleibt aber das Trennungsprinzip der vertikalen Gewalten bestehen.¹⁵⁷

Letztlich wird in Artikel 31 GG der Grundsatz „Bundesrecht bricht Landesrecht“ als Kollisionsklausel normiert. Dieser besagt, dass an sich rechtmäßige landesrechtliche Rechtsvorschriften, die inhaltlich verfassungsgemäßem Bundesrecht widersprechen, nichtig sind.¹⁵⁸ Durch Artikel 31 GG wird bisheriges Landesrecht aufgehoben und die Entstehung künftigen Landesrechts verhindert. Eine Regelung vergleichbaren Inhalts ist rechtsvergleichend in grundsätzlich allen Bundesstaaten zu beobachten.¹⁵⁹ Die Entscheidung über

155 BVerfGE 63, 1 (33 ff.) bestimmt Grenzen zulässigen Zusammenwirkens. Definiert wurde die Mischverwaltung hingegen schon in BVerfGE 11, 105 (124) als „Verwaltungsorganisation, bei der eine Bundesbehörde einer Landesbehörde übergeordnet ist, oder bei der ein Zusammenwirken von Bundes- und Landesbehörden durch Zustimmungserfordernisse erfolgt“.

156 Im Laufe der Zeit wurde eine kaum mehr zu überschauende Anzahl von Abkommen zwischen Bund und Ländern getroffen, wodurch die Begriffe des „kooperativen Föderalismus“, des „Verbundföderalismus“ und der „Politikverflechtung“ geprägt wurden. Vgl. Scharpf, Optionen des Föderalismus in Deutschland und Europa, S. 11 ff., 133; Luthardt, Aus Politik und Zeitgeschichte B 13/99, S. 12 ff. und Scharpf, Politikverflechtung, Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik, S. 1 ff.. Unter den gegenwärtigen Bedingungen enger „Politikverflechtung“ zwischen Bund und Ländern ist eine klare Zurechnung von Entscheidungsverantwortung oftmals kaum mehr möglich, weshalb staatliche Entflechtungsreformen angestoßen werden sollen. Vgl. Bertelsmann-Kommission „Verfassungspolitik & Regierungsfähigkeit“, S. 1 ff..

157 Eine weitere Ausweitung der Ausnahmen ist neben dem Bundesstaatsprinzip auch aus Legitimationsgründen gemäß des Demokratieprinzips aus Artikel 20 Absatz 1 und 2 GG beschränkt. Staatliches Handeln muss evident einzelnen Trägern von Staatsgewalt zugeordnet werden können. Dies ist aber bei starker Verflechtung der unterschiedlichen Staatsgewalten nicht möglich. Vgl. Schmidt-Aßmann, Jura 1987, 449 (451).

158 Dabei ist grundsätzlich gleich, um welche Rangordnung/-stufung beider Handlungsformen es sich handelt. So kann auf Grundlage von Artikel 31 GG eine Bundesrechtsverordnung Landesverfassungsrecht bei Kollision kassieren. Vgl. Maurer, Staatsrecht, § 10 Rn. 32.

159 Zuleeg, NJW 2000, 2846, 2848. Ausnahmen bestehen insoweit für Kanada und Österreich. In Kanada bricht Gliedstaatenrecht gesamtstaatliches Recht. Vgl. Bothe, Die Kompetenzstruktur des modernen Bundesstaates in rechtsvergleichender Sicht, S. 138. Nur Österreich verfügt über keine Kollisionsklausel. Österreich hat sich in seiner Verfassung für eine absolute Trennung der Kompetenzen zwischen Gesamt- und Gliedstaaten entschieden, womit konkurrierende Gesetzgebung ausgeschlossen wird.

eine Kollision nach Artikel 31 GG liegt nach Artikel 93 Absatz 1 Nr. 2 GG beim BVerfG. Auch bei weiteren Fragen der Abgrenzung der Kompetenzbereiche bzw. bei deren Überschreitungen durch Bund oder Länder ist ausschließlich das Bundesverfassungsgericht als Verfassungsgerichtsbarkeit entscheidungsbefugt. Dieses kann nach Artikel 93 Absatz 1 Nr. 2, 2a und 3 GG alle Bund-Länder-Streitigkeiten bindend entscheiden.

Die Kompetenzen der Finanzgewinnung von Bund und Ländern sind im Detail überaus komplex und sowohl politisch als auch rechtswissenschaftlich sehr umstritten.¹⁶⁰ Um bei der Kompetenzverteilung im Rahmen der Finanzgewinnung föderale und unitarische Elemente zu unterscheiden, reicht es aber aus, die Grundsätze der Finanzverfassung Deutschlands kurz darzustellen.¹⁶¹ Die Steuergesetzgebung liegt grundsätzlich beim Bund, Artikel 105 GG. Nur so kann gewährleistet werden, dass annähernd gleiche Voraussetzungen für alle Bundesländer herrschen und hier kein Wettbewerb um die niedrigsten Steuersätze entbrennt, der die struktur- und finanzschwächeren Länder in Gefahr bringt, ihre von der Verfassung gestellten Aufgaben nicht erfüllen zu können.¹⁶² Die Länder sind vielmehr an vom Bund erhobenen Steuern in festgeschriebener Höhe zu beteiligen. Die Finanzverwaltung ist dagegen zwischen Bund und Ländern verteilt, Artikel 106 GG. In Artikel 107 GG ist ein horizontaler Finanzausgleich zwischen finanzstarken und -schwachen Ländern vorgesehen. Trotz der verfassungsrechtlich abgesicherten Einnahmen der Länder, besteht im Rahmen der Finanzgewinnung ein Übergewicht an Bundeskompetenzen. Folglich bleibt zwar der föderale Grundsatz der staatlichen Eigenständigkeit der Länder bestehen. Aber auf Grund der zentral vom Bund geprägten Finanzgewinnung verschiebt sich

In Konfliktfällen hat das österreichische Verfassungsgericht darüber zu entscheiden, welche Gebietskörperschaft zur Regelung befugt war und somit rechtmäßiges, d.h. wirksames Recht gesetzt hat. Strittig ist dabei nur, welches Recht in der Zwischenzeit der Entscheidung Geltung behält. Die herrschende Meinung in der Literatur vertritt die Ansicht, das hier die „lex-posterior-Regel“ zu greifen habe. Zum Bundesstaat in Österreich siehe Kenntner, Justiziabler Föderalismus (föderale Kompetenzzuweisungen), S. 195 ff..

160 Vergleiche nur den politisch scheinbar endlosen Streit des (horizontalen) Länderfinanzausgleichs, vgl. BVerfGE 1, 117; 72, 330; 86, 148; 101, 158.

161 Vertieft werden die Verteilungsmechanismen später unter Teil 1, 2.4.2.4.3.2.

162 Die Finanzmittelausstattung soll „Bund und Länder in die Lage ... versetzen, die ihnen verfassungsrechtlichen Aufgaben auch wahrzunehmen. ... Erst dadurch kann die staatliche Selbständigkeit von Bund und Ländern real werden, können sich Eigenständigkeit und Eigenverantwortlichkeit der Aufgabenwahrnehmung entfalten.“, BVerfGE 72, 330 (383).

der deutsche Bundesstaat auf der gleitenden Föderalismusskala ein kleines Stück in Richtung Unitarismus.

Die Kompetenzverteilung zwischen Gesamt- und Gliedstaaten lässt sich damit für den deutschen Bundesstaat wie folgt zusammenfassen:

- Keine Staatsgewalt ist der anderen über- oder untergeordnet.
- Die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern basiert auf einer Residualkompetenz zu Gunsten der Länder. Bundeskompetenzen müssen grundsätzlich explizit im Grundgesetz ausgewiesen sein. Weder Bundes- noch Landeskompetenzen können einseitig verändert werden.
- Im Rahmen der zugewiesenen Kompetenzen hat die jeweils andere Staatsgewalt keine Aufsichtskompetenzen.
- Bestehen auf Grund konkurrierender Kompetenzen Kollisionen zwischen Bundes- und Landesrecht, kassiert Artikel 31 GG das Landesrecht.
- Die Kompetenzen im Rahmen der Finanzgewinnung sind überwiegend dem Bund überlassen.

2.4.2.4 Interdependenz zwischen den staatlichen Ebenen

Notwendigerweise bestehen im Bundesstaat zwischen Gesamt- und Gliedstaaten Interdependenzen. Dabei haben Gliedstaaten Einfluss auf die Politikfelder des Gesamtstaates, genau wie der Bund auf die Gliedstaaten Einfluss nehmen kann. Das Kriterium der gegenseitigen Abhängigkeit und Einflussnahme dient zur Abgrenzung des Bundesstaates sowohl gegenüber dem stärker föderal ausgerichteten Staatenbund als auch gegenüber dem unitarischen Einheitsstaat.

Bestehen einerseits keine oder nur sehr schwach ausgeprägte Einflussmöglichkeiten der einzelnen Gebietskörperschaften auf den Zentralstaat, andererseits von Seiten des Zentralstaats den Gebietskörperschaften gegenüber sehr umfangreiche, indiziert dies ein Merkmal des stark ausgeprägten Unitarismus, also des Einheitsstaates. Hat dagegen der Gesamtstaat kaum oder keine Einflussmöglichkeiten auf seine Glieder, aber die Glieder verstärkten Einfluss auf den Gesamtstaat, so liegt ein Grad an Eigenständigkeit vor, der auf der Föderalismusskala zwischen Staatenbund und internationaler Organisation zu verorten ist. Der Bundesstaat bedarf aber der Interdependenz

beider Ebenen untereinander, und steht auf der gleitenden Föderalismusskala somit zwischen Einheitsstaat und Staatenbund.

Im Folgenden sollen zunächst die einseitigen vor den wechselseitigen Abhängigkeitsverhältnissen zwischen den beiden staatlichen Ebenen geprüft werden.

2.4.2.4.1 Einflussmöglichkeiten der Gebietskörperschaften auf den Gesamtstaat

Bei Bestehen einer zweiten föderal besetzten Kammer wäre das für den Bundesstaat konstitutiv notwendige Merkmal der gliedstaatlichen Einflussnahme auf die Bundesebenen nach den Anforderungen der Allgemeinen Staatslehre erfüllt.¹⁶³ Ob eine solche Kammer, eine „Federal Chamber“, sogar zwingend erforderlich ist, um einen Bundesstaat zu konstituieren, ist umstritten.¹⁶⁴ Der Streit kann aber dahinstehen, wenn für das hier zu untersuchende deutsche Staatsstrukturmodell eine solche föderal besetzte Kammer bestünde.

Das Grundgesetz bestimmt ein Zwei-Kammer-Parlament, das sich aus Bundestag, Artikel 38 bis 48 GG, und Bundesrat, Artikel 50 bis 53 GG, zusammensetzt. Der Bundesrat ist ein mit den anderen Verfassungsorganen gleichberechtigtes oberstes Verfassungsorgan des Bundes, gleichzeitig aber, durch die gliedstaatliche Besetzung, das Medium der Einflussrechte der Länder auf den Bund.¹⁶⁵ Die Länder werden im Bundesrat durch Regierungsdelegierte der Länder und nicht durch direkt vom Landesvolk oder durch die

163 Siehe vergleichend nur Stern, Staatsrecht, Bd. I, § 19 III 8.

164 Hanf, Bundesstaat ohne Bundesrat. Hanf widerlegt die bislang fast von der gesamten Staatsrechtslehre ausnahmslos angenommene konstitutive Voraussetzung der föderalen Kammer und beschränkt die Voraussetzung auf eine, gleich wie geartete Interdependenz zwischen Gesamtheit und Gliedern (Gliedstaaten). Zudem weist er darauf hin, dass die „Staatlichkeit“ der Glieder seines Erachtens nicht zwingend notwendige Voraussetzung wären. Eine Umgehung dieser Voraussetzung erspare auch die leidige Diskussion um die „Souveränität“ der einzelnen Gliedstaaten in Hinblick auf die Kompetenzen des Bundes und des mangelnden Austrittsrechts. Trotzdem fordert auch Hanf eine gewisse Selbständigkeit der Glieder. Spanien mit seinen „autonomen Provinzen“ bezeichnet Hanf somit ohne eine zweite föderale Kammer und Staatlichkeit der Gebietskörperschaften als Bundesstaat.

165 Badura, Staatsrecht, Rn. E 61 (S. 422); Scharpf, Optionen des Föderalismus in Deutschland und Europa, Kapitel 3, Der Bundesrat und die Kooperation auf der dritten Ebene, S. 65 ff.; Hesse, Grundzüge des Verfassungsrechts der BRD, § 7 Rn. 264.

Länderparlamente gewählte Abgeordnete vertreten.¹⁶⁶ Die Vertreter der Länderregierungen handeln ausschließlich weisungsgebunden,¹⁶⁷ sie verfügen somit nicht über ein „freies Mandat“ wie die Abgeordneten im Bundestag, Artikel 38 Absatz 1 Satz 2 GG, sondern über ein „imperatives Mandat“.¹⁶⁸ Die Anzahl der Mitglieder, die jedes Land entsenden darf, richtet sich grundsätzlich nach der Bevölkerungszahl der einzelnen Länder, Artikel 51 Absatz 2, 3 GG.¹⁶⁹

Die Aufgaben des Bundesrates liegen weniger in selbständiger Bestimmung oder Leitung von Staatsgewalt des Bundes, wie die anderer oberster Bundesorgane, als vielmehr in kontrollierender und korrigierender Mitwirkung gegenüber der gesamtstaatlichen Gewalt.¹⁷⁰ Sowohl im Rahmen der bundesstaatlichen Gesetzgebung nach Artikel 76 ff. GG, als auch bei der Verwaltung des Bundes gemäß Artikel 84 ff. GG und in Angelegenheiten der Europäischen Union, Artikel 50, 23 Absatz 4 bis 7 GG, verfügt der Bundesrat über Mitwirkungsrechte. So kann der Bundesrat bei einer seiner wichtigsten

166 Werden die Mitglieder der „Federal Chamber“ von den Bürgern der entsprechenden Länder durch Wahl bestimmt, liegt der Kammer das sogenannte Senatsprinzip zu Grunde. Werden die Mitglieder der zweiten Kammer hingegen von den landeseigenen Parlamenten bestimmt (bzw. gewählt), liegt das sogenannte Ratsprinzip zu Grunde. Werden die Mitglieder -wie für den deutschen Bundesrat- hingegen von den Regierungen der Gliedstaaten gestellt, liegt kein reines, sondern nur ein „eingeschränktes Ratsprinzip“ vor. Vgl. Scharpf, Optionen des Föderalismus in Deutschland und Europa, Kapitel 2, Entwicklungslinien des bundesdeutschen Föderalismus, S. 46 f.; Schmidt-Aßmann, Jura 1987, 449 (450).

167 Bestätigt durch die Entscheidung der an das Bundesverfassungsgericht gerichtete Streitfrage, ob verbindliche Weisungen der Landesregierungen verfassungsrechtlich zulässig sind, BVerfGE 8, 104 (120 f.).

168 V. Münch, Staatsrecht, Bd. I, Rn.723.

169 Artikel 51 Absatz 2 GG: „Jedes Land hat mindestens drei Stimmen, Länder mit mehr als zwei Millionen Einwohnern haben vier Stimmen, Länder mit mehr als sechs Millionen Einwohnern haben fünf Stimmen, Länder mit mehr als sieben Millionen Einwohnern haben sechs Stimmen.“

Mit der Regelung des Artikels 51 Absatz 2 GG hat man einen Kompromiss zwischen der absoluten Gleichheit bei der Behandlung der einzelnen Staaten (wie z.B. in den USA, wo jeder Staat im Senat zwei Stimmen unabhängig seiner Bevölkerungszahl innehat) und der ausschließlichen Abhängigkeit der Stimmen an die jeweiligen Bevölkerungszahlen (Erfahrung mit der Übermacht Preußens im damaligen Bundesrat des zweiten Deutschen Reiches von 1871, die auch die Weimarer Reichsverfassung in ihrem Reichsrat schon versuchte einzudämmen), vgl. v. Münch, Staatsrecht, Bd. I, Rn.721.

170 Abgesehen von der Bestimmung über die eigene innere Ordnung kennt das GG kaum eine Kompetenz des Bundesrates zu alleiniger und endgültiger Entscheidung, vgl. Hesse, Grundzüge des Verfassungsrechts der BRD, § 15 Rn. 610.

Aufgaben, der Gesetzgebung, gegenüber dem Bundestag nur bei Zustimmungsgesetzen¹⁷¹ ein den Entwurf des Bundestages zum Scheitern bringendes Veto¹⁷² geltend machen. Bei allen weiteren Gesetzen, den sogenannten Einspruchsgesetzen, kann der Widerspruch des Bundesrates dagegen mit qualifizierter Mehrheit des Bundestages überstimmt werden.¹⁷³

Grundsätzlich kann für die Rolle des Bundesrates im deutschen Staatsstrukturmodell festgehalten werden, dass er als oberstes Bundesorgan keine eigenständige Aufgabe in Funktion und/oder Gewalt übertragen bekommen hat, sondern vielmehr überall dort Mitwirkungsrechte zugesprochen bekommt, wo fundamentale Interessen der Länder, d.h. ihre Eigenständigkeit betroffen ist. Je intensiver der Eingriff in die Interessenssphäre der Länder ist, um so stärker werden auch die Rechte des Bundesrates. So können Gesetze, die vor allem Länderinteressen und/oder -kompetenzen tangieren, nur mit Zustimmung des Bundesrates erlassen werden. Bundesaufsicht nach Artikel 84 Absatz 3 GG und Bundeszwang gegenüber den Ländern nach Artikel 37 GG können nur mit dem Einverständnis des Bundesrates beschlossen werden. Folglich steht der Bundesrat als Garant für den Ausgleich und die Ordnung zwischen den föderalen Ebenen Bund und Länder.¹⁷⁴

Zur Absicherung der Wahrnehmung der Interessen und Rechte der Länder ist der Bundesrat bei Verfassungsverletzungen auch befugt, das Bundesverfassungsgericht in folgenden Verfahren anzurufen:

- Organstreitigkeit nach Artikel 93 Absatz 1 Nr. 1 GG, § 63 BVerfGG;
- Parteiverbotsverfahren aus Artikel 21 Absatz 2 GG, § 43 BVerfGG und

171 Z.B. bei der Verwaltungsorganisation: Artikel 84 Absatz 1, 85, 87 Absatz 3 GG und des Finanzwesens: 91a Absatz 3, 104a Absatz 4, 106 Absatz 3 Satz 3, Absatz 4-6, 107, 108 Absatz 2 GG. Wichtige Entscheidungen des BVerfG zu den „Zustimmungsgesetzen“ 37, 363 (379-383); 55, 247 (318-321).

172 Entschieden wird mit der Mehrheit der Stimmen im Bundesrat, Artikel 52 Absatz 3 GG. Dabei bedarf es für alle Entscheidungen einer positiven Mehrheit (Enthaltungen zählen somit als Ablehnung!), Bertelsmann-Kommission, „Verfassungspolitik & Regierungsfähigkeit“, S. 32 f..

173 Schmidt-Aßmann, Jura 1987, 449 (450). Im Bundesrat selbst werden die zu treffenden Entscheidungen allerdings nur ratifiziert. Die Grundlagen der Entscheidungen werden in Ausschüssen sowie in deren Umfeld zwischen den einzelnen Landesministerialbürokratien ausgehandelt, vgl. Münch, Aus Politik und Zeitgeschichte B 13/99, S. 3 (6).

174 Inwiefern er durch diverse Vetorechte wiederum Reformblockaden bedingen kann, soll hier nicht behandelt werden. Vgl. dafür Bertelsmann-Kommission „Verfassungspolitik & Regierungsfähigkeit“, S. 32 f..

- Präsidentenanklage gemäß Artikel 61 GG, §§ 49 ff. BVerfGG.

Folglich besteht im deutschen Staatsstrukturmodell eine zweite rein föderal besetzte Kammer, die für den Bundesstaat die konstitutiv geforderte Einflussnahme der Länder auf den Bund garantiert. Der Streit, ob für den Bundesstaat eine föderale Kammer zwingend bestehen muss, kann somit dahin stehen. Für die Bestimmung des deutschen Staatsstrukturmodells als Bundesstaat reicht das Vorliegen einer zweiten föderal besetzten Kammer jedenfalls aus.

Darüber hinaus verfügen die Länder noch über weitere Einflussmöglichkeiten dem Gesamtstaat gegenüber. Nach Artikel 36 GG haben die Länder einen vor dem Bundesverfassungsgericht einklagbaren Anspruch, dass offene Stellen bei Bundesbehörden in einem angemessenen Verhältnis von Personen aus allen Gliedstaaten besetzt werden.¹⁷⁵ Grundsätzlich sollen die Beschäftigten der Bundesbehörden aus den Ländern kommen, in denen sie für den Bund tätig sind, Artikel 36 GG. Damit gibt es neben der zweiten Kammer noch eine weitere Sicherung der Einflussrechte der Gliedstaaten auf den Gesamtstaat.

2.4.2.4.2 Einflussmöglichkeiten des Gesamtstaates auf die Gebietskörperschaften

Um den Bundesstaat nach der Allgemeinen Staatslehre von einem Staatenbund abzugrenzen, müssen neben Einflussmöglichkeiten der Glieder auf das Ganze auch Einflussmöglichkeiten des Ganzen auf die Glieder bestehen.

Dafür sei zunächst die Homogenitätsklausel aus Artikel 28 Absatz 1, 3 GG erwähnt, welche als Konkretisierung des Bundesstaatsprinzips allgemein erkannt wird.¹⁷⁶ Die Länder werden nach Artikel 28 Absatz 1 GG für ihre verfassungsgemäße Ordnung auf die Grundsätze des republikanischen, demokratischen und sozialen Rechtsstaats im Sinne des Grundgesetzes verpflichtet. Damit soll aber keine inhaltliche Gleichschaltung zwischen gesamt- und gliedstaatlicher Verfassungsstruktur vorgenommen werden, nur die wesentlichen Verfassungsgrundsätze sollen zwischen den Landesverfassungen und dem Grundgesetz als Bundesverfassung übereinstimmen. Es soll

¹⁷⁵ Keinesfalls verfügen die einzelnen Bediensteten über einen solchen Anspruch. Der Anspruch steht allein den Ländern, vertreten durch Ihre Regierung, zu. Dreier, Grundgesetzkommentar, Artikel 36 Rn. 1.

¹⁷⁶ Jarass/Pieroth, Grundgesetzkommentar, Artikel 28 Rn. 1.

„Konformität, keine Uniformität“¹⁷⁷ bezüglich der genannten Verfassungsgrundsätze erreicht werden.¹⁷⁸ Ein Verstoß der Länder gegen die Verfassungsgrundsätze aus Artikel 20 Absatz 1 GG hat die Nichtigkeit des Landesrechts, gleich in welcher Form es besteht, zur Folge. Artikel 28 Absatz 1 wird mithin als *lex specialis* zu Artikel 31 gesehen.¹⁷⁹ Somit kann der Bund keinen direkten Einfluss nehmen, ein möglicher Verstoß kann nur vor dem Bundesverfassungsgericht beanstandet werden, welches dann nach Artikel 93 Absatz 1 Nr. 3 GG die Nichtigkeit der Landesnorm verbindlich feststellen kann. Folglich besteht nach Artikel 28 Absatz 1 GG zwar ein indirekter, jedoch kein direkter Einfluss des Bundes auf die Länder.

In Artikel 35 GG finden sich jedoch Möglichkeiten des Bundes direkt Einfluss auf die Länder zu nehmen. Artikel 35 Absatz 1 GG regelt die „Rechts- und Amtshilfe“. Absatz 1 schafft zwar noch keine direkte Einflussmöglichkeit des Bundes auf die Länder, gilt aber als Konkretisierung des Bundesstaatsprinzips.¹⁸⁰ Der Bund kann sowohl Hilfe von den Ländern fordern, ist aber diesen gegenüber auch zur Hilfe verpflichtet. Den konkreten Umfang der vom Bund zu leistenden bzw. von den Ländern zu fordernden Hilfe bestimmt sich nach gesetzlicher Regelung.¹⁸¹ Artikel 35 Absatz 3 gibt dem Bund eine direkte Eingriffsmöglichkeit: Bei Notfällen über Landesgrenzen hinaus, wie Naturkatastrophen oder anderen Unglücksfällen, die ein Land mit seinen zur Verfügung stehenden Mitteln allein nicht bewältigen kann, hat der Bund die Kompetenz, den Landesexekutiven Weisungen zu erteilen, eigene Kräfte wie Bundesgrenzschutz oder Bundeswehr einzusetzen oder auch Kräfte aus anderen Bundesländern im Rahmen der Amtshilfe heranzuziehen.¹⁸² Diese Weisungsgebundenheit der Länder endet erst mit der Beendigung der Notfallsituation.

Artikel 37 GG regelt die schärfste Möglichkeit des Bundes in Länderkompetenzen einzugreifen. Der Bundeszwang wurde als Sicherung des Bundesstaatsprinzips in das Grundgesetz mit aufgenommen und ermächtigt den

177 BVerfGE 9, 268 (279); 24, 367 (390).

178 Ipsen, Staatsrecht I, Rn. 612.

179 Jarass/Pieroth, Grundgesetzkommentar, Artikel 28 Rn. 1.

180 BVerfGE 31, 43 (46); 42, 91 (95).

181 BVerwGE 38, 336 (340); 50, 301 (310). Rechtshilfe wird von Gerichten, §§ 156 ff. Gerichtsverfassungsgesetz (GVG) und Amtshilfe von Behörden, die untereinander im Rahmen der Erfüllung von Aufgaben der öffentlichen Verwaltung auf Ersuchen einer anderen Behörde Hilfe leisten, § 4 Absatz 1 VwVfG, gewährt.

182 Zuletzt bei der Hochwasserkatastrophe der Oder in Brandenburg und Mecklenburg-Vorpommern 1997, als massiv Streitkräfte zu Arbeiten an den Deichen mit heran gezogen wurden.

Bund zu Zwangsmaßnahmen gegenüber einzelnen Ländern. Tatbestandsvoraussetzung für den Bundeszwang ist die Nichterfüllung von „Bundespflichten“ durch ein Land, d.h. durch dessen Verfassungsorgane.¹⁸³ Bundespflichten sind solche Pflichten, die den Ländern als Gliedstaaten auf Grund des bundesstaatlichen Prinzips obliegen, d.h. das Verhältnis zwischen Bund und Ländern oder das Verhältnis der Länder untereinander betreffen. Die jeweilige Bundespflicht muss sich aus dem Grundgesetz oder einem Bundesgesetz ergeben.¹⁸⁴ Die Maßnahmen, die der Bund im Wege des Bundeszwangs ergreifen kann, stehen im Ermessen der Bundesregierung, wobei diese verpflichtet ist, vorher die Zustimmung des Bundesrates einzuholen und das Bundesverfassungsgericht anzurufen. Zwar relativieren sowohl die Zustimmung des Bundesrates als auch die Anrufung des Bundesverfassungsgericht die Eingriffskompetenz des Bundes gegenüber den Ländern. Trotzdem besteht hier neben der Amtshilfe aus Artikel 35 Absatz 3 GG die zweite verfassungsrechtlich legitimierte Möglichkeit des Bundes in Länderkompetenzen einzugreifen.¹⁸⁵

Wie gezeigt bestehen für den Bund verfassungsrechtlich begründete Einflussmöglichkeiten auf die Länder, die das deutsche Staatsstrukturmodell auf der fließenden Föderalismusskala gegenüber dem Staatenbund abgrenzen.

2.4.2.4.3 weitere Interdependenzen

Neben einseitigen Eingriffsrechten der staatlichen Ebene aufeinander, bestehen noch weitere Interdependenzen, die beide staatliche Ebenen auf vertraglicher Basis berechtigen und verpflichten können. Weiter sollen die Finanzgewinnung und die daraus resultierenden Verbindungen und Abhängigkeiten zwischen Bund und Gliedstaaten detailliert dargestellt werden.

183 Mit Ausnahme der Gerichte, Artikel 97 Absatz 1 GG.

184 Wichtigste Bundespflicht ist die Pflicht des bundesfreundlichen Verhaltens, auch Bundestreue genannt, siehe dazu weiter unten Teil 1, 3.2.3.4.3.1. Ein Nichtbeachten von bloßen Hinweisen oder Empfehlungen reicht hingegen nicht aus. Pflichten gegenüber Einzelpersonen oder ausländischen Staaten fallen auch nicht unter den Begriff der Bundespflichten, Sachs, GG-Kommentar, Artikel 37 Rn. 8; v. Münch/Kunig, GG-Kommentar, Artikel 37 Rn. 3 ff.; Jarass/Pieroth, Grundgesetzkommentar, Artikel 37 Rn. 2.; Dreier, Grundgesetzkommentar, Artikel 37 Rn. 7 ff..

185 Der Bundeszwang ist in der gesamten Verfassungspraxis seit 1949 aber noch nicht zur Anwendung gekommen, siehe Dreier, Grundgesetzkommentar, Artikel 37 Rn. 6. Dafür aber in der Weimarer Republik nach Artikel 48 Absatz 1 WRV, sogenannte „Reichsexekution“, die nahezu Diktaturgewalt des Reichspräsidenten begründete, Badura, Staatsrecht, Rn. D 87 (S. 303).

2.4.2.4.3.1 Kooperation

Sowohl zwischen Glied- und Gesamtstaat als auch zwischen den Gliedstaaten untereinander können auf vertraglicher Basis Verbindungen geschaffen werden. Solche Kooperationen können als reine Verwaltungsabkommen oder aber als „Staatsverträge“¹⁸⁶ abgeschlossen werden. Eine explizite Ermächtigung zum Abschluss solcher Abkommen oder Verträge enthält das Grundgesetz allerdings nicht. Im Rahmen der zugeordneten Kompetenzen können die staatlichen Ebenen aber frei untereinander verhandeln. Nur zwingende Vorschriften des Grundgesetzes bleiben der vertraglichen Disposition entzogen.¹⁸⁷ Streitigkeiten über Rechte und Pflichten aus verwaltungsrechtlichen Abkommen sind vor dem Bundesverwaltungsgericht auszutragen, § 50 Absatz 1 Nr. 1 VwGO.¹⁸⁸ Wenn der Vertragsinhalt verfassungsrechtlicher Natur ist, ist für Streitigkeiten aus einem Staatsvertrag nach Artikel 93 Absatz 1 Nr. 4 GG das Bundesverfassungsgericht zuständig.¹⁸⁹

Zur Veranschaulichung soll ein Staatsvertrag exemplarisch für Verträge zwischen Bund und Ländern besonders hervorgehoben werden: „Das Lindauer Abkommen“¹⁹⁰. Gemäß Artikel 32, 73 Nr. 1 und 87 Absatz 1 GG verfügt der Bund über die alleinige Kompetenz für Auswärtige Angelegenheiten. Dies gilt auch dann, wenn der Inhalt etwaiger völkerrechtlicher Abkommen in die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz der Länder fallen. Da der Bund aber über die Kompetenzen der Länder verfassungsrechtlich nicht verfügen darf, bestand eine Regelungslücke des Grundgesetzes. Diese wurde durch das Lindauer Abkommen geschlossen, nachdem der Bund im Rahmen seiner Kompetenz für auswärtige Angelegenheiten bei Abschlüssen internationaler Abkommen zwingend auf die Zustimmung der Länder angewiesen ist, soweit inhaltlich ländereigene Kompetenzen betroffen werden.¹⁹¹ Davon unbe-

186 Staatsvertrag bedeutet in diesem Kontext Vertrag zwischen Gliedstaaten untereinander oder zwischen Glied- und Gesamtstaat. Das Rechtsverhältnis solcher Verträge richtet sich somit auch ausschließlich nach dem Verfassungsrecht des GG und nicht etwa nach dem Völkerrecht, wie der Begriff „Staatsvertrag“ irrtümlicherweise vermuten ließe. Vgl. Badura, Staatsrecht, Rn. D 91 (S. 305).

187 Beispiele sind die Staatsverträge über die Errichtung der Anstalt des öffentlichen Rechts (Zweites Deutsches Fernsehen) vom 06. Juni 1961, oder über den Rundfunk im vereinten Deutschland vom 31. August 1991.

188 Beispielsweise BVerwGE 54, 29 ff. über den Norddeutschen Rundfunk-Staatsvertrag.

189 Badura, Staatsrecht, Rn. D 91 (S. 305).

190 Abgedruckt in: Maunz/Dürig, Kommentar zum GG, Artikel 32 Rn. 45.

191 Darüber hinaus wurde auf Grundlage des Lindauer Abkommens auch ein ständiges Gremium aus Vertretern der Länder gebildet, die „Ständige Vertragskommission der Länder“, die den Austausch außenpolitischer Interessen der Gliedstaaten institutionalisierte.

rührt bleibt für die Länder nach Artikel 32 Absatz 3 GG die Möglichkeit, mit Zustimmung der Bundesregierung im Rahmen ihrer Kompetenzbereiche, völkerrechtliche Verträge abzuschließen.

Das Lindauer Abkommen ist ein Beispiel für die Kooperation der gesamt- und gliedstaatlichen Ordnung in Bereichen, die das Grundgesetz nicht zwingend regelt. Bei der Schließung von Regelungslücken der Verfassung stehen sich die beiden staatlichen Ebenen als zwei gleichberechtigte Partner gegenüber, die über Verhandlungen Lösungen finden. Bei ungeteilter Staatsgewalt im unitarisch geprägten Einheitsstaat würde eine solche Kooperation nicht stattfinden. Ungeregelte Bereiche blieben allein der Entscheidungsmacht des Zentralstaates überlassen.

Weiter besteht im deutschen Staatsstrukturmodell noch das ungeschriebene Prinzip des „bundesfreundlichen Verhaltens“, auch Grundsatz der „Bundes-treue“ genannt, als kooperative Interdependenz zwischen den staatlichen Ebenen.¹⁹² Das bundesfreundliche Verhalten gilt als Richtschnur und Verpflichtung für die gegenseitigen Rechte und Pflichten von Bund und Ländern.¹⁹³ Das Gebot des bundesfreundlichen Verhaltens schafft aber keine Rechte oder Pflichten über das schon bestehende verfassungsrechtlich geordnete bundesstaatliche Rechtsverhältnis hinaus. Es bezieht sich auf die Art und Weise der Ausübung von Rechten und Erfüllung von Pflichten, die sich aus der bestehenden Ordnung ergeben und ist somit rein akzessorischer Natur.¹⁹⁴ Die Länder verpflichtet es, im Rahmen der Ausübung ihrer Kompetenzen, immer auch auf die Interessen des Bundes und anderer Länder zu achten.¹⁹⁵ Keine der staatlichen Ebenen darf die eigenen Kompetenzen zu Lasten des Allgemeininteresses einsetzen und dabei einzelne Glieder diskriminieren. Im grundsätzlich unitarisch geprägten Staatsstrukturmodell ist das Allgemeininteresse mit dem Interesse der Zentralgewalt gleichzusetzen, womit im Einheitsstaat keine wechselseitige Pflicht der Rücksichtnahme besteht.

192 BVerfGE 1, 315 ff.; 8, 140 ff.; 12, 254 ff.; 42, 117 ff.

193 BVerfGE 8, 122 (138); 12 (205 (254 f.)); 81, 310 (337). Seine Herkunft sei das „bündische Prinzip“ der alten Reichsverfassung von 1871, Stern, Staatsrecht, Bd. I, § 19 III 4, Bethge, BayVBl 1985, S. 257 (258).

194 BVerfGE 42, 103 (117); Badura, Staatsrecht, Rn. D 86 (S. 303).

195 BVerfGE 34, 216 (232).

2.4.2.4.3.2 Finanzverteilung

Im Rahmen der Finanzverteilung bestehen weitere wechselseitige Verpflichtungen. Öffentliche Finanzen sind Voraussetzung, Mittel und zugleich Gegenstand staatlichen Handelns. Im Bundesstaat ist die Finanzordnung zudem eine Kernfrage der strukturellen Gliederung. Das Maß der Autonomie der einzelnen Gliedstaaten – und somit der Stellung des konkreten Strukturmodells auf der Föderalismusskala – hängt weitgehend vom Grad der finanziellen Autarkie ab.¹⁹⁶ Bei der Finanzverteilung besteht somit eine besondere Abhängigkeit der beiden staatlichen Ebenen untereinander. Veränderungen des Status quo können nur im beiderseitigen Einvernehmen erfolgen. Um dies zu verdeutlichen, soll die Finanzverteilung konkret am deutschen Staatsstrukturmodell untersucht werden.

Der herausragenden Bedeutung der Finanzverteilung bei Aufkommen und Ausgabe wird im Grundgesetz durch einen eigenen Abschnitt Rechnung getragen. Der 10. Abschnitt regelt in Artikel 104a bis 115 GG das Haushaltswesen des Bundes einschließlich der Finanzkontrolle und der Kreditaufnahme. Die Regelungen der bundesstaatlichen Finanzordnung des Grundgesetzes basieren dabei auf zwei Grundprinzipien: Gemäß Artikel 109 GG sind Bund und Länder bezüglich ihrer Haushaltswirtschaft selbständig und unabhängig und tragen jeweils gemäß dem „Konnexitätsprinzip“¹⁹⁷ aus Artikel 104a I GG die Ausgaben, die sich aus der Wahrnehmung ihrer Aufgaben ergeben.

Trotz der angestrebten Unabhängigkeit beider Ebenen muss ein weiteres Prinzip berücksichtigt werden, das zum erstgenannten scheinbar im Widerspruch steht: das „bündische Prinzip“¹⁹⁸. Nach dem bündischen Prinzip haben einerseits grundsätzlich stärkere Gliedstaaten und der Bund schwächere Gliedstaaten zu unterstützen, damit diese die ihnen kraft Verfassung übertragenden Aufgaben wahrnehmen können. Andererseits wird aber aus dem Prinzip der finanziellen Autonomie ein „Nivellierungsverbot“¹⁹⁹ aller finanziellen Unterschiede abgeleitet, d.h. grundsätzlich bestehende Unterschiede

196 Maunz/Zippelius, Deutsches Staatsrecht, § 42 I. „Die Finanzen sind die Realität einer Verfassung.“ oder „die Nerven eines jeden Staates“, Vogel, in: Isensee/Kirchhoff, HbdStR IV, § 87 Rn. 1 und Vogel, in: Isensee/Kirchhoff, HbdStR I, § 27 Rn. 22.

197 Maunz/Zippelius, Deutsches Staatsrecht, § 42 I.

198 BVerfGE 72, 330 (386, f., 404); Verknüpfte Zuständigkeiten beider Ebenen wie Artikel 106 Absatz 3 bis 8 und 108 Absatz 3 bis 4 GG, Verpflichtung besonders nach Artikel 107 Absatz 2 GG von Bund und Ländern zum gegenseitigen „Eintreten“ oder „Eintreten“ füreinander.

199 BVerfGE 72, 330 (404).

dürfen durch Quersubventionen nicht vollends aufgehoben werden. Es gilt somit auch im Finanzverfassungsrecht des Grundgesetzes das Verhältnis zwischen Autonomie und finanzieller Koordinierung (Nivellierungsverbot versus „bündisches Prinzip“) das Prinzip des „schonenden Ausgleichs“ oder der „praktischen Konkordanz“.²⁰⁰

Bei der konkreten Gestaltung der Finanzordnung greift das Grundgesetz wiederum auf das gemischte System der Kompetenzverteilung zurück. Der Bund regelt gesetzlich gemäß Artikel 105 GG die wichtigsten Steuern und den Ländern obliegt durch ländereigene Finanzbehörden deren Verwaltung, Artikel 108 GG. Um beide staatlichen Ebenen sachgerecht am Ertrag der Volkswirtschaft zu beteiligen, werden die erzielten Steuereinnahmen zwischen Bund und Ländern verteilt.²⁰¹ Für die unterschiedlichen Anteile schafft das Grundgesetz einen Verteilungsschlüssel, welcher durch das „5-Stufen-System“²⁰² ergänzt wird. Dieses 5-Stufen-System schafft einerseits Stabilität durch gesicherte Einnahmen, andererseits aber auch die notwendige Flexibilität, um nach dem beschriebenen „bündischen Prinzip“ Geld auf schwächere Glieder im Bundesstaat umschichten zu können. Die fünf Stufen sind:²⁰³

1. „Vertikale“²⁰⁴ Steuerertragsaufteilung zwischen Bund und Ländern nach Artikel 106 GG;
2. Horizontale Steuerertragsaufteilung der Länder untereinander nach Artikel 107 Absatz 1 GG;
3. Horizontaler Steuerertragsausgleich zwischen den Ländern nach Artikel 107 Absatz 2 Satz 1, 2 GG;
4. Ergänzungszuweisungen des Bundes nach Artikel 107 Absatz 3 GG und
5. Besondere Zuweisungen des Bundes an die Länder, Artikel 104a, 91a GG.

200 Vogel, in: Isensee/Kirchhoff, HbdStR IV, § 87 Rn. 14.

201 BVerfGE 55, 274 (300). Die Verteilung der Einnahmen, die sich nicht aus Steuern ergeben, regelt das GG nicht ausdrücklich, vgl. Vogel, in: Isensee/Kirchhoff, HbdStR IV, § 87 Rn. 34. Danach ergibt sich das „Prinzip des Steuerstaates“, BVerfGE 78, 249 (266 f.). Andere Einnahmen des Staates (Gebühren, Beiträge und Sonderabgaben) müssen direkt dem Hoheitsträger zufließen, bei dem die Kosten entstehen.

202 BVerfG NJW 1986, 2629 f..

203 Schmidt-Aßmann, Jura 1987, 449 (452).

204 Ertragsaufteilung zwischen Bund und Ländern, vgl. Wendt, in: Isensee/Kirchhoff, HbdStR IV, § 104 Rn. 50.

1. Stufe: Vertikaler Ertragsausgleich

In der ersten Stufe regelt Artikel 106 GG die vertikale Steuerertragsaufteilung. Die wichtigsten Steuern wie Einkommen-, Körperschaft- und Umsatzsteuer stehen Bund und Ländern im sogenannten Verbundsystem als Gemeinschaftssteuern zu.²⁰⁵ Einkommen- und Körperschaftsteuer werden nach einem festliegenden Schlüssel verteilt, Artikel 106 Absatz 3 Satz 2 GG. Für die Aufteilung der Erträge aus der Umsatzsteuer bedarf es dagegen eines Bundesgesetzes, Artikel 106 Absatz 4 Satz 3 GG, das nur mit der Zustimmung des Bundesrates erlassen werden kann. Alle anderen Steuern fließen entweder ausschließlich dem Bund oder den Ländern zu, sogenanntes Trennsystem.

Dem Bund allein zugewiesen sind

- grundsätzlich die Verbrauchsteuern,
- einige Verkehrsteuern,
- Abgaben im Rahmen der Europäischen Gemeinschaften,
- einmalige Vermögensabgaben sowie
- gegebenenfalls Ergänzungsabgaben zur Einkommen- und Körperschaftsteuer wie z.B. der Solidaritätszuschlag.

Den Ländern bleiben vorbehalten

- die Vermögenssteuer,
- die Erbschaftsteuer,
- die Biersteuer und die Spielbankabgabe sowie
- der größere Teil der Verkehrssteuern.

Die mit dem verfassungsrechtlichen Statut der kommunalen Selbstverwaltung aus Artikel 28 Absatz 2 GG ausgestatteten Gemeinden erhalten als verwaltungsrechtliche Einheit der Länder explizit

- die Grundsteuer,
- die Gewerbesteuer nach Abzug einer Umlage zugunsten des Bundes und der Länder,

²⁰⁵ Die genannten Steuern bilden zusammen ca. 70% des gesamten Steueraufkommens.

- Beteiligungen an dem Länderanteil der in ihrem Gebiet erhobenen Gemeinschaftssteuern und schließlich
- die örtlichen Verbrauch- und Aufwandsteuern, soweit diese nicht durch die Landesgesetzgebung den Gemeindeverbänden zugewiesen sind.

Im Übrigen bedeutet die Auflistung in Artikel 106 GG nicht, dass die hier genannten Steuern erhoben werden müssen.²⁰⁶ So gibt es derzeit keine Straßengüterverkehrssteuer und keine einmalige Vermögensabgabe.²⁰⁷ Besonders wichtig ist hingegen die Umsatzsteuer, da allein mit dieser Anpassungen der Ertragsverteilung zwischen Bund und Ländern durch einfaches Gesetz des Bundes vorgenommen werden können.

Dagegen ist umstritten, ob auch andere als die in Artikel 106 GG aufgeführten Steuern erhoben werden dürfen.²⁰⁸ Nach Ansicht des Bundesverfassungsgerichts ist dies aber nur mit einer entsprechenden Verfassungsänderung möglich. Das austarierte verfassungsrechtliche Ertragsverteilungssystem des Artikel 106 GG dürfe nicht durch den einfachen Gesetzgeber unterlaufen werden. Es dürfen somit nur solche Steuern eingeführt werden, die unter einen der Begriffe aus der Liste des Artikel 106 GG subsumiert werden können.²⁰⁹ Artikel 106 GG ist auch ausreichend weit gefasst, so dass bei Bedarf neue Steuern erhoben werden können.

2. Stufe: Horizontaler Ertragsausgleich

Artikel 107 Absatz 1 GG regelt den „horizontalen Ertragsausgleich“. Grundsätzlich stehen den einzelnen Ländern nur die inhaltlich bestimmten Steuern zu, die die Finanzbehörden „in ihrem Gebiet“ einnehmen konnten, Artikel 107 Absatz 1 Satz 1 GG. Für die Gemeinschaftssteuern soll nach Artikel 107 Absatz 1 Sätze 2-4 GG ein Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf, den genauen Ausgleich bei territorialen Grenzfällen bestimmen. Problemfälle betreffen vor allem die Stadtstaaten Bremen, Hamburg und Berlin. Dort arbeiten zwar viele Menschen einkommenssteuerpflichtig,

206 Schmidt-Bleibtreu/Klein, Kommentar zum GG, Artikel 109 Rn. 10; Maunz/Dürig,, Kommentar zum GG, Artikel 109 Rn. 25.

207 Vogel, in: Isensee/Kirchhoff, HbdStR IV, § 87 Rn. 31.

208 Vogel, in: Isensee/Kirchhoff, HbdStR IV, § 87 Rn. 32 m.w.N..

209 Birk, in: GG-AK, Artikel 106 Rn. 6; Maunz/Dürig,, Kommentar zum GG, Artikel 106 Rn. 20, 22; Stern, Staatsrecht, Bd. II, § 46 II 4, § 47 III 4.

deren Wohnorte aber in anderen Bundesländern Niedersachsen und Brandenburg liegen. Die Einkommensteuer wird aber nicht am Sitze des Arbeitgebers bzw. am Ort der jeweiligen Beschäftigung, sondern am Wohnsitz des Arbeitnehmers erhoben, so dass sie den umliegenden Länderfinanzbehörden zufällt. Genau hier setzt der „horizontale Ertragsausgleich“ der zweiten Stufe aus Artikel 107 Absatz 1 GG ein, nach dem in einem solchen Fall einfachgesetzliche Ausnahmen von der verfassungsgemäßen Regelung bestimmt werden können.

3. Stufe: Horizontaler Finanzausgleich

Als dritte Stufe wird in Artikel 107 Absatz 2 GG der „horizontale Finanzausgleich“ geregelt. Unter dem „bündischen“ Gesichtspunkt und der Erreichung der „Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse“ aus Artikel 72 Absatz 2 Nr. 3 GG wird in Artikel 107 Absatz 2 GG eine begrenzte Umverteilung der bereits nach Artikel 106 und 107 Absatz 1 erreichten Steuererträge geschaffen.²¹⁰ Damit wird die unterschiedliche Wirtschaftskraft der Länder, die sowohl durch die tatsächliche Wirtschaftsstruktur der Länder als auch durch die Wirtschafts- und Finanzpolitik der einzelnen Länderregierungen bestimmt wird, ausgeglichen. Der daraus resultierende Länderfinanzausgleich ist allerdings ein überaus komplexes rechtliches Gebilde und soll im Rahmen dieser Arbeit nicht weitergehend dargestellt werden.

4. Stufe: Bundesergänzungszuweisungen

Nach Artikel 107 Absatz 2 Satz 3 GG kann der Bund dem „bündischen Prinzip“ entsprechend weitere Zahlungen an leistungsschwächere Länder zur ergänzenden Deckung ihres allgemeinen Finanzbedarfs leisten, sogenannte Ergänzungszuweisungen. Die Länder können dabei keine Sonderlasten geltend machen, die sie selbst durch politische Entscheidungen verursacht haben. Die Ausgleichszahlungen sollen dabei nur den Basisstandard gleichmäßiger Versorgung gewährleisten.²¹¹ Wie ausgeführt, sollen bestehende Unterschiede in der Leistungskraft der einzelnen Länder nicht vollständig nivelliert werden.²¹²

210 Vgl. auch BVerfG NJW 1986, 2629 ff..

211 Schmidt-Aßmann, Jura 1987, 449 (452).

212 Vgl. das Spannungsverhältnis zwischen „bündischen Prinzip“ und „Nivellierungsverbot“, siehe Teil 1, 2.4.2.4.3.2.

5. Stufe: Sonderzuweisungen des Bundes

Als letzte Stufe der bundesstaatlichen Finanzordnung sieht das Grundgesetz in einzelnen, abschließend aufgezählten Bereichen Sonderzahlungen des Bundes an die Länder vor, Artikel 104a, 91a GG. Solche Zahlungen müssen aber im Bundesstaat die Ausnahme bleiben,²¹³ denn bei extensiver Anwendung solcher Sonderzahlungen bestünde sonst die Gefahr, dass der Bund den Ländern gegenüber eine interventionistische Politik betreibt, die Länder an „goldene Zügel“ nimmt, oder auch nur einzelne Länder bei Entscheidungen bevorzugt.²¹⁴ Ein Bundesstaat braucht jedoch strikte Neutralität des Bundes gegenüber den Ländern.²¹⁵

Abschließend lässt sich noch anmerken, dass die so wichtige und im Detail immer umstrittene dritte Stufe des Systems, der oben beschriebene horizon-

213 BVerfGE 39, 96 (107 ff.).

214 So geschehen im Rahmen der Abstimmung des Bundesrates zur Steuerreform der rot-grünen Regierung im Juli 2000. Um die mit der Steuerreform verbundenen Einnahmeausfälle auf Seiten der Länder zu kompensieren, hat die Regierung den von einer großen Koalition regierten Ländern Brandenburg, Berlin, Bremen, Mecklenburg-Vorpommern und Rheinland-Pfalz finanzielle Zusagen in Form von Sonderzuweisungen gemacht. So soll Brandenburg für Infrastrukturmaßnahmen, insbesondere für den Ausbau von Verkehrsverbindungen in Richtung Polen Zuschüsse erhalten. Berlin erhält zur Finanzierung der besonderen Sicherungsmaßnahmen am neuen Sitz von Parlament und Regierung künftig einen Zuschuss von 75 Millionen Mark jährlich. Die Museumsinsel soll als „nationales Kulturerbe“ mit 25 Millionen Mark gefördert werden und für die Sanierung des Olympiastadions mit Ausblick auf die Fußballweltmeisterschaft 2006 sollen noch einmal 20 Millionen Mark bereit gestellt werden. Im Fall Bremens will sich der Bund im Rahmen des Länderfinanzausgleichs dafür einsetzen, dass Bremen trotz seiner Finanzkrise ein selbständiges Bundesland bleibt. Um die Finanzkraft Bremens zu sichern, soll unter anderem die besondere „Einwohnergewichtung“ beim Steuerausgleich der Stadtstaaten erhalten bleiben. Nutznießer davon sind auch die beiden anderen Stadtstaaten Hamburg und Berlin. Das von einer SPD/FDP-Koalition geführte Bundesland Rheinland-Pfalz setzte sich bei den Verhandlungen mit dem Bund erfolgreich für besondere Steuererleichterungen beim Mittelstand ein. Für Mecklenburg-Vorpommern übernimmt der Bund eine Ausfallbürgschaft für das moderne neue Gaskraftwerk in Lubmin bei Greifswald. Zugleich soll nach dem Verzicht auf die Transrapid-Referenzstrecke über Schwerin die Bundesbahnstrecke Rostock-Berlin schneller ausgebaut werden. Siehe Spiegel-online vom 14. Juli 2000, „Eichels Deal mit den fünf Ländern“ unter <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/0,1518,85051,00.html>; Spiegel-online vom 17. Juli 2001, „Nach Abstimmungsniederlage: Chaos in der Union“, unter <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/0,1518,85496,00.html>, beide abgerufen am 11. Juli 2001.

215 Schmidt-Aßmann, Jura 1987, 449 (452).

tale Finanzausgleich, nach der letzten Entscheidung²¹⁶ des Bundesverfassungsgerichts politisch spätestens bis 2005 in Form eines neuen Finanzausgleichsgesetzes (FAG) umstrukturiert werden muss. Bis dahin bleibt das alte FAG als Übergangsrecht grundsätzlich anwendbar.²¹⁷ Bis zum Jahr 2005 muss aber eine Regelung gefunden werden, die stärker dem „Nivellierungsverbot“ entspricht und das „bündische Prinzip“ nicht zu stark in den Vordergrund stellt.²¹⁸

Mit der dargestellten Finanzverteilung, den beschriebenen Ausgleichszahlungen und Ausstattungsgarantien grenzt sich das deutsche Staatsstrukturmodell nicht nur vom Einheitsstaat, sondern auch vom Staatenbund ab. Der Staatenbund kennt keine Garantien für wirtschaftliche und damit finanzielle Homogenität zwischen den Mitgliedstaaten. In einem Einheitsstaat verfügen die Gebietskörperschaften über keine verfassungsrechtlich abgesicherten Einnahmequellen.

2.4.2.5 Verfassungsänderung

Folgend wird untersucht, wie im deutschen Beispiel die Verfassung verändert werden kann.²¹⁹ In einem Bundesstaat bedarf es dafür nicht nur der Mitwirkung in Form von Beratung oder Anhörung der Gliedstaaten, sondern zwingend der positiven Zustimmung der Gliedstaaten. Dies folgt aus der Bedeutung der Verfassung für die beiden staatlichen Ebenen. Wegen des Bestehens zweier originärer Staatsgewalten können weder Bund noch Länder sich willkürlich über die Staatsgewalt des anderen hinwegsetzen und Änderungen im gemeinsamen Zusammenspiel bewirken. Nur im Einvernehmen der gleichberechtigten staatlichen Ebenen kann eine Veränderung vorgenommen werden. Vergleichbar ist dies mit einem völkerrechtlichen Vertrag. Unterschiedliche Staaten treffen Vereinbarungen, die nicht einseitig,

216 BVerfGE 101, 158.

217 Wenn es bis spätestens 2003 mit einem neuen Maßstäbengesetz, dessen Anforderungen vom BVerfG detailliert beschrieben wurden, konkretisiert wurde.

218 Vgl. Pressemitteilung Nr. 117/99 vom 11. November 1999 unter www.bundesverfassungsgericht.de/cgi-bin/link.pl?bibliothek, abgerufen am 16. November 2000.

219 Dabei wird nur die Änderung des bestehenden GG im Rahmen der gegebenen Vorschriften untersucht. Die Möglichkeit einer gänzlich neuen Verfassung als Ausdruck der vollen Volkssouveränität und Demokratie, die auch im GG in Artikel 146 aufgegriffen wurde, soll dabei unberücksichtigt bleiben, da hier das auf dem GG basierende Staatsstrukturmodell untersucht werden soll.

sondern ausschließlich einvernehmlich abänderbar sind. Nichts anderes gilt für die Verfassung im Bundesstaat.

Im deutschen Staatsstrukturmodell ist die Verfassungsänderung in Artikel 79 GG geregelt. Nach Absatz 1 bedarf es für die Änderung der Verfassung immer eines förmlichen Gesetzes, d.h. eines Gesetzes, welches das ordentliche Gesetzgebungsverfahren nach den Artikeln 76 ff. GG durchlaufen hat. Eine Änderung durch Rechtsverordnung aus Artikel 80 GG oder im Wege des Gesetzgebungsnotstandes nach Artikel 81 Absatz 4 GG ist indessen nicht möglich.²²⁰ Für jede Verfassungsänderung ist nach Artikel 79 Absatz 2 GG eine qualifizierte Mehrheit von zwei Drittel der gesetzlichen Mitglieder²²¹ des Bundestages und zwei Drittel der Stimmen des Bundesrates notwendig.²²² Damit ist die Zustimmung der Länder im Bundesrat für eine Verfassungsänderung konstitutiv notwendig, so dass eine Verfassungsänderung im deutschen Staatsstrukturmodell niemals ohne positive Zustimmung der Gliedstaaten zustande kommen kann, was ein konstitutiv notwendiges Element des Bundesstaates darstellt.²²³

220 V. Münch/Kunig, GG-Kommentar, Artikel 79 Rn. 7; Sachs, GG-Kommentar, Artikel 79 Rn. 5.

221 Bei Mehrheiten im Bundestag und der Bundesversammlung bedarf es immer der Grundannahme der gesetzlichen Mitgliederzahl, Artikel 121 GG.

222 Derzeit sind dies bei 672 Abgeordneten im Bundestag (gesetzlich sind es „nur“ 656 Abgeordnete, wegen der bestehenden Überhangmandate sind es 16 mehr) mindestens 448 Ja-Stimmen. Im Bundesrat bedürfte es bei aktuell 68 Mitgliedern 46 Ja-Stimmen für die Zustimmung zu einer Verfassungsänderung, vgl. Degenhart, Staatsrecht I, § 10 Rn. 691.

223 Schmidt-Bleibtreu/Klein, Kommentar zum GG, Artikel 79 Rn. 33. So ist aber nicht der Bestand einzelner Länder geschützt. So können nach den in Artikel 29 GG vorgesehen Verfahren einzelne Länder aufgelöst werden. so wird auch vertreten, dass es dem bundesstaatlichen Prinzip genüge, wenn im Rahmen der Bundesrepublik nur zwei Länder übrig blieben, vgl. Maunz/Dürig, Kommentar zum GG, Artikel 79 Rn. 34.

Die Zwei-Länder-These ist aber abzulehnen, vgl. Bryde, in: von Münch (Hrsg.), GG-Kommentar, Band III Artikel 79 Rn. 30.; Isensee, AöR 115, 248 (261). Sie orientiert sich an einer formal-abstrakten Definition des Bundesstaates, nicht an dem konkreten Leitbild des GG, einem Typus sui generis. Das GG stellt aber besondere Erfordernisse und Anforderungen an die Verfassung in Bezug auf Länder und Bund. Anhand einer teleologischen Auslegung der den Bundesstaat betreffenden Artikel des GG muss erkannt werden, dass nur zwei Länder für den deutschen Bundesstaat des GG nicht ausreichen

2.4.2.6 Verfassungsgerichtsbarkeit

Als letztes Merkmal muss für einen Bundesstaat eine Verfassungsgerichtsbarkeit vorliegen, die am deutschen Beispiel untersucht wird. Eine Verfassungsgerichtsbarkeit ist notwendig, um Streitfragen zwischen den grundsätzlich gleichbedeutenden Staatsgewalten von Bund und Gliedstaaten rechtsverbindlich zu entscheiden.²²⁴ Zudem zeichnet sich der Bundesstaat gerade dadurch aus, dass die Gliedstaaten und der Bund nicht in einem Über- oder Unterordnungsverhältnis stehen. Folglich kann keine dieser Ebenen allein über die Kompetenz verfügen, auftretende Konflikte zwischen den Ebenen zu regeln. Da keine dritte autorisierte Ebene existiert, die einen Kompetenzkonflikt²²⁵ verbindlich entscheiden könnte, müssen Lösungen gefunden werden, die von beiden Ebenen zu vertreten sind. Folglich muss die Rechtsgrundlage, auf der ein möglicher Kompetenzkonflikt ausgetragen wird, von beiden Ebenen gemeinsam geschaffen worden sein. Auch Änderungen der Rechtsgrundlage der Entscheidungskompetenz der bundesstaatlichen Verfassungsgerichtsbarkeit dürfen ausschließlich von beiden staatlichen Ebenen gemeinsam vorgenommen werden. Die Rechtsgrundlage der Verfassungsgerichtsbarkeit muss im Bundesstaat daher die Verfassung des Bundesstaates sein. Läge die Rechtsgrundlage allein in der Rechtssetzungskompetenz einer staatlichen Ebene, wären die bundesstaatlichen Merkmale der Verfassungsgerichtsbarkeit im Bundesstaat verletzt.²²⁶ Auf Grund zweier bestehender, grundsätzlich gleichrangiger Hoheitsgewalten muss somit ein Organ die Verfassungsgerichtsbarkeit für Kompetenzstreitigkeiten zwischen den Hoheitsgewalten allein auf der Rechtsgrundlage einer Verfassung ausüben, die keine der beiden Staatsgewalten allein ändern kann. Dabei ist es

224 Siehe Teil 1, 2.4.1.

225 Darüber hinaus kann die Verfassungsgerichtsbarkeit noch folgende Funktionen übernehmen:

- Entscheidung von Kompetenzkonflikten zwischen höchsten Staatsorganen (Staatsgerichtsbarkeit);
- Sicherung der Grundrechte über Beschwerdeverfahren über unmittelbare oder mittelbare Verfassungsverletzung
- Kontrolle aller Handlungsformen auf ihre Verfassungsmäßigkeit (abstrakte und konkrete Normenkontrolle);
- Verfahren zum Schutz der Verfassung (Anlageverfahren gegen Staatsorgane);
- Legitimationsverfahren bei Wahlen und Abstimmungen.
- Siehe zu alledem Weber, Verfassungsgerichtsbarkeit in Westeuropa, S. 41 (62 ff.). In Ungarn besteht sogar die Möglichkeit der Popularklage vor der Verfassungsgerichtsbarkeit, die allerdings zu starken Überlastungsproblemen führt, vgl. Brunner, FS für Stern, S. 1041 (1052, 1056, „Popularklagen“).

226 Vgl. Starck, Vorrang der Verfassung und Verfassungsgerichtsbarkeit, S. 11 (23).

nicht erforderlich, dass die oben beschriebene Verfassungsgerichtsbarkeit durch ein institutionell selbständiges Organ ausgeführt wird.²²⁷ Konkret müssen also folgende Fragen für ein bundesstaatliches Staatsstrukturmodell bejaht werden:

- Besteht ein Organ, das Kompetenzkonflikte zwischen Zentralgewalt und Regionen entscheidet?
- Auf welcher Rechtsgrundlage werden Streitigkeiten zwischen Zentralgewalt und den Regionen ausgetragen?

Um die Verfassungsgerichtsbarkeit eines Bundesstaates zu begründen, muss somit ein entsprechendes Organ vorliegen, das auf einer Rechtsgrundlage Streitigkeiten entscheidet, die von beiden Ebenen nur gemeinsam modifiziert werden kann. Die Voraussetzungen gilt es nun am konkreten Beispiel Deutschlands zu untersuchen.

2.4.2.6.1 Organ mit föderaler Entscheidungskompetenz

Artikel 92 bis 94 GG weisen die Verfassungsgerichtsbarkeit allein dem Bundesverfassungsgericht zu. Rechtlich wird das Bundesverfassungsgericht

227 So wie das Bundesverfassungsgericht in Deutschland, Artikel 92 ff. GG. Rechtsvergleichend ist dazu die „implizierte Verfassungsgerichtsbarkeit“ zu unterscheiden, die im Rahmen der allgemeinen bzw. sonstigen Gerichtsbarkeiten angesiedelt ist. Ein Beispiel für die sogenannte „implizierte Gerichtsbarkeit“ ist der *Supreme Court* der USA, Artikel 3 der Verfassung der USA, vgl. Wahl, Aus Politik und Zeitgeschichte B 37-38/2001, S. 45 (46). Der *Supreme Court* der USA ist nämlich kein reines Verfassungsgericht. Er ist das höchste Gericht der USA und somit sowohl für die ordentliche als auch die verwaltungsrechtliche Gerichtsbarkeit letztinstanzlich zuständig. Darüber hinaus ist er aber auch Berufungsinstanz für die Streitigkeiten, bei denen über die Auslegung und Verfassungsmäßigkeit von Handlungsformen der gesamt- oder gliedstaatlichen Exekutive und Legislative gestritten wird. „*The Court is the highest tribunal in the Nation for all cases and controversies arising under the Constitution or the laws of the United States. As the final arbiter of the law, the Court is charged with ensuring the American people the promise of equal justice under law and, thereby, also functions as guardian and interpreter of the Constitution.*“ Zitat von der offiziellen Seite des *Supreme Courts* unter <http://a257.g.akamaitech.net/7/257/2422/14mar20010800/www.supremecourtus.gov/about/constitutional.pdf>, abgerufen am 30. August 2001.

Neben judikativen Staatsorganen können auch legislative Staatsorgane die Verfassungsgerichtsbarkeit übernehmen. So ist der Schweizer Bundesrat durch besondere föderale Legitimation für Teile der Verfassungsgerichtsbarkeit zuständig.

als Oberstes Verfassungsorgan und als Gericht qualifiziert.²²⁸ Seine Aufgabe besteht darin, umstrittene Normen des Grundgesetzes auf zulässigen Antrag²²⁹ verbindlich auszulegen. Die Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts sollen bewirken, dass das Zusammenspiel der Verfassungsorgane auf Bundesebene, aber auch das zwischen Bund und Ländern, den Regeln der Verfassung entspricht und keine Staatsgewalt die ihr formell und materiell gesetzten Grenzen überschreitet. Dabei kann das Gericht die Obersten Staatsorgane auf allen staatlichen Ebenen anhalten, die obersten Grundprinzipien des Grundgesetzes in ihrer Tätigkeit zu verwirklichen. Deshalb wird das Bundesverfassungsgericht auch als „Oberster Hüter der Verfassung“ bezeichnet.²³⁰ Die deutsche Verfassungsgerichtsbarkeit dient somit der Wahrung der Verfassung und damit auch dem verfassungsrechtlich verankerten Grundsatz des Bundesstaates aus Artikel 20 Absatz 1 GG.²³¹

Die personelle Zusammensetzung des Bundesverfassungsgericht ist in Artikel 94 GG geregelt. Seine Richter werden nach Artikel 94 Absatz 1 Satz 1 zumindest teilweise – der genaue Anteil wird nicht bestimmt – aus den Richtern der in Artikel 95 Absatz 1 GG genannten obersten Bundesgerichte berufen. Die Wahl der Richter ist in Artikel 95 Absatz 2 geregelt. Sie sollen je zur Hälfte vom Bundestag und Bundesrat gewählt werden.²³² Mit der Wahl durch die Legislative²³³ soll dem Bundesverfassungsgericht eine zumindest indirekte demokratische Legitimation durch Bindung an die politischen Mehrheitsverhältnisse im Bundestag vermittelt werden; über den Bundesrat erhalten die Länder Einfluss bei der Wahl der Richter, was einen zusätzlich föderalen Aspekt bedingt.²³⁴ Als Ausdruck des Prinzips der Gewaltenteilung sieht Artikel 94 Absatz 1 Satz 3 GG zudem die Inkompatibili-

228 Im GG selbst wird keines der Verfassungsorgane bzw. Obersten Staatsorgane ausdrücklich als solches bezeichnet. Es ist jedoch allgemein üblich, Bundestag, -rat, -präsident, -regierung und eben das Bundesverfassungsgericht als Oberstes Verfassungsorgan zu bezeichnen. Deutlicher ist sein Status als Gericht, das BVerfG wird im IX. Abschnitt des GG als Teil der Rechtsprechung geregelt.

229 Sogenanntes Antragsprinzip als Kennzeichen des Verfahrens. Das BVerfG darf nicht von sich aus, d.h. ohne Antrag einer berechtigten Partei, tätig werden. Vgl. Sachs, GG-Kommentar, Artikel 93 Rn. 9.

230 Sachs, GG-Kommentar, Artikel 93 Rn. 4.

231 Hesse, Grundzüge des Verfassungsrechts der BRD, § 14 Rn. 561; Benda, Die Verfassungsgerichtsbarkeit der Bundesrepublik Deutschland, S. 121 (133).

232 Vgl. auch § 5 I BVerfGG.

233 Die Wahl durch den Bundestag erfolgt indirekt. Es wird ein Wahlausschuss mit 12 Mitgliedern gebildet, deren Parteiangehörigkeit den Mehrheitsverhältnissen des Plenums entsprechend müssen, § 5 Absatz 1 und 2 BVerfGG.

234 Sachs, GG-Kommentar, Artikel 94 Rn. 2.

tät des Amtes des Verfassungsrichters mit der Mitgliedschaft in den anderen Verfassungsorganen vor. Damit besteht in Deutschland ein Organ mit föderaler Entscheidungskompetenz.

2.4.2.6.2 Rechtsgrundlage der Gerichtsbarkeit

Das Grundgesetz selbst ist der einzige Maßstab, den das Bundesverfassungsgericht seinen Entscheidungen zu Grunde legen darf.²³⁵ Das Bundesverfassungsgericht übt eine allgemeine Rechtskontrolle anderen obersten Fachgerichten gegenüber nicht aus, es ist keine „Superrevisionsinstanz“²³⁶. Weiterhin muss das Bundesverfassungsgericht die Kompetenzen anderer Verfassungsorgane respektieren und deren Entscheidungsprärogativen berücksichtigen und darf keinesfalls eigene politische Erwägungen in die verfassungsgerichtlichen Entscheidungen mit einfließen lassen.²³⁷ Das Grundgesetz ist wie unter 2.4.2.5 ein Abschnitt zuvor gezeigt, nur durch beide staatlichen Ebene gemeinsam abänderbar. Folglich liegt in Deutschland auch eine Rechtsgrundlage der Verfassungsgerichtsbarkeit zu Grunde, die nur von beiden Ebenen gemeinsam modifiziert werden kann.

Damit verfügt das deutsche Staatsstrukturmodell auch über eine bundesstaatliche Verfassungsgerichtsbarkeit. Insgesamt sind nun die Strukturmerkmale des Bundesstaates abstrakt und konkret beschrieben worden. Um das indonesische Staatsstrukturmodell zuordnen zu können, soll im Folgenden auch der Einheitsstaat behandelt und den grundsätzlich föderalen Strukturmodellen gegenübergestellt werden.

2.5 Einheitsstaat

Der Einheitsstaat ist genau wie der Bundesstaat ein eigener Staat und könnte insofern potentiell das Modell Indonesiens nach den Reformen sein. Folg-

235 Das BVerfG urteilt allein über „spezifisches Verfassungsrecht“, vgl. nur Degenhart, Staatsrecht I, § 9 Rn. 593.

236 So das BVerfG selbst in E 42, 143 (148).

237 Sogenannte „Verfassungsorgantreue“, BVerfGE 6, 257 (264 f.); 89, 155 (191), Maastrichtentscheidung. Das Verhältnis des BVerfG gegenüber dem Gesetzgeber prägen dabei besonders strenge Maßstäbe. Dabei soll der gesetzgeberische Wille durch verfassungsgerichtliche Entscheidungen möglichst wenig beeinträchtigt werden. Gestaltungsfreiheit und Gestaltungsverantwortung (BVerfGE 77, 84 (104)) allein auf den normierten Rahmen der Verfassung zu beschränken, gehört zu den schwierigsten Aufgaben des BVerfG.

lich soll auch der Einheitsstaat neben den abstrakt aus der Allgemeinen Staatslehre zu ermittelnden Prüfungsmerkmalen an einem allgemein anerkannten Beispiel untersucht werden, um für die in Teil zwei der Arbeit anstehende Prüfung des indonesischen Staatsstrukturmodells Vergleichsmaßstäbe zur Verfügung zu haben

2.5.1 Merkmale

Der Einheitsstaat ist auf der fließenden Föderalismuskala das am stärksten zentralistisch bzw. unitarisch organisierte Staatsstrukturmodell. Er zeichnet sich primär durch eine ausschließlich auf seinem Territorium bestehende Staatsqualität aus.²³⁸ Dies muss allerdings nicht bedeuten, dass die Staatsgewalt im Einheitsstaat nicht untergliedert ist und ausschließlich zentralistisch ausgeübt wird. Nicht nur oberste Staatsorgane, wie Ministerien, müssen als einzige und zentrale Instanz alle Funktionen der vollziehenden Gewalt übernehmen, um den Staat als Einheitsstaat zu kennzeichnen.²³⁹ Dies wäre auch auf Grund der Größe der meisten modernen Staaten organisatorisch kaum möglich. Folglich müssen auch Untergliederungen der Staatsgewalt bestehen, die im Einheitsstaat (nur) als dekonzentrierte oder dezentralisierte Verwaltungseinheiten bestehen und nie über eigene Staatsqualität verfügen können.²⁴⁰ Dezentral ist die Ausübung der Staatsgewalt zu bezeichnen, wenn sie durch Verwaltungsträger ausgeübt wird, die gegenüber dem Staat rechtlich verselbständigt sind.²⁴¹ Dezentrale Staatsgewalt wird auch als „mittelbare“ Staatsgewalt bezeichnet.²⁴² Die Verwaltungsträger haben einen gesetzlich definierten Spielraum, in dem sie nach eigenem Ermessen handeln dürfen. Grenzen dieses Ermessens sind nur durch Recht und Gesetz bestimmt. Eine Kontrolle der Zweckmäßigkeit einzelner Entscheidungen der dezentralen Körperschaft findet somit nicht statt. Dekonzentration meint

238 De Laubadère/Venezia/Gaudemet, *Traité de Droit administratif*, Band 1, S. 119 f., 123 f.; Maurer, *Staatsrecht*, § 10 Rn. 6; Stern, *Staatsrecht*, Bd. I, § 19 I 5; Chantebout, *Droit constitutionnel et science politique*, S. 66.

239 Schunck/De Clerck, *Allgemeines Staatsrecht*, S. 26.

240 So aber in allen föderalen Staatsstrukturmodellen: Siehe oben die Ausführungen zu den internationalen Organisationen, dem Staatenbund und dem Bundesstaat. Zur Unterscheidung „Föderalismus-Dezentralisierung“ siehe auch Bourdon/Pontier/Ricci, *Droit des collectivités territoriales*, S. 8 ff..

241 Zippelius, *Allgemeine Staatslehre*, § 14 I 3. Dezentralisierung wird hier, ähnlich zum Föderalismus, in einem staats- und verwaltungsrechtlichen Kontext genutzt. Zu dem Gesamtbegriff siehe Fn. 52.

242 Steiner, *Besonderes Verwaltungsrecht*, I B, Rn. 352.

dagegen die bloße vertikale Verwaltungsaufgliederung in rechtlich unselbstständige und damit abhängige Untereinheiten. Dekonzentrierte Staatsgewalt bleibt damit „unmittelbare“ Staatsgewalt.²⁴³ Dekonzentrierte Einheiten bleiben der Zentralgewalt in Ausübung der übertragenen Kompetenzen sowohl bezüglich der Rechts- als auch Zweckmäßigkeit ihrer Entscheidungen verantwortlich.²⁴⁴ Sowohl Dekonzentration als auch Dezentralisation sollen am französischen Beispiel konkretisiert und verdeutlicht werden.

Alle Staatsgewalt kann im Einheitsstaat originär nur von einem Zentrum ausgehen und liegt ausschließlich bei Organen, die diesem Zentrum zuzuordnen sind.²⁴⁵ Wenn die Unterverbände Staatsgewalt ausüben, kann diese somit nur vom Zentrum, vom (Zentral-) Staat übertragen oder abgeleitet worden sein.²⁴⁶ Daraus folgt, dass die Gebietskörperschaften ausschließlich über die Kompetenzen verfügen, die ihnen von der Zentralgewalt zugestanden werden. Der Umfang und die Reichweite der übertragenen Kompetenzen ist hingegen kein Abgrenzungsmerkmal gegenüber stärker föderal ausgerichteten Strukturmodellen.²⁴⁷ Bei der Untersuchung der Kompetenzen ist somit allein die Qualität der ausgeübten Staatsgewalt, originär oder derivativ, ausschlaggebend.²⁴⁸

243 Püttner, Verwaltungslehre, § 7 (S. 75).

244 Vgl. Ardant, Institutions politiques et droit constitutionnel, S. 31; Chapus, Droit administratif général, Band 1, Rn. 539 („le pouvoir hiérarchique“, Rn. 543).

245 Jellinek, Allgemeine Staatslehre, S. 683; Schwacke/Schmidt, Staatsrecht, S. 27.

246 Zippelius, Deutsches Staatsrecht, § 15 I 1; Schunck/De Clerck, Allgemeines Staatsrecht, S. 26; Chantebout, Droit constitutionnel et science politique, S. 67.

247 So können Gebietskörperschaften in einem weitgehend dezentralisierten Einheitsstaat über umfassendere Kompetenzen verfügen, als Gebietskörperschaften in einem stark unitarisch geprägten Bundesstaat.

248 Maurer, Staatsrecht, § 10 Rn. 6. So ist das spanische Staatsstrukturmodell weder als Einheitsstaat noch als Bundesstaat eindeutig zu bestimmen. Einige Politiker und Verfassungsrechtler in Spanien sehen eine föderale Entwicklung hin zum Bundesstaat. Spanien wird mitunter auch als „unitarischer Regionalstaat“ bezeichnet, Glasgow, Das spanische Modell der autonomen Regionen, S. 15 (33).

Nach der aktuellen Verfassung von 1978, Titel VIII unterteilt sich die territoriale Organisation des Staates in Gemeinden und Provinzen. Provinzen können sich nach Artikel 143 oder Artikel 151 zu „Autonomen Gemeinschaften“ zusammenschließen. Deren Kompetenzen sind in Artikel 148 und 149 im Verhältnis zum Zentralstaat aufgeführt und können in dem dort aufgeführten Rahmen mit Zustimmung des zentralstaatlichen Zweikammer-Parlamentes (die *Cortes Generales*) ausgeübt werden. Die zweite Kammer soll nach Artikel 69 Absatz 1 als Senat (*Senado*) eine „territoriale Repräsentation“ wahrnehmen und somit eine Art föderale Kammer darstellen. Die gegründeten Autonomen Gemeinschaften verfügen nach Artikel 151 über ein eigenes Parlament, einen (Minister-)Präsidenten, ein Regierungskabinett und ein oberstes

Hervorzuheben ist zudem, dass die Zentralgewalt im Einheitsstaat jederzeit ohne Zustimmung der Gebietskörperschaften Kompetenzen auch wieder entziehen oder gar einzelne Gebietskörperschaften ganz auflösen kann. Selbst wenn einzelne Kompetenzen der Gebietskörperschaften verfassungsrechtlich garantiert sein sollten, kann der Zentralstaat durch Verfassungsänderungen trotzdem auf sie zugreifen. Für mögliche Verfassungsänderungen sind die Gebietskörperschaften gegebenenfalls zu hören oder haben gegebenenfalls sogar Mitbestimmungsrechte. Solche sind aber so gering, dass diesen keinesfalls die Bedeutung einer Vetofunktion oder Sperrminorität zukommt.

Als Wesensmerkmale des Einheitsstaates können damit festgehalten werden:

- Nur ein Staat, eine originäre Staatsgewalt;
- Diese eine originäre Staatsgewalt kann dezentral und/oder dekonzentriert organisiert sein, d.h. bestehende Untergliederungen bekommen Staatsgewalt nur übertragen;

Gericht. Als Grundlage der Autonomen Gemeinschaft dienen sogenannte „Statuten“, die bei der Gründung der Autonomen Gemeinschaften nach Artikel 143 oder 151 aufgestellt werden und nur durch Volksentscheid abänderbar sind.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die spanische Verfassung von 1978 eine fortdauernde und dynamische Erweiterung der Regionalkompetenzen auf Kosten des Zentralstaates zulässt. Die Organe der autonomen Gemeinschaften stehen denen eines Staates in nichts nach und werden in eigenen Autonomiestatuten, vergleichbar mit Gliedstaatenverfassungen, besetzt.

Danach könnte man einen Bundesstaat vermuten. Die Verfassung äußert sich nicht ausdrücklich zum Staatsstrukturmodell, indem sie von den „Völkern Spaniens“ spricht und keine Terminologie wie z.B. das deutsche Grundgesetz prägt. Die Übergangsbestimmung Nr. I der Verfassung von 1978 spricht den sogenannten „foralen Gebieten“ (Gebiete mit noch aus dem Mittelalter überlieferten Sonderrechten gegenüber der spanischen Krone, beispielsweise das Baskenland. Auf diese übernommenen Sonderrechte stützen die baskischen Nationalisten ihre Forderung nach einem eigenen Staat) eigene souveräne Kompetenzen zu, die sie unabhängig vom Staat besitzen. Dies deutet auf Gliedstaaten in einem Bundesstaat hin. Das spanische Verfassungsgericht spricht in einem Urteil vom 5. August 1983 von Spanien als „Staat der Autonomien“. Dieser Begriff hat sich mittlerweile mehrheitlich als grundsätzlich unitarisches Staatsstrukturmodell, als Ausprägung eines stark dezentralisierten Einheitsstaates in der spanischen staatsrechtlichen Literatur durchgesetzt.

Am spanischen Beispiel wurde verdeutlicht, dass im Einzelfall eine klare Abgrenzung in der Terminologie der Allgemeinen Staatslehre für Staatsstrukturmodelle kaum möglich ist und je nach konkreter Ausgestaltung unscharf bleiben kann.

- Übertragene Staatsgewalt kann jederzeit vom Zentralstaat zurückgenommen oder umstrukturiert werden.
- Verfassungsänderungen können vom Zentralstaat ohne Zustimmung der Gebietskörperschaften vorgenommen werden.

2.5.2 Frankreich als Beispiel

Als konkretes Beispiel für das Staatsstrukturmodell des Einheitsstaates soll Frankreich untersucht werden. Frankreich gilt als das Paradebeispiel für zentralistische Staatsorganisation²⁴⁹ und als „der älteste und am stärksten zentralisierte Einheitsstaat Europas“²⁵⁰. Die Zentralisierung Frankreichs ist aber nicht das Werk nur eines Regimes: Von der Monarchie über die Revolution bis hin zum Empire und den fünf Republiken wurde Frankreich immer durch eine starke Zentrale geprägt. Die Zentralisierung hat in Frankreich somit über Jahrhunderte nicht nur in den politischen Gewohnheiten, sondern auch im allgemeinen Bewusstsein tiefe Spuren hinterlassen. Eine weitere Besonderheit ist dabei, dass der französische Staatsaufbau seit ca. 200 Jahren nahezu unverändert ist. Ein erster Blick zeigt dieselben Gebietskörperschaften und territorialen Aufteilungen, die schon unter Napoleon in derselben Bezeichnung und Anzahl existierten.²⁵¹

Eine Schwächung der Zentrale wurde immer als Angriff auf das Prinzip der „*unité nationale*“²⁵² angesehen und mit einer Schwächung der „*Grande République*“ gleichgesetzt. Die Schwächung wurde als Argument gegen jede Art von Föderalisierung²⁵³ angeführt. Bis heute gilt der Ausspruch des Girondisten²⁵⁴ Vergniaud von 1792:

249 Stiel, Dezentralisierung in Frankreich und den frankophonen Ländern Afrikas, S. 18.

250 Vgl. nur Héraud, Die Föderalisierung Frankreichs, S. 143.

251 1789 hatte Frankreich ca. 44.000 Gemeinden, heute knapp 36.800 Gemeinden. Die Zahl der 96 inländischen Departements ist seit den Zeiten der *Grande Révolution* genau gleich geblieben.

252 Hübner/Constantinesco, Einführung in das französische Recht, § 6 (S. 34).

253 Womit bis in die heutige Zeit auch jede Kompetenzstärkung der verwaltungsrechtlichen Gebietskörperschaften als dezentralisierte Staatsgewalt ein Angriff auf die Leistungs- und sogar Überlebensfähigkeit Frankreichs bedeutet (siehe weiter unten den Abschnitt zum Korsikastatut, Teil 1, 2.5.2.2.4).

254 Dabei waren die Girondisten gegenüber den Jakobinern die noch gemäßigten Zentralstaatsverfechter. Die Girondisten bildeten eine Partei, in denen das nationalistische, wohlhabende und von den Ideen der Aufklärung erfüllte Bürgertum in West- und Südfrankreich vertreten war. Zusammen mit den Jakobinern stürzten sie das Kö-

*„Föderalismus und Aberglaube sprechen Niederbretonisch, der Hass auf die Republik spricht Deutsch, die Gegenrevolution Italienisch, der Fanatismus Baskisch. Zerschlagen wir diese Instrumente des Irrtums!“*²⁵⁵

Niemals konnten die Beispiele der starken Föderationen (USA, Deutschland) und der stärker dezentralisierten Staaten wie England, Spanien und Italien die Befürchtungen der prinzipiellen Gegner des Föderalismus ausräumen. Starr wurde lange an dem „einzigsten und unteilbaren Staat“²⁵⁶ festgehalten.²⁵⁷

Obwohl Frankreich weiter als „Paradebeispiel“ des Einheitsstaates gelten kann, hat sich doch die französische Verwaltungsstruktur besonders in den letzten 15 Jahren auf Grund der 1982 und 1992 durchgeführten Verwaltungsreformen auf der Basis der Verfassung von 1958 (V. Republik) tiefgreifend verändert. Zur übersichtlicheren Darstellung des Modells Einheitsstaat sollen die aus der Allgemeinen Staatslehre erarbeiteten Merkmale an der unitarischen Staatsorganisation Frankreichs konkretisiert werden.

2.5.2.1 Eine originäre Staatsgewalt

Frankreich ist nach Artikel 2 Absatz 1 der Französischen Verfassung ein unteilbarer Einheitsstaat.²⁵⁸ Artikel 72 Absatz 1 der Verfassung untergliedert

nigtum, gerieten aber bald in Gegensatz zu der radikalisierten jakobinischen Bergpartei, welche seit jeher die Befürworter eines stramm zentral regierten Einheitsstaates waren. Auch heute nennt man die politischen Befürworter des Unitarismus und des Zentralstaates noch „Jakobiner“, vgl. „Aus dem Schatten der Kapitale treten“, SZ vom 30.06.2000 (Nr. 148), S. V2/2. So wird der ehemalige französische Innenminister Jean-Pierre Chevènement als Jakobiner bezeichnet, der auf Grund der Gewährung größerer Autonomierechte für Korsika aus der Regierung zurücktrat, vgl. „Ein letzter Jakobiner, Chevènement geht“ vom 01.09.2000 unter <http://www.freitag.de/2000/36/00360201.htm> und „Streit um Korsika“ vom Tagesspiegel vom 23. Juli 2001 unter <http://www2.tagesspiegel.de/archiv/2000/08/22/akpo-eu-35826.html>, abgerufen am 23. Juli 2001.

255 „Niemand ist eine Insel, Es geht um mehr als ums Korsika-Statut: Für Franzosen bedeutet Föderalismus Bürgerkrieg“, SZ vom 30.08.2000 (Nr. 199), S. 15.

256 Schon in der Verfassung von 1789 hieß es: „*Le Royaume est un et indivisible*“. Eine Formulierung, die in allen Verfassungen bis heute (bis auf das „Königreich“) enthalten ist.

257 Als jüngstes Beispiel für das „starre Festhalten“ am Zentralstaat sollen die Verhandlungen um den Autonomiestatus Korsikas gelten, vgl. die Ausführungen zum Korsikastatut unter 3.1.2.2.4.

258 Die Verfassung von 1958 kann wie auch alle anderen aktuellen Gesetzestexte unter www.legifrance.gouv.fr abgerufen werden. Auf der Website des französischen Pre-

diesen territorial in sogenannte *collectivités territoriales*, die zwar als staatliche Institution, nicht aber in ihrem individuellen Bestand garantiert sind.²⁵⁹ Als territoriale Untergliederungen sind die *collectivités territoriales* somit Gebietskörperschaften. Fraglich ist dabei, ob diesen *Collectivités territoriales* Staatsqualität zukommt. Dafür müssten sie nach der allgemein anerkannten „Drei-Elementen-Lehre“ über ein eigenes Staatsvolk, -gebiet und vor allem über eigene originäre Staatsgewalt verfügen.²⁶⁰ In der französischen Verfassung von 1958 sind 4 Prinzipien zu finden, die allen *collectivités territoriales* bezüglich deren ausgeübten Staatsgewalt gemeinsam sind:²⁶¹

- Form, Umfang und Kompetenzen der *collectivités territoriales* werden einfachgesetzlich vom nationalen Gesetzgeber in Paris festgelegt, *le caractère législatif du statut*.²⁶²
- Die *collectivités territoriales* verfügen über das Recht der Selbstverwaltung, *le principe de la libre administration*.²⁶³
- Die Selbstverwaltungsorgane der *collectivités territoriales* sind demokratisch zu legitimieren, *le principe de l'élection des organes dirigeantes*.²⁶⁴
- Die Gebietskörperschaften unterstehen trotz der eigenen juristischen Persönlichkeit²⁶⁵ der rechtlichen Aufsicht des Zentralstaates. Staatliche Aufsicht bedeutet, dass die von den *collectivités territoriales* ausgeübte Staatsgewalt von der einen originären Staatsgewalt der Zentrale abgeleitet ist und von dieser an Recht und Gesetz der Zentrale, gegebenenfalls sogar an Zweckmäßigkeitserwägungen der

mierministers unter http://www.premier-ministre.gouv.fr/spihtm/sig_ie4/texte/recherche_txt_cat.cfm, sind sogar alle historischen Verfassungen Frankreichs hinterlegt. Abgerufen am 21.07.2001.

259 Vergleichbar mit der „institutionellen Garantie“ der deutschen Gemeinden aus Artikel 28 Absatz 2 GG, vgl. BVerfGE 50, 195 (202 f.); 50, 50 (Gebietsreform).

260 Siehe Fn. 43.

261 Braibant/Stirn, *Le droit administratif français*, S. 82 ff..

262 Größtenteils durch den *Code des Collectivités territoriales* (CGCT) umgesetzt.

263 Zum Inhalt des französischen Selbstverwaltungsrechts der Gebietskörperschaften siehe Bourdon/Pontier/Ricci, *Droit des collectivités territoriales*, S. 107 ff..

264 Artikel 72 Absatz 2 der französischen Verfassung garantiert den *collectivités territoriales*, ihre Verwaltung durch frei gewählte Räte im Rahmen der Gesetze auszuüben („... *s'administrent librement par des conseils élus et dans les conditions prévues par la loi*“, Artikel 72 Absatz 2 der Verfassung Frankreichs). Die Regelung ist mit dem Selbstverwaltungsrecht der Gemeinden in Deutschland aus Artikel 28 Absatz 2 und 1 GG zu vergleichen.

265 Bourdon/Pontier/Ricci, *Droit des collectivités territoriales*, S. 50 f..

Zentrale, gebunden ist. Verfügten die *collectivités territoriales* über originäre, nicht abgeleitete Staatsgewalt, so könnte keine andere Staatsgewalt ohne staatsrechtlichen Vertrag Aufsichtskompetenzen über sie ausüben.²⁶⁶

Die staatlichen Untergliederungen Frankreichs verfügen folglich über keine originäre Staatsgewalt, sondern leiten sie vom Zentralstaat ab. Damit sind die *collectivités territoriales* nicht als eigenständige (Glieder-) Staaten eines Bundesstaates, sondern als Verwaltungseinheiten der zentralstaatlichen Gewalt eines Einheitsstaates zu qualifizieren.

2.5.2.2 Dezentrale und Dekonzentrierte Staatsgewalt

Da in Staaten von der Größe Frankreichs die Staatsgewalt schon aus Praktikabilitätsgründen niemals ausschließlich zentral von obersten Organen ausgeführt werden kann, ist die vollziehende Gewalt im Einheitsstaat fast immer dekonzentriert (unmittelbare Staatsgewalt) und/oder dezentral (mittelbare Staatsgewalt) organisiert.²⁶⁷ In Frankreich ist das Verhältnis zwischen Zentralstaat und den *collectivités territoriales*, in Artikel 72 der Verfassung Frankreichs geregelt.²⁶⁸ Bis 1982 glich die Verwaltungsorganisation Frankreichs und somit der strukturelle und kompetenztechnische Aufbau der Ge-

266 Die *collectivités territoriales* unterstehen nach Artikel 72 Absatz 3 der sogenannten *contrôle administratif* des Zentralstaates und unterstehen somit der Aufsicht der Zentralregierung. Die *contrôle administratif* wird traditionell als verwaltungsrechtliche Aufsicht, als die *pouvoir de tutelle administratif*, bezeichnet. Frei übersetzt bedeutet dies soviel wie „Macht der administrativen Vormundschaft“, d.h. es bestehen verwaltungsrechtliche Aufsichtskompetenzen.

Vergleiche zu dem gesamten Komplex der Aufsicht über die Gebietskörperschaften Vedel/Delvolvé, *Droit administratif*, Band 2, S. 565 ff. und auch Band 1, S. 107. Vedel/Delvolvé sprechen i.ü. von *collectivités locales*, was auf die sprachliche Fortführung innerhalb der Verfassung von 1958 zurück zu führen ist. Artikel 34 der Verfassung spricht von *collectivités locales*, Artikel 72 hingegen von *collectivités territoriales*, wobei ersterer die ältere Formulierung beinhaltet. Letztere wird in der neueren Literatur fast ausschließlich verwendet, was damit begründet wird, dass die erst 1982/83 entstandene Gebietskörperschaft der Region (s.u.) nur von letzterem Begriff erfasst wird. Die Region stehe eben zwischen dem nationalen Niveau der Zentralverwaltung und den lokalen Gebietskörperschaften. Vgl. Braibant/Stirn, *Le droit administratif français*, S. 80.

267 Schwacke/Schmidt, *Staatsrecht*, S. 27.

268 „*Les collectivités territoriales de la République sont les communes, les départements, les territoires d'Outre-Mer. Toute autre collectivité territoriale est créée par la loi.*“, Artikel 72 der französischen Verfassung.

bietskörperschaften dem Bild einer klar gegliederten Pyramide eines durch und durch unitarischen Einheitsstaates mit vielen Elementen der Dekonzentration, aber nur wenigen der Dezentralisierung. Erst durch die Reformen von 1982/83 und 1992 wurden mit Maßnahmen weiterer Dezentralisierung die Kompetenzverteilung zwischen den lokalen Verwaltungseinheiten und dem Staat sowie die staatliche Aufsicht neu geregelt.²⁶⁹

Trotz dieser im Sinne der Dezentralisierung²⁷⁰ durchgeführten Reformen setzt sich der Unitarismus in der Tatsache fort, dass die dezentralisierten Verwaltungsträger nach einem einzigen, vom nationalen Gesetzgeber normierten Modell organisiert sind und bleiben.²⁷¹ Der Schritt vom unitarisch dezentralisierten Einheitsstaat zum Bundesstaat wurde folglich nicht vollzogen.²⁷²

Zur Verdeutlichung von Dezentralisierung und Dekonzentration bzw. Reformen derselben soll am Beispiel Frankreichs der vertikale Staatsaufbau exemplarisch dargestellt werden. Dabei sollen die unterschiedlichen Gebietskörperschaften und deren Verhältnis zur Zentralverwaltung bzw. -staat untersucht werden. Begonnen wird mit der kleinsten Untergliederung der Gebietskörperschaften, der Gemeinde (*la commune*).

269 Hübner/Constantinesco, Einführung in das französische Recht, § 11 (S. 72).

270 Dezentralisierung wird hier wie oben definiert als die Übertragung staatlicher Aufgaben von der zentralen Verwaltung auf eigenständige, d.h. mit eigener Rechtspersönlichkeit ausgestatteter Verwaltungsträger verstanden.

Darüber hinaus wird noch zwischen *technischer* und *territorialer* Dezentralisation unterschieden. Unter technischer Dezentralisation liegt der Schwerpunkt auf der Abspaltung sachlicher Zuständigkeiten auf eigenständige juristische Personen um Spezialisten bilden zu können, die aber weiter auf dem gesamten Gebiet des Staates zuständig sind. Beispiele hierfür sind die Handelskammern oder die Beileihung privatrechtlicher Vereine wie z.B. die technischen Überwachungsvereine.

Unter territorialer Dezentralisierung versteht man dagegen die Übertragung von staatlichen Aufgaben auf territorial definierte Gebietskörperschaften. Nur um letztere soll es dabei in dieser Arbeit gehen. Vgl. dazu Stiel, Dezentralisierung in Frankreich und den frankophonen Ländern Afrikas, S. 14 ff. und Ardant, Institutions politiques et droit constitutionnel, S. 30 f..

271 Ausgenommen sind dabei nur die überseeischen Départements und Territorien. Korsika hatte schon seit 1991 einen eigenen Status, der durch die Verhandlungen Ende 2000 noch erweitert wurden.

272 Hübner/Constantinesco, Einführung in das französische Recht, § 6 (S. 34).

2.5.2.2.1 Gemeinde (la commune)

Frankreich zählt heute knapp 36.800 Gemeinden.²⁷³ Dies stellt mit Abstand die größte Zahl an kleinsten territorialen Gebietskörperschaften aller Mitgliedstaaten der EU dar.²⁷⁴ Als Gebietskörperschaft sind die Gemeinden Selbstverwaltungskörperschaften und somit dezentralisierte Verwaltungseinheiten. Alle französischen Gebietskörperschaften sind als Erbe der Revolution auf der selben Ebene vereinheitlicht. So haben bis auf wenige sehr große Städte²⁷⁵ alle Gemeinden die gleichen Organe, den gleichen Verwaltungsaufbau und die gleichen Kompetenzen.²⁷⁶

Die Kompetenzen der Gemeinde bündeln sich in dem Aufgabenkatalog des Gemeinderats, dem *conseil municipal*, der als einziges Organ der *commune* ausschließlich der Gemeinde als mittelbarer Staatsgewalt und nicht auch der Zentralgewalt angehört.²⁷⁷ Der Aufgabenkatalog basiert auf der Generalklausel aus Artikel L. 2121-29 des *code des collectivités territoriales* (CGCT), nach dem der Gemeinderat durch seine Entscheidungen die Angelegenheiten der Gemeinde regelt. Da es im französischen Staatsstrukturmodell allerdings kein Subsidiaritätsprinzip gibt,²⁷⁸ bleibt die Generalklausel ein Instrument der Übertragung von Aufgaben von oben nach unten. Die Gemeinde kann somit keine Kompetenzen von sich aus an sich ziehen. Nach der zentralistischen Dogmatik kann nur der Staat festlegen, welche Bedürfnisse durch die Gemeinden im Rahmen der lokalen Angelegenheiten geregelt werden dürfen. Nur die Zentrale in Paris verfügt über die notwendige Kompetenz der Definition der einzelnen Voraussetzungen. Danach werden trotz der Generalklausel zu Gunsten der Kommunen nur einzelne Kompetenzbereiche den Gemeinden von der Zentralgewalt zugewiesen. Diese ein-

273 www.premier-ministre.gouv.fr/ALL/PRATIQUE/CHIFRREF.HTM; abgerufen am 06.12.2000.

274 Dabei haben über 23.000 Gemeinden weniger als 500 Einwohner, vgl. Hübner/Constantinesco, Einführung in das französische Recht, § 11 (S. 73).

275 Paris, Lyon, Marseille.

276 Es gibt also nicht die in Deutschland bekannte Unterscheidung zwischen kreisfreien und kreisangehörigen Gemeinden, wobei letzere wiederum in gewöhnliche Gemeinden und Große Kreisstädte unterteilt sind. Diese Abwesenheit einer Differenzierung ist Ausdruck des Prinzips der „*Égalité*“

277 Bénéoit, *Le conseil municipal*, S. 1 „Introduction“.

278 Dies gilt für die Dezentralisierung und somit dem Verhältnis zwischen zentraler Staatsgewalt und derselben gegenüber verselbständigte Rechtsträger. Für die unterschiedlichen Stufen der dekonzentrierten Verwaltung wurde im Rahmen eines Gesetz 1992 das Subsidiaritätsprinzip eingeführt, was aber keinesfalls auch nur analog für das Verhältnis Staat-Gebietskörperschaften gilt. Vgl. Stiel, Dezentralisierung in Frankreich und den frankophonen Ländern Afrikas, S. 52 f..

zelen Kompetenzzuweisungen können die Ansprüche der täglichen Politik in den Gebietskörperschaften natürlich nicht ausreichend gewährleisten. Dies hat auch der französische Gesetzgeber erkannt und entsprechend gehandelt. Nach einer Überarbeitung des CGCT im Rahmen der Reformen zur Dezentralisierung, dürfen die Gemeinden nun in gewissen Grenzen eigene Entscheidungen treffen. Damit muss nun nicht mehr die Zustimmung der Zentralgewalt abgewartet werden, ob es sich bei der zu treffenden Entscheidung um „Angelegenheiten der Gemeinde“ handelt. Alle Handlungen der Gemeinden bleiben aber weiterhin der Rechtsaufsicht der Zentralgewalt unterworfen.²⁷⁹

Der Bürgermeister der Gemeinde, *le député-maire*, füllt entgegen des *conseil municipal* eine Doppelfunktion aus. Er hat eine dem deutschen Landrat vergleichbare Stellung, d.h. er ist einerseits Organ der Gebietskörperschaft Gemeinde und andererseits Staatsbeamter auf Zeit, sogenanntes *dédoublement fonctionnel*.²⁸⁰ Nach französischer Konzeption ist der Bürgermeister im Rahmen der Dezentralisierung das Vollzugsorgan neben dem Rat als Entscheidungsorgan. Zwischen laufenden und sonstigen Angelegenheiten der Verwaltung wird im französischen Gemeinderecht nicht unterschieden, der Gemeinderat entscheidet auf Grund seiner allumfassenden Zuständigkeit grundsätzlich allein,²⁸¹ der Bürgermeister führt die Entscheidungen aus.²⁸² Als Teil der dezentrierten (unmittelbaren) Staatsverwaltung, Artikel L. 2122-32 CGCT, hat er unter anderem das Recht auf Gefahrenabwehr, die in Frankreich teilweise Aufgabe unmittelbarer Staatsgewalt und nicht der Gebietskörperschaften ist.²⁸³ Im übrigen enthält Artikel L. 2212-2 CGCT einen Katalog der polizeilichen Aufgaben, die der Gemeinde als Sicherheitsbehörde im Rahmen der mittelbaren Staatsgewalt zufallen.²⁸⁴ Alles weitere bleibt

279 Stiel, Dezentralisierung in Frankreich und den frankophonen Ländern Afrikas, S. 32.

280 Sogenanntes *dédoublement fonctionnel*, Chapus, Droit administratif général, Band 1, Rn. 321 und 326 für den Bürgermeister der Gemeinde; Vedel/Delvolvé, Droit administratif, Band 2, S. 509 ff..

281 Der Rat kann aber ggf. über Artikel L. 2122-22 CGCT die dort aufgezählten eigenen Aufgaben an den Bürgermeister delegieren. Der Katalog gilt für alle Gemeinden, gleich welcher Größe.

282 Stiel, Dezentralisierung in Frankreich und den frankophonen Ländern Afrikas, S. 33.

283 Deswegen auch die Unterscheidung zwischen „*Police*“ (Gebietskörperschaften) und „*Gendamerie*“ (Staat), die beide grundsätzlich unterschiedliche Aufgaben übernehmen.

284 Bekämpfung der Kriminalität im Bagatelbereich (Ruhestörung), Verkehrspolizei sowie Maßnahmen des ersten polizeilichen Eingriffs, wenn keine anderen Kräfte zur Stelle sind, Bourdon/Pontier/Ricci, Droit des collectivités territoriales, S. 455 f.. „*La*

in der Kompetenz der Zentralgewalt und somit des Bürgermeisters als Staatsbeamten.

Die Gemeindefinanzen werden unten in Abschnitt 2.5.2.2.6 zusammen mit den gesamten Staatsfinanzen und der Finanzverteilung behandelt. Für die Gemeinden ist abschließend festzuhalten:

- Die Gemeinden sind Selbstverwaltungskörperschaften und somit dezentralisierte Verwaltungseinheiten. Gleichzeitig führen bis auf den *conseil municipal* alle gemeinderechtlichen Organe auch rein dekonzentrierte Aufgaben für die Zentralgewalt aus.
- Das Subsidiaritätsprinzip ist der französischen Verwaltungsrechtsdogmatik unbekannt.
- Alle Kompetenzen sind den Gemeinden von der Zentralgewalt zugewiesen.
- Ausdruck der rechtlichen Qualität der Gemeinde als dezentrale und dekonzentrierte Staatsgewalt ist die Stellung des Bürgermeisters als Vollzugsorgan der Gemeinde und gleichzeitig als Staatsbeamter auf Zeit und somit verlängerter, d.h. kontrollierender Arm der Zentralverwaltung, dem sogenannten *dédoublement fonctionnel*.

2.5.2.2.2 Département

Gegenwärtig gibt es 96 Départements²⁸⁵ in Frankreich, sowie vier weitere in Übersee (*Départements d'outre-mer*, DOM).²⁸⁶ Wie die Gemeinden sind die

police municipale a pour objet d'assurer le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publiques.“, Artikel 2212-2 CGCT.

285 Die Départements waren ursprünglich rein künstliche Gebilde. Als es während der Französischen Revolution um eine Aufteilung des Territoriums in Verwaltungseinheiten ging, die alle föderalen Tendenzen im Sinne der Provinzen des Ancien Régime verhindern sollte, wählte die republikanische Regierung mit dem Gesetz vom 22. Dezember 1789 die Einteilung in Départements. Dies löste die bislang bestehenden Provinzen auf und schloss Gebiete größten Teils willkürlich zusammen. So sollten keine eigenen Identitäten der neuen Gebietskörperschaften entstehen. Das Kriterium, nachdem die neuen Gebietskörperschaften gegründet wurden, war die Distanz, die eine Postkutsche an einem Tag zurücklegen konnte. Diese Gliederung hat trotz häufiger Kritik bis heute Bestand, vgl. Hüner/Constantinesco, Einführung in das französische Recht, § 11 (S. 75).

286 Die vier DOM sind: Guadeloupe, Martinique, Guyana und la Réunion. Guimezanes, Introduction au droit français, S. 94.

Départements territoriale Verwaltungseinheiten des Staates und zugleich Selbstverwaltungskörperschaften, Artikel 72 Absatz 1 und 2 der französischen Verfassung.

Seit den Reformen von 1982 wird das Département durch den *Président du conseil général* als verwaltungsrechtliche Spitze vertreten.²⁸⁷ Er wird alle drei Jahre, genau wie die ihn begleitende *Commission permanente*²⁸⁸, aus dem *Conseil général* gewählt.²⁸⁹ Letzterer wird mit relativer Mehrheitswahl alle drei Jahre zur Hälfte von der Bevölkerung des Départements in einzelnen *Cantons* gewählt. Somit hat die dezentralisierte Staatsgewalt in Form der Gebietskörperschaft des Départements eine eigene Rechtspersönlichkeit, die durch im Département bestellte Organe vertreten wird. Vor den Reformen war das alleinige Exekutivorgan des Départements der Präfekt, der in einer Person mittelbare und unmittelbare Staatsgewalt vereinigte und somit vergleichbar mit dem *dédoublement fonctionnel* des Bürgermeisters war.²⁹⁰

Trotz der Reform zu mehr Dezentralisierung von 1982/83 bleibt dem Präfekten eine bestimmende Rolle als alleiniger Vertreter der Zentralregierung/-verwaltung und als unmittelbare Staatsgewalt im Département.²⁹¹ Er ist zu absoluter Loyalität gegenüber der Zentralgewalt verpflichtet und ist darüber hinaus von dieser zu jeder Zeit abrufbar.²⁹² Ihm bleiben trotz der Abgabe der

Neben den DOM bestehen noch zusätzlich vier Übersee-Gebiete, die „*Territoires d'outre-mer*“ (TOM), die sich aus folgenden Gebieten zusammensetzen: Französisch Polynesien, Neukaledonien, Wallis und Futuna, die französischen Austral- und Antarktisgebiete (einschließlich der Adélieküste), die Crozetinseln, die Kerguelen und die Inseln Amsterdam Oya und St. Paul. Darüber hinaus bestehen noch zwei *Territoires d'outre-mer* mit Sonderstatus: Mayotte und Saint-Pierre-et-Miquelon. Vgl. www.premier-ministre.gouv.fr/ALL/INSTIT/COLL_TERR.TM; abgerufen am 06.12.2000.

Diese TOM haben nach Artikel 74 der französischen Verfassung „*une organisation particulière tenant compte de leurs intérêts propres dans l'ensemble de la République*“. Diese besondere Organisation dieser Gebietskörperschaften wurde in dem Gesetz vom 31.12.1982 zum letzten Mal novelliert, Peiser, *Droit administratif*, S. 106.

287 Die Reform wurde durch das Gesetz vom 02. März 1982 umgesetzt, Brown/Bell, *French administrative Law*, S. 32. Das Gesetz vom 02. März 1982 ist mittlerweile mit im CGCT aufgegangen, siehe Bourdon/Pontier/Ricci, *Droit des collectivités territoriales*, S. 416.

288 Stellt die Exekutive (Regierung) des Départements dar, Bourdon/Pontier/Ricci, *Droit des collectivités territoriales*, S. 547.

289 Vedel/Delvolvé, *Droit administratif*, Band 2, S. 519 ff., 526 ff..

290 Zum *dédoublement fonctionnel* des Präfekten siehe Chapus, *Droit administratif général*, Band 1, Rn. 307 ff., 405.

291 De Forges, *Droit administratif*, S. 116 f..

292 Guimezanes, *Introduction au droit français*, S. 92.

Führung der départementalen Verwaltung an den *Président du Conseil général* wichtige Kompetenzen, die sowohl die *contrôle administratif* gegenüber dem Département als dezentralisierte Staatsgewalt aus Artikel 72 Absatz 3 der Verfassung, als auch die beamtenrechtliche Verantwortung und Führung als Vertreter der Zentralverwaltung, die Führung einzelner staatlicher Behörden (z.B. *direction départementale de l'agriculture, direction départementale des affaires sanitaires et sociales*) und der Polizei unter der Einschränkung des Handlungsrechts des Bürgermeisters der Gemeinden (s.o.) umfassen.²⁹³ Alle Kompetenzen sind staatsrechtliche Handlungsfelder im Rahmen der unmittelbaren Staatsgewalt.

Im Gegensatz zur Gemeinde überwiegen bei den Aufgaben des Départements die der Auftragsverwaltung gegenüber denen der Selbstverwaltungsangelegenheiten. Als unmittelbare, d.h. dekonzentrierte Staatsgewalt kommen dem Département im Rahmen der Auftragsverwaltung folgende Pflichtaufgaben (*services obligatoires*) zu:²⁹⁴

- Sozialverwaltung,²⁹⁵
- Gesundheitspolitik,
- die Unterhaltung der départementalen Infrastruktur (Straßen und Nahverkehr),²⁹⁶
- sowie die Unterhaltung gewisser Schultypen²⁹⁷.

Darüber hinaus bleiben als verpflichtende Selbstverwaltungsaufgaben des Transportwesens, insbesondere des öffentlichen Nahverkehrs, sowie der Errichtung und der Erhaltung der Handels- und Fischereihäfen, soweit sie

293 Damit verbleiben dem Präfekten die am weitest gefassten polizeirechtlichen Kompetenzen. In Verbindung mit der Unterhaltung der départementalen Infrastruktur ist der Präfekt auch für die öffentliche Sicherheit und Ordnung im territorialem Rahmen des Départements verantwortlich, Artikel L. 2213-1, L. 2214-4 CGCT. Vgl. Lebreton, *Droit administratif général*, Band 1, S. 152.

294 Hübner/Constantinesco, Einführung in das französische Recht, § 11 (S. 75).

295 Die Départements haben die generelle Zuständigkeit auf dem Gebiet der sozialen Hilfe.

296 Dies umfasst die traditionell wichtige Aufgabe der Instandhaltung und Schaffung der *routes départementales*, die fast jeder deutsche Frankreichurlauber auf Grund der mautpflichtigen französischen Autobahnen hat schätzen lernen können.

297 Auf dem Gebiet des Schulwesens haben die Départements die Aufgabe, die Sekundärschulen zu errichten und zu erhalten. Personalausstattung und -führung bleibt dagegen Aufgabe des Staates.

nicht von nationaler, insbesondere verteidigungspolitischer Bedeutung sind.²⁹⁸

Der Schwerpunkt départementaler Kompetenzen liegt aber eindeutig auf sozialem Gebiet, für das auch mehr als die Hälfte des départementalen Budgets aufgewendet werden muss.²⁹⁹ Werden in diesem Rahmen nicht die rechtmäßigen und vor allem auch zweckmäßigen Maßnahmen getroffen, greift der Innenminister in Person des Präfekten durch Ausübung der *pouvoir de tutelle administratif*³⁰⁰ als konkrete Ausprägung der *contrôle administratif* ein, um die Entscheidungen zentral aus Paris zu treffen. Bei den Selbstverwaltungsaufgaben besteht dagegen keine Fach- sondern nur Rechtsaufsicht, d.h. keine Zweckmäßigkeits-, sondern nur Rechtmäßigkeitskontrolle.

Festzuhalten gilt, dass die Kompetenzen der Départements stark ausgeweitet wurden, was sich schon darin äußert, dass die Fachaufsicht und somit die unmittelbare, dekonzentrierte Staatsgewalt in vielen Bereichen durch die Rechtsaufsicht, d.h. mittelbare, dezentralisierte Staatsgewalt ersetzt wurde. Besonders deutlich wird dies in dem Kompetenzverlust des Präfekten als Vertreter der Zentralverwaltung und der Schaffung einer eigenen gewählten exekutiven Spitze in Person des *président du conseil général*.

2.5.2.2.3 Die Region (La Région)

Als politische Einheit gibt es die Region schon seit 1956. Noch in der IV. Republik wurden 21 „Programmregionen“ für die effektivere Unterstützung der wirtschaftlichen Entwicklung geschaffen.³⁰¹ Aber erst in der V. Republik wurde 1972 die Region als eine weitere Verwaltungseinheit geschaffen. Rechtlich wurde sie als Anstalt des öffentlichen Rechts zwischen der Zentralregierung und den Départements als rein dekonzentrierte, unmittelbare Staatsgewalt konstituiert.³⁰² Zu diesem Zwecke wurden jeweils 2-7 Dépar-

298 Wie z.B. Brest.

299 De Forges, *Droit administratif*, S. 128.

300 Umfassend zu den unterschiedlichen Ausprägungen der verwaltungsrechtlichen Aufsicht in Frankreich sowohl im Rahmen dekonzentrierter als auch dezentralisierter Staatsgewalt De Laubadère/Venezia/Gaudemet, *Traité de Droit administratif*, Band 1, S. 135 ff.; Bourdon/Pontier/Ricci, *Droit des collectivités territoriales*, S. 61 ff..

301 Vedel/Delvolvé, *Droit administratif*, Band 2, S. 530 ff..

302 Gesetz vom 05. Juli 1972 „*portant création et organisation des régions*“.

tements zu insgesamt 22 Regionen zusammengeführt.³⁰³ Ziel war es auf Grund der demographisch und wirtschaftlichen Veränderungen, die staatlich zentrale Raumordnung/-planung auf eine niedrigere Ebene zu überführen, auf der besser und schneller den wirtschaftlichen und planungsrechtlichen Bedürfnissen entsprochen werden konnte. Erst im Rahmen der Verwaltungsreform³⁰⁴ und der fortschreitenden Dezentralisierung von 1982/83 erlangten die 22 öffentlich-rechtlichen Anstalten zur weiteren wirtschaftlichen Stärkung der Regionen den Status dezentralisierter Gebietskörperschaften.

Danach obliegt die Verwaltung der einzelnen Regionen dem seit 1986 zum ersten Mal unmittelbar von der Bevölkerung auf sechs Jahre durch Verhältniswahl bestimmten *conseil régional*.³⁰⁵ Diesem steht der *président du conseil régional* als Verwaltungsspitze vor und nicht wie vor den Reformen der Präfekt des größten der Region angehörenden Départements, dem *préfet des département chef-lieu de la région*. Dieser verfügt aber weiterhin über die Rechtsaufsicht gegenüber der Selbstverwaltungskörperschaft Region, sowie die Fachaufsicht über die weiteren der Region angehörigen Präfekten für die auszuführenden dekonzentrierten Staatskompetenzen. Dagegen ist die Funktion des *président du conseil régional* identisch mit der des *président du conseil général*, also dem gewählten Verwaltungsorgan der Départements. Einzige Ausnahme ist dabei das vollständige Fehlen einer polizeilichen Verfügungskompetenz. Diese bleibt ausschließlich bei den Präfekten der einzelnen Départements mit den genannten Beschränkungen zugunsten der Erstzugriffs- bzw. Bagatellzuständigkeiten der Bürgermeister der Gemeinden.

Alle regionalen Zuständigkeiten und Kompetenzen erstrecken sich seit 1986 auf Bereiche, die sinnvollerweise „überdépartemental“ geregelt werden sollten, aber zugleich nicht von der Zentralgewalt gesteuert werden können, da trotz der Größe ein regionales Eigeninteresse und Individualität der bestehenden Regelungsmaterie verbleibt.³⁰⁶ Beispielsweise sind dies die Raumordnung und die regionale Wirtschaftsentwicklung, die Kreditvergabe für Existenzgründungen und andere Förderungsmaßnahmen, Flussschifffahrt, Forschung, weiterführende Schulen, Berufsausbildungsstätten und Kredit-

303 Île de France (Umland Paris) wurde aus 7 Départements und Korsika aus zwei Départements zusammen gesetzt.

304 Mit dem Gesetz vom 02. März 1982.

305 Die Vertreter-/Abgeordnetenstärke der einzelnen *conseils régionaux* ist durch die Bevölkerungszahl der konkreten Region bedingt. So ist der Regionalrat von *Limousin* mit 43 und der Region *Ile-de-France* (Paris und Umgebung) mit 209 gewählten Vertretern besetzt.

306 Mitunter eine Ausprägung des in Frankreich grundsätzlich nicht bestehenden Subsidiaritätsgrundsatzes, s.o..

vergabe zur Wirtschaftsförderung. Der *conseil régional* wird dabei vom „*comité économique et social régional*“ beraten, in dem verschiedene Verbände und Interessengruppen vertreten sind. Gerade bei diesem zusätzlichen Ausschuss, aber auch den bestehenden Kompetenzen wird unterstrichen, dass die Hauptaufgabe der Verwaltungskörperschaft der Region vor allem im wirtschaftlichen Bereich liegt.³⁰⁷

Darüber hinaus wollte die Dezentralisierungsreform mit dem Gesetz vom 2. März 1982 der Region einen zusätzlichen bildungspolitischen Schwerpunkt geben. Die Region verwaltet die Schulen, definiert eigene Berufsbilder und dazu gehörende Ausbildungsgänge und setzt diese ein.

Zusammenfassend kann festgehalten werden:

- Die Regionen sind als Gebietskörperschaften rechtlich selbständige Träger öffentlicher Gewalt und somit dezentrale Verwaltungseinheiten, die keine dekonzentrierte Staatsgewalt ausüben. Letztere wird auf regionaler Ebene ausschließlich vom Präfekten des *département chef-lieu de la région* vollzogen, der aber kein Organ der Gebietskörperschaft der Region ist.
- Die Kompetenzen der Regionen werden ausschließlich durch die zentralstaatliche Gewalt zugewiesen.
- Unter den dezentralen Verwaltungseinheiten Gemeinde, Département und Region bestehen keine hierarchischen Strukturen. Aufsichtsfunktionen führt allein die dekonzentrierte, jeweils zuständige Ebene der Zentralgewalt durch.

2.5.2.2.4 Der Status Korsikas

Auf die Stellung Korsikas im französischen Staatsaufbau muss wegen des eigenen staatsrechtlichen Status gesondert eingegangen werden.

Auf Grund der historisch-politischen Besonderheiten der *Île de Beauté*, der Insel der Schönheit, ist das Verhältnis zwischen Frankreich und Korsika seit jeher von Spannungen geprägt. Seit der französischen Besetzung vor gut 200 Jahren gab und gibt es bis zum heutigen Tag zum Teil militante³⁰⁸ Sepa-

307 De Forges, Droit administratif, S. 131.

308 In der jüngsten Vergangenheit vor allem die 1975 gegründete „Nationale Korsische Befreiungsfront“ FLNC (*Front de libération nationale de la Corse*, siehe auch die

ratistengruppen, die für ein von Frankreich unabhängiges Korsika kämpfen.³⁰⁹

Nachdem restriktive Maßnahmen über Jahrzehnte keinen Erfolg hatten, strebt die französische Regierung zur Lösung des korsischen Konflikts eine tiefgreifende politische Lösung an. Zwar soll Korsika ein Teil der französischen Republik bleiben, nach Vorschlägen des französischen Premierministers, die bereits von der korsischen Abgeordnetenversammlung, der *assemblée de Corse*³¹⁰, am 28. Juli 2000 mit großer Mehrheit angenommen wurden,³¹¹ soll der Mittelmeerinsel bis 2004 aber ein größeres Maß an Autonomie zugestanden werden.³¹² Dieser angestrebte Reformansatz zur Stellung Korsikas im französischen Staat wird gemeinhin auch das

Hinweise unter http://users.skynet.be/terrorism/html/france_flncl.htm als Informationsseite zum internationalen Terrorismus „*Terrorism and Political Violence*“ mit vielen Verweisen auf einschlägige Literatur), aber auch die für spektakuläre Mordkommandos verantwortliche *Armata Costa*.

309 Der Unabhängigkeitswille Korsika begründet sich historisch-politisch. Korsika ist keine einfache Provinz der Großen Nation. Korsika stand 7 Jahrhunderte unter italienischer Herrschaft, davon zwei unter Pisanischer (1077-1284) und fünf unter Genuesischer (1284 - 1768). Nach Ende der Blütezeit der Republik Genua erkämpften sich die Korsen Anfang des 18. Jahrhunderts unter vielen Opfern die Unabhängigkeit. Am 6. Januar 1735 wurde in Orezzia die Unabhängigkeit ausgerufen. 1769 unterlagen die unabhängigen Korsen aber den überlegenen Franzosen und wurden ein Teil der französischen Monarchie. In den Wirren der *Grande Révolution* kam Korsika sogar für zwei Jahre (1794-1796) unter britische Herrschaft. Nachdem Napoléon aber die Herrschaft in Frankreich an sich ziehen konnte, zogen sich die Engländer wieder zurück. Von da an war Korsika Teil Frankreichs. Daher besteht keine unbedingte Konvergenz zwischen dem französischen und dem korsischen Nationalbegriff. Die Korsen wurden vielmehr lange Zeit fremdbesetzt und empfinden auch so noch die französische Oberhoheit. 1989 sagte der Innenminister Frankreichs, Pierre Joxe: „Die korsische Geschichte ist seit langer Zeit durch eine Folge von Gewalt geprägt, das allein ist schon eine Besonderheit. Dazu kommt die Insularität. Aus einer solchen Geschichte erwächst unumgänglich ein Volk. Dieses Volk hat Frankreich vor 200 Jahren [...] angetroffen, erschöpft von 40 Jahren Kampf gegen Genua [...] Das Gefühl, eine besondere menschliche Gemeinschaft zu bilden ist niemals verschwunden [...]“ Siehe zur Geschichte Korsikas auch http://www.paradisus.de/korsika_geschichte.htm#Das%20französische%20Korsika.

310 Zu dessen Kompetenzen siehe Bourdon/Pontier/Ricci, *Droit des collectivités territoriales*, S. 666 f..

311 Siehe „Niemand ist eine Insel, Es geht um mehr als ums Korsika-Statut: Für Franzosen bedeutet Föderalismus Bürgerkrieg“, SZ vom 30.08.2000 (Nr. 199), S. 15.

312 Der sogenannte Jospin- oder Matignon-Plan. Siehe auch den Artikel von Premierminister Jospin „Mein Einsatz für Korsika“ im *Nouvel Observateur* vom 24.8.2000, S. 5 und <http://www.premier-ministre.gouv.fr>, abgerufen am 15. April 2001 oder „*Monsieur Jospin s'efforce de gommer les points les plus controversés du projet de la loi*

Korsikas im französischen Staat wird gemeinhin auch das „Korsikastatut“ genannt.

Der aktuelle Status Korsikas ist seit den bereits oben dargestellten Dezentralisierungsgesetzen von 1982 rechtlich als Region mit den beiden Départements *Corse du sud* und *Haute-Corse* gefasst. Der „Region Korsika“ wurde aber schon im Rahmen der Dezentralisierung von 1982 ein besonderer Status im Vergleich zu den anderen Regionen Frankreichs verliehen. Auf Grund der besonderen Lage der Insel sollte Korsika über ein weitergehendes Maß an Autonomie als andere Regionen im französischen Staatsaufbau verfügen. Da diese Maßnahme jedoch keine große Wirkung auf das Problem des militanten Separatismus zeigte, wurde am 13. Mai 1991 ein weiteres Gesetz verabschiedet,³¹³ das Korsika den in Frankreich einzigartigen Status einer Gebietskörperschaft *sui generis* verlieh, deren Organisation und Kompetenzen denen einer Region ähneln. Korsika ist mit einer eigenen Abgeordnetenversammlung, der *assemblée de Corse*, ausgestattet, der 51 Mitglieder angehören und die umfangreichere Kompetenzen als der *conseil régional*³¹⁴ anderer Regionen hat. Die Abgeordnetenversammlung wird darüber hinaus von einem Rat für Wirtschaft, Soziales und Kultur unterstützt. Im übrigen gibt es einen Exekutivrat als „Quasi-Regierung“ mit sieben Mitgliedern, die aus der Mitte der *assemblée de Corse* gewählt werden. Die *assemblée de Corse* kann dem Premierminister Gesetzesänderungen betreffend Korsika vorschlagen; auch muss sie zu Gesetzentwürfen und Dekreten, die besondere Bestimmungen zu Korsika enthalten, gehört werden. Der Vorsitzende des Exekutivrats kann dem Premierminister gegenüber Empfehlungen oder Bemerkungen zur Organisation oder zum Ablauf des staatlichen, öffentlichen Dienstes in Korsika äußern. Die wichtigsten staatsrechtlichen Kompetenzen erstrecken sich auf die Bereiche Bildung, Kultur, Kommunikation, Umweltschutz und wirtschaftliche Entwicklung (Planung, Stadtentwicklung, Landwirtschaft, Tourismus, Wohnungsbau, Verkehr, berufliche Bildung und Energiesektor).

Die *assemblée de Corse*, der Exekutivrat sowie alle anderen korsischen administrativen Einrichtungen stehen aber genau wie die *conseils généraux* und *régionaux* unter der Rechtsaufsicht der Zentralregierung, ausgeübt durch den Präfekten.

sur la Corse“, Le Monde vom 26.03.2001, abrufbar unter www.lemonde.fr/article/0,5987,3224—165804-,00html, 12. April 2001.

313 Vedel/Delvolvé, Droit administratif, Band 2, S. 538. Benannt als „Plan Joxe“, nach dem damals regierenden Innenminister Frankreichs, Pierre Joxe.

314 Siehe Teil 1, 2.5.2.2.3.

All diese Autonomierechte führten aber nicht zu einer Befriedung der Insel. Die Nationalisten sind seit den Zugeständnissen der Zentralregierung von 1991 zersplittert. Ein Teil sah den neu gewonnen Status als einen Schritt in die richtige Richtung an, andere aber strebten angesichts der ersten Anerkennung des korsischen Volkes weiter Richtung Unabhängigkeit und legten weiterhin Bomben, da sie ihre Position bestätigt sahen. Anfang 1996 trafen sich nach einer weiteren Welle der Gewalt Vertreter der Zentralregierung heimlich mit den Terroristen und offiziell mit der Regionalversammlung, um über das korsische Problem zu verhandeln. Im Sommer des selben Jahres kam sogar der damalige Premierminister Juppé persönlich auf die Insel. Dies führte zu einem, 1997 von den militanten Untergrundgruppierungen verkündeten, Waffenstillstand, der aber Anfang 1998 einseitig wieder aufgelöst wurde. Am 6. Februar 1998 kam es zum tragischsten Ereignis in der Französisch-Korsischen Krise: Präfekt Erignac, höchster Vertreter der französischen Regierung auf Korsika, wurde in Ajaccio auf offener Strasse erschossen.³¹⁵ Der Mord ist bis heute nicht aufgeklärt. Zu der Tat bekannte sich die neue Gruppierung 'Sampieru'. In den Jahren 1998/99 versuchte Präfekt Bonnet als Nachfolger Erignacs die Situation auf der Insel zu normalisieren und sie auf den „rechtsstaatlichen Weg“ zurückzubringen. Da er aber wie die Terroristen auf illegale Methoden zurückgriff und kurzerhand ein Strandrestaurant in einer nächtlichen Aktion abbrennen lies, landete er in Untersuchungshaft.

Danach setzte sich in Paris zunehmend die Ansicht durch, dass eine noch weitergehende Autonomielösung als 1991 für Korsika gefunden werden müsse. Nach dem am 18. Dezember 2001 verabschiedeten Gesetz³¹⁶ für das Statut Korsikas soll die Autonomielösung wie folgt aussehen:

- Die beiden Departements *Corse du sud* und *Haute-Corse* werden zu einem Département vereinigt, um die dem Einheitsgefühl widerstrebende und von den Korsen politisch nie angenommene Teilung von 1975 zu bereinigen. Die geplante Änderung kann aber erst nach Ablauf des Mandats der derzeitigen Abgeordnetenversammlung im Jahr 2004 erfolgen.

315 „Die Pariser Nationalversammlung entscheidet über die Zukunft Korsikas: Insel der Schönheit und der Schattenmänner; Ein Präfekt wird ermordet, ein Hirte taucht ab, Vermummte verteilen Flugblätter – es gibt viele Hindernisse auf dem Weg zu größerer Autonomie.“, SZ vom 18.05.2001 (Nr. 114), S. 3.

316 Der gesamte Ablauf des Gesetzgebungsverfahrens zum Korsikastatut ist auf der Homepage des französischen Abgeordnetenhaus unter <http://www.assemblee-nationale.fr/dossiers/corse2001.asp> abgelegt, abgerufen am 20. Dezember 2001.

- Die korsische Abgeordnetenversammlung, die *assemblée de Corse*, erhält weitergehende Kompetenzen und wird neu organisiert; in den Bereichen der Infrastruktur, der wirtschaftlichen Entwicklung, der Raumplanung, der Erziehung und der Berufsausbildung, dem Tourismus, dem Sport und dem Transportwesen erhält die *assemblée de Corse* gesetzgebende Gewalt. Aber erst nach 2004, nach den nächsten Wahlen zu der neu geschaffenen Gebietskörperschaft, können „eigene“ materielle Gesetze auf der rechtlichen Grundlage der französischen Verfassung erlassen werden. Bis 2004 können aber die bestehenden nationalen Gesetze den insularen Besonderheiten angepasst werden.
- Das Amt des Präfekten als „verlängerter Arm“ der Zentralregierung wird für Korsika abgeschafft;
- Der Steuerstatus der Insel,³¹⁷ die Steuerpolitik und Finanzierung der Wirtschaft sowie die gesamte Infrastruktur sollen neu geordnet werden. Zur Stärkung der wirtschaftlichen Entwicklung wird ein öffentliches Investitionsprogramm über 15 Jahre vorgeschlagen, das die infrastrukturellen Defizite im Straßen- und Schienenbereich aufheben soll.
- Zur Förderung der korsischen Sprache soll Korsisch in den Vor- und Grundschulen als allgemeines Unterrichtsfach eingeführt und so von allen Schülerinnen und Schülern gelernt werden können, sofern die Eltern dies wünschen.

Über originäre Staatsgewalt verfügt Korsika aber auch nach dessen neuem Statut keinesfalls, so dass bei der angestrebten Verteilung der genannten Kompetenzen in allen Bereichen Rechtsaufsicht der Zentralregierung verbleibt. Folglich bleibt auch der Status Frankreichs als Einheitsstaat unberührt. Ob der neue staatsrechtliche Status Korsikas aber zu einer langfristigen Lösung des Konflikts mit den Separatisten führen kann, bleibt fraglich. Viel wird neben weiteren politischen und auch wirtschaftlichen Entwicklungen davon abhängen, wie Korsika selbst die bislang noch eingeschränkte, ab 2004 aber umfassende neu gewonnene Autonomie umsetzen kann.

317 Im Sommer 1996 wurde von der französischen Zentralregierung unter Premierminister Juppé beschlossen, Korsika für 5 Jahre den Status einer Art Freihandelszone zuzubilligen, was demnach im Jahre 2002 ausläuft. Zuvor war schon durch das Gesetz vom 7. Dezember 1994 Korsika ein besonderer „*statut fiscal*“ zugebilligt worden, vgl. Chapus, *Droit administratif général*, Band 1, Rn. 461 ff..

2.5.2.2.5 Die Zentralverwaltung

Die Zentralverwaltung besteht aus dem Staatspräsidenten und dem Premierminister³¹⁸ mit den ihm unterstehenden Dienststellen und Ressorts der Fachminister.³¹⁹

Im Gegensatz zu den *collectivités territoriales* hat die Zentralverwaltung keine eigene juristische Persönlichkeit, sie ist vielmehr Teil der juristischen Person des Zentralstaates.³²⁰ Alle letztinstanzlichen Aufsichtskompetenzen gegenüber den Gebietskörperschaften, sei es in Form der Rechtsaufsicht über dezentrale oder in Form der Fachaufsicht über dekonzentrierte Verwaltungseinheiten, bündeln sich in der Zentralverwaltung. Sie ist damit wie in jedem Einheitsstaat die Spitze der hierarchischen Struktur der ausübenden Gewalt.

Der französische Präsident ist als formelles Staatsoberhaupt der Französischen Republik, Artikel 5 ff. der französischen Verfassung, Teil der Exekutive.³²¹ Ihm steht die völkerrechtliche Vertretung sowie das militärische Oberkommando zu³²², Artikel 15 der Verfassung und er fertigt alle verabschiedeten, allgemein-abstrakten Handlungsformen aus, damit sie in Kraft treten

318 Siehe zum jeweils regierenden Ministerpräsidenten seine Website: www.premier-ministre.gouv.fr, abgerufen am 27. Juli 2001.

319 Jeanneau, Droit constitutionnel et institutions politiques, S. 205 f.; Hübner/Constantinesco, Einführung in das französische Recht, § 11 (S. 77); Lavroff, Le droit constitutionnel de la V. République, S. 413 ff. (Präsident), S. 466 ff. (Premierminister), S. 469 ff. (Minister). Eine sehr übersichtliche Abgrenzung zwischen den parallelen Kompetenzen im Rahmen der Zentralverwaltung bei De Laubadère/Venezia/Gaudemet, Traité de Droit administratif, Band 1, „Répartition des compétences administratives entre le Président de la République et du Premier Ministre“, S. 68 ff.. Ausführlich auch zu der Rolle der Zentralverwaltung im administrativen Aufbau Frankreichs Chapus, Droit administratif général, Band 1, Rn. 260 ff..

320 De Forges, Droit administratif, S. 107 f..

321 Vgl. Burdeau/Hamon/Troper, Droit constitutionnel, S. 532 ff.; Collinet, Droit constitutionnel, S. 51; Er gilt zudem als „Wächter“ der Verfassung: „[...] *veille au respect de la Constitution. Il assure, par son arbitrage* [...]“, Artikel 5 der französischen Verfassung. Eine übersichtliche Darstellung der Genese der Stellung des Präsidenten in der Verfassung der V. Republik und der Auseinandersetzung zwischen den Protagonisten General De Gaulle, Debré als Mitarbeiter De Gaulles und den ehemaligen Ministern der IV. Republik Mollet und Pflimlin im verfassungsgebenden Prozess bei Chantebout, Droit constitutionnel et science politique, S. 391 (396 ff.). Zu den Befugnissen des französischen Präsidenten ausführlich Grote, Das Regierungssystem der V. französischen Republik, S. 223 ff. und zu der Stellung desselben im Allgemeinen S. 203 ff..

322 Die Kompetenzen des Präsidenten bei der „*Organisation de la défense nationale*“ siehe Laubadère/Venezia/Gaudemet, Traité de Droit administratif, Band 3, S. 117 ff..

können.³²³ Zudem teilt er sich mit dem Premierminister die Kompetenz, Beamte zu ernennen, Artikel 13 Absatz 2 und Artikel 21 der französischen Verfassung.³²⁴ Weitere Kompetenzen stehen ihm neben der großen politischen Bedeutung des Amtes in der Verwaltung nicht zu. Artikel 20 der französischen Verfassung bestimmt vielmehr, dass die Regierung, deren Führung der Premierminister inne hat, „[...] über die Verwaltung bestimmt bzw. verfügt“³²⁵. Artikel 20 und 21 legen den Umfang der administrativen Kompetenzen des Premierministers fest.³²⁶

- Der Premierminister lenkt die Handlungen der Regierung,
- ist die Spitze der nationalen Exekutive,³²⁷
- sichert die Ausführung der Gesetze und

323 Neben der legislativen Handlungsform Gesetz, Artikel 10 Absatz 1 auch *Décrets réglementaires* und *Ordonnances*, Artikel 13 Absatz 1. Für letztere wird das Parlament durch Artikel 38 ermächtigt, an die Regierung zeitlich begrenzt Regelungskompetenz in solchen Bereichen einzuräumen, die ansonsten ausschließlich der Legislative zustehen würden. *Décrets réglementaires* behandeln dagegen Kompetenzbereiche, die nicht der Legislative zwingend zugeordnet sind, Artikel 37 der französischen Verfassung.

Im Gegensatz zu seinem deutschen Pendant (die materielle Prüfungskompetenz des deutschen Staatsoberhauptes ist umstritten. Die herrschende Meinung billigt ihm zumindest eine Evidenzkontrolle zu. Vgl. Borysiak/Fleury, JuS 1993, L 81 ff. mit weiteren Nachweisen und einer Übersicht der genannten Argumente) hat der französische Präsident nicht nur eine rein formelle Prüfungskompetenz, er kann bei Gesetzen bei nur politischen Einwänden die Ausfertigung verweigern, so dass das Parlament erneut verhandeln muss. Diese Kompetenz besitzt der Präsident allerdings nur einmal je Gesetzentwurf, Artikel 10 der französischen Verfassung.

324 Wobei die Kompetenz des Präsidenten eng ausgelegt wird. Sie beschränkt sich auf die Ernennung weniger wichtiger Beamter wie die Direktion von überregionalen staatlichen Einrichtungen und den wichtigsten Unternehmen. 1997 waren dies ca. 120 Ernennungen durch den Präsidenten. Siehe Chapus, *Droit administratif général*, Band 1, Rn. 263.

325 „... dispose de l'administration“.

326 Eine sehr ausführliche Bearbeitung der Stellung und Aufgaben des französischen Premierministers in Grote, *Das Regierungssystem der V. französischen Republik*, S. 296 ff..

327 Der Premierminister verfügt über die rechtliche Führungsgewalt des gesamten Beamtenapparates. Er „wacht“ über die Anwendung der beamtenrechtlichen Vorschriften („*statut général de la fonction publique*“ letztmalig grundlegend reformiert 1983/84) und sitzt dem „*conseil supérieur de la fonction publique de l'Etat*“ vor (Artikel 13 des Gesetzes vom 11.01.1984). Er verfügt auch über die Möglichkeit die Kompetenz an einen Staatsminister oder -sekretär abzugeben. De Laubadère/Venezia/Gaudemet, *Traité de Droit administratif*, Band 2, S. 61 f..

- ernennt die Beamten, die nicht vom Präsidenten oder durch gesetzliche Zuweisung von anderen staatlichen Autoritäten ernannt werden.³²⁸

Zur Ausführung der exekutiven Gewalt unterstehen dem Premierminister direkt die Fachminister, die ausschließlich dem Premier gegenüber persönlich und fachlich verantwortlich sind.³²⁹ Die Zahl der Ressorts schwankt und hängt allein von der Entscheidung der jeweiligen Regierung ab. Die Kompetenzen der Minister umfassen die Vorbereitung einzelner Gesetze, die in ihr Fachressort fallen, die Gegenzeichnung grundsätzlich aller Gesetze, die in ihr Fachressort fallen und den Erlass von Verordnungen in Abstimmung mit dem Kabinett, wenn eine entsprechende legislative Ermächtigung vorliegt.³³⁰

Weiter soll in einem eigenen Abschnitt dieses Verhältnis bezüglich der Aufteilung der staatlichen Finanzen untersucht werden.

2.5.2.2.6 Finanzen

Alle Selbstverwaltungskörperschaften in Frankreich verfügen über vom Staat zugewiesene eigene Mittel, die sie aus Steuern, Abgaben und Beiträgen beziehen. Diese Mittel reichen aber für die ihnen zugewiesenen Aufgabenbereiche nicht aus, so dass der Staat die Restbeträge für die Selbstverwaltungskörperschaften über Direktzahlungen trägt.

Die Gemeinden können z.B. nur ca. 40% ihrer Ausgaben durch eigene Einnahmen aus Steuern, Abgaben und Gebühren decken. Die kommunalen Einnahmen sind im dritten Buch des dritten Teils des CGCT³³¹ geregelt und streng in zweckgebundene und freie, bzw. obligatorische und fakultative

328 De Forges, Droit administratif, S. 109.

329 Lavroff, Le droit constitutionnel de la V. République, S. 473 f..

330 De Forges, Droit administratif, S. 112. Die Struktur der Ministerien ist in *départements ministériels* aufgeteilt, welche die sogenannten *services ministériels* verrichten. Die Tagesarbeit der Ministerien übernehmen die *directeurs* und *secrétaires généraux*, die den Minister in allen Sachfragen auch beratend zur Seite stehen und meist keine Politiker (vergleichbar mit den parlamentarischen Staatssekretären der Bundesministerien in Deutschland) sondern hoch dekorierte Verwaltungsbeamte der Eliteschulen Frankreichs (E.N.A., Ecole Nationale d'Administration, siehe auch <http://www.ena.fr>, abgerufen am 30. August 2001) sind. Vgl. Chapus, Droit administratif général, Band 1, Rn. 286 ff..

331 Artikel L 2331-1 ff. *Code des Collectivités territoriales*.

Einnahmen gegliedert.³³² Den größten Teil beziehen sie aus einem Anteil der vier lokalen direkten Steuern³³³, deren Höhe die Gemeinden selbst festlegen. Die direkten staatlichen Zuweisungen, die die Haupteinnahmequelle der Gemeinden darstellen, sind genau wie der größte Teil der eigenen Einnahmen der Gemeinden für genau definierte Bereiche vorgesehen. Dies umfasst auch die Einnahmen aus kommunaler, wirtschaftlicher Betätigung. Festzuhalten gilt somit, dass die Finanzhoheit der Gemeinden in nicht geringem Maße beschränkt ist.³³⁴

Die Départements erhalten einen weiteren Anteil aus den vier lokalen direkten Steuern, die Erträge aus der jährlich von den Franzosen zu bezahlenden Automobilvignette und kleinen Anteilen an weiteren Steuern. All dies macht aber nicht mehr als knapp 30% des finanziellen Bedarfs aus, womit sich der weit überwiegende Anteil zu über 70% aus zentralstaatlichen Zuwendungen zusammensetzt.³³⁵

Auch die Regionen können nur gut die Hälfte ihres Finanzbedarfs aus eigenen Einnahmen decken.³³⁶ Die Einnahmen stammen aus einer Steuer auf alle ausgegebenen Führerscheine, einem Teil der Grundsteuer und den vier lokalen direkten Steuern. Alle darüber hinaus benötigten Mittel stellt die Zentralgewalt zur Verfügung.³³⁷

Alle wirtschaftlichen Mittel der Gebietskörperschaften sind gesetzlich von der Zentralgewalt festgelegt oder werden – wenn sie nicht von Gebietskörperschaften selbst eingenommen werden – sogar direkt vom Zentralstaat gestellt. Die finanziellen Mittel der Gebietskörperschaften stehen damit zur alleinigen Disposition der Zentralgewalt. Verfassungsrechtlich muss nur gewährleistet sein, dass die Gebietskörperschaften über „ausreichende“ finanzielle Mittel verfügen, um ihre vom Staat zugewiesenen dezentralen oder dekonzentrierten Kompetenzen ausführen zu können. Das französische Beispiel verdeutlicht einmal mehr, dass bei Vorliegen von nur einer Staatsge-

332 Stiel, Dezentralisierung in Frankreich und den frankophonen Ländern Afrikas, S. 35; Bourdon/Pontier/Ricci, *Droit des collectivités territoriales*, S. 474 ff..

333 *Taxe foncière sur les propriétés bâties, taxe foncière sur les propriétés non bâties, taxe d'habitation et taxe professionnelle*.

334 Die globalen Finanzzuweisungen für jedweden Investitionsbedarf, *Dotation globale de l'Équipement*, werden vom Präfekten nach seinem alleinigen „pflichtgemäßen Ermessen“ vorgenommen. Vgl. Stiel, Dezentralisierung in Frankreich und den frankophonen Ländern Afrikas, S. 38.

335 De Forges, *Droit administratif*, S. 128 f..

336 De Forges, *Droit administratif*, S. 131.

337 Und gegebenenfalls die EG durch Fördermittel im wirtschaftlichen Entwicklungsreich.

walt notwendigerweise auch nur eine Finanzhoheit bestehen kann, die über die Verteilung der Finanzmittel im Einheitsstaat entscheidet, und zwar unabhängig davon, ob die Staatsgewalt dezentralisiert oder dekonzentriert ist.

Auch im fiskalischen Bereich ist damit deutlich zu sehen, dass in einem Einheitsstaat die ausgeübte Staatsgewalt nur übertragen wird und nicht originär ausgeübt werden kann. Sie kann ohne Zustimmung der selbstständigen Verwaltungsträger nach den verfassungsrechtlichen Vorgaben auf zentralstaatlicher Ebene in jeder Hinsicht verändert werden.

Die Darstellung und Konkretisierung des Einheitsstaates als Staatsstrukturmodell ist damit abgeschlossen.

3. Kapitel: Prüfungskatalog

Abschließend kann nach der Darstellung der unterschiedlichen Staatsstrukturmodelle und der eingehenden Abgrenzung zwischen Bundes- und Einheitsstaat der Prüfungskatalog aus den in den vorigen Kapiteln behandelten Abgrenzungskriterien zusammengestellt werden. Mit diesem kann dann im zweiten Teil der Arbeit die übergeordnete Frage abschließend beantwortet werden, ob Indonesien nach den strukturellen Reformen der vertikalen Staatsorganisation gemäß Artikel 18, 18A und 18B UUD'45 sowie Gesetz Nr. 22 (1999) grundsätzlich föderal als Bundes- oder grundsätzlich unitaristisch als Einheitsstaat organisiert ist. Der Katalog umfasst folgende Prüfungspunkte:

- Die **staatsrechtliche Qualität der Gebietskörperschaften**. Abzugrenzen ist dabei zwischen Gebietskörperschaften, die über originäre oder nur über derivative Staatsgewalt verfügen. Ersteres ist Merkmal eines Bundesstaates, letzteres Merkmal eines Einheitsstaates.
- Mögliche **Interdependenzen** zwischen den Gebietskörperschaften und dem Gesamt- bzw. Zentralstaat müssen untersucht werden. Einzelne Prüfungspunkte sind dafür:
 - Einfluss der Gebietskörperschaften auf den Gesamt- bzw. Zentralstaat;
 - Einfluss des Gesamt- bzw. Zentralstaats, wie z.B. Aufsichtskompetenzen;
 - Etwaige Kooperationen zwischen den Ebenen;

- Finanzverteilung.
- Das Prozedere der **Verfassungsänderung**. Für den Bundesstaat ist in Abgrenzung zum Einheitsstaat zwingend die Beteiligung und positive Zustimmung der Gebietskörperschaften notwendig.
- **Verfassungsgerichtsbarkeit**. In dem grundsätzlich unitarisch geprägten Staatsstrukturmodell des Einheitsstaates besteht nur eine originäre Staatsgewalt, deren Organisation diese selbst rechtsverbindlich strukturiert und regelt. Mögliche Sanktionen gegenüber dezentralisierter und dekonzentrierter Staatsgewalt kann die Zentralgewalt selbst ausführen. Zwar können solche Sanktionen durch eine unabhängige Gerichtsbarkeit überprüft werden, so ist dies aber weder zwingend,³³⁸ noch muss dies durch eine Verfassungsgerichtsbarkeit geschehen. Trotzdem können auch Einheitsstaaten über eine Verfassungsgerichtsbarkeit verfügen, um z.B. verfassungsrechtlich verankerten Grundrechtsschutz zu gewährleisten oder Organstreitigkeiten zu entscheiden.³³⁹ Für den Bundesstaat ist hingegen ein unabhängiges Organ mit föderaler Entscheidungskompetenz konstitutiv erforderlich. Rechtsgrundlage dieser Entscheidungskompetenz muss im Bundesstaat zwingend die Verfassung sein.

Liegt eine Verfassungsgerichtsbarkeit vor, muss dies also nicht zwingend für einen Bundesstaat sprechen. Besteht indessen keine Verfassungsgerichtsbarkeit oder verfügt eine solche über eine andere Entscheidungsgrundlage als die – nur von den unterschiedlichen föderalen Ebenen gemeinsam veränderbare – Verfassung, fehlt es an einem konstituierenden Element des Bundesstaates.

338 In Irland wie in fast allen Common-Law-Rechtssystemen gibt es z.B. weder eine besondere Verwaltungsgerichtsbarkeit noch ein separates, vom Privatrecht unabhängiges System von verwaltungsrechtlichen Regeln und Rechtsbehelfen. Siehe Morgan/Hogan, Administrative Law in Ireland, S. 2.

339 So z.B. der *Conseil constitutionnel* Frankreichs, dessen verfassungsgerichtlichen Kompetenzen enumerativ in der französischen Verfassung aufgezählt sind. Dazu gehören neben dem Grundrechtsschutz im Rahmen von Normenkontrollen Artikel 54 und 61 der französischen Verfassung), Organstreitverfahren zwischen Legislative und Exekutive (41 und 37 Absatz 2), Wahlrechtsangelegenheiten (Artikel 7 und 58 bis 60) sowie der Bereich der außerordentlichen Befugnisse des Präsidenten der Republik (Artikel 16). Vgl. zu diesen Kompetenzen umfassend Bauer, Verfassungsgerichtlicher Grundrechtsschutz in Frankreich, S. 1 ff.. Weitere Beispiele sind die Verfassungsgerichte der Bundesländer als Gliedstaaten der BRD.

2. Teil:

Indonesien:

Einführung und vertikale Staatsorganisation

Alle Staatsstrukturmodelle sind auf Grund ihrer komplexen Bauart und ihrer engen Bindung an wandelbare geschichtliche Gegebenheiten Gebilde, deren Wesen und Eigenart immer nur am konkreten Einzelfall wirklich erfasst werden kann.³⁴⁰ Um im Einzelfall die staatsrechtlichen Konstruktionen aber überhaupt verstehen und auslegen zu können, müssen neben den rein staatsrechtlichen Untersuchungen auch historisch-pragmatischen Betrachtungen vorgenommen werden.³⁴¹

Folglich muss auch für die Prüfung der unitarischen und föderalen Elemente des reformierten Staatsstrukturmodells Indonesiens zunächst der historisch-politische Kontext beleuchtet werden. Denn für die Prüfung der dem Staatsstrukturmodell zu Grunde liegenden Normen³⁴² bedarf es auf Grund ihres teils verwirrenden, sehr knappen oder in Einzelfällen sogar sich widersprechenden Wortlauts, der umfassenden Auslegung, um den Regelungsinhalt überhaupt erfassen zu können. Für eine umfassende Auslegung bedarf es neben der grammatischen, systematischen auch der teleologischen Methode.³⁴³ Letztere ist eine mehrdimensionale Methode, die versucht Zweck und Sinn der Vorschrift aufzudecken. Sinn und Zweck einer Norm können aber nicht erkannt werden, ohne die tatsächlichen Umstände des Regelungsinhaltes der Norm zu kennen. So bedarf es zusätzlich der historisch-genetischen Auslegung, die nach den historischen Vorläufern und dem Entstehungsprozess der in Frage stehenden Norm forscht. Für die historisch-genetische Auslegung bedarf es somit sowohl einer Darstellung der historisch-politischen Umstände, als auch der Vorläufer der zu prüfenden Normen. Erst die so gewonnene Kenntnis der indonesischen Verhältnisse lassen eine aus-

340 Siehe 1. Teil, Kapitel 1 und Scheuner, DÖV 1962, 641.

341 Scheuner, DÖV 1962, 641. Siehe auch Herzog, Allgemeine Staatslehre, S. 414. ff, der die Notwendigkeit der Kenntnis der historischen Entwicklung eines Staates für die Prüfung der konkreten Staatsstruktur besonders hervorhebt.

342 Gesetz Nr. 22 (1999) in Verbindung mit den neuen Artikel 18, 18A und 18B der Verfassung Indonesiens.

343 Zum Inhalt der unterschiedlichen Auslegungsmethoden siehe unter Teil 1, 2.4.2.1.1, Fn. 105 und Stern, Staatsrecht, Bd. I, § 2 II 3 b.

reichende Auslegung, d.h. Prüfung der Normen an den in Teil 1 erstellten Merkmalen der Allgemeinen Staatslehre zu. Und nur so kann das indonesische Staatsstrukturmodell einem der klassischen Strukturmodelle Bundes- oder Einheitsstaat zugeordnet werden.

Dafür wird zunächst in einem ersten Kapitel eine rein historische Einleitung gegeben, um dem Leser einen Überblick über die Entwicklung der indonesischen Nation zu verschaffen. Hierbei sollen besonders die Umstände hervorgehoben werden, die historisch-politisch zu dem unabdingbaren Einheitswillen Indonesiens führten.³⁴⁴ Folgen wird ein Kapitel über die Verfassungsgeschichte Indonesiens bezüglich aller die vertikale Staatsorganisation betreffenden Merkmale. Diese verfassungsrechtliche Darstellung wird durch Erläuterungen der rechtspolitischen Umstände und Interessen ergänzt, die zu den konkreten vertikalen Staatsstrukturen in den einzelnen Verfassungen führten. Letztlich soll in einem dritten Kapitel die unmittelbare Vorgängernorm des 1999 erlassenen Basisgesetzes zur vertikalen Verwaltungsstruktur untersucht werden, um die durchgeführten Reformen im Rahmen der finalen Prüfung der Verfassungsänderung und deren einfachgesetzliche Umsetzung an Hand der erarbeiteten föderalen und unitarischen Merkmale der Allgemeinen Staatslehre herauszuarbeiten.

Für die gesamte Prüfung des indonesischen Staatsstrukturmodells sei aber nochmals betont, dass die gefundenen Ergebnisse sich nur auf das geschriebene Recht beziehen können. Wie die Staatsstruktur tatsächlich umgesetzt wird, ob z.B. vor Ort die gesetzlich zugewiesenen Kompetenzen überschritten oder abgeschoben werden, oder wie Aufsichtskompetenzen in der Praxis ausgeübt werden bzw. die Korruption das gesamte System beeinflusst, ist eine Frage, der im Rahmen einer empirischen Untersuchung nachzugehen wäre.

1. Kapitel: Historische Einführung

Die historische Einführung soll mit der Zeit vor der europäischen Kolonialisierung beginnen, in der das Archipel eine erste Blütezeit erfuhr und auf die sich spätere Nationalisten und Gegner des Föderalismus immer wieder berufen. Danach wird eingehend die koloniale Besatzung durch die Holländer behandelt, unter der die Unabhängigkeitsbewegung die Idee des Zusammen-

344 Für eine Gesamtübersicht der historisch-politischen Vorgänge Indonesiens siehe die sehr umfangreiche Literaturangabe von der Frühgeschichte des Archipels bis zu den Anfängen des Suhartoregimes bei Legge, *Indonesia*, S. 195-205.

schluss aller Völker des Archipels hervorbrachte. Im dritten Abschnitt soll kurz die japanische Besatzungszeit von 1942-1945 dargestellt werden, bevor die danach folgende Zeit bis heute in sechs eigene Abschnitte unterteilt wird.

1.1 Präkolonialzeit

Das heutige Indonesien bestand bis zum Eintreffen der Europäer und von der nur temporären Herrschaft indigener Großreiche abgesehen, grundsätzlich aus vielen kleineren, sowohl ethnisch als auch religiös und kulturell gänzlich unterschiedlichen Einheiten, deren Machtzentren sich über die Jahrhunderte immer wieder verschoben.³⁴⁵

Trotzdem wird heute zur Rechtfertigung eines engen Zusammenschlusses des gesamten Inselarchipels oftmals auf das „sagenumwobene *majapahit*“ verwiesen.³⁴⁶ *Majapahit* war ein indigenes Großreich, das sich in seiner Blütezeit im 14. Jahrhundert über das gesamte Archipel und die malayische Halbinsel erstreckt haben soll. Die Epoche *majapahits* wird von indonesischen Historikern oft als das „Goldene Zeitalter“ Indonesiens bezeichnet. Dass sich überhaupt ein solch mächtiges Großreich hat bilden können, wird grundsätzlich auf den Zusammenschluss der vielen einzelnen ehemals souveränen Einheiten zurückgeführt. Nur die geschlossene Einheit der allein zu schwachen Fürstentümer konnte das Inselreich zu einer der bedeutendsten See-, Handels- und Militärmächte Asiens und zu einer regionalen Ordnungsmacht emporsteigen lassen.³⁴⁷ Allerdings verfügte das Reich keinesfalls über streng unitarische Organisationsstrukturen. Es bestand aus einem stark föderal geprägten Zusammenschluss vieler – eingeschränkt unabhängig bleibender – kleinerer Fürstentümer, den sogenannten *wateks*, die trotz

345 Selbst die Bezeichnung „Indonesien“ wurde erst Mitte des 20. Jahrhunderts durch die gegen die holländischen Kolonialherren geprägte Unabhängigkeitsbewegung aus der ehemaligen Bezeichnung „Niederländisch-Indien“ erschaffen. So schreibt die Online-Ausgabe von *The Jakarta Post*, als Printausgabe eine der größten englischsprachigen Tageszeitungen Indonesiens, am 31. August 2000 zum 55jährigem Bestehen Indonesiens bezüglich der für das gesamte Archipel bestehenden gemeinsamen Wurzeln und Vergangenheit: „[...] *The first fallacy is that Indonesia has been in glorious existence for centuries and even millenniums, while in fact is not. The name Indonesia was not found in any of local vernacular languages. There was no such an „imagined community“ –to borrow Benidict Anderson’s in denoting a nation- for the „old Indonesia“.* [...]“; www.thejakartapost.com, abgerufen am 01. September 2000.

346 Legge, *Indonesia*, S. 50 ff.

347 Braun, *Nationalstaat als politische Fiktion und als Realität*, S. 95.

des übergeordneten Zusammenschlusses ein hohes Maß an Autonomie behielten.³⁴⁸ Diese Autonomie war die Basis für eine föderale Organisation des Reiches von *majapahit*. Nur wenige Kompetenzen und Finanzen wurden auf die übergeordnete Einheit übertragen, womit als Gegenleistung der übergeordneten Macht vor allem militärischer Schutz und handelspolitische Sicherheit erworben wurde. Für die *watek* bestand als Untergliederung des Großreichs somit kein strukturelles Defizit, das einer Ergänzung von oben bedurft hätte.³⁴⁹

Dass *majapahit* über diese ursprünglich gänzlich unabhängigen und prinzipiell gleichberechtigten *wateks* überhaupt eine Oberherrschaft bilden konnte, wird mit der Adaption eines neuen, aber kompatiblen ideologischen bzw. religiösen Systems aus Indien zu Anfang des 9. Jahrhunderts begründet. Das ideologische System³⁵⁰ wurde zur Durchsetzung langfristiger, qualitativ neuer politisch-ökonomischer Kontrolle genutzt. Der Führer eines großen, ressourcenreichen *watek* konnte besondere Vorteile aus dem neuen System ziehen. Er konnte sich als *raka* bzw. *ratu*, als Führer des *wateks* von den neuen religiösen Würdenträgern (Brahmanen) den Titel eines *maharaja* verleihen lassen. Auch wenn die reale Macht des *raka* bzw. *ratu* damit nicht materiell gesteigert wurde, so erlaubte ihm dieser Titel doch zumindest den Anspruch auf „rituelle Souveränität“ in den Grenzen seines *wateks*.³⁵¹ Die in unterschiedlicher Intensität und auch nicht an alle *wateks* verliehene rituelle Souveränität begründete somit zwischen den ehemals gleichberechtigten Fürstentümer ein Machtgefälle.³⁵² Auf Grund des Machtgefälles konnten *wateks* mit erhöhter spiritueller Souveränität Tribut von anderen *wateks* einfordern.³⁵³ Zudem entwickelten sich einige *wateks* wegen strategisch vorteilhafter Lage für den zunehmenden Handel besonders stark, was mit der unterschiedlichen spirituellen Souveränität die Machtverschiebungen noch verstärkte.³⁵⁴ Durch die gewonnene spirituelle und materielle Stärke konnte ein *maharaja* eines solchen *watek* nun strategische Aktivitäten zur Schaf-

348 Kulke, *The Early and the Imperial Kingdom in Southeast Asian History*, S. 1 (7).

349 Braun, *Nationalstaat als politische Fiktion und als Realität*, S. 90.

350 Inhalt und Ausmaß des religiösen Systems ist für den Inhalt der Arbeit unbedeutend.

351 Stein, *The Segmentary State in South Indian History*, S. 3 (16).

352 Der Rang der eigenen spirituellen Souveränität gegenüber anderen *maharadjas* richtet sich nach der unterschiedlichen spirituellen Stellung/Rangfolge des Brahmanen im Rahmen der indischen Kosmologie, der die Spiritualität an den *maharadja* verlieh.

353 Christie, *Negara, Mandala and Despotic State: Images of Early Java*, S. 65 (70).

354 So erwirtschafteten vor allem die Hafenstädte Ostjawas, die von dem in der javanischen See prosperierenden Handel profitierten, einen nicht unbeträchtlichen Reichtum. Ostjava gilt auch als der Ursprung *majapahits*.

fung von Loyalitäten und der Bildung von Allianzen entwickeln. Eine gezielte Schwächung anderer, wenn nötig mit militärischen Mitteln, war so auf Grund des neu entstandenen Machtgefälles erstmals möglich.

Den eigentlichen Beginn des Großreichs *majapahits* bildete der Zusammenschluss mehrerer durch ihre wirtschaftliche Stärke privilegierter *wateks*. Durch den Zusammenschluss entstand nämlich eine Kernregion von bisher beispielloser Stärke.³⁵⁵ Diese Kernregion band sukzessive immer weiter entferntere *wateks* stärker an das Zentrum.³⁵⁶ Trotzdem blieben alle der Peripherie angehörigen *wateks* weiterhin auch wirtschaftlich autark. Sie unterstellten sich nur dem Schutz *majapahits*, womit sie im Gegenzug tributpflichtig wurden. Folglich bestand im „Goldenen Zeitalter“ Indonesiens eine sehr stark föderal geprägte Organisationsstruktur.

Es gilt mithin festzuhalten:

- a) Nur im Kerngebiet herrschte ein starker Zentralismus. Gebiete in der Peripherie verfügten über umfassende Autonomierechte. Die Verbindung der *wateks* zum Kerngebiet beschränkte sich auf Abgabenerhebung, Wegebau und Sicherung des Landfriedens.
- b) Alle im Reich *majapahits* aufgehenden Regionen blieben selbstständig und potentiell allein überlebensfähig.

Aus staatsrechtlicher Perspektive wäre das Reich *majapahit* somit kein unitarisches Staatsstrukturmodell. Vielmehr findet sich, je nach Radius auf das ganze Reich bezogen, eine Mischung aus zentralistischen und zum Teil stark föderalen Elementen.

1.2 Kolonialherrschaft

Das Reich von *majapahit* ging auf Grund innerer Auseinandersetzungen Anfang des 15. Jahrhunderts unter.³⁵⁷ Aber weder auf Java noch auf Sumatra

355 Kulke, *The Early and the Imperial Kingdom in Southeast Asian History*, S. 1 (9 f.).

356 Braun, *Nationalstaat als politische Fiktion und als Realität*, S. 95.

357 Innere Auseinandersetzungen, die 1404-1406 in Krieg gipfelten, bedeuteten das Ende des Großreiches. Parteien der Auseinandersetzung waren der Herrscher von *majapahit* und ein Fürst der Peripherie, der immer einen großen Teil seiner Selbständigkeit hatte wahren können und nun eigene Handelsbeziehungen zu China wünschte. Vgl. Braun, *Nationalstaat als politische Fiktion und als Realität*, S. 108.

konnte sich ein Äquivalent bilden, das die „zentrale“ Stellung *majapahits* einnehmen konnte. So folgte auf Java eine Periode, in der es kein klares politisches Machtzentrum gab. Die Küstenregionen erfuhren derweil durch den wachsenden Einfluss der durch den überseeischen Handel ins Land kommenden arabischen Händler ihre sukzessive Islamisierung.³⁵⁸ Neben der Islamisierung kam es unter dem Einfluß der arabischen Kräfte Ende des 16. Jahrhunderts zur Entstehung des neuen Großreiches *moslem-mataram*.³⁵⁹ *Moslem-mataram* umfaßte schon Anfang des 17. Jahrhunderts bereits den größten Teil Zentral- und bedeutende Teile Ostjawas und expandierte sowohl nach Westen als auch nach Osten. Das Ausdehnungsstreben wurde aber durch die Holländer gestoppt, die Ende des 16. Jahrhunderts erstmals das Archipel betraten.

Im Jahre 1596 traf eine holländische Handelsexpedition in West-Java ein. Die alsbald erwirtschafteten hohen Gewinne lockten weitere Expeditionen auf das Archipel, womit bald eine Koordinierung des Handelsverkehrs erforderlich wurde. Im Jahr 1602 wurde dafür die „*Vereenigde Oost-Indische Compagnie*“ (VOC) gegründet.³⁶⁰ Die VOC dehnte im Gegensatz zu Portugiesen und Spaniern, die schon zu Beginn des 16. Jahrhunderts in der Region eintrafen aber ausschließlich am Handel interessiert waren,³⁶¹ ihre Aktivitäten auf die Produktion in Europa heiß begehrter Gewürze aus. Keinesfalls bestand bei der VOC jedoch ein politisches Interesse, welches über die wirtschaftliche Ausbeutung einzelner fruchtbarer Bereiche des Archipels hinausging.³⁶² Einzig für die Erweiterung der Produktion von Naturgütern drangen die Holländer immer weiter ins Landesinnere vor, wo sie auf das Reich *moslem-mataram* trafen.

Moslem-Mataram war mittlerweile wegen der Besetzung der für den Seehandel notwendigen Küstenstädte durch die militärisch weit überlegenen Holländer für ihre eigenen Expansionsbestrebungen auf das Landesinnere beschränkt. Zwischen der VOC und den *mataram*-Herrschern wurden daraufhin Vereinbarungen getroffen. Für die finanzielle und militärische Unter-

358 Legge, Indonesia, S. 68 f..

359 Berg, *The Javanese Picture of the Past*, S. 87 (109 ff.); Braun, Nationalstaat als politische Fiktion und als Realität, S. 109.

360 Lange, Verwaltungsstruktur und Verwaltungsrecht in der Republik Indonesien, S. 16. Die VOC war die erste börsenorientierte Aktiengesellschaft der Welt und machte Battavia, das heutige Jakarta 1619 zu ihrem Verwaltungszentrum.

361 Die Portugiesen schufen in Malacca bereits 1511 ihren ersten und wichtigsten Handelsknotenpunkt in der Region. Erst Ende des 16. Jahrhunderts drangen britische und holländische Händler in die javanische See vor. Legge, Indonesia, S. 78 f..

362 Nasution, *The Aspiration for Constitutional Government in Indonesia*, S. 263.

stützung der Expansionsunternehmungen *matarams* gegen kleinere Fürstentümer und Königreiche traten die moslemischen Javaner weitläufige Küstengebiete an die Holländer ab und gewährten ihnen Handelsprivilegien. Die VOC konnte somit während des 17. Jahrhunderts wegen weitläufiger Abtretungen *moslem-matarams* auf ganz Java und vor allem an der Küste gesicherte und erschlossene Enklaven bilden. Auf der anderen Seite entstand durch die militärische Hilfe der VOC ein despotisches Agrarreich unter den *mataram*-Herrschern. Nur die militärische Unterstützung der Holländer konnte somit die fortwährenden Aufstände der Peripherie gegen das niemals als Schutzmacht anerkannte despotische Reich *matarams* niederhalten. Ohne die militärische und finanzielle Hilfe der VOC wäre gegen Mitte des 18. Jahrhunderts das Großreich auseinandergefallen. 1755 mussten bereits die zuvor unterworfenen Sultanate von Yogyakarta und Surabaya als eigenständige Machtzentren durch *moslem-mataram* offiziell anerkannt werden. Das ehemalige Großreich beschränkte sich fortan auf kleine Gebiete Zentraljawas.

Obwohl die VOC ihren wirtschaftlichen Handlungsbereich immer weiter ausdehnen konnte, führten die Zahlungen an *moslem-mataram* neben Misswirtschaft und Korruption die Gesellschaft sukzessive in den Ruin. 1799 hatte die VOC endgültig abgewirtschaftet.³⁶³ Am 31. Dezember 1799 gingen die von der VOC verwalteten Territorien in den Besitz des holländischen Staates über. Nach der napoleonischen Besetzung Hollands und der damit einhergehenden 5jährigen Übernahme der niederländischen Kolonie durch die Briten von 1811-1816,³⁶⁴ bemühten sich die Holländer danach konsequent um die Konsolidierung ihrer kolonialen Macht im Archipel. Dazu

363 McT. Kahin, *Nationalism and Revolution in Indonesia*, S. 10.

364 Die Holländer wurden im Rahmen der Napoleonischen Kriege von Frankreich unterworfen, so dass die Engländer das durch die Holländer hinterlassene Machtvakuum in „Niederländisch-Indien“ auszufüllen versuchten. Die Engländer teilten das Archipel in vier einzelne „Subkolonien“ auf (Java, Fort Marlborough, Pulu-Penang (malayische Halbinsel und Borneo) und Molukken), die aber nach der endgültigen Niederlage Napoleons und der damit verbundenen Rückkehr der Holländer auf das Archipel 1816 sofort wieder vereint wurden. Siehe A. Schiller, *The Formation of Federal Indonesia*, S. 14; McT. Kahin, *Nationalism and Revolution in Indonesia*, S. 10 und Legge, *Indonesia*, S. 81. Ergänzt werden soll dazu, dass Fort Malborough in Bengkulu, Südsumatra seit ehemals bis 1824 unter britischer Souveränität stand. 1685 landete dort eine britische Handelsexpedition und gründete das besagte Fort als Handelsstation der „*British East India Company*“. Erst nach der generellen Rückgabe der Kolonie an die Niederlande übergaben die Briten die Souveränität auch über Fort Malborough im Rahmen des Englisch-Holländischen Vertrages von 1824. Vgl. Legge, *Sukarno - A political Biography*, S. 140 (Fn. 42).

wurde das gesamte Archipel unter koloniale Verwaltung gestellt. Zuvor war wegen des rein wirtschaftlichen und nicht machtpolitischen Interesses keine flächendeckende Verwaltung eingeführt worden. Um die rein wirtschaftlichen Interessen wahrzunehmen, reichte die Verbindung zur indigenen Aristokratie als „indirekte Führung“ der Einheimischen aus.³⁶⁵ Die flächendeckende Machtübernahme der Holländer durch den kolonialen Verwaltungsapparat führte wegen der Entmachtung indigener Eliten zu einer Vielzahl regional begrenzter Aufstände, die von den Molukken (1816-1818) über Zentral-Java (1825-1830) bis zu West-Sumatra (1830-1837) und sogar Bali (1903-1908) reichten. Besonders erbitterten Widerstand gegen die holländische Kolonialmacht leistete vor allem das kämpferische Volk aus Aceh (Nord-Sumatra) von 1873-1903. Alle Aufstände wurden von der holländischen Kolonialmacht niedergeschlagen.

Ende des 19. Jahrhunderts floss auf Grund der wirtschaftlichen Erfolge auf dem Archipel und der Öffnung des Suez-Kanals, wodurch die Reisezeit zwischen den Niederlanden und der Kolonie halbiert wurde, vermehrt privates Kapital in die Kolonie. Durch wohlmeinende Privatiers wurde dann die sogenannte „Eingeborenen-Wohlfahrt“³⁶⁶ gegründet, die zum Teil weitgehende Bildungsmöglichkeiten für die indigene Bevölkerung vorsah. Es wurde sogar einigen Mitgliedern der einheimischen Elite ermöglicht, in den Niederlanden zu studieren. Allerdings bestanden nach erfolgter Ausbildung dieser Elite keine ihrer Qualifikation entsprechenden Betätigungsfelder in Niederländisch-Indien, wie Indonesien unter der Kolonialherrschaft der Holländer hieß. Die koloniale Zentralverwaltung, für die die indigenen Absolventen vorgesehen waren, blieb fest in weißer Hand. Damit entstand eine frustrierte, modern-westlich gebildete Elite, die die Verhältnisse in der Kolonie an den Maßstäben humanitärer Ideale maß und bald für die Unabhängigkeit Indonesiens von der Kolonialmacht eintrat.³⁶⁷ Viele der in den Niederlanden ausgebildeten Indonesier engagierten sich alsbald in der noch jungen nationalen Bewegung, die nun mit den Universitätsabsolventen über neue Führungspersönlichkeiten verfügte, die auf Grund ihres hohen Bildungsgrades in der Lage waren, die antikoloniale, nationalistische Bewegung zu führen, zu strukturieren und zu organisieren. Somit ebnete die Kolonialmacht selbst

365 Nasution, *The Aspiration for Constitutional Government in Indonesia*, S. 263.

366 Braun, *Nationalstaat als politische Fiktion und als Realität*, S. 137; Legge, *Indonesia*, S. 101 ff..

367 McT. Kahin, *Nationalism and Revolution in Indonesia*, S. 52 ff.; Legge, *Sukarno - A political Biography*, S. 42.

der Unabhängigkeitsbewegung den Weg, indem sie ihre Führer ausbildete und ihnen die Idee des modernen Nationalstaates vermittelte.³⁶⁸

Für den Beginn der nationalistischen Bewegung (*pergerakan nasional*) wird offiziell der 20. Mai 1908 genannt, an dem die Organisation *budi-utomo* (edler Geist) zur Förderung javanischer Kulturideale gegründet wurde.³⁶⁹ *Budi-utomo* verfügte zunächst über keine antikolonialen Ziele, so sollte allein die eigene kulturelle Gemeinschaft gestärkt werden. Wegen dieser Zielsetzung wurde die Gründung *budi-utomos* sogar durch die oben beschriebenen „Eingeborenen-Wohlfahrt“ der Holländer unterstützt. 1912 entstand als erste indigene politische Organisation die *sarekat islam* (Islamische Vereinigung), die bis 1916 mit einigen hunderttausend Mitgliedern in Java, Sumatra und Sulawesi zu einer Massenorganisation anwuchs.³⁷⁰

1918 wurde dann der *Volksraad* für die Kolonie eingerichtet.³⁷¹ Dieser verfügte neben nahezu unbedeutenden Legislativkompetenzen über Informations- und Petitionsrechte und stark beschränkte Mitwirkungsrechte an dem jährlich aufzustellenden Haushaltsplan. Damit sollte die vor allem westlich gebildete indigene Elite in die Kolonialpolitik eingebunden werden. Ohne effektive Einflussmöglichkeiten auf die Kolonialregierung ließ sich die aufkeimende Nationalbewegung aber nicht befriedigen. 1931 wurden zwar wegen der wachsenden Unzufriedenheit der Bevölkerung die Zusammensetzung und die Kompetenzen des *Volksraads* zu Gunsten der Indonesier er-

368 McVey, *Building Behemoth: Indonesian Constructions of the Nation-State*, S. 13; Braun, *Nationalstaat als politische Fiktion und als Realität*, S. 137 und Legge, *Indonesia*, S. 115 f..

369 *Budi-utomo* wurde unter der Führung von Mas Wahidin Soediro Hoesodo, einem javanischen Mediziner, und Raden Soetomo, einem Student an der „*Stovia medical school*“ gegründet. Magnis-Suseno, *Neue Schwingen für Garuda*, S. 36; Nasution, *The Aspiration for Constitutional Government in Indonesia*, S. 264; Legge, *Sukarno - A political Biography*, S. 56.

370 McT. Kahin, *Nationalism and Revolution in Indonesia*, S. 65 ff.; auf anderen Außeninseln war die *sarekat islam* dagegen nur sehr vereinzelt vertreten, da dort keine für eine Massenorganisation notwendig ausgebildete Führungsschicht vorhanden war. Vor allem die in holländischen Schulen ausgebildeten Indonesier konnten diese Führungsaufgaben wahrnehmen, so dass überall dort die *sarekat islam* verstärkt Fuß fassen konnte, wo ein ausgeprägt westlich orientiertes Schulsystem vorhanden war. Die Molukken bilden dafür die einzige Ausnahme, denn trotz der vielen Schulen konnte die *sarekat islam* durch die grundsätzlich christlich-protestantisch Prägung der Einheimischen keine Ausbreitung finden. Vgl. Feith, *The Decline of Constitutional Democracy in Indonesia*, S. 4.

371 Feith, *The Decline of Constitutional Democracy in Indonesia*, S. 5; McT. Kahin, *Nationalism and Revolution in Indonesia*, S. 39 f..

weitert.³⁷² Fortan stellte die indigene Bevölkerung 30 Mitglieder, wovon die Mehrzahl aber von den Holländern ernannt wurde.³⁷³

Die mangelnde Beteiligung der einheimischen Bevölkerung führte somit zu einer weiteren Radikalisierung der nationalen Bewegung. So versuchte 1926 eine von der *sarekat islam* abgespaltene kommunistische Organisation auf Sumatra, einen Aufstand gegen die Kolonialherren zu führen, der aber von den Holländern niedergeschlagen wurde.³⁷⁴ Auch andere Versuche einzelner nationaler, eher unorganisierter Bewegungen, sich von der Kolonialherrschaft zu befreien, endeten regelmäßig in Niederlagen. Die brutale Vorgehensweise des niederländischen Kolonialheeres und die Ineffizienz der vereinzelt operierenden Aufständischen führten schließlich zu einem Zusammenwachsen der bestehenden nationalen Bewegung. 1928 kam es zum sogenannten „Schwur der Jugend“, in dem sich erstmals Vertreter aller Jugendgruppen Niederländisch-Indiens, von Nordsumatra bis zu den Molukken, auf die Errichtung eines einzigen indonesischen Nationalstaates mit dem Malaiischen als nationaler Einheitssprache verpflichteten.³⁷⁵ Der „Schwur der Jugend“ ist einer der wichtigsten Momente der nationalen Bewegung und wird auch bis heute als Grundstein der nationalen Befreiung und der erworbenen staatlichen Einheit verstanden.

Die Jugendbewegung erreichte in kürzester Zeit weitere Bevölkerungsschichten. Durch Annäherung und Zusammenarbeit mit der bereits bestehenden Massenorganisation *sarekat islam* entstand somit eine neue Organisation mit dem Anspruch, das gesamte indonesische Volk zu repräsentieren. Interne Diskussionen über eine mögliche politische Ausrichtung des angestrebten souveränen indonesischen Staates wurden zunächst vermieden. Trotz der immensen ideologischen Unterschiede innerhalb der neuen Bewegung, sollte eine Spaltung der endlich gefundenen Einheit unter keinen Umständen riskiert werden. Nur durch Bündelung aller zur Verfügung stehenden indigenen Kräfte konnte, nach nun allgemeiner Ansicht, die Ablösung der kolonialen Fremdherrschaft erreicht werden. Auch der Kopf und Führer

372 Der *Volksraad* hatte fortan 60 Mitglieder, wovon 25 Plätze den Holländern und 5 den Arabern reserviert blieben. Vgl. Nasution, *The Aspiration for Constitutional Government in Indonesia*, S. 22.

373 A. Schiller, *The Formation of Federal Indonesia*, S. 31.

374 Die Holländer betrieben ihre militärischen Vorstöße mehr als (erfolgreichen) Vernichtungszug gegen die Kommunisten, so dass diese als politische Kraft bis nach Ende des zweiten Weltkriegs ausfielen.

375 Magnis-Suseno, *Neue Schwingen für Garuda*, S. 37.

der nunmehr enger organisierten Bewegung, Sukarno³⁷⁶, beschwor die Einheit der antikolonialen Bewegung, die er als „goldene Brücke zum Tor der Unabhängigkeit“ versinnbildlichte.³⁷⁷

Damit wurde für die nationale Bewegung die Befreiung von der Kolonialherrschaft als einziges politisches Ziel fixiert und begriffen. Alle anderen politischen Fragen und Differenzen zwischen unterschiedlichen ethnischen, kulturellen oder sozialen Gruppen traten in den Hintergrund.³⁷⁸ Da weder eine mögliche Staatsform noch ausreichend geschultes Personal für die Implementierung notwendiger Verwaltungsstrukturen oder die finanzielle Absicherung der Strukturen in Aussicht stand, wurde die ideelle Seite des Nationalstaates überbetont. Die Kraft eigener Souveränität von allen Völkern, die unter dem Joch der Holländer litten, gemeinsam zu errichtende Nation sollte gegenüber allen innen- und außenpolitischen Problemen als „Gralsbringer“ dienen. Die nationale Ideologie nahm damit „Pathos-Charakter“ an.³⁷⁹ Ergänzt wurde dieses Pathos noch durch den Verweis auf das glorreiche *majapahit*. Bei diesem Verweis blieb aber die föderale Struktur des vergangenen Großreichs gänzlich unerwähnt. Einzig der Aspekt der „Stärke durch Ein-

376 Sukarno wurde am 6. Juni 1901 als Sohn einer balinesischen Mutter und eines javanischen Vater in Biltar, Ostjava geboren. Sein Vater arbeitete als Lehrer für eine javanisch-aristokratische Familie. 1926 schloss Sukarno ein Architekturstudium in Bandung an der staatlich holländischen Ingenieursschule erfolgreich ab. Großes Interesse verband ihn mit dieser Profession aber nie, so dass er nie als Architekt arbeitete. Sukarno war am 4. Juni 1927 Mitbegründer der „Indonesischen Nationalpartei (*partai nasional indonesia*)“. Van der Kroef, *Indonesia since Sukarno*, S. 2 f.; McT. Kahin, *Nationalism and Revolution in Indonesia*, S. 90. Legge, *Sukarno - A political Biography*, S. 77. Für die Schreibweise des Namens sei bemerkt, dass vielfach in der Literatur das „u“ mit „oe“ („Soekarno“) ersetzt wird. Dies beruht auf der niederländischen Phonetik, nach der die Buchstaben „oe“ wie das deutsche „u“ ausgesprochen wird. Nach der Unabhängigkeit tauschten viele der Indonesier nicht nur im allgemeinen Sprachgebrauch das geschriebene „oe“ gegen das „u“, sondern auch für die eigenen Namen. Sukarno selbst wechselte mehrfach die Buchstabierung des eigenen Namens. Sukarno selbst hatte sich lange Jahre mit „u“, gegen Ende seines Lebens aber wieder mit „oe“ geschrieben. Für seinen Publikationen nutze er aber konsequent bis zum Lebensende das „u“. Für die vorliegende Arbeit sei somit auch die „Offizielle“ Schreibweise mit „u“ gewählt, um aber auch im Deutschen keine Irritationen bezüglich der Aussprache zu erregen. Vgl. dazu Legge, *Sukarno - A political Biography*, Vorwort Seite IX.

377 Dahm, *Sukarnos Kampf um Indonesiens Unabhängigkeit*, S. 48 ff.; Vgl. Sukarno, *Nationalism, Islam and Marxism*.

378 Braun, *Nationalstaat als politische Fiktion und als Realität*, S. 174.

379 Braun, *Nationalstaat als politische Fiktion und als Realität*, S. 174.

heit“ wurde historisch hervorgehoben, womit das Inselreich wieder zu einer regionalen Ordnungsmacht aufsteigen könnte.

Unter der Kolonialherrschaft galt somit die Einheit aller unter der holländischen Fremdherrschaft stehenden Völker als ideologisiertes Synonym für Freiheit und Stärke. Jede Art von Separatismus galt als Schwächung der nationalen Bewegung und Bedrohung der angestrebten Freiheit.

1.3 Die japanische Okkupation (1942-1945)

1942 wurde Niederländisch-Indien von den Japaner besetzt.³⁸⁰ Die Befreiung von der holländischen Kolonialmacht war von indonesischer Seite zunächst begrüßt worden, weil sie mit großen Hoffnungen auf größere Selbstständigkeit und baldige Souveränität verbunden war.³⁸¹ Die Hoffnungen wurden aber schnell enttäuscht, als deutlich wurde, dass Japan das Archipel nicht als unabhängigen, souveränen Staat in eine gleichberechtigte asiatische Gemeinschaft gegen die europäischen Invasoren aufnehmen wollte. Indonesien sollte vielmehr im Krieg gegen die USA als billiger Lieferant von Rohstoffen, Soldaten und Arbeitskräften dienen. Die „Lieferungen“ wurden dabei unter Anwendung größter Brutalität erzwungen. Ausdruck der Brutalität waren unter anderem die frondienstartigen Arbeitseinsätze unter menschenunwürdigen Bedingungen, sowie der Einsatz unausgebildeter, indonesischer Hilfssoldaten in heikelsten militärischen Kommandos an vorderster Front. Insgesamt kamen mehrere hunderttausend Indonesier in den durch die Japaner angeordneten Einsätzen um.³⁸²

Als die japanische Niederlage 1945 immer wahrscheinlicher wurde, kamen die Besatzer den indonesischen Unabhängigkeitsforderungen stärker nach, um noch intensivere Unterstützung im Krieg gegen die Alliierten einfordern

380 Nachdem schon am 10. Januar 1942 erste japanische Truppen vereinzelt im Archipel landeten, wurde Sumatra am 14. Februar durch schnell vorstoßende Bodentruppen überrannt. Anfang März landeten weitere japanische Truppen in Java und zwangen die dort stationierten alliierten Truppen innerhalb von 8 Tagen zur Kapitulation, McT. Kahin, *Nationalism and Revolution in Indonesia*, S. 101; Legge, *Sukarno - A political Biography*, S. 148; Liddle, *Ethnicity, Party and National Integration*, S. 45 ff..

381 Feith, *The Decline of Constitutional Democracy in Indonesia*, S. 6.

382 Nasution, *The Aspiration for Constitutional Government in Indonesia*, S. 264. Ein konkretes Beispiel der angedeuteten Frondienste war der Bau der Eisenbahnstrecke Burma-Siam, auch als der „*Railway of Death*“ bekannt, bei dem allein knapp 100.000 Indonesier an Unterernährung oder Krankheit starben. Antlöv, *Exemplary Centre, Administrative Peripherie*, S. 28.

zu können. So wurde von den Japanern in den letzten Monaten des Krieges ein Komitee eingesetzt, das die in Aussicht gestellte Souveränität Indonesiens vorbereiten sollte.³⁸³ Besetzt wurde das Komitee mit 63 herausragenden Persönlichkeiten des öffentlichen Lebens Indonesiens. Wortführer des Komitees wurde Sukarno. Aufgabe des Komitees war es zunächst, einen Verfassungsentwurf zu erarbeiten, der die Basis eines indonesischen, souveränen Staates bilden sollte.³⁸⁴

Ein solcher Verfassungsentwurf wurde den japanischen Besatzern schon am 17. Juli 1945 vorgelegt. Inhaltlich einigten sich die Komiteemitglieder auf eine Präsidialdemokratie mit z.T. sehr umfassenden präsidialen Kompetenzen. Territorial entschied sich das Komitee für eine Übernahme der Grenzen von „Niederländisch-Indien“ in stark zentralistischer Staatsorganisation.³⁸⁵ Der gesamte Verfassungsentwurf bestand nur aus 37 Artikeln, wobei vieles später einfachgesetzlich geregelt werden sollte. Trotz der schnellen Ausarbeitung kam es unter der japanischen Okkupation nicht mehr zu einer Einsetzung des ausgearbeiteten Verfassungsentwurfes. Am 15. August 1945 wurde der Krieg durch die unbedingte Kapitulation der Japaner beendet.

Zwei Tage nach dem Ende des Pazifischen Krieges wurde durch Sukarno am 17. August die Republik Indonesien ausgerufen.³⁸⁶ Einen Tag nach der Proklamation wurde von dem von den Japanern eingesetzten Komitee zunächst die erarbeitete Verfassung (UUD'45)³⁸⁷ offiziell eingesetzt und folgend Sukarno zum ersten indonesischen Präsidenten ernannt. Mohammad Hatta, ein weiteres Mitglied des von den Japanern eingesetzten Komitees, erhielt das Amt des Vizepräsidenten.

1.4 Der Indonesische Unabhängigkeitskampf (1945-1949)

Zum Ende des Krieges kamen die Niederländer mit dem Anspruch zurück, ihr koloniales System zu reinstallieren. Wegen des bereits rudimentär implementierten, administrativen, republikanischen Gerüsts konnten die Nieder-

383 Das PPKI = *panitia persiapan kemerdekaan indonesia*.

384 Dahm, Indonesien, S. 229.

385 Es gab auch Stimmen, die für eine „Großmalayische“-Lösung votierten, die die malayische Halbinsel inklusive Singapur und ganz Kalimantan (Borneo) umfasste. Eine „kleinere“ Alternative stand dagegen nicht einmal zur Diskussion, geschweige denn zur Disposition. Vgl. Dahm, Handbuch der Orientalistik, S. 51.

386 Antlöv, Exemplary Centre, Administrative Peripherie, S. 28; Legge, Indonesia, S. 1.

387 UUD = *undang undang dasar* = Verfassung (wörtlich: „Grundgesetze“).

länder das koloniale Regime aber nicht einfach reaktivieren.³⁸⁸ Freiwillig wollte die Republik die nun endlich erreichte Unabhängigkeit nicht wieder aufgeben, so dass die Niederländer andere Wege finden mussten, Einfluss auf das ehemals so gewinnbringende Archipel zu bekommen. Dafür regten sie eine Art Staatenbund³⁸⁹ unter niederländischer Führung an. Die bestehenden Provinzen sollten in diesem Staatenbund eigene Staatsqualität erhalten. Mit einem lockeren, föderalen Staatsstrukturmodell sollte ein starkes Zentrum unter Führung der Nationalisten verhindert oder zumindest geschwächt werden. Auf kleinere und somit schwächere staatliche Einheiten versprachen sich die ehemaligen Kolonialherren größeren Einfluss ausüben zu können, als auf ein geeintes Indonesien. So unterstützten die Niederländer jede separatistische, sich vom Zentrum lösende Bewegung, als Bestandteil ihrer *divide et impera*-Politik.³⁹⁰

In den östlichen Außenprovinzen hatten die Niederländer mit dieser Vorgehensweise anfangs auch Erfolg. Die östlichen Provinzen verfügten im Gegensatz zu Java auch über einen umfassenden Ressourcenreichtum, der ihnen wirtschaftliche Unabhängigkeit und potentiellen Wohlstand versprach. Dazu versprachen die Niederländer umfangreiche Wirtschaftshilfen, die die Provinzen bei der Gründung eigener Staaten in Zusammenarbeit mit der ehemaligen Kolonialmacht erhalten würden. Zudem war die Unabhängigkeitsbewegung in den östlichen Provinzen zu keiner Zeit auch nur annähernd so stark wie auf Java und Sumatra.³⁹¹ Zwar hatte es auch auf den Außeninseln Aufstände gegen die Kolonialherren gegeben;³⁹² diese waren aber

388 Harvey, *Diplomacy and Armed Struggle in the Indonesian National Revolution*, S. 76.

389 Ein Staatenbund ist ein völkerrechtlicher Zusammenschluss souveräner Staaten, die Teilbereiche ihrer Kompetenzen von gemeinsamen Organen des Staatenbundes ausführen zu lassen. Siehe auch 1. Teil, 2.3.

390 McT. Kahin, *Nationalism and Revolution in Indonesia*, S. 59 ff.; McVey, *Building Behemoth: Indonesian Constructions of the Nation-State*, S. 17; Legge, *Central Authority and Regional Autonomy in Indonesia*, S. 8 f..

391 Vor allem auf den Molukken wurde schon immer verstärkt mit den Kolonialherren zusammengearbeitet. Die Molukken genossen seit jeher auf Grund des Gewürzbaus eine hervorgehobene Stellung in der Politik der Holländer. Diese bevorzugte Stellung wirkte sich auch zu Gunsten der indigenen Bevölkerung aus, so dass der Widerstand gegen die Kolonialmacht gerade in den Molukken traditionell geringer als im gesamten Archipel und bedeutend schwächer als auf Java war.

392 Molukken (1816-1818), Minangkabau (West-Sumatra) (1830-1837), Bali (1903-1908), Aceh (Nord-Sumatra) (1873-1903).

meist durch rein örtliche, nicht die gemeinsame Souveränität betreffende Interessen getragen.³⁹³

Das bewusst differenzierende Vorgehen der Niederländer zwischen der Republik und den Außenprovinzen wurde zudem durch den Umstand unterstützt, dass schon vor Kriegsende Gebiete der ehemaligen Kolonie von den Alliierten zurückerobert worden waren. Von dort aus begannen die niederländischen oder pro-niederländischen Gruppen³⁹⁴ sogleich nach der Kapitulation der Japaner, den holländischen Einfluss zu konsolidieren und auf Nachbargebiete auszudehnen. Unter dem niederländischen Einfluss sollten regionale Führungseliten für die Idee des oben genannten Staatenbundes gewonnen werden, um so die an Rohstoffen so reichen östlichen Provinzen aus den Unitarisierungsbestrebungen der indonesischen Republik herauszulösen.

Das aggressive militärische Vorgehen in den Außenprovinzen wurde durch die Republik vor die Vereinten Nationen gebracht und von der internationalen Gemeinschaft verurteilt. Auf Grund der wirtschaftlichen Abhängigkeit der Niederländer von amerikanischen Aufbaugeldern für das eigene Land, wurden die ehemaligen Kolonialherren mit der Republik an einen Tisch gezwungen. Als Ergebnis dieser sogenannte Malino-Konferenz³⁹⁵ vom 16. bis 22. Juli 1946 wurde erwartungsgemäß die Bildung zweier neuer Staaten bekannt: Borneo und Ostindonesien³⁹⁶, womit letztlich aber weder die Republik noch die Niederländer zufrieden gestellt waren. Wegen dieser Unzufriedenheit kam es durch internationale Vermittlung am 07. Oktober 1946 zu einer erneuten Konferenz in Jakarta, die am 12. November 1946 in Linggajati auf Java zu folgendem Kompromiß führte (sogenanntes Linggajati-Abkommen):

- Die niederländische Regierung wird als de facto-Autorität in Java und Sumatra anerkannt.
- Es soll unter Zusammenarbeit der Republik und den Niederlanden ein demokratischer föderaler Staat, die Vereinigten Staaten von Indonesien, geschaffen werden. Diese sollen aus der Republik (Java

393 Dahm, Handbuch der Orientalistik, S. 29.

394 Vor allem englische Militärverbände. Die ersten Alliierten auf dem Archipel waren 1945 britische Truppen, Feith, *The Decline of Constitutional Democracy in Indonesia*, S. 8.

395 Die Konferenz wurde nach ihrem Tagungsort auf (Nord-)Sulawesi benannt.

396 Der Staat Ostindonesien umfasste außer Sumatra, Kalimantan und Java den gesamten östlichen Teil des Archipels (Molukken, Sulawesi, kleinere Sundainseln, etc.), ausgenommen Westirian.

und Sumatra) und den noch in Zusammenarbeit der Abkommensparteien zu konstituierenden Staaten Borneo und Ostindonesien bestehen.

- In Zusammenarbeit soll eine *Union* zwischen den genannten indonesischen Staaten und den Niederlanden gegründet werden, deren Oberhaupt die niederländische Königin ist.
- Diese Union und die Vereinigten Staaten von Indonesien sollen bis zum 01. Januar 1949 gegründet werden.
- Alle niederländischen Truppen ziehen aus dem Gebiet der Republik ab.³⁹⁷

Das Linggajati-Abkommen wurde erst im März des kommenden Jahres von den Parlamenten der Vertragsparteien ratifiziert. In der Zwischenzeit hatten die Niederländer schon abkommenswidrig den Staat „Ostindonesien“ auf Bali ohne Abstimmung mit der Republik proklamiert. Westirian blieb explizit wegen seiner reichen Bodenschätze ausschließlich unter niederländischer Souveränität. Zudem drangen die Niederländer militärisch immer weiter in das Territorium der Republik ein, was ein weiteres Vergehen gegen das Abkommen vom November 1946 darstellte.

In den Niederlanden war man allerdings selbst mit den bereits vorliegenden, abkommenswidrigen Erfolgen nicht zufrieden. Einerseits vermissten Privatwirtschaft und Staatshaushalt die jährlichen Gewinne der kolonialen Plantagen schmerzlich. Andererseits beklagten sie die hohen Ausgaben, die Entsendung und Unterhalt eines in Indonesien inzwischen auf 100.000 Mann angewachsenen Heeres verursachten. Wegen des ungebeugten Willens der Republik Indonesien nach Souveränität, konnte diese allein politisch durch weitere Verhandlungen nicht unterworfen werden. Die Niederländer drängten somit trotz aller internationaler Kritik auf eine militärische Lösung. Die niederländische Regierung stellte den Indonesiern ein Ultimatum: Im gesamten Hoheitsgebiet der Republik sollte binnen eines Monats die Überwachung der inneren Sicherheit an die niederländische Polizei abgegeben werden. Den Niederländern war a priori klar, dass die Republikaner dieser Forderung nicht nach kommen konnten, ohne praktisch ihre Souveränität aufzugeben. Doch das Ablehnen des Ultimatums war Ziel der Holländer, um einen vordergründigen Kriegsgrund gegen die Republik zu haben.

397 Dahm, Handbuch der Orientalistik, S. 30.

Mit der sogenannte „ersten Polizeiaktion“ fielen am 21. Juli 1947 von Panzern und Flugzeugen unterstützte niederländische Verbände in den Küstenstädten Javas und Sumatras ein. Bis zu dem Veto der Vereinten Nationen am 01. August 1947 und dem darauffolgenden Waffenstillstand vom 04. August 1947 erreichten die Niederländer nahezu alle vorweg genannten Ziele. Die für die Versorgung der Republik wichtigsten Häfen, wie auch weite Plantagengebiete in Ostsumatra und Ostjava waren in holländischer Hand. Das von der Republik noch kontrollierte Gebiet war mit dieser Aktion auf ein Drittel des ursprünglichen Umfangs zusammen geschrumpft.³⁹⁸

Obwohl daraufhin die Vereinten Nationen als Vermittler eingeschaltet wurde, handelten die Niederlande weiter. Ende Dezember 1947 riefen sie auf besetztem Gebiet der Republik den Staat Ostsumatra aus. Am 17. Januar 1948 wurde dann unter Regie der Vereinten Nationen das sogenannte Renville-Abkommen zwischen den Niederlanden und der Republik abgeschlossen. Nach diesem sollten vor Ablauf eines Jahres im ehemaligen Gebiet der Republik freie Abstimmungen abgehalten werden, ob sich die befragten Bewohner entweder der Republik, oder einem anderen indonesischen Staat anschließen wünschten.³⁹⁹

Aber auch das Renville-Abkommen stellte die Holländer nicht zufrieden. Ein erneutes Ultimatum führte zur „zweiten Polizeiaktion“, beginnend am 19. Dezember 1948. Dabei schlossen niederländische Militärverbände Yogyakarta ein, um von dort aus weit ins Landesinnere der Republik vorzudringen und die Republik zur Kapitulation zu zwingen. Präsident Sukarno, Vizepräsident Hatta, „Premierminister“ Sjahrir⁴⁰⁰ sowie die meisten Mitglie-

398 Um die militärischen Erfolge zu sichern waren bis Ende Juli 1947 die holländischen Streitkräfte im gesamten indonesischen Archipel bis auf 150.000 Mann angewachsen. Feith, *The Decline of Constitutional Democracy in Indonesia*, S. 8.

399 Dahm, *Handbuch der Orientalistik*, S. 34.

400 Zur Person Sutan Sjahrirs siehe Legge, *Intellectuals and Nationalism: A Study of the Following recruited by Sutan Sjahrir in Occupation Jakarta*. Premierminister konnte Sjahrir nur unter folgenden Umständen werden: Per Dekret des Vizepräsidenten Hatta wurde im Oktober 1945 dem „Zentralen Nationalkomitee Indonesiens“ (KNIP, *komite nasional indonesia pusat*), das in Jakarta als „Quasi-Parlament“ der Republik ohne Wahlen aus dem von den Japanern eingesetzten Komitee heraus eingesetzt wurde, die verfassungsrechtlichen Kompetenzen des Volkkongresses zugesprochen. Anlass dafür war die als zu umfassend angesehene Machtfülle des Präsidenten, die ihm durch die Übergangsbestimmungen der Verfassung von 1945 eingeräumt wurden, solange die anderen Verfassungsorgane noch nicht eingesetzt waren. Woraus diese Kompetenz des Vize-Präsidenten allerdings abgeleitet wurde, bleibt rechtlich überaus fraglich. Der KNIP sollte weiter durch einen aus sich selbst gebildeten Ausschuss unterstützt werden. Der Ausschuss sollte als „Quasi-Regierung“ aus seiner

der des republikanischen Kabinetts wurden auf Bangka, einer kleinen Insel zwischen Jakarta und Singapur vor der Ostküste Südsumatras, interniert.⁴⁰¹ Zwar wurden die republikanischen Truppen vernichtend geschlagen, es konnten sich aber große republikanische Verbände in die Berge flüchten, von wo aus sie einen zum Teil recht erfolgreichen Guerillakrieg führten. Trotzdem kontrollierten die Republikaner nach den beiden „Polizeiaktionen“ der Niederländer nur noch 20% ihres ehemaligen Staatsgebietes.⁴⁰²

Die Niederländer hofften zunächst, dass das Ende der Republik genauso hingenommen werden würde, wie die kriegerischen Ereignisse der „ersten Polizeiaktion“ von 1947. Somit vermochte auch der Weltsicherheitsrat der Vereinten Nationen vorerst nicht, seine vom 24. Dezember 1948 formulierte Forderung nach sofortigem Waffenstillstand durchzusetzen. Die Niederländer setzten vielmehr die Staatengründung in dem von der Republik eroberten Gebiet fort. Auf den Staat Pasundan folgten Ostjava und Südsumatra.

Die Weltöffentlichkeit fand sich aber entgegen der niederländischen Hoffnungen nicht mit den Aktionen der ehemaligen Kolonialherren ab. Aber erst als die USA eine Sperrung der niederländischen Marshall-Plan-Gelder erwogen, lenkten die Niederländer ein. Es wurde durch die Vereinten Nationen ein neuer Plan vorgelegt, nachdem ein Bundesstaat nach dem Linggajati- und Renville-Modell entstehen sollte.⁴⁰³ Dieser sollte unter der Souveränität einer niederländisch-indonesischen Union alle neu entstandenen Staaten des Archipels aufnehmen. Auf diese Weise erhofften sich die Niederländer die Restauration der Republik von 1945 zu umgehen.

Doch der neu ausgehandelte Bundesstaat entsprach nicht den Vorstellungen der politischen Führung der von den Niederländern neu eingesetzten Staaten. Die neugegründeten Staaten ahnten vielmehr, dass die politische Zukunft Indonesiens nicht der niederländischen Schutzmacht, sondern der Republik gehöre, in der 1946 immerhin knapp 85% der gesamten indonesischen Bevölkerung lebte. Keinesfalls wollten die Gliedstaaten auch nicht

Mitte einen Vorsitzenden wählen, der dem KNIP für die Entscheidungen des Ausschusses verantwortlich war. Dieser Vorsitzende fungierte dann als Premierminister, da sich durch das Dekret Hattas (Dekret „X“) die präsidentiale in eine „quasi-parlamentarische“ Demokratie gewandelt hatte. Premierminister wurde nach Wahl des Ausschusses Sutan Sjahrir. Sutan Sjahrir kämpfte zuvor während der japanischen Besatzung im Untergrund gegen die Japaner und wurde 1943 Vorsitzender der indonesischen Sozialisten, der *partai sosialis indonesia*. 1945 wurde er dann Mitglied des KNIP. Vgl. dazu Dahm, Handbuch der Orientalistik, S. 17 ff..

401 Heidhues, The Exile of the Republic's Leaders in Bangka 1949, S. 82 ff..

402 Lange, Verwaltungsstruktur und Verwaltungsrecht in der Republik Indonesien, S. 26.

403 Dahm, Handbuch der Orientalistik, S. 46.

unter niederländischen Schutz dieser bedeutendsten indonesischen Macht als Gegner gegenüber stehen. Die von der Republik verbreitete Vision eines starken, vereinten Indonesiens fand auch in den Außenprovinzen und neu gegründeten Staaten alsbald immer mehr Anhänger.

Damit verloren die von niederländischer Seite sorgfältig international aufgebauten Beteuerungen ihre Glaubwürdigkeit, die gegründeten Staaten dienten dem Schutz der indonesischen Minderheiten und als notwendiges Gegengewicht zur Republik. Durch Wegfall des durch die internationale Gemeinschaft einzig beachteten Arguments des Minderheitenschutzes, wurde der internationale Druck auf die Niederländer stärker. Aber erst nach durch die USA forcierten Verhandlungen zwischen den Niederländern und der Republik, zogen erstere ihre letzten Einheiten am 30. Juni 1949 aus Yogyakarta und damit dem gesamten republikanischen Hoheitsgebiet ab. Sechs Tage später wurde die Republik unter ihrem status quo von Sukarno wieder eingesetzt.

In Den Haag wurde zwischen dem 23. August und dem 02. November 1949 ein endgültiges Abkommen zwischen den streitenden Parteien getroffen.⁴⁰⁴ Auf amerikanisches Drängen wurde die bedingungslose Übertragung der Souveränität ausgehandelt. Die schließlich vereinbarte „Niederländisch-Indonesische Union“ entsprach einem völkerrechtlichen Abkommen zweier gänzlich gleichberechtigter Völkerrechtssubjekte.⁴⁰⁵ Nur in der Westirian-Frage konnte weiter keine Einigung erzielt werden.⁴⁰⁶ Die Niederlande beharrte auf dem Argument, Westirian sei ein von Indonesien grundsätzlich unabhängiges Gebiet. Die Indonesier hatten dagegen schon 1945 bei der Diskussion um einen neu zu strukturierenden Indonesischen Staat auf der Eingliederung Westirians bestanden. Die ethnischen Unterschiede⁴⁰⁷ und der Mangel an kulturellen und sprachlichen Verbindungen zu den in der Entwicklung noch weit zurückgebliebenen Westirians, zählte für die Republikaner weniger, als zum Beispiel der verbindende Umstand, dass die Provinz zum Verbannungsort vieler indonesischer Freiheitskämpfer geworden war.⁴⁰⁸

404 Nasution, *The Aspiration for Constitutional Government in Indonesia*, S. 26.

405 Im Völkerrecht und der allgemeinen Staatslehre entspricht die „Niederländisch-Indonesische Union“ einer internationalen Organisation, vgl. Teil 1, 2.2.

406 Dahm, *Handbuch der Orientalistik*, S. 48.

407 Die Bevölkerung Westirians ähnelt den Aboriginies Australiens.

408 So z.B. Sjahrir oder Hatta, die beide im Gefangenelager „*Boven Digoel*“ interniert waren, vgl. Mrázek, *Sjahrir at Boven Digoel*, S. 41-66; Legge, *Sukarno - A political Biography*, S. 136 f.. In diesem politischen Dschungellager waren bis zum 2. Weltkrieg über 800 Personen interniert. Weitere solcher Lager befanden sich z.B. auch auf Banda Feith, *The Decline of Constitutional Democracy in Indonesia*, S. 4 f..

Unter Ausklammerung der Westirian-Problematik wurde am 27. Dezember 1949 den Vereinigten Staaten von Indonesien von der einstigen Kolonialmacht offiziell die Souveränität übertragen.⁴⁰⁹ Die indonesische Nationalbewegung wurde somit im Ergebnis bestätigt: Nur aus der Einheit aller Teile des gesamten Archipels zog Indonesien die erforderliche Stärke, um sich der Kolonialmacht zu erwehren.

1.5 Von den „Vereinigten Staaten v. Indonesien“ zur „Rep. Indonesien“ (1949-1957)

Mit der Gründung eines Bundesstaates waren die Nationalisten natürlich nicht zufrieden. Ausdrücklich hatten sie bei den Beratungen des 1945 von den Japanern eingesetzten Komitees über die zukünftige Staatsform für einen Einheitsstaat votiert.⁴¹⁰ Nach dem Verständnis der Nationalisten konnte allein eine stark unitarische Staatsstruktur die Stärke eines souveränen Indonesien gewährleisten, die es bedurfte, um sich gegen innere und äußere Bedrohungen zu erwehren. Die Staatsform des Föderalismus wurde im Rahmen der Beratungen zum Verfassungsentwurf nicht einmal diskutiert, so eindeutig war die zukünftige Staatsstruktur der kommenden Republik in den Augen der republikanischen Führung. Auch wenn es den Außenprovinzen Probleme bereitete, sich der Dominanz „des armen und überbevölkerten Javas“ zu unterwerfen, wollte man sich dem neuen Zentrum des Archipels und der somit stärksten Kraft innerhalb der Souveränität Indonesiens, nicht widersetzen.⁴¹¹ „Die Einheit in der Vielfalt und Verschiedenheit“⁴¹² wurde 1945 als Leitspruch in das indonesische Staatswappen aufgenommen und sollte als ideologische Grundlage zu gemeinsamer Stärke führen. Danach entsprach der neue Bundesstaat überhaupt nicht den Bedürfnissen Indonesiens und stand folglich von Anfang an auf schwachen Füßen.

Der Verfall der Vereinigten Staaten von Indonesien begann im Februar 1950 mit Unruhen in Westjava. Nach Niederschlagung dieser lokal begrenzten Aufstände, zwang die Bundesregierung den Gliedstaat zur Abgabe Teile seiner originären staatlichen Kompetenzen, was dieser wohlwollend akzeptierte. Faktisch ging der ehemalige Gliedstaat somit im Bund auf, was verfassungsrechtlich nicht legitimierbar war. Verfassungsrechtlich normiert war

409 Dahm, Handbuch der Orientalistik, S. 49.

410 Siehe Teil 2, 1.3.

411 McVey, Building Behemoth: Indonesian Constructions of the Nation-State, S. 17.

412 *Bhinneka tunggal ika*, Ausspruch des in Indonesien verehrten Weisen des Mittelalters „Tantular“, siehe Legge, Indonesia, S. 3; Dahm, Handbuch der Orientalistik, S. 51.

hingegen die Möglichkeit für Gliedstaaten, sich anderen Gliedstaaten anzugliedern. Bis Ende April 1950 hatten fast alle Gliedstaaten von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht und sich der ehemaligen Republik, die territorial stark verkleinert als Gliedstaat in dem neuen Bundesstaat mit aufgegangen war, angeschlossen. Nur Ostsumatra und Ostindonesien machten von der von UUD'49 offerierten Möglichkeit keinen Gebrauch.⁴¹³ Im Gegensatz zu diesen Unitarisierungsbestrebungen des gesamten Archipels bildete sich in Ostindonesien hingegen eine Sezessionsbewegung, die im April 1950 die selbständige Republik der Südmolukken⁴¹⁴ ausrief. Aber auch diese Bewegung wurde durch bundesstaatliche Militäreinheiten niedergeschlagen, so dass Anfang Mai die beiden letzten verbliebenen Gliedstaaten sich zur Bildung eines indonesischen Einheitsstaates bereit erklärten, indem sie sich der ehemals gliedstaatlichen Republik eingliederten.⁴¹⁵ Am 17. August 1950 wurde durch Sukarno die unitarische *republik indonesia* ausgerufen und eine neue Verfassung (UUDS'50)⁴¹⁶ in Kraft gesetzt.⁴¹⁷

Der im August 1950 konstituierte Einheitsstaat hatte gleich zu Anfang mit einer Vielzahl innenpolitischer Probleme zu tun, so dass die parlamentarische Periode⁴¹⁸ des indonesischen Staates als eine ununterbrochene Folge von Kabinettskrisen und -umbildungen beschrieben werden kann.⁴¹⁹ Auslöser waren sowohl Konflikte zwischen Heer⁴²⁰ und Staat, da letzterer die Kontrolle über einzelne Heereseinheiten sowie die oberste Befehlsgewalt zu verlieren drohte,⁴²¹ als auch zwischen Staat und der *darul islam*-Bewegung.

413 Der verfassungsrechtliche Vorgang wird später im Kontext der Verfassungsgeschichte detailliert untersucht.

414 *Republik maluku selatan*.

415 A. Schiller, *The Formation of Federal Indonesia*, S. 337.

416 *Undang-undang dasar sementara 1950* = Übergangsverfassung von 1950. Im weiteren mit UUDS'50 abgekürzt.

417 Lange, *Verwaltungsstruktur und Verwaltungsrecht in der Republik Indonesien*, S. 27 f..

418 Von 1950-1959.

419 Dahm, *Handbuch der Orientalistik*, S. 69.

420 Das Heer galt im Unterschied zu den anderen Waffengattungen Luftwaffe und Marine auf Grund der organisatorischen Struktur der indonesischen Streitkräfte als eigenständige politische Kraft. Neben den drei klassischen Waffengattungen gehörten organisatorisch auch die Polizeikräfte zur Armee. Somit darf keinesfalls das „Heer“ mit der „Armee“ gleichgesetzt oder verwechselt werden.

421 Ab 1952 sollte das Heer mit seinen 200.000 Mann und die dadurch begründeten enormen finanziellen Belastung für die Republik umorganisiert werden. Dabei sollte das in der Revolution noch benötigte Massenheer in eine kleine gut ausgerüstete bewegliche Truppe, die loyal zur Republik stand, umstrukturiert werden. Geplant war ein Truppenabbau um knapp 55%.

Letztere forderte den Gottes- bzw. Islam-Staat und hatte zu dessen Durchsetzung eigene bewaffnete Truppen als *tentara islam indonesia*, einem indonesischen Islam-Heer, aufgestellt. Bis 1955 forderten die Konflikte zwischen Islambewegung und Staat jährlich mehr als tausend Todesopfer. Plünderungen und Raubüberfälle gingen in die Hunderttausende.⁴²²

Zudem fehlte es bei der Staatsorganisation auf fast allen Ebenen an Fachkräften, die das gut geschulte holländische Personal im Verwaltungsapparat, dem Finanzwesen, der Verkehrsplanung und im Wirtschaftsleben hätten ersetzen können. Somit blieb den Indonesiern schon seit 1949 keine andere Wahl, als nach ihrer Unabhängigkeit die ehemaligen kolonialen Sachbearbeiter in den einzelnen Ministerien beizubehalten. Dies führte wiederum zu Spannungen in der eigenen Bevölkerung, die diese personelle Kontinuität als Fortführung der Fremdherrschaft empfanden. Durch diese Spannungen sowie vereinzelte Ausschreitungen gegen Niederländer auf Java und den weiterhin mit aller Kraft angestrebten Westirian-Anschlussses, wurde daraufhin die im Renville-Abkommen vereinbarte finanzielle Anschubhilfe durch die Niederländer nie realisiert.

Schwerer für die politische Instabilität der Republik wog hingegen die beschriebene Frontenbildung innerhalb der indonesischen Gesellschaft. Die Frontenbildung war zwar schon zu Kolonialzeiten angelegt und vorgezeichnet, konnte aber während des Befreiungskampfes hinter das gemeinsame Anliegen der Unabhängigkeit zurückgedrängt werden. Im parlamentarischen System wurde diese Frontenbildung jetzt in voller Schärfe sichtbar. Denn weder das national-kommunistisch geprägte, noch das islamisch geprägte Lager verfügten im Parlament über eine solide Mehrheit. Alle erhofften sich von den erstmals 1955 abgehaltenen freien, allgemeinen Wahlen die ausreichende Mehrheit.

Historisch gesehen markierten die ersten allgemeinen Wahlen allerdings mehr das Ende als den Anfang der Periode des Parlamentarismus in Indonesien.⁴²³ Wie einst die Proklamation der Unabhängigkeit und später die Übertragung der Souveränität, waren die Wahlen 1955 bis dahin als das Allheilmittel gegen alle Probleme und als Zauberformel für Fortschritt und Wohlstand angesehen worden. Aber keine der rivalisierenden Parteien und Lager konnte eine bestimmende Mehrheit erlangen, so dass weiter eine politische Pattsituation herrschte.⁴²⁴ Das Ergebnis⁴²⁵ der Wahlen von 1955 löste

422 Dahm, Handbuch der Orientalistik, S. 77.

423 Dahm, Handbuch der Orientalistik, S. 83.

424 Legge, Indonesia, S. 15.

somit nicht, wie erhofft, ad hoc Indonesiens Probleme, es zementierte sie vielmehr.

Das neue Kabinett, in dem fast alle größeren Parteien vertreten waren, scheiterte bis März 1957 an Entwicklungen, die außerhalb seiner Kontrolle lagen. Heer und Präsident nahmen sich immer umfassendere Kompetenzen heraus, die sie nach UUDS'50 dem Parlament gegenüber nicht hatten. Zudem sank das Ansehen der Regierung in der Bevölkerung immer stärker, da das Parteiwesen durch gegenseitige Verdächtigungen und aufgedeckte Skandale, durch Korruption und Cliquenwirtschaft hoffnungslos in Misskredit geraten war.

Auch Sukarno, als Präsident immer noch der mächtigste Mann im Lande, attackierte offen und aggressiv das parlamentarische System und damit stellvertretend die darin vertretenen Parteien. Im Februar 1957 schlug er vor, einen Nationalen Rat, den *dewan nasional*, zu gründen, in dem keine Parteien, sondern „funktionale Gruppen“ vertreten sein sollten. Funktionale Gruppen sollten als strukturierte Organisationen ihre Mitglieder und deren Interessen allumfassend vertreten. Die Regierung sollte aus all diesen funktionalen Gruppen zusammen gesetzt sein⁴²⁶ und der Nationale Rat ein Ort der „allseitigen Beratung“, des *musyawarah* werden. Nach Ansicht Sukarnos sei für das indonesische Volk ein System von Beratung und allgemeiner Übereinstimmung, *musyawarah* und *mufakat*, angemessener als die westliche Abstimmungsdemokratie, in der obsiegt, wer eine Stimme mehr als die Hälfte der Stimmen hat.⁴²⁷ Sukarno konnte sich aber mit diesem Vorschlag nicht durchsetzen.

In Ostindonesien und anderen Provinzen kam es unterdessen zum Aufstand, der vor allem durch regionale Heeresführer bestimmt wurde. Dieser allgemeine Aufstand, der zum Ausnahmezustand in der ganzen Republik führte, besiegelte dann endgültig das Ende der parlamentarischen Demokratie in Indonesien. Die Regierung trat am 14. März 1957 zurück. Die letzte Handlung des Premierministers war seine Unterschrift unter die Verfügung eines landesweiten Ausnahmezustandes, der am gleichen Tag Indonesien unter Kriegsrecht stellte.

425 PNI (Nationalisten) 22.3%, *masyumi* (Islamisten) 20.9%, *nahdatul ulama* (gemäßigte Islamisten) 18.4%, PKI (*partai komunis indonesia*, Kommunisten) 16.4% und andere, die alle unter 3% blieben. Vgl. Dahm, Handbuch der Orientalistik, S. 81.

426 Das *gotong royong* Kabinett.

427 Legge, Indonesia, S. 15, 154; ders., Sukarno - A political Biography, S. 3; Dahm, Handbuch der Orientalistik, S. 88 „50% + 1 hat immer Recht“.

Damit trat auch das Heer endgültig aus seiner bisherigen Rolle des nur unzufriedenen Zuschauers heraus und bestimmt in den kommenden Jahren aktiv das politische Geschehen des Archipels.⁴²⁸

1.6 Sukarnos „gelenkte Demokratie“ (1957-1965)

Nach den ersten Wochen des Ausnahmezustandes zeichnete sich bereits im Frühjahr 1957 die neue Machtpolarisierung in der neuen Ära Indonesiens ab. In den kommenden Jahren sollten grundsätzlich der Präsident, das Heer und die Kommunistische Partei die bestimmenden Akteure der politischen Entwicklung des Landes sein.

Präsident Sukarno regierte auf Grund der nach Ausrufung des Ausnahmezustandes dem Präsidenten zustehenden Notstandsgesetzgebungskompetenz das Land nahezu allein. Noch im Mai 1957 setzte er per Dekret den von ihm favorisierten Nationalen Rat ein, der nach seinen Vorstellungen in naher Zukunft die Funktion des von ihm so verhassten Parlaments übernehmen sollte. Auch wurden durch präsidiales Dekret Anfang Dezember 1957 alle verbliebenen ca. 45.000 Holländer enteignet und des Landes verwiesen, was auf Grund der sozial ungerechten Verteilung der enteigneten Güter zu enormen Spannungen innerhalb der Gesellschaft führte. Außerdem kam es immer wieder zu kleineren Aufständen einzelner Provinzkommandeure des Militärs, die sich gegen die zentralen Anweisungen aus Jakarta stellten.

Seit der Erklärung des Ausnahmezustandes 1957 hatte sich nämlich das Militär, vor allem in den Außenprovinzen, als Ordnungs- und Verwaltungsmacht etabliert. Selbst auf Java, wo es sich weniger in Verwaltungsaufgaben einmischte, wurde sein mächtiger Einfluß allenthalben gespürt. So übte die Armee auf Grund zweifelhafter Kompetenzen eine Pressezensur aus, beschränkte die Aktivitäten der Parteien und suspendierte nach Gutdünken deren Parteiorgane. Nicht ohne Grund sprach man nun an Stelle des „Kolonialismus“ vom „Colonelismus“⁴²⁹, der von Präsident Sukarno nicht vollends beherrscht wurde.

So kam es durch Teile des Militärs Anfang 1958 sogar zum Putsch. Rebelle Kommandeure hatten in Nordsulawesi und Westsumatra die Macht an sich gerissen, um dort im Februar 1958 sogar eine Gegenregierung, „die Revolutionäre Regierung der Republik Indonesien“⁴³⁰, auszurufen.⁴³¹ Sukar-

428 Dahm, Handbuch der Orientalistik, S. 88.

429 Dahm, Handbuch der Orientalistik, S. 110.

430 *Pereminath revolusioner republik indonesia*.

no entsandte daraufhin sofort massive, der Republik treu ergebene Schutztruppen, die den Kampf gegen die Rebellen aufnahmen. Die Kämpfe konnten schon im Juni 1958 zu Gunsten Jakartas entschieden werden, womit der Bürgerkrieg nach nur drei Monaten beendet war.

Diese lokale, armeeinterne Rebellion gab Sukarno die Möglichkeit, das ihm gegenüber kritisch eingestellte Offizierkorps gegen regierungstreue Offiziere auszutauschen. Mit dem ihm nun zumindest folgsamen Militär wurde Sukarnos politische Stellung enorm gestärkt. Die Kommunisten als aufsteigender Machtfaktor entwickelten sich erst Anfang der 60er Jahre zu einem wirklich bestimmenden Akteur der indonesischen Gesellschaft. Den Islamisten, als dritter und letzter Machtfaktor in der indonesischen Gesellschaft, versprach Sukarno eine, wenn auch territorial begrenzte Einführung der Schariah. Damit war jegliche politische Opposition gegenüber den politischen Vorstellungen des Präsidenten ausgeräumt, so dass Sukarno 1959 seine „gelenkte Demokratie“ ohne politische Gegenwehr einführen konnte. Rechtliche Grundlage der „gelenkten Demokratie“ sollte die Verfassung von 1945 sein. Die dort verankerte starke Stellung des Präsidenten und den nur vage beschriebenen und somit enorm auslegungsfähigen Kompetenzen der Volksvertretung eröffneten Sukarno die Möglichkeit, das Land nach seinen Vorstellungen ohne eigentliche Opposition zu führen. So setzte der Präsident, im Rahmen des immer noch aufrecht erhaltenen Ausnahmezustandes, am 5. Juli 1959 die Verfassung von 1945 per Dekret wieder ein.⁴³²

Neben Wiederherstellung der öffentlichen Sicherheit, Versorgung der Bevölkerung und Fortsetzung des Kampfes gegen den „politischen und wirtschaftlichen Imperialismus“, war das wichtigste Ziel des neuen Systems, die Erreichung der sowohl territorialen als auch inneren Einheit des gesamten Archipels.⁴³³ Dies unterstrich Sukarno in einer am 17. August 1959 gehaltenen Rede anlässlich des Nationalfeiertags in Jakarta vor Hunderttausenden von Indonesiern, in der er erneut die Bedeutung des Einheitsstaates unterstrich. Sukarno verglich den Weg des indonesischen Volkes mit dem von Dante beschriebenen Weg von der Hölle ins Paradies, wobei sich Indonesien momentan in der Zeit der Läuterung befände. Die zehn Teufel, denen es zu

431 Legge, Indonesia, S. 15; Legge, Central Authority and Regional Autonomy in Indonesia, S. 74.

432 Van der Kroef, Indonesia since Sukarno, S. 46; Dahm, Handbuch der Orientalistik, S. 102; Legge, Sukarno - A political Biography, S. 3; Liddle, Ethnicity, Party and National Integration, S. 70 f..

433 „Die Gründung eines Einheitsstaates mit demokratischer Struktur, der sich von Sabang bis Merauke, von Nordsumatra bis nach Westirien erstreckte“, Sukarno in: Dahm, Handbuch der Orientalistik, S. 103.

widerstehen gelte und zu denen neben dem Individualismus, Liberalismus und Korruption vor allem der Föderalismus gehöre, habe man nun als Synonym der Hölle unter den Holländern „zur Genüge“ kennen gelernt.⁴³⁴

In Folge der neuen Politik brachte Sukarno die Provinzen mit ihren potentiellen Sezessionsbewegungen stärker unter die Kontrolle Jakartas.⁴³⁵ Er beschnitt die Kompetenzen der regionalen Räte und ernannte höchstpersönlich den Provinzen vorgesetzte Gouverneure, die die eigentliche Regierungsgewalt übernahmen und direkt der präsidentialen Weisungsgewalt unterstanden. Damit wurde der Zentralismus nicht nur zementiert, sondern weiter verstärkt.

Im November 1960 wurde dann der vorläufige Volkskongress (MPRS⁴³⁶) als Oberster Souverän des Staates auf Grundlage der Verfassung von 1945 einberufen. Der MPRS setzte sich aus den gewählten Mitgliedern des Abgeordnetenhauses und aus Vertretern der funktionellen Gruppen des Nationalen Rates zusammen. Die Wahl der gesamten Mitglieder des Volkskongresses wurde in der Verfassung UUD'45⁴³⁷ nicht erwähnt, die Mitglieder des vorläufigen Volkskongresses (MPRS) sollten die Bevölkerung nur „repräsentieren“. Somit wurden bis auf die 283 gewählten Volksvertreter aus dem Abgeordnetenhaus alle weiteren der insgesamt 616 Mitglieder vom Präsidenten ernannt.⁴³⁸ Damit bestand für den Präsidenten durch das auf dem Papier „Oberste Souverän“ der Republik auch keine Gefahr einer möglichen Opposition, da nur solche Mitglieder ernannt wurden, die mit der Politik des Präsidenten konform gingen. Während der gelenkten Demokratie beschränkte sich der Volkskongress in seinen drei Sitzungen bis 1965,⁴³⁹ die vom Präsidenten bestimmte Politik voll zu billigen und ihn darüber hinaus mit klingenden Titeln⁴⁴⁰ zu schmücken.

Die kommunistische Partei hatte derweil ihren Einfluss vor allem in der ländlichen Bevölkerung stark ausweiten können. 1960 hatte die *partai kom-*

434 Dahm, Handbuch der Orientalistik, S. 103; Legge, Sukarno - A political Biography, S. 4.

435 Durch Dekret Nr. 6/1959.

436 *Madjelis permusyawaratan rakjat sementara*, vgl. auch Teil 2, 2.1.2.2.1.

437 UUD'45, abrufbar unter der offiziellen Seite des indonesischen Volkskongresses http://mpr.wasantara.net.id/sth2000/jurnal2000/putusan/eng_vers/put_ev_new.htm, 27. August 2001. Alle englischen Übersetzungen des indonesischen Originaltextes berufen sich auf die dort veröffentlichte Übersetzung.

438 Legge, Indonesia, S. 156 f..

439 November 1960, Mai 1963, April 1965.

440 In November 1960 wurde ihm der Titel „Großer Führer der Revolution“ zuerkannt und im Mai 1963 wurde er zum Präsidenten auf Lebenszeit ernannt.

munis indonesia, die PKI, drei Millionen direkte und über zwanzig Millionen weitere Mitglieder in ihren untergliederten Massenorganisationen.⁴⁴¹ Zudem wurde mit Erfolg versucht, in der Armee die kommunistische Ideologie zu verbreiten, um die eigene Machtbasis zu verbreitern. Dafür wurde von der PKI vor den Militärakademien aller Waffengattungen für die Ziele der Kommunisten geworben, um vor allem unter den jungen Offizieren neue Anhänger zu finden. Nach Ansicht der Kommunisten sei es Aufgabe der vorwiegend aus Arbeiter- und Bauernfamilien stammenden Soldaten, „wahrhaftig an der Seite des Volkes zu kämpfen und alle konterrevolutionären und imperialistischen Bemühungen zu befehlen“.⁴⁴² Die PKI wollte sich damit entscheidende strategische Vorteile für die absehbare Auseinandersetzung um das politische Erbe Sukarnos sichern. So lag das Ziel der PKI, Indonesien in eine Volksrepublik zu verwandeln, zwar noch weit entfernt. Für eine Neuverteilung der Macht wollte die PKI gegenüber der Armee aber gut gerüstet sein.⁴⁴³

Um nun die von Sukarno angestrebte innere Einheit zu verwirklichen, mussten die widerstreitenden Strömungen der Kommunisten und des Militärs in Einklang gebracht werden. Denn nur aus der inneren Einheit konnte die notwendige Stärke gezogen werden, um Westirien von der kolonialen Besetzung zu befreien. Für diese innere Einheit wurde 1961 auf präsidentialen Erlass aus den zehn noch erlaubten Parteien eine Einheitsfront gebildet: Die *nasakom*. *Nasakom* setzt sich sprachlich aus den Anfangssilben *nasionalisme*, *agama* (Religion) und *kommunisme* zusammen. Dabei griff Sukarno auf seine schon 1926 propagierte Idee zurück, dass alle Nationalisten, d.h. vor allem das Militär, Marxisten, Islamisten und andere religiöse Gruppen zu einer Einheitsfront zusammen finden müssten, um die indonesische Revolution im Sinne eines innergesellschaftlichen Ausgleiches und gegenseitigen Unterstützens, des *gotong royong*, vollenden zu können.⁴⁴⁴

Der integrierenden Kraft der Person Sukarnos war es fast ausschließlich zu verdanken, dass der Zusammenhalt so grundsätzlich widerstreitender politischer Strömungen in Form des *nasakom* hielt und dass es noch nicht zum Ausbruch der Konflikte zwischen den unterschiedlichen Gruppierungen gekommen war. Denn neben der Person des Präsidenten selbst eignete sich nur der außenpolitische Kampf gegen die Holländer um Westirien als zumindest

441 McVey, Nationalism, Revolution and Organization in Indonesian Communism, S. 96.

442 Aidit, Führer der PKI 1963 vor der Militärakademie des Heeres in Bandung; in: Dahm, Handbuch der Orientalistik, S. 136.

443 Dahm, Handbuch der Orientalistik, S. 138.

444 Vgl. Sukarno, „Nationalism, Islam and Marxism“.

temporärer Katalysator für die innenpolitischen Spannungen des Landes. Das Feindbild der Holländer wurde somit weiterhin im Rahmen der (Rück-) Gewinnung Westirians beschworen, um sich auf die dringende Notwendigkeit der Einheit berufen zu können.

Am 15. August 1962 wurde bezüglich Westirians nach langen Auseinandersetzungen und politischen Feindseligkeiten ein Vertragswerk mit den Holländern unterschrieben. Dieses sah vor, am 01. Oktober 1962 die Herrschaft über Westirian bis zum 30. April 1963 auf die Vereinten Nationen zu übertragen. Am 01. Mai 1963 sollte Indonesien das Interregnum der Vereinten Nationen ablösen und die Souveränität über Westirian übernehmen.⁴⁴⁵

Damit konnte Sukarno zwar einen großen Sieg verbuchen. Doch fiel damit der bedeutendste Bestandteil des innergesellschaftlichen Bündnis des *nasa-kom* weg. Darüber hinaus erkrankte Sukarno zum wiederholten Male schwer, so dass er die wieder anwachsenden Spannungen zwischen den widerstreitenden Lagern des Militärs und der PKI nicht länger ausgleichen konnte. Alle Parteien bereiteten sich auf das mögliche politische Erbe des ersten und bislang einzigen Präsidenten des Landes vor.

Somit brach die innere Einheit fast gänzlich auseinander, als die territoriale Einheit Indonesiens vollendet war. Indonesien stand vor einem Machtwechsel mit ungewissem Ausgang.

1.7 Putsch und Reaktion: Der 01. Oktober 1965 und seine Folgen

Mitte Februar 1965 kamen Gerüchte auf, es habe sich ein „Rat der Generäle“⁴⁴⁶ gebildet, der wegen der immer intensivieren Kooperation zwischen

445 An die Aufnahme Westirians unter indonesische Souveränität wurde aber die Bedingung geknüpft, bis zum Ende des Jahres 1969 ein Referendum über den Anschluss oder die eigene Souveränität Westirians abzuhalten. Ein solches wurde nie abgehalten. Statt dessen wurden im Februar 1969 von Jakarta aus Räte im Rahmen der territorialen Untergliederungen Westirians gebildet, deren Abstimmungsverhalten entsprechend zentral zu steuern waren. Mithin wurde in diesem sogenannten Plebiszit dieser Räte zwischen dem 14. Juli und dem 4. August 1969 trotz der schon damals separatistischen Tendenz der westlichsten Provinz Indonesiens doch im Sinne der gesamten Einheit Indonesiens entschieden. Vergleiche dazu das gesamte Kapitel bei Van der Kroef, *Indonesia since Sukarno*, S.125 ff. und S. 138 ff. im speziellen.

446 *Dewan jenderal*.

dem Präsidenten und der kommunistischen Partei (PKI) den Sturz Sukarnos plane.⁴⁴⁷

Zwar konnte die Existenz dieses Rates nie wirklich nachgewiesen werden, die Unzufriedenheit des Heeres mit dem Präsidenten wuchs aber ab 1965 auf Grund dessen Zugeständnisse an die PKI nachweislich.⁴⁴⁸ Sukarnos *nasakom*-Ideologie, die zuvor noch den Ausgleich zwischen den sich gegenüberstehenden Lagern des Heeres und der Kommunisten erreichte, stand auf Grund der gegenseitigen Verdächtigungen vor dem Scheitern. Der Präsident lief Gefahr, zwischen den sich immer schärfer abgrenzenden gesellschaftlichen Antagonisten aufgerieben zu werden und damit auch die politische Kontrolle zu verlieren. Vor allem das immer weiter erstarkende Militär wurde für Sukarno eine reale Bedrohung, weshalb er auch auf die stärkere Einbindung der Kommunisten in seine Regierungspolitik als Gegengewicht zum Militär beharrte.

Anfang August 1965 wurde Sukarno ernstlich krank, womit die Entwicklung einsetzte, die allgemein erst für die Post-Sukarno-Zeit erwartet worden war. Die offene Auseinandersetzung zwischen Herr und PKI als den einzig realistischen Anwärtern für das politische Erbe Sukarnos brach offen aus, wobei die Kommunisten einem Staatsstreich des reaktionären „Generalsrates“ zuvorkommen wollten.

So wurde Anfang September von den Kommunisten ein Schlag gegen die Generalität geplant.⁴⁴⁹ Eine offene militärische Auseinandersetzung konnten

447 Ursprung der Gerüchte war das sogenannte „Gilchrist-Schreiben“. Gilchrist war der damalige britische Botschafter in Jakarta, von dem ein angeblich geheimes Schreiben dem indonesischen Geheimdienst zugespielt wurde, indem an die britische Regierung von dem ominösen Rat berichtet wurde und diesem Unterstützung zugesagt wurde. Die Echtheit des Schreibens ist bis heute umstritten, vgl. Dahm, Handbuch der Orientalistik, S. 142. Zu den gesamten Abläufen des Geschehens um den 30. September siehe die umfangreiche Darstellung bei Anderson/McVey, A preliminary Analysis of the October 1, 1965.

448 So hatte vor allem die Absicht Sukarnos, die Arbeiter und Bauern mit Schnellfeuer-
gewehren zu bewaffnen, geschlossene Ablehnung in der Heeresführung hervorgerufen. Die Kommunisten hatten sich mit der Bewaffnung der ihnen nahe stehenden Bevölkerungsteile Vorteile gegenüber dem Militär bei der Verteilung der Macht in der Post-Sukarno-Zeit erhofft. Sukarno wurde von der Bewaffnung überzeugt, da nur die Bauern und Arbeiter die von ihm selbst proklamierte Revolution gegenüber dem mittlerweile so machtvollen Militär aufrecht erhalten könnten. Vgl. Dahm, Handbuch der Orientalistik, S. 143.

449 Ob und inwiefern die gesamte PKI-Zentrale hinter diesen Plänen stand, oder ob es sich nur um einzelne Akteure des kommunistischen Spektrums handelte, ist bis heute auch nach vielen Verhören von PKI-Führern nach 1965 nicht einwandfrei geklärt,

die Kommunisten trotz ihres Millionenanhangs auf Grund der technischen Überlegenheit des Heeres nicht wagen, so dass bei der Umsetzung des Putsches eine „interne Säuberungsaktion des Heeres“⁴⁵⁰ durchgeführt werden sollte. Dafür sollten Teile des Generalstabs des Heeres „entfernt“ werden, um diesen mit PKI-freundlichen Offizieren zu besetzen. Damit sollte das Heer auch nicht weiter dem Endziel des Putsches entgegenstehen, die Volksrepublik auszurufen. Da die jüngere Generation der Offiziere der Ideologie der PKI offener gegenüberstand,⁴⁵¹ erschien folgender Plan als erfolgversprechend:⁴⁵²

- In der Nacht vom 30. September auf den 01. Oktober sollten acht führende Generäle⁴⁵³ des Heeres entführt und umgebracht werden.
- Weiter sollten von paramilitärischen Kampftruppen und einzelnen prokommunistischen Luftwaffeneinheiten wichtige strategische Plätze in und um Jakarta besetzt werden.
- Danach sollten Verbindungen zu den restlichen, den Kommunisten neutral bis wohl gestimmten Armeeeinheiten der Luftwaffe und zum Teil auch der Marine aufgenommen werden.

vgl. Dahm, Handbuch der Orientalistik, S. 146 ff.; Anderson/McVey, A preliminary Analysis of the October 1, 1965, S. 89 ff. und Dake, In the Spirit of the Red Banteng, S. 1 ff.. Magnis-Suseno, Neue Schwingen für Garuda, S. 44, vertritt beispielsweise die „später durch weitere Erkenntnisse bestätigte Ansicht“, dass die gesamte PKI und nicht etwa nur Splittergruppen der kommunistischen Bewegung, hinter dem Anschlag steckte.

Stark umstritten ist auch, ob Sukarno selbst in die Putschplanungen mit eingeweiht gewesen sei und diese sogar unterstützt habe, um das mächtige Militär ausschalten zu können. Vgl. van der Kroef, Indonesia since Sukarno, S. 7 oder dies explizit bejahend Anderson/McVey, A preliminary Analysis of the October 1, 1965, S. 102 ff.. Es bestehen auch Vermutungen, dass einige Generäle von den Plänen unterrichtet waren, diese aber tolerierten, um später selbst die Führung des Heeres und im Staat übernehmen zu können. Robinson, The Post-Coup Massacre in Bali, S. 124 f..

450 Dahm, Handbuch der Orientalistik, S. 146.

451 Die PKI hatte schon Anfang der 60er Jahre mit Propagandaaktionen an den Militärakademien begonnen.

452 Anderson/McVey, A preliminary Analysis of the October 1, 1965, S. 9 f.; Dahm, Handbuch der Orientalistik, S. 146 f.. Vergleiche auch die detailierte Darstellung der möglichen Motivation des Plans bei Anderson/McVey, A preliminary Analysis of the October 1, 1965, S. 7 ff..

453 Die einzelnen Generäle sind mit Beschreibungen zur Person bei Anderson/McVey, A preliminary Analysis of the October 1, 1965, S. 12 ff. aufgeführt.

Tatsächlich wurden bis auf einen General, der den Ergreifungskommandos entkommen konnte, die Generäle der aufgestellten Liste in der Nacht des 30. September entführt und auf brutale Weise hingerichtet. An die Bevölkerung trat man mit der Nachricht, die „Bewegung des 30. September“, wie sich die Putschisten nach der Aktion nannten, hätte einen Staatsstreich des mit dem amerikanischen Geheimdienst CIA zusammenarbeitenden Generalsrates vorgebeugt, der am 05. Oktober hätte ausgeführt werden sollen.

Sukarno selbst schien durch die Geschehnisse überrascht. Er wurde von den Befehlshabern des Putsches aufgefordert, sich ihnen zum Wohl der Revolution anzuschließen, worauf er sich zu deren Stützpunkt außerhalb von Jakarta begab. Aus dem Blickwinkel des Heeres stellte er sich damit „unter den Schutz“ der Putschisten. Nachweisbar versuchte er aber den Putschisten gegenüber die Initiative zurückzugewinnen und forderte diese auf, weiteres Blutvergießen zu verhindern.

Nach ersten Verhandlungen zwischen der „Bewegung des 30. Septembers“, Sukarno und des neu besetzten Generalstabes, wurde schnell deutlich, dass das Heer nicht, wie von den Kommunisten erhofft, ohne seinen Generalstab passiv blieb. Das Militär fand vielmehr sehr schnell unter der Führung des zuvor noch untergeordneten Generals Suharto⁴⁵⁴ seine Handlungsfähigkeit wieder und wehrte sich gegen die drohende Machtübernahme der Kommunisten. Da die Rolle Sukarnos während des Putsches gegenüber der „Bewegung des 30. September“ für die Heeresführung undurchsichtig blieb, setzte sich General Suharto vorerst über die Befehle des Präsidenten als obersten Befehlshaber der Streitkräfte hinweg und ging militärisch gegen die Putschisten vor. Die von den Putschisten eingenommenen Plätze in Jakarta wurden schnell zurückerobert und die mit den Kommunisten sympathisierenden Luftwaffeneinheiten wagten nicht, sich um den Preis eines Bürgerkrieges weiter gegen die neue Heeresführung zu stellen. Die Führung der Putschisten flüchtete nach Mittel- und Ostjava in der Hoffnung, auf dem Land noch Unterstützung für ihr Vorhaben zu finden, die sich aber alsbald zerschlug. General Suharto wurde dann nach Forderung des Heeres von Sukarno, der trotz der ungeklärten Verwicklungen im Volk immer noch über einen gewissen Grad von Popularität verfügte, als neuer Oberbefehlshaber des Militärs bestätigt und offiziell eingesetzt.⁴⁵⁵ Damit war der Putsch ab-

454 Suharto wurde am 8. Juni 1921 in Zentraljava, nahe Yogyakarta geboren, van der Kroef, *Indonesia since Sukarno*, S. 42.

455 Dahm, *Handbuch der Orientalistik*, S. 157; Anderson/McVey, *A preliminary Analysis of the October 1, 1965*, S. 54 ff..

gewendet und einzig das Heer ging gestärkt aus den Geschehnissen um den 30. September hervor.

Auf Druck des Militärs verurteilte Sukarno nun auch öffentlich die Geschehnisse vom 30. September. Der Präsident wollte aber unbedingt an seiner *nasakom*-Ideologie festhalten und keinesfalls der generellen Anklage der Kommunisten zustimmen. Er forderte Beweise, dass die PKI selbst und nicht, wie vielerorts vermutet, nur kommunistische Rand- und Splittergruppen in den Putsch verwickelt waren. Zugleich warnte er davor, die Nation durch die Verfolgung der Kommunisten zu spalten, was zur endgültigen Aufgabe der inneren Einheit und damit zwangsläufig zum Untergang Indonesiens führen würde. Sukarnos Autorität litt somit unter dem Konflikt mit dem Heer erheblich und blieb nur bei den unteren Bevölkerungsschichten erhalten.

So brach trotz der Warnungen Sukarnos ein lang angestauter Antikommunismus hervor. Parteigebäude der PKI wurden gestürmt und Funktionäre und Mitglieder der Kommunistischen Partei wurden von den Islamisten im Heiligen Krieg zu Tausenden ermordet.⁴⁵⁶ Welche Rolle das Heer bei den Verfolgungen spielte, ist bis heute nicht geklärt. Teilweise wird behauptet, das Heer hätte direkt an den Morden teilgenommen. Andere sehen nur Waffenlieferungen an die gewalttätigen Gruppen und militärisches Training derselben als bestätigt an.⁴⁵⁷ Auch die Zahl der Opfer des Kommunisten-Pogroms, das Ende 1965 und Anfang 1966 stattfand, ist umstritten. So schwanken die Angaben über die Opfer zwischen 60.000 und über einer Million.⁴⁵⁸ Das Herzstück der Politik Sukarnos, die *nasakom*-Ideologie, war damit endgültig gescheitert.

Das Ende der Ära Sukarnos leiteten 1966 Studentenrevolten ein. Durch eine nach der Kommunistenjagd einsetzende Preisexplosion wurden selbst Grundnahrungsmittel für das Volk fast unerschwinglich, so dass neben den Studenten weitere Bevölkerungsteile gewaltbereit auf die Straße gingen. Damit war die öffentliche Sicherheit in den meisten großen Städten Javas

456 Dahm, Handbuch der Orientalistik, S. 159.

457 Schwarz, A Nation in Waiting, S. 21.

458 Vgl. Hughes, Indonesian Upheaval, S. 3 ff.. Nach Robinson, The Post-Coup Massacre in Bali, S. 118 f., fielen allein 5% der balinesischen Bevölkerung dem Terror Ende 1965 bis Anfang 1966 zum Opfer. Magnis-Suseno, Neue Schwingen für Garuda, S. 45 spricht „nach offiziellen Angaben (von) weit mehr als eine Millionen Menschen“, Antlöv, Exemplary Centre, Administrative Peripherie, S. 33 dagegen von „Hunderttausenden“. Van der Kroef, Indonesia since Sukarno, S. 91 schreibt von „the wave of killings of Communists“ bezüglich des „anti-Communist pogrom“, nennt aber keine konkreten Zahlen.

und Sumatras nicht mehr gewährleistet. Als Sukarno am 21. Februar 1966 dann Forderungen der Studenten nachkam und General Nasution, den einzig überlebenden General der Aktion der „Bewegung des 30. Septembers“, aus dem Kabinett entfernte, handelte das Militär. Um die öffentliche Sicherheit wieder herzustellen, präsentierte General Suharto dem Präsidenten ein Schreiben, mit dem Sukarno General Suharto die exekutive Führungsgewalt übergeben sollte. Ob Sukarno dieses Schreiben überhaupt oder nur unter Gewaltandrohung unterschrieb, ist bis heute umstritten. Jedenfalls wurde die Übertragung der Exekutivgewalt auf General Suharto ab dem 11. März 1966 wirksam.⁴⁵⁹ Die 21jährige Herrschaft und die „gelenkte Demokratie“ Sukarnos waren damit beendet. Die „Neue Ordnung“, die *orde baru*, General Suhartos sollte fortan die Geschehnisse Indonesiens bestimmen.

1.8 Suhartos „Neue Ordnung“ – die *orde baru* (1966-1998)

Die Darstellung Suhartos „Neuer Ordnung“, der sogenannten *orde baru*, wird in vier Abschnitte unterteilt.

1.8.1 Die Anfänge der „Neuen Ordnung“

Um die Kommunisten endgültig in die Bedeutungslosigkeit abzurängen, war es am 12. März 1966 General Suahrtos erste Handlung „im Namen des Präsidenten“, die PKI zu verbieten.⁴⁶⁰ Mit der von Sukarno unterzeichneten Vollmacht führte General Suharto nun die gesamten Regierungsgeschäfte, Sukarno wurde isoliert und war de facto entmachtet. Nach außen, für das Volk sichtbar, dokumentierte aber erst die Absetzung Sukarnos und die gleichzeitige Ernennung Suhartos zum vorläufigen Präsidenten am 12. März 1967 das endgültige Ende der Ära Sukarno.⁴⁶¹

459 Schwarz, *A Nation in Waiting*, S. 25 f.; Magnis-Susenso, *Neue Schwingen für Garuda*, S. 40.

460 Dahm, *Handbuch der Orientalistik*, S. 165.

461 Am 27. März 1968 wurde die vorläufige Ernennung Suhartos bis zur nächsten allgemeinen Wahl des Abgeordnetenhauses im Jahre 1971 vom Volkskongress (MPR) ein weiteres Mal bestätigt, vgl. van der Kroef, *Indonesia since Sukarno*, S. 1. Der Volkskongress (MPR) bestand aus den gewählten Vertretern des Abgeordnetenhauses (DPR) und weiteren ernannten Gruppen. Die Wahl zum Abgeordnetenhaus (DPR) erfasste somit auch gleichzeitig die Wahl der für den Volkskongress demokratisch bestimmten Abgeordneten. Nach seiner Absetzung lebte Sukarno noch drei Jahre in Iso-

Suharto versuchte nun in Abkehr von der alten Ordnung, die Politik zu entideologisieren. Dazu diente der „Neuen Ordnung“, der *orde baru*, die in die Präambel der Verfassung von 1945 mitaufgenommene *pancasila*⁴⁶². Die fünf Grundsätze der *pancasila* eigneten sich wegen ihrer ideologisch neutralen Stellung hervorragend für die anstehenden, entideologisierten Ziele des neuen Regimes, nämlich hauptsächlich die massive wirtschaftlich-technische Weiterentwicklung des Landes.⁴⁶³ Die *pancasila* erreichte auf Grund ihrer offenen Formulierung sogar die Integration weiter Teile der ehemals ideologisch verfeindeten Lager, so dass die ideologisch geführten Grabenkämpfe der Islamisten oder Kommunisten den wirtschaftlichen Aufbau nicht weiter behinderten. *Pembangunan*, was soviel wie Aufbau oder Entwicklung bedeutet, wurde für lange Zeit Schlagwort der neuen Ordnung.⁴⁶⁴

Für das Erreichen des technisch-wirtschaftlichen Aufschwungs, umgab Suharto sich anstelle mit Vertretern des Volkes allein mit Technokraten, die zentral von Jakarta aus mit Fünfjahresplänen, den sogenannten *repelita*⁴⁶⁵, für das gesamte Archipel operierten. Damit wurde neben der schon unter Sukarno bestehenden politischen Zentralisierung nun auch eine starke wirtschaftliche Zentralisierung eingeleitet. Ohne repressive Maßnahmen konnte die Wandlung vom „Regime der Ideologen zum Regiment der Technokraten“⁴⁶⁶ allerdings nicht ablaufen. Denn vor allem zu Anfang der *orde baru*, sah sich das Suhartoregime noch mit folgenden Autonomie- und Sezessionsbewegungen konfrontiert:

lation und starb im Juni 1970 kurz nach Vollendung seines 69. Lebensjahres, Dahm, Handbuch der Orientalistik, S. 181.

462 Die fünf Grundsätze lauten:

1. Glaube an den einen allmächtigen Gott (dieser wird nicht weiter spezifiziert, so dass Toleranz zwischen den Religionen geübt werden soll);
2. Humanismus und Gerechtigkeit;
3. Die Einheit Indonesiens;
4. Demokratie im Sinne allseitiger Zustimmung (*mufakat*) nach allgemeiner Diskussion (*musyawarah*);
5. Soziale Gerechtigkeit.

Zur *pancasila* siehe auch Fn. 7.

463 Antlöv, Exemplary Centre, Administrative Peripherie, S. 34 ff.; Dahm, Handbuch der Orientalistik, S. 175.

464 Ufen, Grundzüge der politischen Entwicklung in Indonesien von 1997 bis 2000, Teil 1, SOAa 2000, S. 322; Magnis-Suseno, Neue Schwingen für Garuda, S. 49.

465 *Rencana pembangunan lima tahun*.

466 Das Kabinett Suhartos bestand mitunter fast ausschließlich aus Professoren der renommierten Wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät der *universitas indonesia*.

- Die Region Bengkulu in Südsumatra wollte Anfang 1968 den Status einer eigenen Provinz erlangen und wurde dabei auch von lokalen Militärmachthabern unterstützt.
- Die Provinz Ost-Kalimantan wollte, durch einen ranghohen Militär vertreten, die Kompetenz übertragen bekommen, eigenverantwortlich über die in der Provinz vorhandenen Ressourcen zu verfügen und mit diesen international zu handeln.
- Ein General in Südsumatra trug vor, dass er direkt von der Regierung der USA Waffenlieferungen angeboten bekommen hätte. Er erbat die Erlaubnis diese anzunehmen, betonte aber, die Waffen auch ohne die Billigung aus Jakarta entgegen zunehmen.
- Einzelne Abgeordnete des Volkskongresses wollten die Finanzverteilung zwischen den Gebietskörperschaften und der Zentrale in Jakarta zu Gunsten der Gebietskörperschaften ändern.

Dies sind nur einige der vielen Probleme, die sich aus dem unitarisch-föderalen Problemkontext nach der Machtergreifung Suhartos ergaben.⁴⁶⁷ Bis Ende 1968 konnten die letzten noch unter Sukarno entstandenen bewaffneten Widerstandsbewegungen durch das Heer endgültig aufgerieben werden.⁴⁶⁸ Andere Bestrebungen der Außenprovinzen zur Schaffung oder Stärkung eigener Kompetenzen wurden durch den Austausch von regimekritischem Personal in Verwaltung, in einzelnen Parteien und auch lokalen Verbänden der Streitkräfte unterbunden. Durch die militärische Stärke des Heeres und dem sukzessiven Austausch aller oppositionellen Kräfte in Verwaltung, Militär und den Parteien verfügte das Suhartoregime sehr bald über nahezu uneingeschränkte Macht.⁴⁶⁹

Um die zentral in Jakarta entstandenen Pläne im gesamten Archipel umzusetzen, bedurfte es neben den Streitkräften für die *orde baru* auch einer politischen Organisation. Diese sollte die Neue Ordnung im Abgeordnetenhaus und vor allem dem Volkskongress vertreten, um zumindest den Anschein demokratischer Legitimation zu erreichen. Zu diesem Zweck sollten die bereits 1964 als Gegengewicht zu den kommunistisch beeinflussten Massenorganisationen ins Leben gerufenen „funktionalen Gruppen“ weiter aufgebaut werden, um für die für 1971 angesetzten Wahlen zum Abgeordneten-

467 Zu diesen und weiteren Beispielen siehe van der Kroef, *Indonesia since Sukarno*, S. 65 ff..

468 Dahm, *Handbuch der Orientalistik*, S. 177.

469 Antlöv, *Exemplary Centre, Administrative Peripherie*, S. 36.

haus anzutreten.⁴⁷⁰ Ursprünglich bestanden diese Gruppen aus Hunderten kleiner, politisch bedeutungsloser Berufsorganisationen, die jetzt durch die entsprechende Förderung unter dem neuen Regime vereint als GOLKAR⁴⁷¹ zur wichtigsten politischen Organisation des gesamten Archipels aufstiegen.⁴⁷² So erhielt GOLKAR bei ihrem ersten Antreten bei der Wahl 1971 63% der Stimmen, was aber neben organisatorischen Vorteilen⁴⁷³ auch anderen Maßnahmen⁴⁷⁴ zuzuschreiben ist. Neben GOLKAR beteiligten an der Wahl von 1971 noch neun weitere Parteien. Für das Einheitlichkeitsstreben der Neuen Ordnung stellte dies eine zu große Diversität dar. Somit wurden die Parteien nach 1971 kurzerhand per Gesetz angewiesen, sich aufzulösen und in nur zwei neuen Parteien aufzugehen.⁴⁷⁵ Die islamisch orientierten Parteien fusionierten zur PPP⁴⁷⁶, die nationalistischen und christlichen Parteien zur PDI⁴⁷⁷. Auf Grund der heterogenen Wurzeln der zwei neuen Parteien waren interne Konflikte vorprogrammiert, so dass die Parteien zwangsläufig und fortlaufend geschwächt und GOLKAR weiter gestärkt wurde. Eine absolute Mehrheit war somit für GOLKAR fortan garantiert.

Um das Wiederaufkeimen der kommunistischen und islamischen Ideologien zu verhindern und die antipolaren Kräfte des Inselreichs weiter zu einen, mussten 1985 die drei Parteien sowie alle weiteren gesellschaftlichen Organisationen die *pancasila* als einzige ideologische Grundlage anerkennen. Damit hatte auch das dritte Gebot der *pancasila*, die Einheit Indonesiens, alle politischen und gesellschaftlich relevanten Gruppen erreicht, da sie den

470 Vgl. Fn. 460.

471 *Golong karya* = funktionale Gruppen.

472 Fenner/Dürste, Indonesien, S. 20 f..

473 Fenner/Dürste, Indonesien, S. 21. Parteien durften keine lokalen Standorte in den Dörfern errichten, nur GOLKAR war durch die Berufsgruppen des Militärs und der Beamten der Verwaltung bis in das letzte Dorf hinein präsent. Vgl. Wessel, Indonesien – ein aufstrebendes Land, S. 35 (37). Zudem wurden alle Beamten und Soldaten durch ihre Berufsorganisation verpflichtet GOLKAR zu wählen und zu unterstützen. Vgl. Fenner/Dürste, Indonesien, S. 21.

474 So übten die Streitkräfte, besonders aber das Heer, massiven Druck auf die eingeschüchterte Bevölkerung aus. Zudem wurden den Distrikt- und Dorfoberhäuptern die Stimmenanzahlen vorgegeben, die für GOLKAR erreicht werden mussten. Wie diese erfüllt wurden, blieb der Basis überlassen. Wurden die Quoten aber nicht erfüllt, kürzte die Zentralregierung bei den Ausgleichszahlungen und Territorialgeldern, die von der Zentrale zugeteilt wurden, Schwarz, A Nation in Waiting, S. 32. Andere sprechen von „hochgradig manipulierten Wahlen“, Ufen, Grundzüge der politischen Entwicklung in Indonesien von 1997 bis 2000, Teil 1, SOAa 2000, S. 322 (324).

475 Magnis-Suseno, Neue Schwingen für Garuda, S. 49.

476 *Partai persatuan pembangunan* = Vereinigte Entwicklungspartei.

477 *Partai demokrasi indonesia* = Demokratische Partei Indonesiens.

Einheitsgedanken auf ihre Banner schrieben und folglich den Zusammenhalt der Nation zu einem ihrer wichtigsten Ziele erklären mussten.⁴⁷⁸ Unterschiede zwischen Parteien und Organisationen waren somit nur noch in programmatischen Schwerpunkten möglich, differenzierende Weltanschauungen waren nicht mehr erlaubt, was besonders die Islamisten traf. Diese mussten fortan nicht nur darauf verzichten, ihr Glaubensbekenntnis in den Parteianamen aufnehmen. Vielmehr waren sie gezwungen, auch ihre religiöse Grundausrichtung zumindest offiziell aufzugeben.

Das Suhartoregime legitimierte all diese Maßnahmen durch die *pancasila*, die für die gesamte Herrschaftszeit die alleinige Staatsräson der *orde baru* darstellte.

1.8.2 Die Annexion Ost-Timors

Anfang 1976 begannen indonesische Militäreinheiten in das erst 1974 von der Kolonialherrschaft Portugals befreite Ost-Timor einzufallen. Die Indonesier trafen dort, nach Abzug der kolonialen Streifkräfte der Portugiesen, auf keinen nennenswerten Widerstand, so dass Suharto schon am 17. Juli 1976 Ost-Timor als 27. Provinz Indonesiens proklamierte konnte.⁴⁷⁹

Es ist besonders hervorzuheben, dass Ost-Timor damit die einzige Provinz des Landes wurde, die nicht auf die gemeinsame holländisch-koloniale Vergangenheit zurückblickte. Ost-Timor hat also am nationenbildenden Unabhängigkeitskampf gegen die Niederländer nicht teilgenommen. Für die Annexion Ost-Timors konnte somit der Einheitsgedanke der indonesischen Nation, der sich vor allem über den Unabhängigkeitskampf und das Feindbild

478 Wessel, Indonesien – ein aufstrebendes Land, S. 35 (38).

479 Ausgangspunkt der Unabhängigkeit der ehemals portugiesischen Kolonie war die sogenannte „Nelkenrevolution“ in Lissabon. Die 48 Jahre andauernde portugiesische Militärdiktatur unter Antonio de Oloveira Salazar und Marcello Caetano wurde durch Putsch beendet. Damit gingen weitgreifende Veränderung in den ehemaligen Kolonien einher: So werden z. B. Angola, Mosambik, Guinea-Bissau, Kap Verde und Sao Tome in Afrika und eben auch Ost-Timor in die Unabhängigkeit entlassen. Benannt wurde die Revolution in Portugal nach den roten Nelken, die Frauen an die Soldaten verteilten, um diese vom Eingreifen gegen die Revolutionäre abzuhalten und um die Soldaten als Zeichen des Neuanfangs zu beschenken. Zur Nelkenrevolution vgl. <http://www1.uni-bremen.de/~demos/portugal.htm>, abgerufen am 26. März 2001. Zum gesamten Ost-Timor-Konflikt inklusive seiner historischen Wurzeln siehe die Informationen der Vereinten Nationen unter <http://www.un.org/peace/etimor/UntaetB.htm>, abgerufen am 15. Oktober 2001 sowie Schwarz, A Nation in Waiting, S. 204 ff. und Legge, Indonesia, S. 175 f..

der holländischen Fremdherrschaft definierte, nicht übertragen werden. Folglich mussten andere Argumente bemüht werden. Zunächst sollte eine angeblich bestehende „kommunistische Gefahr“ an der südlichen Grenze der Republik vorsorglich verhindert werden.⁴⁸⁰ Tatsächlich war „*Fretelin*“⁴⁸¹, die osttimoresische Unabhängigkeitsbewegung und stärkste politische Gruppierung nach dem Rückzug der Portugiesen unter ihrem Führer Xanana Gusmao sozialistisch orientiert. Keinesfalls aber konnten starke kommunistische Tendenzen oder eine Verbindung nach Moskau nachgewiesen werden. Trotzdem war eine angebliche Verbindung nach Moskau der Grund, welcher besonders die USA im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen beide Augen vor dieser völkerrechtswidrigen Annexion verschließen ließ.⁴⁸²

Zudem bestand tatsächlich eine organisierte Minderheit Ost-Timors, die sich gegen die sozialistischen Inhalte der *Fretelin* wehrte und die Integration in das benachbarte Inselreich wünschte: die „*Timorese Popular Democratic Association*“, kurz *Apodeti* genannt. Auch die neofaschistische UDT („*Timorese Democratic Union*“) schloss sich den Gegnern des Sozialismus an, so dass nach Argumentation der indonesischen Regierung das militärische Eingreifen auf Grund des Minderheitenschutzes berechtigt war. Trotzdem bleibt bis heute die Motivation der indonesischen Führung für die Annexion des kleinen Inselteils verborgen. Ost-Timor verfügt weder über nennenswerte Bodenschätze, noch über eine einträgliche Landwirtschaft, die Infrastruktur ist miserabel und die Analphabetenquote liegt bei ca. 89%.⁴⁸³ Vielmehr schuf die Annexion Ost-Timors einen jahrzehntelangen militanten Widerstand, der phasenweise als regelrechter Guerillakrieg geführt wurde. Bis 1979 kamen inklusive der Invasionsopfer von 1976 schätzungsweise 300.000 Ost-Timoresen bei Kämpfen mit dem indonesischen Militär oder

480 Ost-Timor sollte nach Meinung der US-Amerikaner für Indonesien nicht zu einer vergleichbaren „Bedrohung“ werden, wie Kuba für die USA, „... *become a Cuba on the doorstep...*“, Schwarz, *A Nation in Waiting*, S. 201.

481 *Frente Revolucionária do Timor Leste Independente* = Revolutionäre Front für ein Unabhängiges Ost-Timor.

482 Damit sollte die treue Anhängerschaft Suhartos im Stellvertreterkrieg des Kalten Krieges belohnt werden, bzw. der Völkerrechtsverstoß nicht sanktioniert werden. „*The counterweight of a ferociously anticommunist Indonesia was (considered) essential*“, Benedict Anderson, zitiert in Schwarz, *A Nation in Waiting*, S. 207.

483 Andere secessionistische Regionen wie Aceh und Westirian verfügen neben der emotionalen Verbindung der gemeinsamen holländisch-kolonialen Vergangenheit über große Bodenschätze, wie z.B. Öl in und vor Aceh oder Gold, Silber, Zinn und weitere Metalle in Westirian) und werden schon allein des hohen wirtschaftlichen Bedarfs des rohstoffarmen aber sehr bevölkerungsreichen Javas nicht in die Unabhängigkeit entlassen.

durch deren Folgen um.⁴⁸⁴ Ende der 80er Jahre gab die Unabhängigkeitsbewegung ihren militärischen Widerstand endgültig auf, versuchte aber weiter auf friedliche Art und Weise auf die Unterdrückung Ost-Timors aufmerksam zu machen.⁴⁸⁵

Trotz allen Widerstandes hielt die indonesische Staatsführung an der Eingliederung Ost-Timors und der brutalen Unterdrückung aller Forderungen der indigenen Bevölkerung also weiter fest. International wurde die Annexion zumindest durch die westliche Welt auch anerkannt. Ost-Timor gehörte zwar somit zum indonesischen Staat, aber von sich aus niemals zur nationalen Einheit Indonesiens.

1.8.3 Die Stützen der *orde baru*

Eine der wichtigsten Stützen des Suhartoregimes war von Anfang an das Militär. Auf Grund der vor allem im Heer herrschenden unbedingten Loyalität zwischen Soldat und Führung, dem sogenannten „*bapakismus*“, verfügte Suharto lange über eine mächtige Hausmacht, die ihm ein sicheres Regieren ermöglichte.⁴⁸⁶ Die schon unter Sukarno bestehende *dwinfunngsi*-Doktrin, die dem Militär neben den bestehenden militärischen Aufgaben eine politische

484 Was ungefähr die Hälfte der gesamten Bevölkerung zur Zeit der Besetzung ausmachte! Vgl. Schwarz, *A Nation in Waiting*, S. 205.

485 Weltweite Aufmerksamkeit erregte dabei das aus einer friedlichen Prozession resultierende „Dili-Massaker“ vom 12. November 1991. Bei einer Prozession der katholischen Gemeinde Dilis, der Hauptstadt Ost-Timors, an der annähernd 2.500 Timoresen wie auch ausländische Vertreter z.B. der UN-Menschenrechtskommission teilnahmen, kam es zu Konfrontationen mit dem indonesischen Militär. Aus bislang unerfindlichen Gründen feuerten Soldaten in die bis dahin völlig friedliche Versammlung. Nach Angaben des Militärs gab es 19 Tote, darunter auch einen neuseeländischen Rucksack-Touristen. Inoffizielle Angabe zu Folge gab es weit über 100 Tote und weit aus mehr Verletzte. Schwarz, *A Nation in Waiting*, S. 211 ff..

486 Im Rahmen des *bapakismus* stellt die militärische Führung eine Art Vaterfigur dar, die immer das Beste für ihre unterstehende Soldaten erreichen will. Auf Grund dieses auch tatsächlich bestehenden besonderen Vertrauensverhältnisses stehen die Soldaten in allen Lagen zu ihrer Führung. Selbst nach Ausscheiden aus dem aktiven Militärdienst ziehen sich diese „familiären“ Bande fort. Ausdruck des *bapakismus* auf höchster Ebene war z.B., dass Suharto als Oberbefehlshaber sich für erwiesene Treue ehemaliger Generäle erkenntlich zeigte und diese nach ihrem Ausscheiden aus dem Militärdienst materiell oder mit Botschafterposten belohnte. Als Gegenstück wurden rebellische jüngere Offiziere auf weit entfernte Außeninseln versetzt und gefährliche Gegenspieler erbarmungslos verfolgt. Zur Bedeutung des Begriffs siehe auch Anderson/McVey, *A preliminary Analysis of the October 1, 1965*, S. 3.

Führungsrolle zuordnet, war seit 1966 auch für das Volk zur Selbstverständlichkeit geworden. Politische Ämter und militärische Posten schlossen sich somit nicht aus, sie bedingten sich unter dem Suhartoregime vielmehr.

Die eigentliche Legitimation des Regimes war aber sein enormer wirtschaftlicher Erfolg.⁴⁸⁷ Bedingt war der wirtschaftliche Erfolg durch die starke Einflussnahme der Technokraten.⁴⁸⁸ Vor allem den westlichen Provinzen Indonesiens Sumatra, Bali und natürlich Java, brachte der wirtschaftliche Aufschwung einen relativen Wohlstand. Die Infrastruktur verbesserte sich dort stärker als in anderen Bereichen des Inselarchipels. Dies allein zog wiederum weitere Investitionen in die ehemals schon stärker entwickelten Provinzen, wodurch das Entwicklungsgefälle zu den Außenprovinzen noch weiter verschärft wurde. Der Rohstoffreichtum der Außenprovinzen war aber Grundlage des gesamten wirtschaftlichen Aufschwungs. Java hätte, obwohl Machtzentrum des Inselreiches, wegen mangelnder Rohstoffe, Überbevölkerung und unterentwickelter Landwirtschaft den wirtschaftlichen Aufschwung niemals allein bewirken können. Folglich bestand für den beschworenen Einheitsmythos auch ein wirtschaftliches Motiv. Die Nationalbewegung war seit ihrem Bestehen javanisch dominiert. Java brauchte auf Grund der beschränkten eigenen wirtschaftlichen Voraussetzungen aber die Außenprovinzen, um sich selbst überhaupt entwickeln zu können.⁴⁸⁹ Der

487 Dahm, Indonesien, S. 245 ff.; Aspinall/van Klinken/Feith, in: The last days of President Suharto, S. i (ii).

488 Schwarz, A Nation in Waiting, S. 53 f.. Neben diesen bestanden aber zwei weitere Gruppen, die Einfluss auf die Entwicklung nahmen: Die Großunternehmen, die zu meist in chinesischer Hand lagen oder von Familienmitgliedern des Suhartos-Clans geführt wurden und die auch die größten Nutznießer der Politik Suhartos waren. Allen voran Bob Hasan und Liem Sie Liong, die neben anderen direkten Zugang zu Suharto und somit zu seinem Wohlwollen in Form von Monopolen oder Schutzzöllen fanden. Bob Hasan, der sogenannte „*Timber King*“ und Liem Sie Liong knüpften schon Ende der 50er Jahre, also noch vor seiner Machtergreifung enge Bande zu Suharto. Liem stieg dabei in den 80er Jahren sogar zum reichsten Wirtschaftsmogul Südostasiens auf. In den 70er Jahren konnten sich daneben auf Grund des anhaltenden wirtschaftlichen Aufschwungs eine, wenn zu Anfang auch sehr schwache indigene Unternehmerschicht etablieren, deren Hauptanliegen es war, die einheimische Wirtschaft aufzubauen und die dies auch in politische Forderungen umsetzte. Die indigenen Unternehmer, die sogenannten *pribumi* wurden dabei auch durch den damaligen Forschungs- und Technologieminister B. J. Habibie gefördert, der mit diesen unter anderem versuchte, seine Technologieträume eines hochentwickelten Indonesiens mit eigener Schifffahrts- und sogar Flugzeugbauindustrie zu verwirklichen.

489 Java inklusive Madura stellten 1990 nur 7% des gesamten Territoriums Indonesiens aber mit 107 Millionen Einwohnern einen über 60%igen Anteil der Gesamtbevölke-

Einheitsmythos war somit nicht allein politisch-historisch, als Abwehr gegen jegliche imperialen Kräfte, begründet. Von Java aus bestimmt, war er nicht zuletzt durch den Rohstoffreichtum der Außenprovinzen motiviert.⁴⁹⁰

1.8.4 Das Ende der orde baru

Die tragfähigste Stütze von Suhartos Macht schien somit nur gesichert, solange der Wohlstand weiter anwuchs. Seit aber die wirtschaftlichen Erfolge bedingt durch System von „KKN“, „*korupsi, kolusi und nepotisme*“⁴⁹¹, Naturkatastrophen und auch die Asienkrise von 1997 ausblieben, begann Suhartos Macht von der Mitte der 90er Jahre an zu bröckeln. Mit der Schwächung des Regimes wurde die von Suharto weitergeführte unabdingbare Einheit des Archipels in Form des absoluten Unitarismus in Frage gestellt.⁴⁹² Auch der *bapakismus* konnte Suharto nicht mehr stützen. Die alten Kader der Revolutionszeit starben aus, jüngere Offiziere rückten nach, die diese unbedingte Loyalität nicht mehr kannten und lebten. Die Hausmacht des Präsidenten begann zu schwinden und politisch bedingte, zum Teil gewaltsame Unruhen häuften sich immer mehr.⁴⁹³ Die Parlamentswahlen vom 29.

rung, vgl. Lange, Verwaltungsstruktur und Verwaltungsrecht in der Republik Indonesien, S. 3.

490 Das bedeutet im Umkehrschluss sogar, dass ohne das arme und überbevölkerte Java die Außenprovinzen wirtschaftlich wesentlich stärker wären. Der „eigene“ Reichtum würde nicht nach Jakarta abfließen und könnte in die eigene Entwicklung investiert werden. So waren auch unter Suharto erste Forderungen der Außenprovinzen nach stärkerer Eigenverantwortung, Dezentralisierung und Autonomie nicht zu überhören. Daraus resultierende Unruhen konnten aber auf Grund des repressiven Systems des Regimes wie schon in Ost-Timor immer und sofort klein gehalten werden. Vgl. Schwarz, *A Nation in Waiting*, S. 62 f..

491 Korruption, Kollusion und Nepotismus; vgl. Aspinall/van Klinken/Feith, in: *The last days of President Suharto*, S. i (ix).

492 Anfang der 90er Jahre galt Indonesien allerdings noch als einer der am stärksten zentralisierten Staaten der Welt. So liefen z.B. knapp 80% aller Staatseinnahmen direkt an die Zentrale nach Jakarta. Die Haushalte der Gebietskörperschaften waren zu großen Teilen auf direkte Zuweisungen aus Jakarta angewiesen. Beier/Ferrazzi, *The District Autonomy Pilot Program, A new approach to decentralisation in Indonesia*, NSa 1997, 94 f..

493 So hatte es schon zuvor nicht unbedeutende Aufstände gegeben (Malari-Aufstand (1974), Lampung (1989), Aceh (1990), Tanjungpriok/Jakarta (1985)). So kam es zu Beginn der wirtschaftlichen Krise Mitte/Ende der 90er Jahre immer mehr zu religiös-ethnischen Konflikten, bei denen häufig an sich nichtige Anlässe zu mehrtägigen Straßenschlachten mit vielen Toten führten. Siehe ergänzend dazu auch Platzdasch,

Mai 1997 brachten zwar noch einmal eine große GOLKAR-Mehrheit,⁴⁹⁴ das Ende des Regimes zeichnete sich jedoch deutlich ab.

Im August 1997 kam es dann durch die schon erwähnte Wirtschaftskrise, die sogenannte „Asienkrise“⁴⁹⁵, zu einer Zuspitzung der Lage. Die infolge des El-Nino-Effektes auftretende Dürre des Jahres 1997 hatte große Teile der indonesischen Ernte vernichtet. Zudem kamen große Waldbrände auf Sumatra und vor allem Kalimantan hinzu,⁴⁹⁶ die weitere Teile der Ernte vernichteten. Dies führte soweit, dass Indonesien als ehemaliger Exporteur Grundnahrungsmittel, wie Reis, Mehl und Zucker importieren musste. Wegen der Asienkrise wurde zudem die indonesische Rupie stark abgewertet, womit die Preise der Importe exorbitant anstiegen.⁴⁹⁷ Die Erfolge Suhartos wie die Selbstversorgung des Landes mit Grundnahrungsmitteln, die Bekämpfung der Armut und die Entwicklung des Industriesektors, schmolzen nun binnen kürzester Zeit dahin. Das durchschnittliche Pro-Kopf-Einkommen sank durch den Verfall der indonesischen Ruopie von 1.200 US \$ auf unter 300 US \$ im Jahr. Am 08. Oktober 1997 musste Indonesien den Internationalen Währungsfonds (IWF) um Hilfe bitten, womit die wirt-

Fragen der inneren Sicherheit im Indonesien der 90er Jahre: Die Unruhen in Situbondo und Tasikmalaya, S. 17 ff..

494 GOLKAR 74,54%, PPP 22,43%, PDI 3,07%. Vgl. Fenner/Dürste, Indonesien, S. 61. Ob diese Ergebnisse jedoch auf korrektem Wege entstanden sind, darf bezweifelt werden. Die PPP akzeptierte das Ergebnis trotz wohl offenkundiger Wahlfälschungen erst Ende 1997 auf Druck aus Jakarta. Die Wahl selbst war auf Grund der vielen Zusammenstöße zwischen einerseits PPP- und PDI- sowie GOLKAR-Anhängern auf der anderen Seite die gewaltsamste Wahl in der Suhartozeit. Knapp 500 Menschen kamen bei „Unfällen“ in den in Indonesien bekannten politischen Umzügen wegen überladener LKW, PKW und Motorräder um. Vgl. Ufen, Grundzüge der politischen Entwicklung in Indonesien von 1997 bis 2000, SOAa 2000, Teil 1, S. 322 (324).

495 Siehe <http://www.sealinks.de/asienkrise/>, mit vielen weiteren Links und Informationen zur Asienkrise, abgerufen am 17. Oktober 2001; Aspinall/van Klinken/Feith, in: The last days of President Suharto, S. i (v).

496 Vulkanausbrüche und von den Ausmaßen unvorstellbare Waldbrände auf Kalimantan vernichteten im Spätsommer 1997 mindestens 300.000 ha, anderen Schätzungen zufolge über 500.000 ha Busch- und Waldgebiete. Über dem insularen Südostasien breitet sich ein Dunstschleier aus, der sich von Kalimantan, über Sumatra, Westirien, Malaysia, Singapur, Brunei sowie den Süden der Philippinen und Thailands ausbreitete. Über 20 Millionen Indonesier litten darauffolgend unter schweren Augen-, Haut-, Atemproblemen. Mehrere Tausend Patienten mussten in Krankenhäusern und Gesundheitsstationen behandelt werden. Siehe <http://www.giub.uni-bonn.de/internetcafe/kraas/haze.html>, abgerufen am 26. März 2001.

497 Die Leidtragenden waren vor allem die am Rande des Existenzminimums Lebenden, deren Zahl in kurzer Zeit um 150% auf dann 55 Millionen Menschen anstieg. Vgl. Fenner/Dürste, Indonesien, S. 70.

schaftliche Kompetenz der Regierung Suhartos endgültig zerrüttet erschien.⁴⁹⁸

So wuchs in der Bevölkerung die Überzeugung, Suharto könne die Probleme der Wirtschaftskrise nicht mehr lösen. Nur ein Wechsel an der Spitze könne den Problemen Indonesiens abhelfen. Selbst nach dem javanischen immer noch existierenden Verständnis von Macht, das sich grundlegend von europäisch-westlichen Konzeptionen und demokratischer Legitimation unterscheidet, war für viele Indonesier die Zeit für einen Wechsels gekommen.⁴⁹⁹ So artikuliert Amien Rais, Vorsitzender der muslimischen Massenorganisation *muhammadiyah*, die mit 20 Millionen Mitgliedern zu einer der bedeutendsten Organisation des Landes zählte, den eigenen Anspruch auf das Präsidentenamt,⁵⁰⁰ womit er auch gleichzeitig Hoffnungsträger der Op-

498 Am 31. Oktober 1997 wurde das erste Übereinkommen mit dem IWF erzielt: Insgesamt wurden 43 Milliarden US\$ als Hilfen in Aussicht gestellt, von denen allein 23 Milliarden US-Dollar vom IWF getragen wurden. Alle Hilfen wurden aber unter Auflagen gestellt, vgl. Fenner/Dürste, Indonesien, S. 106; Hill, The last days of President Suharto, S. 14 f.; „Südostasiatische Tigerstaaten in Nöten“, SZ vom 18.01.2001 (Nr. 14), S. 24.

499 In diesem traditionellen Verständnis von Macht erhält der Herrscher seine Legitimität ausschließlich aus der Fähigkeit, übernatürliche kosmische Kräfte zu nutzen, d.h. der Herrscher muss über ein besonderes Verhältnis zu höheren transzendentalen Mächten verfügen. Die Macht kommt dabei von oben und ist immer absolut. Es ist nach diesem Verständnis völlig sekundär, ob der Herrscher etwas Gutes oder Schlechtes für seine Untertanen bewirkt. Er muss nur weiter über diese Kräfte (Javanisch: *wahyu*) verfügen und ist hierfür auf das Vertrauen seiner Untertanen angewiesen. D.h. kriegerrische, wirtschaftliche Erfolge des Herrschers lassen tendenziell auf eine Übereinstimmung zwischen Herrscher und transzendentalen Mächten schließen. Andererseits sind aber auch alle negativen Geschehnisse ein Hinweis auf eine abnehmende bzw. nicht mehr vorhandene Übereinstimmung zwischen weltlicher Führung und höheren Mächten. Waren es früher Erdbeben, Vulkanausbrüche und Epidemien, die dem Volk signalisierten, dass der König/Herrscher nicht mehr in einem guten Verhältnis zu den transzendentalen Kräften steht, so können heute verheerende Dürren, die monatelangen Waldbrände und die tiefe Wirtschaftskrise als solche Anzeichen interpretiert werden. In der javanischen Geschichte wurden häufig nach Ereignissen wie Dürren oder anderen Naturkatastrophen die Herrscher abgesetzt, wenn sie nicht aus dem beschriebenen Verständnis heraus schon selbst die Macht abgaben. Vgl. Anderson, The Idea of Power in Javanese Culture, S. 1 ff.; Magnis-Suseno, Neue Schwingen für Garuda, S. 155 ff.; ders., Perspektiven Indonesischer Demokratie, S. 15; Lange, Verwaltungsstruktur und Verwaltungsrecht in der Republik Indonesien, S. 12 ff.; Fenner/Dürste, Indonesien, S. 71 f.;

500 Dies äußerte er in einem vielbeachteten Interview der führenden Politikzeitschrift TEMPO INTERAKTIF (vergleichbar mit dem deutschen Spiegel) vom 17. September 1997.

position wurde. Auch die inoffizielle Führerin der PDI Megawati Sukarnoputri, Tochter des Ex-Präsidenten Sukarno, verkündete am 10. Januar 1998 ihre Bereitschaft zur Präsidentschaftskandidatur.

Auf Grund der bis 1998 zwar schwankenden, so doch noch immer bestehenden Machtbasis, wurde Suharto am 10. März 1998 erneut vom Volkskongress (MPR) als Präsident für fünf weitere Jahre gewählt.⁵⁰¹ Suharto war nun bereits 32 Jahre an der Macht und hatte erfolgreich verkrustete Strukturen und Seilschaften der Korruption, Kollusion und des Nepotismus geschaffen, die eventuelle Nachfolger nur mühsam würden aufbrechen können. Der Machtwechsel schien nur durch eine parteiübergreifende Koalition aller oppositionellen Kräfte möglich. Dafür bedurfte es neben der *muhammadiyah* und der PDI der dritten wichtigen oppositionellen Kraft, der *nahdlatul ulama*. In dieser waren die eher traditionalistischen Muslime mit starker Verankerung in ländlichen Gebieten und kleineren Städten (Ost-) Javas organisiert. Abdurrahman Wahid, der charismatische Führer der *nahdlatul ulama* und von ihren Anhängern „Gus Dur“⁵⁰² genannt, musste folglich in ein Bündnis von Megawati und Amien Rais mit einbezogen werden.

Zunächst gingen aber wieder die Studenten auf die Straße. Bis Ende April 1998 weiteten sich die Proteste landesweit soweit aus, dass Beobachter von den größten und gewaltsamsten Studentenpotesten der indonesischen Geschichte sprachen.⁵⁰³ Von Angehörigen anderer Gesellschaftsschichten wurde die Protestbewegung allerdings kaum unterstützt.⁵⁰⁴ Als die Regierung Suhartos auf Grund der Auflagen des IWF zur Beseitigung der wirtschaftlichen Krise die Elektrizitäts- und Treibstoffpreise zum Teil drastisch um bis zu 70% erhöhte,⁵⁰⁵ beteiligten sich auch weitere Teile der Bevölkerung an den Protesten. Eine weitere Eskalation bedeutete der Einsatz scharfer Munition durch militärische Sicherheitskräfte an der Trisakti-Universität und der

501 Bourchier, in: The last days of President Suharto, S. 9.

502 *Gus dur* bedeutet soviel wie „großer, geistlicher Bruder“. Als Ergänzung zur NU siehe auch Ramage, Politics in Indonesia, S. 45 ff. („Abdurrahman Wahid and *nahdlatul ulama*“).

503 Ufen, Grundzüge der politischen Entwicklung in Indonesien von 1997 bis 2000, Teil 1, SOAa 2000, S. 322 (330 ff.).

504 Ufen, Grundzüge der politischen Entwicklung in Indonesien von 1997 bis 2000, Teil 1, SOAa 2000, S. 322 (329 f.).

505 Siehe auch Fn. 497. So musste der Bankensektor vor allem im Aufsichtsbereich reformiert, Exportsteuern sowie Importtarife gesenkt bzw. abgeschafft, generell die eigenen Märkte gegenüber Exporten geöffnet, Handelsmonopole gesprengt und Staatsunternehmen konsolidiert bzw. privatisiert werden. Im Rahmen des letzten Punktes mussten vor allem die zum Teil grotesken Subventionen auf die von den eigenen Staatsunternehmen erwirtschafteten Produkte entfallen.

daraus resultierende Tod von vier Studenten am 12. Mai 1998. Der Höhepunkt der Proteste war dann die studentische Besetzung des Volkskongresses in Jakarta zum Andenken der getöteten Studenten der Trisakti-Universität am 18. Mai 1998,⁵⁰⁶ gefolgt von weiteren Massendemonstrationen im gesamten Land, nun unter Beteiligung aller gesellschaftlichen Kräfte.

Als eine der wichtigsten Stützen Suhartos, hielt sich die Armee während der gesamten Demonstrationen noch zurück.⁵⁰⁷ Die Streitkräfte waren auf Grund der fortschreitenden Verjüngung und des daraus folgendem Nachlassen des *bapakismus*⁵⁰⁸ in zwei Lager gespalten. Ein Teil der Armee war weiter Suharto treu ergeben und wäre zur Stützung des Präsidenten wohl mit Waffengewalt gegen das eigene Volk vorgegangen.⁵⁰⁹ Dieser Gruppe stand die Mehrheit der Streitkräfte unter ihrem Oberbefehlshaber General Wiranto gegenüber, der Suharto nicht mehr stützte und keinesfalls zu Gunsten des langjährigen Herrschers gewaltsam gegen das eigene Volk vorgehen wollte.⁵¹⁰ Gegen die am 20. Mai in Jakarta gegen die Studenten und Demonstranten aufmarschierenden präsidententreuen Eliteeinheiten⁵¹¹ konnte sich General Wiranto durchsetzen. Die Eliteeinheiten lenkten auf Grund Wirantos Einwirken ein und zogen aus Jakarta überwiegend friedlich ab. Damit stand fest, dass das Militär dem Rücktritt Suhartos nicht mehr im Weg stehen würde. Am Abend des 20. Mai 1998 versicherte der Oberkommandierende der Streitkräfte, General Wiranto, Suharto persönlich, dass Suharto keine weitere Unterstützung durch die Streitkräfte zu erwarten hatte.⁵¹² Am selben

506 Vgl. zu den gesamten Vorgängen der Studentenproteste Aspinall, *The Indonesian student uprising of 1998* sowie Richburg, in: *The last days of President Suharto*, S. 45 ff., van Klinken, in: *The last days of President Suharto*, S. 50 ff. und Berfield/Loveheard, in: *The last days of President Suharto*, S. 53 ff..

507 Liddle, *Indonesia's unexpected failure of Leadership*, S. 16 (22).

508 Unbedingte Loyalität innerhalb des Militärs gegenüber der Führer- als auch Gefolgschaft, siehe vorheriges Kapitel 1.8.

509 Anführer dieses Flügels der Streitkräfte war der Schwiegersohn Suhartos Prabowo, Befehlshaber der Elitetruppen des Heeres (*kopassus*, abgeleitet von *Komando pasukan khusus*).

510 Mietzner, *From Soeharto to Habibie: The Indonesian Armed Forces and Political Islam during the transition*, S. 65 (76, 79).

511 Am 20. Mai fuhren, von Prabowo befehligt, Panzereinheiten der *kopassus*-Eliteeinheit an zentralen Plätzen in Jakarta auf.

512 Dabei hatte Wiranto schon mit Vizepräsident Habibie verhandelt, dass bei einem Sturz Suhartos und darauffolgender Präsidentschaft Habibies Wiranto neben dem Militärischen Oberkommando auch die Position des Verteidigungsministers übernehmen würde. Vgl. Richburg, in: *The last days of President Suharto*, S. 75 (80).

Tag scheiterte Suhartos letzter politische Versuch, sich mit einem „Reformkabinett“ an der Macht zu halten. Ihm verweigerten jedoch die eigenen GOLKAR-Mitglieder die dafür notwendige Gefolgschaft, worauf er am 21. Mai 1998 in einer kurzen Fernsehansprache seinen Rücktritt bekannt gab.⁵¹³

1.9 1998: Eine neue Ära beginnt

Die Darstellung der am 21. Mai 1998 beginnenden neue Ära Indonesiens wird in die drei Suharto folgenden Präsidentschaften untergliedert.

1.9.1 Habibies Präsidentschaft

Noch am 21. Mai 1998 wurde Bacharuddin Yussuf Habibie vom Volkskongress (MPR) zum dritten indonesischen Präsidenten ernannt.⁵¹⁴ Schon am 22. Mai gab dieser sein neues Kabinett bekannt, in das viele Mitglieder der alten Regierung Suharto übernommen wurden.⁵¹⁵ So wie viele dieser ehemaligen Kabinettsmitglieder galt Habibie, der seinen Aufstieg fast ausschließlich Suharto und dessen Vertrauen in die sogenannten „Technokraten“ zu verdanken hatte,⁵¹⁶ als Suharto-Zögling. Als Teil des alten Regimes und des Systems von KKN⁵¹⁷, wurden den „Suharto-Zöglingen“ weder innovative Reformen noch eine lückenlose Aufklärung der Verbrechen und Seilschaften der *orde baru* erwartet. Beides wurde sowohl von der nationalen Opposition als auch der internationalen Gemeinschaft in Form des IWF und anderer Gläubiger gefordert. Für schnelle Erfolge sowohl im Wirtschaftsbereich als auch im Demokratisierungsprozess galt die Aufklärung der alten Verbrechen als unumgänglich. Somit umfasste Habibies Reformagenda neben den angestregten Verfahren gegen Suharto wirtschaftliche Reformen, Reformen der Streitkräftestruktur sowie die Förderung von Menschenrechten und weitreichende Dezentalisierungsmaßnahmen. Während er bei den ökonomischen

513 Lindsey, Indonesia, Reinventing a Legal System, S. 515.

514 Ufen, Grundzüge der politischen Entwicklung in Indonesien von 1997 bis 2000, Teil 2, SOAa 2000, S. 444.

515 Von den ehemals 36 Kabinettsmitgliedern vom März 1998 wurden von Habibie am 22. Mai 20 mit übernommen.

516 Habibie war an der Technischen Universität Aachen promovierter Maschinenbau-Ingenieur und arbeitete über Jahrzehnte in Deutschland im oberen und obersten Management u.a. als Vorstandsmitglied der Flugzeugbranche Dorniers, Hill, The last days of President Suharto, S. 124.

517 Siehe Fn. 490.

Reformen insgesamt blass blieb,⁵¹⁸ erreichte er im Demokratisierungsprozess einige Erfolge:

- Am 25. Mai verkündete er, neue Wahlen zum Abgeordnetenhaus und damit auch zum Volkkongress so schnell als möglich abzuhalten.
- Am 26. Mai erklärte Innenminister Hamid, dass neue politische Parteien gegründet werden dürften.⁵¹⁹
- Die Regierung ließ politische Gefangene frei.
- Grundrechte wie Meinungs-, Presse- und Versammlungsfreiheit wurden grundsätzlich wieder anerkannt.⁵²⁰
- Der Volkkongress einigte sich im November 1998 auf erste Verfassungsreformen: Die Notstandsrechte des Präsidenten wurden aufgehoben, die Präsidentschaft wurde auf maximal eine Wiederwahl beschränkt und die besondere politische Rolle des Militärs, die sogenannte „*dwinfungs*-Doktrin“⁵²¹, wurde offiziell aufgegeben.⁵²²

518 Wirtschaftsanalysten sprachen über das Jahr 1999 als ein Jahr der verzögerten Reformen, was keinesfalls die Quantität der Reformen, so aber doch die Qualität betraf. Simantjuntak, *The Indonesian Economy in 1999: Another Year of Delayed Reform*, S. 72 f.; Manning/van Diermen, *Recent Developments and Social Aspects of Reformasi and Crisis*, S. 4.

519 Daraufhin wurden zwischen Ende Mai 1998 und Juni 1999 über 100 Parteien gegründet, von denen zu den Wahlen im Juni 1999 durch ein unabhängiges Gremium 48 zugelassen wurden, Ufen, *Grundzüge der politischen Entwicklung in Indonesien von 1997 bis 2000*, SOAa 2000, Teil 2, S. 444 (455).

520 So werden schon kurz nach dem Sturz Suhartos im Juni 1998 die jahre- bzw. jahrzehntelang verschwiegenen Skandale neue aufgerollt. Es erscheinen Berichte über die Massaker 1965/66 der Kommunistenjagd (siehe Teil 2, 1.7.), den Malari-Unruhen anlässlich des Besuches des japanischen Premiers Tanaka 1974 und viele weitere, die die Rolle des Militärs kritisch beleuchten und so zum Teil das brutale Vorgehen des Militärs unter Vergewaltigung der Menschenrechte hervorheben.

521 Siehe Teil 2, 1.8.3.

522 Im Rahmen der „Entpolitisierung“ des Militärs war besonders wichtig, das bisherige *kekaryaan*-System aufzugeben, d.h. politische Ämter von Militärangehörigen ausüben zu lassen. Bis zum April 1999 mussten sich Militärs in politischen Ämtern entscheiden, ob sie das Amt aufgaben und ins Militär zurückkehrten, oder das Amt gegen die Militärzugehörigkeit tauschten. Von dieser Regelung waren allein 10 der 27 Gouverneure der Provinzen und 128 der 306 *bupati* als verwaltungsrechtliche Spitze der Untergliederungen der Provinzen betroffen. Zu der problematischen Stellung des Militärs nach dem Sturz Suhartos, siehe auch Fenner/Drüste, *Ein Land wird neu erfunden, Indonesiens Weg in die Demokratie*, S. 27 ff.. Zu dem verwaltungsrechtli-

- Am 28. Januar 1999 verabschiedete das Abgeordnetenhaus (DPR⁵²³) auf Vorlage der Regierung Habibies neue Parteien- und Wahlgesetze.⁵²⁴

Einer der wichtigsten Forderungen des Transformationsprozesses kam Habibie allerdings nicht nach. Suharto und seine Verbündeten wurden unter Habibies Regierung nicht zur Rechenschaft gezogen.⁵²⁵

In vielen Bereichen des Inselarchipels eskalierte trotz der ersten Reformbemühungen die Gewalt, deren Antrieb neben ethnisch-religiös begründeten Konflikten⁵²⁶ vor allem der Unabhängigkeitswille einzelner Provinzen war.

chen Aufbau der Gebietskörperschaften siehe Teil 2, 3.2.2.1, zu den verfassungsrechtlichen Änderungen siehe auch Teil 2, 3.2.2.5.

523 *Dewan perwakilan rakyat.*

524 Bouchier, Habibie's Interregnum: Reformasi, Elections, Regionalism and the Struggle For Power, S. 16 f.. Wichtigste Neuerung der Gesetze betraf die Anzahl der Sitze der ABRI in den Abgeordnetenhäusern bzw. dem Volkskongress. Statt 75 sollten die Streitkräfte nur noch über 38 Sitze im Abgeordnetenhaus (DPR) und Volkskongress (MPR) verfügen. Die Wahlgesetze regelten zudem auch die Zusammensetzung und Wahl der regionalen Abgeordneten Häuser der Provinzen und Distrikte. Dort sollte ABRI über jeweils 10% der Sitze verfügen.

525 Habibie ernannte den Suharto nahestehenden Militär Andi Ghalib zum obersten Richter und vereinbarte mit diesem, die Untersuchung im Fall Suhartos nur schleppe fortzuführen. Viele behaupten, dieser Andi Ghalib sei „durch und durch korrupt“, vgl. Ufen, Grundzüge der politischen Entwicklung in Indonesien von 1997 bis 2000, Teil 2, SOAa 2000, S. 444 (445). So wurde unter der Präsidentschaft Habibies Suharto nur einmal für über drei Stunden zu seinem privaten Vermögen verhört. Suharto wies aber alle Korruptionsvorwürfe zurück, so dass sein Clan trotz der erdrückenden Beweislast weiter unbehelligt in Jakarta bleiben konnte.

526 Ethnische Auseinandersetzungen gab es über all dort, wo Suharto mit seinem Umsiedlungsprogramm einzelne Völkergruppen wie auf dem Schachbrett verschoben hatte. So wurden von den von überfüllten Inseln Java und Madura Millionen der dort Einheimischen auf nur sehr schwach besiedelten Außeninseln umgesiedelt. Neben dem Problem der Überbevölkerung sollte gleichzeitig die indonesische Bevölkerung vermischt werden, so dass eine einheitliche „indonesische“ Identität entstünde und die regionalen Identitäten verdrängt werden. Ergebnis waren aber enorme Spannungen zwischen den künstlich nebeneinander gesetzten Kulturen der Einheimischen und staatlich Zugesiedelten. Auf Kalimantan kam es dadurch zu Spannungen zwischen den einheimischen Dayaks und den angesiedelten Maduresen. Letztere wurden im Februar 2001 von den einheimischen Dayaks zu Hunderten umgebracht und zu Zehntausenden vertrieben. Auch auf den Molukken kam es zu solch blutigen Auseinandersetzungen. Allein Seit Anfang 1998 bis Juli 2000 kamen bei den ethnisch-religiös begründeten Auseinandersetzungen zwischen den einheimischen Christen und den überwiegend aus Java und Madura zugewanderten Moslems Tausende um

Letzterer trat nun nach dem Zusammenbruch des alten Regimes mit seinen autoritär restriktiven Maßnahmen offen zu Tage. Vor allem die lange Zeit vom Militär brutal unterdrückten Unabhängigkeitsbewegungen Acehs⁵²⁷ und Ost-Timors⁵²⁸ nahmen seit Ende 1998 ihre militärischen Aktionen wieder auf.

Ost-Timors Unabhängigkeitsbewegung besaß gegenüber allen anderen nach Unabhängigkeit strebenden Provinzen eine historisch begründete Sonderrolle.⁵²⁹ Nach dem Dili-Massaker von 1991 wurde auch von der internationalen Gemeinschaft erwartet, die völkerrechtswidrige Annexion der ehemals portugiesischen Kolonie wieder rückgängig zu machen. Somit bestand kein Grund, Ost-Timor die Unabhängigkeit zu verwehren. Trotzdem bestand die Mehrheit der politischen Repräsentanten weiter auf der Eingliederung Ost-Timors in das indonesische Inselreich. Es wurde befürchtet, dass die Unabhängigkeit Ost-Timors der Anfang weiterer Unabhängigkeitsbestrebungen wäre und somit den Anfang des Auseinanderfallens Indonesiens bedeuten würde. Der Ausgleich der widerstreitenden Interessen sollte somit zum Prüfstein für die neue Regierung Habibie werden.⁵³⁰

Zunächst stellte Habibie Ost-Timor Ende 1998 einen Sonderstatus in Aussicht, der von der Unabhängigkeitsbewegung aber wegen seiner Unzulänglichkeit abgelehnt wurde. Völlig überraschend schlug Habibie Ende Januar 1999 entgegen allen innenpolitisch geäußerten Bedenken Ost-Timor ein Referendum vor, in dem die Bevölkerung der Halbinsel zwischen Unabhängigkeit und dem Verbleib in der indonesischen Nation entscheiden konnte.⁵³¹ Das Referendum wurde auf den 30. August 1999 terminiert und unter die Organisation der Vereinten Nationen gestellt.⁵³² Bei einer Beteiligung von 98% der Wahlberechtigten führte die Entscheidung zu einem mit 78% deut-

und Hunderttausende wurden zu Flüchtlingen. Zur sogenannten „Molukkenkrise“ siehe den Aufsatz der International Crisis Group (ICG) „Indonesia's Maluku Crisis: The Issues“ vom 19. Juli 2000 unter <http://www.crisisweb.org/projects/showreport.cfm?reportid=113>, abgerufen am 12. Oktober 2001.

527 Militant durch die GAM, *Gerakan aceh merdeka* = Bewegung freies Aceh, vertreten.

528 Fretelin, *Frente Revolucionária do Timor Leste Independente* = Revolutionäre Front für ein Unabhängiges Ost-Timor.

529 Siehe Teil 2, 1.8.2.

530 Dunn, in: *The last days of President Suharto*, S. 149 (150).

531 Bis heute bleibt fraglich, was Habibie zu der Entscheidung für das Referendum gedrängt haben mag, das mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit die Unabhängigkeit Ost-Timors bedeuten würde.

532 Vgl. Machetzki, *Ost-Timor: Im Banne der Ungewissheit*, SOAa 2000, S. 60 ff.; Lowry, *East-Timor: An Overview of Political Developments*, S. 91 ff..

lichem Votum der Bevölkerung für die Unabhängigkeit.⁵³³ Am 19. Oktober 1999 erkannte das indonesische Abgeordnetenhaus das Resultat des Referendums an.⁵³⁴ Innenpolitisch ist die Entscheidung Habibies zu Gunsten des Referendums bis heute stark umstritten. Viele sahen und sehen darin eine Art Signal „des Möglichen“ an alle weiteren um Unabhängigkeit strebenden und kämpfenden Provinzen. So könne nach Meinung der Nationalisten die Unabhängigkeit Ost-Timors der Anfang eines Auflösungsprozesses des gesamten Inselstaates sein, was nach dem Verständnis der Nationalisten mit Chaos und Armut gleichgesetzt wird. Dabei bleibt unberücksichtigt, dass Ost-Timor weder Teil des niederländischen Kolonialreiches, noch für die wirtschaftliche Entwicklung des gesamten Archipels von Bedeutung war. Das Festhalten an dem Einigkeitsgedanken selbst in einem Fall, in dem die Einheit weder historisch-politisch noch wirtschaftlich begründet werden kann, verdeutlicht einmal mehr den mystischen Charakter der beschworenen Einheit Indonesiens. Dies gilt es grundsätzlich bei der noch folgenden Auslegung aller Normen bezüglich der Staatsstruktur Indonesiens zu berücksichtigen.

Die angekündigten Wahlen zum Abgeordnetenhaus (DPR) fanden im Juni 1999 unter großer öffentlicher Anteilnahme und neutralem Verhalten des Militärs statt. Wahlsieger wurde die Demokratische Partei PDI-P mit 33,8% der Stimmen und 153 von 500 Sitzen im DPR. Die PDI-P hatte sich 1995/1996 wegen interner Streitigkeiten von der PDI abgespalten. Die für Habibie stehende GOLKAR errang 22,5% und 120 Sitze und die größte is-

533 In der Folge des Referendums kam es in Ost-Timor aber zu massiven Ausschreitungen proindonesischer Milizen gegenüber der einheimischen Bevölkerung. Zu diesen Milizen gehörten Organisationen wie *aitarak* („Dorn“), *besi merah putih* („Rot-weißes Eisen“), *halilintar* („Donner“), *laskar merah putih* („Rot-weiße Miliz“) und *mahidi* (*mati atau hidup untuk integrasi* = „Tod oder Leben für die Integration“). Mehr als 1000 Tote wurden gezählt und mehrere Hunderttausend Menschen flüchteten nach Westtimor. Durch die offensichtliche Unfähigkeit bzw. Unwilligkeit des indonesischen Militärs, die Kooperation mit den Milizen einzustellen bzw. deren Treiben zu unterbinden, wurden Rufe nach einer Friedenstruppe der Vereinten Nationen lauter. Nach massiven internationalem Druck akzeptierte Indonesien dann das Einschreiten internationaler Truppen der Vereinten Nationen, welche Ende September 1999 unter Federführung Australiens die Kontrolle über Ost-Timor übernahmen. Siehe zu den gesamten Geschehnissen und der Stationierung der Truppen der Vereinten Nationen (INTERFET) unter <http://www.un.org/peace/etimor/UntaetB.htm>, abgerufen am 05. April 2001.

534 So steht Ost-Timor aber bis zum 20. Mai 2002 noch unter Verwaltung der Vereinten Nationen, siehe „Ost-Timor soll am 20. Mai unabhängig werden“, SZ vom 02.11.2001 (Nr. 252), S. 10.

lamische Partei PPP sicherte sich 10,7% der Stimmen sowie 58 Sitze.⁵³⁵ In den Monaten nach der Wahl fanden intensive Verhandlungen über eine Koalitionsbildung zur Präsidentenwahl durch den Volkskongress (MPR) Ende 1999 statt. Trotz des eindeutigen Sieges der PDI-P konnte keine tragfähige Mehrheit für deren Führerin Megawati Sukarnoputri als Präsidentin gefunden werden. Vielmehr gelang es Abdurrahman Wahid, die islamischen Parteien unter seiner Führerschaft zu vereinen und mit GOLKAR, die auf Grund interner Flügelkämpfe keinen eigenen Präsidentschaftskandidaten präsentierten,⁵³⁶ eine Mehrheit zu bilden. Obwohl die Partei Wahids selbst über nur gut 10% der Stimmen verfügte, wurde Wahid daraufhin vom Volkskongress (MPR) am 20. Oktober 1999 zum vierten Präsidenten Indonesiens gewählt.⁵³⁷

1.9.2 Wahids Präsidentschaft

Gleich nach der Bekanntgabe der Wahl Wahids kam es noch am 20. Oktober 1999 zu gewaltsamen Unruhen enttäuschter Megawati-Anhänger in Java und auf Bali⁵³⁸. Um dauerhafte Unruhen der PDI-P-Anhänger und eine Opposition der stärksten Partei im Abgeordnetenhaus zu vermeiden, konnte Wahid Megawati für das Amt der Vizepräsidentin gewinnen und entschärfte so den Konflikt.⁵³⁹ Durch Einbindung weiterer politischer Kräfte in seine

535 Die gesamten Ergebnisse auch der kleineren Parteien und Übersichten zu den Wahlen von Juni 1999 bei Ufen, Grundzüge der politischen Entwicklung in Indonesien von 1997 bis 2000, Teil 2, SOAa 2000, S. 444 (456) und Bouchier, Habibie's Interregnum: Reformasi, Elections, Regionalism and the Struggle For Power, S. 19-23.

536 Die Wiederwahl Habibies hätte mit großer Wahrscheinlichkeit zu langanhaltenden schweren Unruhen im Volk geführt, was GOLKAR auch selbst sah. In den letzten zwei Wochen seiner Amtszeit schwächten zudem zwei weitere Ereignisse die Position des Interimpräsidenten noch weiter: Der Bank Bali-Skandal und das Verhalten einzelner Militärs in Ost-Timor, für das er als Präsident die Verantwortung übernehmen musste. Auf eine Kandidatur Habibies wurde somit seitens GOLKAR verzichtet. Anschließend konnte die Partei sich auf keinen anderen Kandidaten festlegen.

537 Wahid setzte sich mit 373 zu 313 Stimmen gegenüber Megawati durch, Ufen, Grundzüge der politischen Entwicklung in Indonesien von 1997 bis 2000, Teil 3, SOAa 2000, S. 543 (545).

538 Bali ist mit knapp 80% eine Hochburg der PDI-P. Dies kann vor allem darauf zurückgeführt werden, dass dort kaum Muslime leben und Megawatis Großmutter, Sukarnos Mutter eine Balinesin war, deren Nachfahren als „eine der ihren“ anerkannt wird.

539 Das Wahlergebnis im Volkskongress (MPR) zum Vizepräsidenten: Megawati 396 Stimmen, Gegenkandidat der PPP Hamzah Haz 284 Stimmen. Die weiteren Gegen-

Regierung der „nationalen Einheit“, gelang es Wahid, alle wichtigen Strömungen unter seine Kontrolle zu bringen. Wahid, der als Führer der größten Moslemorganisation des Landes *nahdlatul ulama* die islamische Lehre persönlich sehr flexibel auslegt und bis heute als liberaler Demokrat und pragmatischer Machtpolitiker gilt, setzte nach der Regierungsbildung folgende Punkte auf die Agenda seiner Reformpolitik

- Die Beziehung zwischen Zentralregierung und Provinzen sollte neu organisiert werden. Dabei mussten neben den mit den secessionistischen Bewegungen in Aceh und Westirian, das nach dem Sturz Suhartos in Papua umbenannt wurde, zu findenden Kompromissen auch Forderungen der Provinzen befriedigt werden, die im Rahmen der indonesischen Nation mehr Autonomie und finanzielle Eigenständigkeit forderten. Keinesfalls sollte aber ein „föderales“ System installiert werden, das nach Meinung der Regierung das Land über den Verlust Ost-Timors hinaus noch näher an ein drohendes Auseinanderbrechen bringen würde.
- Die gewaltsamen ethnisch-religiös bedingten Konflikte auf den Molukken sollten schnellst möglich befriedet werden.⁵⁴⁰
- Das Militär, d.h. vor allem das Herr, sollte sukzessiv entmachtet und aus der Politik zurück gedrängt werden. Zu beachten waren dabei die reaktionären Kräfte der Streitkräfte, die bei überstürzten Reformen zu Lasten des Militärs gegebenenfalls putschen könnten.⁵⁴¹ Teil dieser Entmachtung war die Trennung von Polizei und Militär und die Festlegung des Endes der militärischen Repräsentation im Abgeordnetenhaus (DPR) und Volkskongress (MPR) auf 2009. Das Militär soll nur noch für die militärische Landesverteidigung und

kandidaten Wiranto (Befehlshaber der Streitkräfte und von verschiedenen kleineren Fraktionen nominiert) sowie Akbar Tanjung (von GOLKAR nominiert) zogen Minuten vor der Abstimmung ihre Kandidatur zurück.

540 Nähere Informationen zu den Auseinandersetzungen auf den Molukken in dem umfangreichen Ausatz „Indonesia's Maluku Crisis: The Issues“ vom 19. Juli 2000 unter <http://www.crisisweb.org/projects/showreport.cfm?reportid=113>, abgerufen am 12. Oktober 2001.

541 So verbreiteten sich gleich zu Beginn des Jahres 2000 Gerüchte über einen Staatsstreich des Militärs in Jakarta. Als Anführer wurde der Oberbefehlshaber der Streitkräfte General Wiranto genannt, der daraufhin Anfang Februar vom Präsidenten suspendiert wurde. Weiterhin wurden bei den nachfolgenden Säuberungen viele Wirantoanhänger ihrer Posten enthoben.

die Polizei für die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung zuständig sein.⁵⁴²

- Große Teile der Bevölkerung erwarteten nach der verschleppten Aufklärung der Verbrechen des Suhartoregimes nun bedingungslose Verfahren gegen die alten Kader. Die Schuldigen sollten endlich verurteilt werden.
- Neben der Dezentralisierung wurden die wirtschaftlichen Reformen als dringlichste Aufgabe angesehen. Diese umfassten Restrukturierungen des Unternehmens- und Bankensektors, eine restriktive Haushaltspolitik sowie Korruptionsbekämpfung, Deregulierung und Verbesserung des Investitionsklimas.

Zu Anfang konnten auch erste Erfolge errungen werden:

- Für den Ausgleich zwischen Zentralregierung und Provinzen wurden die Gesetze Nr. 22 und 25 (1999) verabschiedeten.⁵⁴³ Die Aufstände konnten damit zwar nicht befriedet werden, doch bringen diese Gesetze die Hoffnung auf eine mittelfristige Lösung des Konflikts durch den Aufbau neuer dezentraler Strukturen.
- Die Entmachtung des Militärs schritt voran, ohne dass neben der Wiranto-Affäre im Rahmen der Ost-Timor Problematik tatsächlich die Gefahr eines Putsches bestanden hätte.⁵⁴⁴
- Suharto, Teile seiner Familie und auch ehemalige Magnaten⁵⁴⁵ wurden endlich vor Gericht gestellt. Der angestrenzte Korruptionsprozess gegen den Expräsidenten selbst wurde jedoch immer wieder

542 Festgelegt in den Dekreten VI (2000) und VII (2000) des Volkskongresses (MPR). Informativ auch der Aufsatz „National Police Reform“ vom 20. Februar 2001 unter <http://www.crisisweb.org/projects/showreport.cfm?reportid=239>, abgerufen am 12. Juli 2001.

543 Sie wurden allerdings erst im Februar 2001 implementiert. Siehe auch Teil 2, 3.2.1.

544 Siehe zu der gesamten Problematik der Streitkräftestrukturreformen und der Wiranto-Affäre den sehr informativen Aufsatz „*Keeping the Military under Control*“ vom 05. September 2000 unter <http://www.crisisweb.org/projects/showreport.cfm?reportid=54>, abgerufen am 15. Juli 2001.

545 *Magnat* = spätlat. *magnatus* >Oberhaupt<, zu lat. *magnus* >groß<, allgemein: Inhaber (branchenbeherrschender) wirtschaftlicher Macht.

mit Gutachten über seine Gesundheit unterbrochen, die Suhartos Verhandlungsunfähigkeit attestierten.⁵⁴⁶

Nur wirtschaftliche Erfolge stellten sich wegen des allgemein in Asien als Folge der großen Wirtschaftskrise von 1997 schwierigen Wirtschaftsklimas und des immer noch ineffektiven Kampfes gegen die Korruption nicht ein. Durch die ungelösten wirtschaftlichen Probleme wuchs mit der fortschreitenden Verarmung der Bevölkerung deren Unmut über die neue Regierung Wahid. Dazu gesellte sich der immer stärker hervortretende autokratische Regierungsstil Wahids, der die Zusammenarbeit unter den divergierenden Strömungen in seiner Regierung der „nationalen Einheit“ weiter erschwerte.⁵⁴⁷ Der neue Präsident sah sich somit immer härterer inhaltlicher Kritik ausgesetzt, als im Februar 2001 nun auch die bislang von allen geachtete integere Persönlichkeit Wahids angegriffen wurde. Der Präsident soll in zwei Finanzskandale verwickelt sein, in der Wahid zu Gunsten des Staates anderweitig bestimmte Spenden veruntreut haben soll.⁵⁴⁸ Auf Grund der Finanzskandale wurde auch im Kontext der Kritik an der Unfähigkeit der Regierung, die wirtschaftlichen und autonomierechtlichen Probleme zu lösen vom Abgeordnetenhaus (DPR) ein Amtsenthebungsverfahren angestrengt, dem sich der Präsident vehement widersetzte.⁵⁴⁹ Trotz der verfassungsrecht-

546 „Den Ex-Diktator Indonesiens erwartet kein kurzer Prozess“, SZ vom 01.09.2000 (Nr. 201), S. 13; „18 Monate Haft für Sohn Suhartos“, SZ vom 28.09.2000 (Nr. 224), S. 10; „Suharto-Prozess eingestellt, Indonesiens Ex-Diktator für verhandlungsunfähig erklärt“, SZ vom 29.09.2000 (Nr. 225), S. 9; „Suharto nach Operation in kritischem Zustand“ SZ vom 13./14.06.2001 (Nr. 134), S. 8. Bob Hasan dagegen ist rechtskräftig zu einer langjährigen Freiheitsstrafe verurteilt worden.

547 So kam es des häufigeren vor, dass er in seinem Kabinett die Minister willkürlich austauschte und in der Auseinandersetzung mit dem Abgeordnetenhaus (DPR) und auch Volkskongress (MPR) die Volksvertretungen als „Kindergarten“ bezeichnete. Ufen, Grundzüge der politischen Entwicklung in Indonesien von 1997 bis 2000, Teil 1, SOAa 2001, S. 81.

548 Einmal soll es sich um eine Spende des Sultans von Brunei („*Bruneigate*“) in Höhe von umgerechnet über zwei Millionen Mark handeln. Die Spende war ursprünglich für die moslemischen Glaubensbrüder der Provinz Aceh bestimmt, wurde aber durch Gus Dur wohl direkt der Staatskasse zugeführt. Der zweite Vorwurf umfasst die Veruntreuung von umgerechnet 8,3 Millionen DM der nationalen Lebensmittelbehörde („*Buloggate*“), für die Präsident Wahid aufsichtsrechtlich verantwortlich war. Für beide Vorwürfe ist aber nicht nachweisbar, dass der Präsident sich selbst bereichert haben soll. Siehe auch FAZ vom 02. Februar 2001, S. 4 und FAZ vom 13. Februar 2001, S. 8.

549 Wahid: „*I will not resign. My duty is to maintain Indonesia's territorial integrity,*“ *he said, adding that regions such as Aceh, Riau, the Maluku, Irian Jaya and Madura*

lichen Bedenken⁵⁵⁰ führte das Amtsenthebungsverfahren aber am 23. Juli 2001 zum Erfolg. Der Volkskongress (MPR) verabschiedete in einer Sondersitzung am 23. Juli 2001 einen Erlass, der die Absetzung Wahids und gleichzeitige Ernennung der Vizepräsidentin Megawati-Sukarnoputris zur neuen Präsidentin der Republik beinhaltete.⁵⁵¹

1.9.3 Megawatis Präsidentschaft

Unter der neuen Präsidentin wurden zunächst verstärkt wirtschaftliche Reformen betrieben, Programme zur Korruptionsbekämpfung verabschiedet und eine weitergehende Verfassungsreform vorbereitet.⁵⁵² Ob und inwieweit das Staatsstrukturmodell der Republik unter der neuen Präsidentin Gegenstand weiterer Reformen sein wird, ist bislang nicht abzusehen. Megawati ist eine starke Befürworterin der nationalen Einheit und ausgesprochene Geg-

would proclaim their independence if he was ousted.“, The Jakarta Post, „*Abdurrahman says he won't resign*“, <http://www.thejakartapost.com>, abgerufen am 12. März 2001. Wahid drohte sogar mehrfach, den Ausnahmezustand auszurufen, um dann sowohl das Abgeordnetenhaus (DPR) und damit den Volkskongress (MPR) aufzulösen.

550 Verfassungsrechtlich war das vom Abgeordnetenhaus (DPR) angestrebte Impeachment-Verfahren äußerst umstritten. Es basiert auf einem MPR-Dekret aus dem Jahre 1978 und sieht einen Verfassungsverstoß des Präsidenten als Voraussetzung einer Absetzung durch den Volkskongress (MPR) an. Anlass für das Verfahren waren die Finanzaffären *Bruneigate* und *Buloggate*. Die persönliche Bereicherung Wahids konnte im Rahmen der Finanzaffären zwar nicht nachgewiesen werden, aber es sollten auf Grund der auch in den eigenen Reihen immer stärker werdenden Kritik an Wahid andere Wege gefunden werden, um das Impeachment-Verfahren zu begründen. Die wohl eklatanten wirtschaftspolitischen Fehler und der autokratische Umgang mit der gesamten politischen Landschaft sollen gegen die im Verfassungsrang stehenden Leitlinien (GBHN, *garis-garis besar haluan negara*) verstoßen, die vom Volkskongress (MPR) alle fünf Jahre zu Beginn einer Amtsperiode des Präsidenten aufgestellt werden. Durch den Verstoß gegen diese Leitlinien, die nach indonesischen Rechtsexperten Verfassungsrang haben, lag somit auch der für die Begründung notwendige „Verfassungsverstoß“ für die (politisch gewollte) Amtsenthebung vor.

551 The Jakarta Post, „*The making of a president*“, <http://www.thejakartapost.com>, abgerufen am 25. Juli 2001. Neuer Vizepräsident wurde das ehemalige Mitglied der Regierung Wahid Hamzah Haz, Sprecher der muslimischen Mehrheitspartei (PPP), vgl. The Jakarta Post, „*Hamzah Haz elected Indonesia's ninth vice president*“, <http://www.thejakartapost.com>, abgerufen am 27. Juli 2001.

552 Vgl. The Jakarta Post „*Dialog on amendment of Constitution urged*“, <http://www.thejakartapost.com>, abgerufen am 06. September 2001. Inhaltlich werden Themen wie Direktwahl des Präsidenten, eine zweite regional besetzte Kammer und eine Verfassungsgerichtsbarkeit diskutiert.

nerin des damals für Ost-Timor abgehaltenen Referendums. Wenn die noch unter Habibie verabschiedeten und unter Wahid implementierten Gesetze Nr. 22 und Nr. 25 (1999) erneut überarbeitet würden, ist somit eher wieder mit einer Unitarisierung der indonesischen Staatstruktur zu rechnen.

Damit wurde für Indonesien eine von der Präkolonialzeit bis in die Gegenwart reichende historisch-politische Einführung gegeben, mit der ein Grundverständnis der Problematik der Gestaltung der vertikalen Staatsstruktur Indonesiens möglich ist. Für die Auslegung der zu untersuchenden Normen der Artikel 18, 18A und 18B UUD'45 sowie des Gesetzes Nr. 22 (1999) ist das Verständnis der Ambivalenz zwischen der objektiv vielleicht notwendigen Föderalisierung und der politisch erzwungenen Unitarisierung Indonesiens unabdingbar.

2. Kapitel: rechtliche Einführung; Verfassungsgeschichte

Folgend sollen die drei seit 1945 implementierten Verfassungen der indonesischen Republik auf deren vertikale Staatsorganisation untersucht werden. Ziel dieser Untersuchung soll sein, dem Leser das Verständnis des indonesischen rechtshistorischen Kontextes zu verschaffen, der für die Auslegung der zu prüfenden Reformen unerlässlich ist. Der im ersten Teil der Arbeit erarbeitete Prüfungskatalog wird dabei der Untersuchung zu Grund gelegt.

2.1 Die Verfassung von 1945 (UUD '45)

Bevor die staatsrechtliche Organisation der Verfassung von 1945 auf föderale und unitarische Elemente untersucht wird, sollen einleitend die konkreten Motive der Verfassungsgeber von 1945 herausgearbeitet werden, die zu der stark unitarisch geprägten Staatsstruktur geführt haben.

2.1.1 Einleitung

Wie bereits dargestellt, setzten die Japaner Anfang 1945 ein mit hochrangigen Indonesiern besetztes „Vorbereitungskomitee für eine künftige Verfassung“ (PPKI) ein.⁵⁵³ Auf Grund der starken Polarisierung zwischen den islamisch und nationalistisch orientierten Kräften im PPKI konnte zunächst

⁵⁵³ Das *panitia persiapan kemerdekaan indonesia*, (PPKI). Siehe Teil 2, 1.3.

keine gemeinsame Grundlage für die zu entwerfende Verfassung gefunden werden. Die islamorientierte Gruppe wollte eine Art Gottesstaat in Indonesien konstituieren,⁵⁵⁴ die vor allem aus javanisch stämmigen „Nationalisten“ bestehende Gruppe strebte dagegen einen weltanschaulich neutralen Nationalstaat an.⁵⁵⁵

Dieser Gegensatz schien zunächst unüberwindbar, bis Sukarno als die von allen Mitgliedern respektierte integrierende Persönlichkeit des kommenden nationalen Führers, die *pancasila* als Grundlage des zukünftigen Staates vorschlug. Die *pancasila* umfasst die fünf Prinzipien des Nationalismus, Humanismus, der Demokratie, der sozialen Gerechtigkeit und des Glaubens an Gott.⁵⁵⁶ Beide Gruppierungen konnten sich mit allen Prinzipien identifizieren und sahen dadurch ihre Interessen gewahrt. Als dann der Glaube an Gott noch an erste Stelle gerückt und mit dem Zusatz erweitert wurde, alle Muslime des Archipels auf das islamische Schariahgesetz zu verpflichten, konnte endlich eine gemeinsame Verhandlungsgrundlage für weitere Probleme der zu erstellenden Verfassung gefunden werden.⁵⁵⁷

Nach dem Kompromiss über die religiöse Grundausrichtung der neuen Republik mussten sich die Mitglieder des PPKI über die Gesellschaftsform der neuen Verfassung einigen. Es war zu entscheiden, ob die Gesellschaft integralistisch oder liberal-pluralistisch verstanden werden sollte. Die integralistische Theorie kennt kein Neben- oder Gegeneinander von Staat und Gesellschaft.⁵⁵⁸ Gesellschaft und Staat bilden vielmehr eine Einheit, ein „Ineinan-

554 Hier vor allem die von den Japaner zwangsweise zusammengeführte Islam-Organisation *Masyumi*, Dahm, Handbuch der Orientalistik, S. 7.

555 Allen voran die von Sukarno angeführte Nationale Partei Indonesiens (PNI).

556 Vgl. Fn. 461.

557 Der Zusatz der schariahgesetzlichen Verpflichtung wurde aber bei der Verabschiedung von UUD'45 wieder fallen gelassen. *Shari'ah* bedeutet wörtlich „die Weise zu wässern“- Quelle aller Lebensdauer - und bedeutet die Art und Weise zu Gott bzw. durch Gott zu leben. Es umgibt die Gesamtheit des Lebens jedes Mannes. Gottgegeben, ist die *Sharia'ah* die Äußerung seiner endlosen Gnade. Es ist folglich auch die einzige zutreffende Verkörperung von Gerechtigkeit. Quelle der Gerechtigkeit ist ausschließlich der Koran. Nähere Erläuterungen unter „*Shariah: The Way of Justice*“, <http://www.iiu.edu.my/deed/lawbase/shariah.html>, abgerufen am 17. Mai 2001.

558 Vertreter der integralistischen Theorie war vor allem Prof. Dr. Raden Supomo, Rechtshochschullehrer an der UI in Jakarta, anerkannter Adatrechtler und Rechtsberater der japanischen Besatzungsmacht. Adatrecht ist das einheimische Gewohnheitsrecht, das sehr starke Einflüsse auf die gesamte Jurisprudenz auch heute noch in Indonesien hat. Zu Supomo und dem von ihm vertretenen integralistischen Staat siehe Bouchier, *Totalitarianism and the „National Personality“*, S. 157 (160 ff.) und Gueci, *Verfassungsstaat in Indonesien*, S. 95 ff.. Begriffserklärung „*adat*“: Lokale und feste

der und Miteinander“.⁵⁵⁹ Die Gemeinschaft und ihr Wohlergehen stehen dabei immer im Mittelpunkt. Individuelle Rechte als Abwehrrechte gegenüber dem Staat können und dürfen zu Lasten des Ganzen somit nicht gewährt werden. Daraus ergibt sich beispielsweise, dass keine individuell einklagbaren (Grund-) Rechte als Schutzrechte dem Staate gegenüber notwendig sind oder gewährleistet werden können.⁵⁶⁰ Für das Ziel der Stärkung und des Wohlergehens der Gemeinschaft hatten sowohl der Einzelne als auch einzelne Regionen zurückzustehen. Regionale, ethnische oder religiöse Unterschiede müssen somit nach integralistischem Ansatz in einem staatlich verfassten Unitarismus aufgehen, um die Gemeinschaft gegenüber äußeren Bedrohungen zu stärken. Die Vertreter der entgegenstehenden, liberal-pluralistischen Ansicht forderten hingegen einen umfangreichen Menschenrechtskatalog direkt hinter die Präambel in die Verfassung aufzunehmen.⁵⁶¹ Keinesfalls dürften die individuellen Rechte und Interessen vernachlässigt werden, um das Individuum gegebenenfalls gegenüber dem Staat schutzlos zu lassen. Ethnisch, religiös oder regional bedingte Einzelinteressen sollten gegenüber dem alles vereinnahmenden, zentral gesteuerten Unitarismus geschützt werden.

Im Ergebnis der Auseinandersetzung setzte sich die integralistische Konzeption durch. Dies ist zwar nicht ausdrücklich in die Verfassung mit aufgenommen, so ergibt es sich aber aus einem Umkehrschluss. In UUD'45 sind in Artikel 27 f. einige Grundrechte genannt,⁵⁶² ohne dass sie erkennbar als subjektive Rechte ausgestaltet wären. Diese Grundrechte stellen somit lediglich objektive Staatsziele der Verfassung dar, die im Rahmen der integralistischen Grundkonzeption von UUD'45 zu berücksichtigen sind. Folglich ist UUD'45 grundsätzlich integralistisch geprägt, so dass das vorrangige Ziel

Gewohnheit, Brauch, Sitte und Tradition. In seiner ursprünglichen, sehr komplexen Form regelt es sogar den Verkehr mit den Geistern der Vorfahren und anderen unsichtbaren Mächten. Heute ist diese geistige Komponente unter Einfluss des Islam, des Christentum und des Hinduismus/Buddhismus weniger wirksam. Die rechtliche, ethische und soziale Komponente ist aber besonders bei Ereignissen wie Heirat, Geburt und Tod weiterhin von Einfluss. Vgl. Beyer, Entwicklung im Paradies, S. 21. Siehe dazu auch die Erläuterungen von Galizia, Aufstieg und Fall der Pasirah, auf S. 159 ff..

559 Gueci, Verfassungsstaat in Indonesien, S. 97.

560 Nasution, The Aspiration for Constitutional Government in Indonesia, S. 90 f..

561 Vertreten wurde diese Ansicht zuvorderst von dem Verfassungsrechtler Muhammed Yamin.

562 Die Gleichheit aller Bürger vor dem Gesetz (Artikel 27 Absatz 1), ein Recht auf Arbeit (Artikel 27 Absatz 2 UUD'45) und eine Art Meinungsfreiheit in Artikel 28 UUD'45, die aber unter Gesetzesvorbehalt steht.

UUD'45 der Schutz der Gemeinschaft und nicht der des Individuums war. Das Wohlergehen der Gemeinschaft wurde über die Rechte des Einzelnen gestellt.

Die Einigung über die integralistische Grundausrichtung der Verfassung bedingte somit auch die vertikale Staatsstruktur. Wenn die Ziele der Integralistik Stärkung und Schutz der Gemeinschaft sind, müssen regionale Sonderrechte und -interessen dem Gemeinwohl geopfert werden. Zwar wurden traditionell gewachsene, kulturelle Unterschiede als gesellschaftliches Phänomen beibehalten. Die Unterschiede durften aber keinesfalls so weit gehen, dass das Handeln der Gemeinschaft durch subjektive Rechte einzelner verhindert werden konnte. Folglich war sich das PPKI über die grundsätzlich stark unitarisch geprägte vertikale Staatsstruktur einig.⁵⁶³ Die Einigkeit über das zu errichtende Staatsstrukturmodell ging soweit, dass allein die Möglichkeit einer föderal organisierten Staatsstruktur mit eigenständigen und selbstverwalteten Gebietskörperschaften sofort von allen Seiten verworfen wurde.⁵⁶⁴

Die Verfassung von 1945 (UUD'45) trat am 18. August 1945 zwar in Kraft, wurde aber auf Grund der Wirren des Unabhängigkeitskampfes gegen die zurückkehrenden Kolonialherren, praktisch nicht umgesetzt. Sie umfasste neben Präambel, den Übergangsklauseln und amtlichen ausführenden Erläuterungen⁵⁶⁵ nur 37 Artikel. Dies ist unter anderem darauf zurückzuführen, dass UUD'45 ausdrücklich als „vorläufige“ Übergangsregelung angesehen wurde. Nur die notwendigsten Dinge sollten vorab richtungsweisend gere-

563 Die überwiegende Mehrheit der PPKI-Mitglieder waren Javaner.

564 Dahm, Handbuch der Orientalistik, S. 51. Verdeutlicht wird diese auch für die gesamte (javanisch-) indonesische Gesellschaft repräsentative Übereinkunft durch die Rede des Prof. Dr. Raden Supomo vom 31.05.1945, in der er sich zu der Frage nach der vertikalen Staatsorganisation wie folgt äußert:

„Einen Föderalstaat lehnen wir schon deshalb ab, weil eine Föderation nicht die Gründung eines Staates bedeutet, sondern die Gründung mehrerer Staaten. Wir dagegen wollen einen Staat gründen! [...] Im indonesischen Staat, der auf dem Staatsverständnis der Integralistik beruht, werden also die Volksgemeinschaften aller Gebiete, die ihre Besonderheiten haben, ihren eigenen Platz und ihre eigene Stellung haben als organische Teile des Staates als Ganzen. Das Problem, welche Regierungsangelegenheiten unter die Zuständigkeit der Zentralregierung und welche unter die Zuständigkeit der Regionalregierungen -großer oder kleiner Regionen- fallen, hängt von der Zweckmäßigkeit ab in Verbindung mit Zeit, Ort und auch der jeweiligen Situation. Alleiniges Ziel bleibt dabei das Wohl des Staates als Einheit und Ganzes [...]“ Abgedruckt bei Gueci, Verfassungsstaat in Indonesien, S. 249 ff. (S. 262 f.).

565 Diese „ausführenden Erläuterungen“ (*penjelasan*) stehen einem vom Verfassungsgeber verabschiedeten Kommentar gleich. Die *penjelasan* verfügen als gleichzeitig mit der Verfassung erlassene Bestimmungen über Verfassungsrang.

gelt werden, um nach der Konsolidierung der jungen Republik die Verfassung weiter ausbauen zu können.⁵⁶⁶ Umgesetzt wurde UUD'45 trotz des in Krafttretens aber nicht. Bis auf den Präsidenten wurde keines der von UUD'45 vorgesehenen und später noch darzustellenden Obersten Staatsorgane eingesetzt.

2.1.2 Rechtlicher Inhalt der Verfassung von 1945 (UUD '45)

Folgend sollen die staatsrechtliche Organisation von UUD'45 auf föderale und unitarische Elemente untersucht werden. Dazu werden neben Staatsform und Staatsstrukturmodell auch die Obersten Staatsorgane dargestellt.

2.1.2.1 Staatsform und Staatsstrukturmodell

Artikel 1 UUD'45 bezeichnet die Republik als Staatsform und den Einheitsstaat als Staatsstrukturmodell Indonesiens. Die Republik wird weiter durch demokratische Legitimation der Obersten Staatsorgane, der Einheitsstaat dagegen allein durch Artikel 18 UUD'45⁵⁶⁷ konkretisiert. Artikel 18 UUD'45 gliedert das Staatsgebiet in „große und kleine Regionen“, die per Gesetz festgelegt werden sollen. Den gesetzlich noch zu bestimmenden Regionen sollen gleichzeitig staatliche Kompetenzen übertragen werden, wobei historisch begründete Sonderrechte einzelner Territorien berücksichtigt werden müssen.⁵⁶⁸ Ob die Übertragung der Kompetenzen im Wege der Dekonzentration oder Dezentralisierung erfolgt, geht aus Artikel 18 UUD'45

566 Lange, Verwaltungsstruktur und Verwaltungsrecht in der Republik Indonesien, S. 24 f. und Sukarno selbst 1945: „[...] *The constitution we are now drafting is a provisional one. If I may say: this is a constitution made in a flash of lightning. Later if we have already established a state and are in a peaceful situation, we will certainly call the Peoples's Consultative Assembly (MPR) which will frame a complete and perfect constitution.* [...]“, zitiert aus Nasution, *The Aspiration for Constitutional Government in Indonesia*, S. 29..

567 „*The division of the territory of Indonesia into large and small regions shall be prescribed by law in consideration of and with due regard to the principles of deliberation in the government system and the hereditary rights of special territories.*“, Artikel 18 UUD'45.

568 Solche Sonderrechte stehen beispielsweise der „*desa*“ (Dorfgemeinschaft) auf Java und Bali, der „*nagari*“ der Minangkabau oder der „*dusun*“ und „*marga*“ in Südsumatra zu. Diese traditionell gewachsenen Rechte sollen auf nationaler Ebene berücksichtigt werden. Zu den unterschiedlichen Dorfgemeinschaften siehe Legge, *Central Authority and Regional Autonomy in Indonesia*, S. 89.

nicht hervor. Gemäß den amtlichen Erläuterungen zu Artikel 18 UUD'45 soll die erste territoriale Ebene der territorialen Untergliederung „Provinz“ heißen. Die Provinzen werden wiederum in kleinere „Verwaltungsdistrikte“ unterteilt. Handlungsformen der Zentralgewalt aus Jakarta müssen von allen Gebietskörperschaften trotz etwaiger entgegenstehender Sonderrechte anerkannt und ausgeführt werden. Für ihre von der Zentralgewalt übertragenen Kompetenzen dürfen die Gebietskörperschaften ein eigenes Organ in Form eines demokratisch legitimierten Rats schaffen. Dieser kann dann im Rahmen der zugeteilten Kompetenzen Entscheidungen rechtsverbindlich treffen. Besonders hervorgehoben wird von den amtlichen Erläuterungen, dass keine der Gebietskörperschaften über Staatsqualität verfügt. In Anbetracht der Bestimmung aus Artikel 1 UUD'45 hat die erneute Hervorhebung allerdings rein deklaratorischen Charakter.

Die gesamte Gestaltung des vertikalen Staatsaufbaus bleibt somit, bis auf die Vorgabe der Unterteilung in zwei „regionale Ebenen“, dem einfachen Gesetzgeber überlassen. Dass dem einfachen Gesetzgeber oder sogar der Regierung die konkrete Regelung weiter und staatsrechtlich sehr relevanter Bereiche überlassen wird, ist in Indonesien Rechtstradition und wird dem Leser über alle hier dargestellten Normen hinweg immer wieder begegnen.

2.1.2.2 Staatsorgane und ihre Organisation

Die Besetzung und Struktur der durch die Verfassung eingesetzten Obersten Staatsorgane lassen unitarische oder föderale Elemente im indonesischen Einheitsstaat erkennen. Es sollen also neben dem Volkskongress (MPR⁵⁶⁹), das Abgeordnetenhaus (DPR⁵⁷⁰), der Präsident, der Beratungsrat (DPA⁵⁷¹), der Oberste Gerichtshof (MA⁵⁷²) und der Rechnungshof (BPK⁵⁷³) dargestellt werden.

2.1.2.2.1 Der Volkskongress (MPR)

Der Volkskongress (MPR) ist als höchstes Staatsorgan im zweiten Abschnitt der Verfassung geregelt, Artikel 2, 3 UUD'45.

569 *Madjelis permusjawaratan rakyat.*

570 *Dewan perwakilan rakyat.*

571 *Dewan pertimbangan agung.*

572 *Mahkamah agung.*

573 *Badan pemeriksa keuangan.*

Die Stellung des Volkskongresses (MPR) als höchstes Staatsorgan ergibt sich sowohl aus der expliziten Nennung der amtlichen ausführenden Erläuterungen⁵⁷⁴ als auch aus seinen verfassungsrechtlichen Kompetenzen. So bestimmt der MPR nach Artikel 3 UUD'45 die „allgemeinen Staatsrichtlinien“ (GBHN)⁵⁷⁵, an die die gesamte Staatsgewalt für 5 Jahre inhaltlich gebunden ist. Alle fünf Jahre wird auch der Präsident durch den Volkskongress (MPR) gemäß Artikel 6 Absatz 2 und Artikel 7 UUD'45 gewählt. Folglich muss der Volkskongress zumindest alle 5 Jahre zusammentreten, Artikel 2 Absatz 2 UUD'45. Letztlich kann auch nur der Volkskongress gemäß Artikel 3 Absatz 3 und Artikel 37 Absatz 1, 2 UUD'45 die Verfassung mit Zweidrittelmehrheit ändern.

Besetzt wird der Volkskongress (MPR) mit Abgeordneten des Abgeordnetenhauses, Delegierten der Regionalregierungen⁵⁷⁶ und weiteren „ernannten Vertretern“, deren Ernennungsmodalitäten durch gesetzliche Regelungen festgelegt werden, Artikel 2 Absatz 1 UUD'45.

Am Stichtag der ausgerufenen Unabhängigkeit des Landes bestand noch kein Abgeordnetenhaus, aus dem sich die Mitglieder des Volkskongress (MPR) hätten rekrutieren können. Folglich konnte der Präsident nicht nach Artikel 6 Absatz 2 UUD'45 durch den Volkskongress (MPR) gewählt werden. Auf Grund der politischen Umstände bedurfte es aber dringend einer handlungsfähigen Exekutive, die nach den Übergangs- und Zusatzvorschriften der Verfassung vom noch von den Japanern eingesetzten Vorbereitungskomitee, dem PPKI, eingesetzt wurde. So wurde der erste indonesische Präsident ernannt und bekam gleichzeitig fast uneingeschränkte Kompetenzen übertragen.⁵⁷⁷ Der Präsident sollte dann erste Wahlen ansetzen, um so den

574 Unter „6. The Government System“ der amtlichen Erläuterungen wird aufgeführt: „... 3. ... *It is this madjelis that holds the highest power of the state, whereas the President shall pursue the state policy as outlined by the Madjelis.*“

575 *Garis-garis besar haluan negara*, vgl. Fn 537.

576 In der Artikel 2 Absatz 1 UUD'45 als „gewählte Vertreter“ genannt.

577 An seine Seite wurde aber noch ein „Nationales Komitee“ (*komite nasional indonesia pusat (KNIP)*) gestellt, das der Präsident für seine Entscheidungen als Kabinett konsultieren musste. So lauten diesbezüglich die Übergangsvorschriften der UUD'45: „*For the first time, the President and the Vice-President shall be elected by the Preparatory Committee for Indonesia's Independence.*“

Clause IV

Prior to the formation of the majelis permusyawaratan rakyat, the dewan perwakilan rakyat and the Supreme Advisory Council in accordance with this Constitution, all their powers shall be exercised by the President assisted by a national committee.“.

Vgl. Lange, Verwaltungsstruktur und Verwaltungsrecht in der Republik Indonesien, S. 77.

Volkskongress einberufen zu können. Die Wahlen wurden aber auf Grund der Kriegswirren des Unabhängigkeitskampfes bis zum Inkrafttreten der neuen Verfassung von 1949 nicht abgehalten, so dass der Volkskongress bis dahin nicht einberufen wurde.

2.1.2.2.2 Das Abgeordnetenhaus (DPR)⁵⁷⁸

In Artikel 19 bis 22, dem siebten Abschnitt von UUD'45, ist das Abgeordnetenhaus als das Legislativorgan der Republik geregelt.

Nach Artikel 20 Absatz 1 und Artikel 5 Absatz 1 UUD'45 beschließt das Abgeordnetenhaus (DPR) in Zusammenarbeit mit dem Präsidenten Gesetze. Nach Artikel 20 Absatz 1 UUD'45 besteht neben dem indonesischen Abge-

578 Zur Unterscheidung der Terminologie von Parlament und Abgeordnetenhaus sei Folgendes erwähnt: Ein „Parlament“ muss nach der Allgemeinen Staatslehre drei Funktionen erfüllen: Eine repräsentative, eine legislative und eine kontrollierende Funktion gegenüber der eigenständigen, regierenden Staatsfunktion, vgl. Stern, Staatsrecht, Bd. I, § 22 II 4. Darüber hinaus haben viele Parlamente noch eine wählende Funktion, d.h. viele oder sogar alle weiteren Verfassungs- bzw. Obersten Staatsorgane werden durch das Parlament „gewählt“ bzw. eingesetzt und somit demokratisch legitimiert. Alle Funktionen müssen dabei nicht zwingend von nur einem eingliedrigem Organ, einer Kammer ausgeführt werden. So kann die Vertretung des Volkes nebeneinander in zwei gleichwertigen Kollegialorganen stattfinden. Auch gibt es zahlreiche demokratische Verfassungssysteme, in denen neben einer „echten“ Volksvertretung eine zweite Kammer besteht. Mithin können beide Kammern die selben Kompetenzen innehaben und diese nur durch übereinstimmende Beschlüsse ausüben. In beiden Fällen spricht man von sogenannten „Zweikammersystemen“, vgl. Herzog, Allgemeine Staatslehre, S. 250. Unklar ist aber, ob bei einem solchen Zweikammersystem von *einem* oder *zwei* Parlamenten gesprochen wird. Für Letzteres plädiert z.B. Pernthaler, Allgemeine Staatslehre und Verfassungslehre, § 71 a explizit auf Seite 247, wobei er allerdings noch in § 69 auf Seite 241 im Rahmen eines „Zweikammer-Systems“ von einem Parlament als „Doppelorgan“ spricht. Wenn man aber nur von einem Parlament ausgeht, kann noch weiter unterteilt werden: Setzt dieses sich aus beiden Kammern zusammen oder ist nur die direkt gewählte Kammer „das Parlament“? So wird der Bundestag in der deutschen Staatsrechtsliteratur oftmals als das Parlament Deutschlands bezeichnet, ohne auch nur weiter auf den Bundesrat einzugehen, so z.B. Sachs, GG-Kommentar, Artikel 38 Rn. 1; Badura, Staatsrecht, Rn. E 23 (S. 396) oder Klein, in: Isensee/Kirchhof, HbdStR II, § 40 Rn. 1. Andere bezeichnen den Bundestag so wie im GG explizit vorgesehen als „Volksvertretung“, so z.B. Schmalz, Staatsrecht, Rn. 331 (S. 124) und Hesse, Grundzüge des Verfassungsrechts der BRD, § 15 Rn. 572. Allein Stein/Frank, Staatsrecht, § 9 vor I stellt das „Bundesparlament“ als aus Bundestag und Bundesrat bestehend dar.

ordnetenhaus keine weitere Kammer. Zudem hat das Abgeordnetenhaus (DPR) aus Artikel 23 Absatz 1 UUD'45 die Budgethoheit. Anzahl und Auswahl der Abgeordneten sollen gemäß Artikel 19 Absatz 1 UUD'45 einfachgesetzlich geregelt werden. Dabei wird nicht bestimmt, dass die Abgeordneten gewählt werden müssen. Aus dem in der Präambel verankerten Staatsstrukturprinzip der Demokratie kann zumindest abgeleitet werden, dass der überwiegende Anteil des Abgeordnetenhauses demokratisch durch Wahlen legitimiert sein muss.⁵⁷⁹

2.1.2.2.3 Die Regierung: Der Präsident und Seine Minister

Nach Artikel 5 Absatz 1 UUD'45 übt der Präsident im Einklang mit der Verfassung die Staatsgewalt aus. Unterstützt wird er dabei durch den Vizepräsidenten aus Artikel 5 Absatz 2 und den von ihm ernannten Ministern gemäß Artikel 17 UUD'45. Die Minister stellen die Spitze der einzelnen Regierungsressorts dar, für die sie gemäß Artikel 17 Ziffer 2 und 3 UUD'45 dem Präsidenten gegenüber die Verantwortung tragen. Im Krankheitsfall, bei Tod oder sonstiger Unfähigkeit wird der Präsident durch den Vizepräsidenten nach Artikel 8 UUD'45 vertreten.

Mithin kann festgehalten werden, dass die Terminologie in der deutschen Staatsrechtsliteratur nicht abschließend geklärt erscheint. Richtigerweise gehören bei einem Zwei-Kammer-System beide Kammern wie in den USA, England aber eben auch in Deutschland, zu einem Parlament. Ein Parlament muss unstrittig über die oben genannten Kompetenzen verfügen, die es bezüglich der genannten Beispiele nur in Zusammensetzung beider Kammern vollständig hat. Folglich kann nur schwer bestimmt werden, ob zum „indonesischen Parlament“ sowohl der Volkskongress (MPR) als auch das Abgeordnetenhaus (DPR) oder wegen seiner direkten demokratischen Legitimation nur das Abgeordnetenhaus (DPR) gehört. Beide üben eine repräsentative Funktion aus, auch wenn der Volkskongress (MPR) nicht ausschließlich mit gewählten Vertretern besetzt ist. So hat aber z.B. der Volkskongress (MPR) allein die „Wahlfunktion“ den Präsidenten und somit indirekt auch die von ihm eingesetzte Regierung zu bestimmen, ohne dabei auf die Zustimmung des Abgeordnetenhauses (DPR) angewiesen zu sein. Dabei sitzen aber alle DPR-Abgeordneten im Volkskongress (MPR), so dass dieser Einwand als reiner Formalismus abgetan werden kann. Ob nun Abgeordnetenhaus (DPR) oder Volkskongress (MPR) oder beide Organe zusammen als das indonesische Parlament zu bezeichnen sind, ist für das Ergebnis der Arbeit nicht entscheidend. Weiter soll der Terminus „Abgeordnetenhaus“ als Synonym für das DPR und „Volkskongress“ für den MPR genutzt werden, um eine nicht korrekte Nutzung des Terminus „Parlament“ auszuschließen.

579 Gueci, Verfassungsstaat in Indonesien, S. 130.

Sowohl Präsident, als auch Vizepräsident werden auf 5 Jahre vom Volkskongress (MPR) gewählt, Artikel 6 Absatz 2 und Artikel 7 UUD'45. Beide unterliegen keiner Beschränkung bezüglich ihrer Wiederwahl. Zudem ist nach Artikel 10 und 11 UUD'45 der Präsident Oberster Befehlshaber der Streitkräfte und kann, in Übereinstimmung mit dem Abgeordnetenhaus (DPR), den Krieg erklären. Weiter verfügt er aus Artikel 11 UUD'45, in Übereinstimmung mit dem Abgeordnetenhaus (DPR), über die Abschlusskompetenz für internationale Vereinbarungen. Zudem kann der Präsident nach Artikel 12 Satz 1 UUD'45 den Ausnahmezustand erklären. Wann ein solcher vorliegt und wie ein solcher zu behandeln ist, soll nach Artikel 12 Satz 2 UUD'45 einfachgesetzlich durch das Abgeordnetenhaus (DPR) bestimmt werden. Artikel 13-15 UUD'45 bestimmen die Kompetenz des Präsidenten, hohe Beamte zu ernennen (Artikel 13), Begnadigungen vorzunehmen (Artikel 14) und Ehrentitel zu verleihen (Artikel 15).

Der erste Präsident der Republik regierte aber, wie bereits erwähnt, allein mit den fast uneingeschränkten Kompetenzen der „Übergangs- und Zusatzvorschriften“ aus dem Anhang zu UUD'45.⁵⁸⁰

2.1.2.2.4 Oberster Gerichtshof (MA), Rechnungshof (BPK) und Beratungsrat (DPA)

Der Beratungsrat (*dewan pertimbangan agung*) ist in einem eigenem, nur Artikel 16 UUD'45 umfassenden, Abschnitt geregelt. Er soll dem Präsidenten im Rahmen von Staatsangelegenheiten gemäß Artikel 16 Absatz 1 UUD'45 beratend zur Seite stehen. Gleichzeitig verfügt er über das Recht, der Regierung Vorschläge und Anregungen zu unterbreiten, Artikel 16 Absatz 2 UUD'45. Besetzt wird er nach einfachgesetzlicher Regelung, Artikel 16 Absatz 1 UUD'45.

Der Rechnungshof (*badan pemeriksa keuangan*) soll nach Artikel 23 Absatz 5 UUD'45 eine fiskalische Kontrollinstanz der Regierung sein. Die Staatseinnahmen und -ausgaben sollen nach Artikel 23 Absatz 5 Satz 2 nach Prüfung des Rechnungshofes dem Abgeordnetenhaus (DPR) vorgelegt werden. Struktur und Organisation sollen durch einfaches Gesetz geregelt werden.⁵⁸¹

580 Siehe Teil 2, 2.1.2.2.1.

581 Artikel 23 Ziffer 5 UUD'45: „In order to examine the accountability of the state finances, a State Audit Board shall be established by statutory regulation. The findings of the Board shall be reported to the dewan perwakilan rakyat.“

Auch der Oberste Gerichtshof (MA) soll gemäß Artikel 24 Absatz 1 und 2 UUD'45 bezüglich seiner Organisation, dem Aufbau und seiner Kompetenzen ebenfalls einfachengesetzlich geregelt werden.

Diese drei Staatsorgane wurden aus bekannten Gründen nicht eingesetzt. Zusammenfassend kann für die Obersten Staatsorgane festgehalten werden, dass keine föderalen Elemente bezüglich Zusammensetzung oder Kompetenzen festgestellt werden konnten. Eine zweite föderal besetzte Kammer besteht nicht. Folglich lassen sich in UUD'45 ausschließlich unitarische Elemente eines Einheitsstaates feststellen.

2.2 Die Verfassung von 1949 (UUD '49)

Auch für die Verfassung von 1949 soll zunächst eine Einleitung in die konkreten Motive der Verfassungsgeber bezüglich des gefundenen Staatsstrukturmodells gegeben werden, bevor die rein rechtlichen Strukturen auf föderale und unitarische Elemente untersucht werden.

2.2.1 Einleitung

„Die Einheit in der Vielfalt und Verschiedenheit“⁵⁸² sollte im streng unitarisch geprägten Einheitsstaat von 1945 zu gemeinsamer und vereinter Stärke führen. Fraglich ist somit, warum die Indonesier 1949 ein Staatsstrukturmodell gründeten, gegen das kurz zuvor noch größte Bedenken herrschten.

Die Entscheidung, Indonesien als Bundesstaat zu organisieren, wurde auf der sogenannten „Konferenz am Runden Tisch“ vom 23.08. bis 02.11.1949 in Den Haag getroffen.⁵⁸³ Teilnehmer dieser Konferenz waren neben Vertretern der 1945 gegründeten Republik, der Niederlande und der Vereinten Nationen auch Vertreter der neugegründeten Staaten, die von den Niederländern auf von diesen seit 1945 zurückeroberten Territorien gegründet wurden und sich als sogenannte BFO-Staaten⁵⁸⁴ organisierten.

582 *Bhinneka tunggal ika*, Legge, Indonesia, S. 3.

583 Nasution, *The Aspiration for Constitutional Government in Indonesia*, S. 26.

584 *Bijeenkomst van Federaal Overleg*, ist das föderal besetzte und beratende Organ, in dem alle neu entstandenen Staaten und weitere Gebiete, die keine Staatsqualität anstrebten, vertreten waren. Vgl. Teil 2, 1.4; Feith, *The Decline of Constitutional Democracy in Indonesia*, S. 12.

Dass im krassen Gegensatz zu der 1945 getroffenen Entscheidung für einen streng unitarisch geprägten Einheitsstaat 1949 ein bundesstaatliches Modell gewählt wurde, erklärt sich nicht allein durch den von den Niederländern ausgeübten Druck und ihrer *divide et impera*-Politik. Auch der Umstand, dass die Idee der nationalen Einheit und damit die gesamte Nationalbewegung größtenteils auf Java und Südsุมမာတြာ konzentriert und somit beschränkt blieb und in den äußeren Provinzen tatsächlich nie eine vergleichbare Anhängerschaft fand, begründete die neuen föderalen Strukturen. Java war aber schon seit der Zeit *majapahit*⁵⁸⁵ das kulturelle Zentrum des Archipels und somit Anziehungspunkt weiter Bevölkerungsschichten. Allein um eine höhere Bildung zu erhalten, mussten Bewohner der Außeninseln in die kulturellen Zentren Javas gehen. Yogyakarta, Jakarta und andere Großstädte Ostjasas, waren somit schon seit Jahrhunderten Sammelplatz der gesamten indonesischen Intelligenz. Die von den Außeninseln nach Java übergesiedelte Intelligenz nahm für sich in Anspruch, im Unabhängigkeitskampf und bei der Vorbereitung der Verfassung von 1945 für ihre Heimat zu sprechen. Sie entfremdete sich aber allein schon durch die territoriale Trennung von ihrem traditionellen Umfeld und hatte somit auf die Bevölkerung der Außenprovinzen im Ergebnis kaum mehr Einfluss. Die bestimmenden Akteure auf den Außeninseln blieben somit bis weit in die Mitte des 20. Jahrhunderts allein die lokalen Stammesautoritäten und spirituellen Führer, die den traditionellen Werten und Strukturen verbunden blieben. Auf dieser Grundlage konnte das nationalistisch-unitarische Gedankengut in den Außenprovinzen niemals annähernd so populär werden wie auf Java.⁵⁸⁶ In der Provinz Aceh in Nordsumatra war der Kampf gegen die Niederländer beispielsweise niemals mit dem nationalen Gedanken eines vereinten Indonesiens begründet. Allein regionale Interessen wie Stellung und Bedeutung des Islam und des islamischen Schariahrechts sowie wirtschaftliche Teilhabe am eigenen Ressourcenreichtum waren die Motive für die regionalen Unabhängigkeitskämpfe.⁵⁸⁷ Auch die östlichen Provinzen trennte kulturell wie religiös vieles von den beiden Hauptinseln Java und Sumatra, so dass z.B. die Molukken kaum jemals vom nationalen Einheitsgedanken überzeugt waren. Mithin konnten sich die Niederländer bei ihrer Wiederkehr Anfang 1945 in den Randgebieten des Inselarchipels auf Grund des abgeschwächten Nationalgedankens leichter wieder etablieren.

585 Siehe Teil 2, 1.1.

586 Dahm, Handbuch der Orientalistik, S. 53.

587 Legge, Indonesia, S. 121 f..

Nachdem die ehemaligen Kolonialherren aber wieder Fuß gefasst hatten, unterstützten sie unversehens regionale Interessen der Außenprovinzen, um ihre *divide et impera*-Politik weiter zu betreiben. Bereits bestehende, der Republik gegenüber autonome Strukturen wurden verstärkt und die Gründung neuer unterstützt oder sogar von der einheimischen Bevölkerung gefordert.⁵⁸⁸ Ziel war es, Repräsentationsformen und -strukturen einzelner Gebiete oder Gesellschaften so weit aufzuwerten, dass diese Aufgaben staatlich souveräner Organe ausüben konnten. Nach diesem Muster wurden dann in den während des Unabhängigkeitskampfes besetzten Gebieten nach und nach neue Staaten gegründet. Im Dezember 1946 wurde auf Bali der erste dieser Staaten, *indonesia timur* (Ost-Indonesien), gegründet und von den Niederlanden umgehend anerkannt. Danach folgten *sumatera timur* (Ostsumatra) im Juli 1947, *negara pasundan* (Westjava, Sundanesen) im Oktober 1947 und *djawa timur* (Ostjava) im August 1948.⁵⁸⁹ Gebiete, die in einem Staatenbund auf Grund ihrer Größe oder zu geringen Bevölkerungsdichte nicht als überlebensfähig galten, wurden vorerst als sogenannte „Verfassungseinheiten (noch-nicht-Staaten)“⁵⁹⁰ eingerichtet und sollten zu einem späteren Zeitpunkt zusammen oder einzeln zu eigenen Staaten weiter entwickelt werden.⁵⁹¹ Ziel der Niederländer war eindeutig, ein staatlich vereintes Indonesien zu verhindern, zumal niederländische Befürchtungen, dass ein vereintes, unitarisch organisiertes Indonesien unter javanischer Oberherrschaft sich gegen jede Art von niederländischem Einfluss auf dem Archipel vehement zur Wehr setzen würde, durchaus begründet erschienen. Folglich

588 Schon seit Anfang des 20. Jahrhunderts bestanden politische Einheiten, die territoriale Kompetenzen von der Kolonialregierung übernahmen und ausschließlich mit Einheimischen besetzt waren. Diese sogenannten „selbstregierten Länder“ wurden nach Rückkehr der Niederländer zu „Länderbünden“ zusammengeschlossen, um für die Pläne eines kommenden Staatenbundes staatenreife Verbände zu schaffen. Vgl. A. Schiller, *The Formation of Federal Indonesia*, S. 14 ff., 89 ff., 116 ff.

589 A. Schiller, *The Formation of Federal Indonesia*, S. 148 ff..

590 „*Constitutional units (not yet states)*“, A. Schiller, *The Formation of Federal Indonesia*, S. 118.

591 Als Beispiel gilt der indonesische Teil Kalimantan (Kalimantan ist die malayische und somit einheimische Bezeichnung für die gesamte Insel Borneo. Falsch ist hingegen die Bezeichnung Kalimantan ausschließlich für den indonesischen Teil der Insel), der auf Grund seiner Größe zwar zu einem Staat *negara kalimantan* werden sollte, auf Grund seiner gesamten strukturellen Schwäche aber als ein Zusammenschluss mehrerer regionaler autonomen Einheiten zwischen 1945 und 1949 bestand.

wollten die Niederländer die Zersplitterung und damit einhergehende Schwächung der 1945 ausgerufenen Republik erreichen.⁵⁹²

In Den Haag wurde 1949 dann auf Druck der internationalen Gemeinschaft ein Kompromiss zwischen den ehemaligen Kolonialherren und der Republik gefunden, der keine der verfeindeten Parteien wirklich zufrieden stellte. Trotz der militärischen Überlegenheit der Niederländer konnten diese ihre Maximalforderung eines lockeren Staatenbundes wegen des internationalen Eingreifens nicht durchsetzen. So verhinderten die Vereinten Nationen als Verhandlungspartner der streitenden Parteien bei der Konferenz in Den Haag die Zerschlagung der 1945 gegründeten Republik in gänzlich souveräne Einzelstaaten. Trotz der internationalen Protektion der 45er Republik gaben die Holländer den republikanischen Forderungen nach einem unitarisch strukturierten Einheitsstaat nicht nach. Die Ablehnung eines solchen Strukturmodells wurde nach Außen mit dem Schutz der ehemaligen Außenprovinzen vor javanisch-muslimischer Fremdherrschaft begründet. Um ihre wirtschaftlichen Interessen zu kaschieren, gebarten sich die Niederländer als Schutzpatron von vor allem, aber nicht nur christlichen Minderheiten. Da also ein Staatenbund unmöglich wurde, musste eine andere grundsätzlich föderal strukturierte Staatsorganisation gefunden werden, denn nur so glaubten die Niederländer, weiter Einfluss zumindest auf die ressourcenreichen Außenprovinzen behalten zu können. Trotz des vehementen Widerspruchs wurden somit die „Vereinigten Staaten von Indonesien“ als Bundesstaat auf der Basis der durch die Niederländer installierten Teilstaaten konstituiert. Darüber hinaus mussten die Vertreter der Republik wegen ihrer militärischen Unterlegenheit noch weiteren Forderungen nachgeben. So wurde die für die Republikaner und Nationalisten so wichtige Frage des Verbleibs Westirians, dem heutigen Papua, bei der Konferenz gänzlich ausgeklammert, womit die ressourcenreiche Halbinsel weiter unter holländischer Souveränität blieb. Die ehemals holländische Kolonie wurde somit offiziell am

592 So äußerte sich der Militärgouverneur der niederländischen Streitkräfte, J. H. van Mook, in seinem 1945 verfassten Memorandum zur holländischen Kolonialpolitik wie folgt: „[...] *In order to stir up the existing dissensions between Java and the Outer Territories, so that it could be said that the endeavor is to play one against the other, it will be best that the construction of Indonesia be a sort of Indonesian commonwealth or a United States of Indonesia, [...]*“. Zitiert aus A. Schiller, *The Formation of Federal Indonesia*, S. 19 f..

14. Dezember 1949 als Bundesstaat der „Vereinigten Staaten von Indonesien“ in die Unabhängigkeit entlassen.⁵⁹³

2.2.2 Rechtlicher Inhalt der Verfassung von 1949 (UUD'49)

In einem ersten Abschnitt sollen Staatsform und -strukturprinzip der Vereinigten Staaten von Indonesien aus der insgesamt 197 Artikel umfassenden UUD'49 untersucht werden. Danach sollen wiederum in einem zweiten Abschnitt die von der neuen Verfassung geschaffenen Obersten Verfassungsorgane dargestellt werden.

2.2.2.1 Staatsform und Staatsstrukturmodell

Artikel 1 Absatz 1 von UUD'49 legt die Staatsform der neu gegründeten Vereinigten Staaten von Indonesien als demokratische Republik fest. Konkretisiert wird dies in Artikel 34 UUD'49, wonach alle Staatsgewalt vom Volke ausgeht, die es in periodisch wiederkehrenden freien, gleichen und geheimen Wahlen ausübt.

Bezüglich der vertikalen Staatsorganisation bestimmt Artikel 1 Absatz 1 UUD'49 die Republik als „einen Staat mit einer föderalen Struktur“, was auf Grund der Staatsqualität des Bundes aller indonesischen Staaten auf einen Bundesstaat hindeutet. Für die Konstitution eines Bundesstaates reicht die Bezeichnung als Bundesstaat allein allerdings nicht aus. Es bedarf somit einer weitergehenden Prüfung der für den Bundesstaat notwendigen staatsrechtlichen Elemente, um die Republik von 1949 einem konkreten, klassischen Staatsstrukturmodell der Allgemeinen Staatslehre zuordnen zu können. Erstes Kriterium hierfür ist die Unterteilung des Gesamtstaates in Gliedstaaten.

2.2.2.1.1 Staatsrechtliche Qualität der Gebietskörperschaften

Artikel 2 UUD'49 unterteilt das Territorium des Staates Indonesien in 7 sogenannte *negaras* als Staaten (Artikel 2 a UUD'49),⁵⁹⁴ 9 Autonome Verfas-

593 Feith, *The Decline of Constitutional Democracy in Indonesia*, S. 46. Sukarno blieb Präsident des neuen Bundesstaates, Premier- und gleichzeitig Außenminister wurde Mohammad Hatta.

594 Die 7 Staaten sind: Die alte Republik in den Grenzen des Renville-Abkommens vom 17. Januar 1948 (siehe Teil 2, 1.4.), Ostindonesien (*indonesia timur*), Pasundan auf

sungseinheiten (Artikel 2 b UUD'49)⁵⁹⁵ und andere Gebiete (Artikel 2 c UUD'49), die nicht unter die ersten beiden Gruppen fallen. Staaten (*negaras*) und autonome Verfassungseinheiten werden als „partizipierende Territorien“ des Staates bezeichnet und im weiteren Verfassungstext stets ausschließlich mit diesem Oberbegriff erwähnt. Weitere Bestimmungen zu diesen drei Gebietskörperschaften finden sich in Artikel 42 bis 50 UUD'49.

2.2.2.1.1.1 *Negaras*

Die *negaras* stellen der Bezeichnung nach Staaten dar. Fraglich ist aber, ob die *negaras* auch den Voraussetzungen der Allgemeinen Staatslehre als Staaten genügen, um nach UUD'49 einen Bundesstaat gründen zu können.

Artikel 42 UUD'49 stellt zunächst generell fest, dass die indonesische Republik nach UUD'49 in ihrer endgültigen staatsrechtlichen Struktur einen Staat bilde, der ein „föderaler Zusammenschluss einzelner Staaten (*negaras*) sein [solle]“. Damit werden aber nur ein weiteres Mal die *negaras* als Staaten deklariert. Es ist mithin nach der „Drei-Elementen-Lehre“⁵⁹⁶ zu untersuchen, ob die *negaras* über ein eigenes Gebiet, ein eigenes Volk und vor allem über eigene, nicht abgeleitete Staatsgewalt verfügen.

Artikel 2 UUD'49 weist den *negaras* sowohl ein eigenes Gebiet als auch mit der darin ansässigen Bevölkerung ein eigenes Volk zu. Fraglich bleibt folglich nur die eigene, originäre Staatsgewalt. Der Handlungsgewalt der *negaras* werden in Artikel 46 bis 48 UUD'49 Grenzen gesetzt, die im Zusammenhalt des Gesamtstaates zu beachten sind. Nach Artikel 46 ff. UUD'49 kann der Gesamtstaat aber nicht einseitig über die Grenzen der Handlungsgewalt der *negaras* disponieren. Die Staatsgewalt der *negaras* wird wie auch die Staatsgewalt des Gesamtstaates allein durch die Verfassung geregelt und in organisationsrechtliche Formen gegossen. Darüber hinaus erkennt Artikel 46 UUD'49 die verfassungsgebende Gewalt der *negaras* explizit an. Eine Verfassung können sich aber nur Träger originärer Staatsgewalt geben, denn primäre Aufgabe einer Verfassung ist die Organisation originärer Staatsge-

Westjava, Ostjava (*djawa timur*), Madura (Insel nördlich Ostjawas), Ost-Sumatra (*suatera timur*) und Süd-Sumatra (*sumatera selatan*).

595 Folgende Einheiten werden genannt: *djawa tengah* (Zentraljava), *bangka*, *belitung* (beides vor Südost-Sumatra gelegene Inseln), *Riau* (vor Singapur auf Zentral-Sumatra), *kalimantan barat* (West-Sumatra), *dajak besar* (Zentral-Kalimantan), *daerah banjar* (Bali), *kalimantan tenggara* und *kalimantan timur* (Ost-Kalimantan).

596 Siehe Fn. 43.

walt. Förmlich kann sie auch als „Gründungsakt eines Staates“⁵⁹⁷ angesehen werden. Folglich erkennt UUD'49 mit der verfassungsgebenden Gewalt auch die originäre Staatsgewalt der *negaras* an.⁵⁹⁸ Damit liegen alle drei konstitutiven Elemente der Staatsgewalt vor. Die *negaras* verfügen folglich über eigene Staatenqualität.

2.2.2.1.1.2 Autonome Verfassungseinheiten

Die rechtliche Qualität der Autonomen Verfassungseinheiten (AV) ist dagegen überaus fraglich. Über den gleichen verfassungsrechtlichen Status wie die *negaras* verfügen sie nicht, was allein aus der terminologischen Trennung gemäß Artikel 2 UUD'49 hervorgeht. Der rechtliche Status der AV ist nach Artikel 49 UUD'49 einer einfachgesetzlichen Regelung des Gesamtstaates vorbehalten. Folglich können die AV über keine originäre (verfassungsgebende) Staatsgewalt verfügen, da sie sich nicht selbst organisieren können. Vielmehr erscheinen die AV mit der Regelung aus Artikel 49 UUD'49 als reine Verwaltungsuntergliederungen des Gesamtstaates. Im Widerspruch dazu räumt Artikel 42 UUD'49 den AV aber die gleichen Rechte wie den *negaras* ein, die über originäre Staatsgewalt verfügen. Auf Grund dieses dogmatischen Widerspruchs zwischen Artikel 42 und 49 UUD'49 kann die staatsrechtliche Qualität der AV nach grammatischer Auslegung der Verfassungsnormen nicht zugeordnet werden. Nur durch historisch-genetische Auslegung der erwähnten Artikel erscheint hier eine Klärung möglich.

Ziel der Verfassungsgeber war es, die AV zu weiteren Gliedstaaten wie den *negaras* auszubauen. Tatsächlich waren die AV nicht mit den *negaras* vergleichbar. Grundsätzlich bestanden die AV aus ethnisch, kulturell und religiös homogenen Einheiten, die nicht die territorialen Ausmaße und Bevölke-

597 Zum Verfassungsbegriff im Ganzen siehe Ardant, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, S. 52 ff. (53).

598 Für den Zusammenhang von verfassungsgebender Gewalt und originärer Staatsgewalt siehe auch Degenhart, *Staatsrecht I*, § 2 I 1 Rn 84a.

Ausdruck der originären Staatsgewalt der *negaras* war auch die zum Teil gänzlich unterschiedliche Staatsorganisation derselben. Ohne dass UUD'49 irgend welche Vorgaben diesbezüglich gab, organisierten sich *Indonesian timur* und der *pasundan* Gliedstaat auf Grund ihrer verfassungsgebenden Gewalt als parlamentarische Systeme, während die 5 anderen *negaras* allesamt eine präsidentdemokratische Organisationsstruktur in ihren Verfassungen wählten. Zu den unterschiedlichen Staatsorganisationen der einzelnen *negaras* vgl. A. Schiller, *The Formation of Federal Indonesia*, S. 148 f..

rungsstärke der *negaras* erreichten. Rechtlich bestanden Ende 1949 in vielen der gebildeten AV schon gewisse autonom-rechtliche, d.h. selbstgeschaffene Verwaltungsstrukturen, die gegebenenfalls zu originär staatlichen Strukturen ausgebaut werden hätten können. Um die Voraussetzungen staatlicher Strukturen zu schaffen, schufen alle AV eigene Repräsentationsorgane und Verwaltungsstrukturen. Um aber gänzlich eigenständige Staatsapparate bilden zu können, fehlte es noch schlicht an den notwendigen Ressourcen und Wissen. Die Entwicklung eines eigenen „Staates“ bedurfte somit weiterer Zeit. Die AV galten mithin nur als temporäre Übergangserscheinungen, die die notwendigen Strukturen eines Gliedstaates erst noch schaffen mussten.⁵⁹⁹

Damit löst sich auch der dogmatische Widerspruch zwischen Artikel 42 und 49 UUD'49. Die AV waren als territoriale Untergliederung ein politischer Kompromiss. Die Niederländer drängten auf die Errichtung eines Bundesstaates, wofür die gliedstaatlichen Strukturen aber nicht im gesamten Archipel vorlagen. Bis diese Voraussetzungen geschaffen waren, musste der Gesamtstaat die Verwaltung der AV übergangsweise übernehmen. Die gliedstaatlichen Strukturen sollten aber auf der Grundlage regionaler Entscheidungen der bereits gebildeten Repräsentationsorgane getroffen werden. Den AV stand nach Artikel 44 1. Alternative UUD'49 die Möglichkeit offen, sich nach Bildung der entsprechenden Strukturen mit anderen AV oder „anderen Territorien“ aus Artikel 2 Ziffer 2 und 3 UUD'49 zu einem *negara* zusammenzuschließen, oder einem bestehenden *negara* beizutreten, Artikel 44 2. Alternative UUD'49. Beides bedurfte jedoch der bundesstaatlichen Genehmigung. Die AV waren somit keine Staaten. Sie bildeten eine Übergangslösung, die nach den genannten Alternativen aus Artikel 49 UUD'49 in der staatlichen Struktur der *negaras* aufgehen sollten.⁶⁰⁰

599 UUD'49 galt auch nur als eine erste föderale Grundstruktur, als Übergangsverfassung. So sollte nach gewachsener Eigenständigkeit der einzelnen Regionen in den folgenden Jahren eine weiterführende föderale Grundstruktur als neue Verfassung erlassen werden. Vgl. A. Schiller, *The Formation of Federal Indonesia*, S. 147 ff..

600 Somit ist die vielfach in der Literatur getroffene Äußerung der „16 Glied- oder Föderalstaaten der Vereinigten Staaten von Indonesien“ falsch. Vergleiche dazu Dahm, *Handbuch der Orientalistik*, S. 53; Gueci, *Verfassungsstaat in Indonesien*, S. 113 f.; oder Feith, der von den, der Republik gegenüber stehenden, „15 BFO-Staaten“ spricht, Feith, *The Decline of Constitutional Democracy in Indonesia*, S. 13.. Später unterscheidet Feith aber in derselben Veröffentlichung zwischen Staaten und „Territorien, mit geringerem Status, die noch Staaten oder zumindest Teile solcher werden wollen“, S. 59. Kontinuierlich dogmatisch korrekt nur A. Schiller, *The Formation of Federal Indonesia*, z.B. S. 337, der aber fortlaufend die Unterscheidung trifft. Diese Art des „politischen Kompromisses“, die zu dogmatischen Widersprüchen führt,

2.2.2.1.1.3 „Andere Territorien“

Die dritte territoriale Untergliederung des Gesamtstaates, die „anderen Territorien“ aus Artikel 2 c UUD'49, unterscheiden sich nach der genetisch-historischen Auslegung von den AV in soweit, als dass diese Territorien regelmäßig zu klein waren, um später eigene Gliedstaaten bilden zu können. Diese Territorien sollten sich vielmehr anderen partizipierenden Territorien anschließen, um so in der bundesstaatlichen Staatsstruktur aufzugehen. Bis dahin waren sie aber gemäß Artikel 50 UUD'49 rein dekonzentrierte Verwaltungseinheiten des Gesamtstaates, d.h. sie unterstanden umfassend den Weisungen der Zentralregierung. Alles weitere sollte durch gesamtstaatliches Gesetz geregelt werden, Artikel 50 UUD'49.

2.2.2.1.2 Weitere bundesstaatliche Elemente

UUD'49 hält über die Gliedstaatenqualität der *negaras* hinaus noch weitere, in Teil 1 der Arbeit aufgezeigte bundesstaatliche Staatsstrukturelemente bereit.⁶⁰¹

2.2.2.1.2.1 Homogenitätsklausel

Artikel 47 und 48 UUD'49 bilden eine Art Homogenitätsklausel, die verpflichtende Grundsatzprinzipien für den gesamten Bundesstaat bestimmt. Danach müssen die *negaras* demokratisch bestimmte Selbstverwaltungsrechte ihrer territorialen Untergliederungen garantieren, auf Grund ihres territorialen Zuschnitts wirtschaftlich überlebensfähig sein und einzelne Bestimmungen der Gliedstaatenverfassungen dürfen nicht der bundesstaatlichen Verfassung entgegenstehen.⁶⁰² Kommt es bezüglich der Auslegung dieser Prinzipien zu Unstimmigkeiten oder bezichtigen sich die staatlichen Ebenen eines Verstoßes gegen diese, kann die Auseinandersetzung vom höchstem Gerichtshof (MA) für beide staatlichen Ebenen rechtsverbindlich entschieden werden.

werden auch verstärkt bei der Untersuchung des Gesetzes Nr. 22/99 zu finden sein. Siehe Teil 2, 3.2.

601 Siehe Teil 1, 2.4.1.

602 Vergleichbar sind diese Regelungen mit den Vorschriften des deutschen GG aus Artikel 29 und 28 Absatz 1 und 3. Siehe Teil 1, 2.4.2.2 und 2.4.2.1.2.

2.2.2.1.2.2 Kompetenzverteilung

Auch die für den Bundesstaat notwendige Kompetenzverteilung zwischen den beiden staatlichen Ebenen wird durch UUD'49 geregelt. Nach Artikel 51 Absatz 4 UUD'49 besteht eine Residualkompetenz zu Gunsten der Gliedstaaten. D.h. dem Gesamtstaat fallen gemäß Artikel 51 Absatz 1 UUD'49 nur die Kompetenzen zu, die UUD'49 diesem explizit zuordnet. Es besteht zwar kein zusammenhängender Katalog der gesamtstaatlichen Kompetenzen, diese finden sich aber über den gesamten Verfassungstext verteilt. Werden bei Ausübung der gesamtstaatlichen Kompetenzen Interessen der partizipierenden Territorien tangiert, muss dafür nach Artikel 52 UUD'49 eine Kooperation zwischen den handelnden Organen beider Ebenen angestrengt werden. Die Kooperation ist aber nicht weiter geregelt. Auf der anderen Seite dürfen partizipierende Territorien bei der Ausübung ihrer Kompetenzen, egal ob sie auf originärer oder derivativer Staatsgewalt beruhen, nach Artikel 53 UUD'49 nicht gegen gesamtstaatliches Recht verstoßen. Obwohl Verstöße gegen das Gebot aus Artikel 53 UUD'49 nicht vor Gericht überprüft werden, wird damit eine verfassungsrechtlich geprägte Normenhierarchie und somit eine Kollisionsklausel zu Gunsten der gesamtstaatlichen Regelungen geschaffen.⁶⁰³

2.2.2.1.2.3 Bundeshilfe

Weiter begründet Artikel 54 UUD'49 eine Art Bundeshilfe.⁶⁰⁴ Nach Absatz 1 desselben Artikels können die partizipierenden Territorien die Hilfe von gesamtstaatlichen Ressourcen anfordern. Nach Absatz 3 kann der Gesamtstaat mit Zustimmung des Senats⁶⁰⁵ auch ohne die Anforderung oder sogar gegen den Willen der partizipierenden Territorien in deren Kompetenzen eingreifen, wenn ansonsten dem Gesamtstaat Schaden drohen würde.

2.2.2.1.2.4 Finanzverteilung

Die Finanzverteilung zwischen Gesamt- und Gliedstaaten soll durch gesamtstaatliches Gesetz geregelt werden, Artikel 55 Absatz 1 UUD'49. Alle danach nicht geregelten staatlichen Einkünfte verbleiben in den Händen der

603 Vergleichbar mit Artikel 31 GG, siehe Teil 1, 2.4.2.3.

604 Vergleichbar mit Artikel 35 GG, siehe Teil 1, 2.4.2.4.2.

605 Zum Senat von UUD'49 siehe Teil 2, 2.1.2.2.2.

partizipierenden Territorien. Den partizipierenden Territorien verfügen damit auch über verfassungsrechtlich abgesicherte eigene finanzielle Quellen.

2.2.2.1.2.5 Föderal besetzte zweite Parlamentskammer

Letztlich verfügt Indonesien unter UUD'49 mit dem Senat über eine rein föderal besetzte zweite Kammer, die im Rahmen des bundesstaatlichen Strukturmodells ausreichenden Einfluss der Gliedstaaten auf den Gesamtstaat ausübt.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass neben der expliziten Bezeichnung als Bundesstaat aus Artikel 1 Absatz 1 UUD'49 die staatsrechtlich notwendigen Voraussetzungen für einen Bundesstaat durch UUD'49 grundsätzlich gegeben sind. Nach alledem sind die Vereinigten Staaten von Indonesien nach UUD'49 ein Bundesstaat.⁶⁰⁶

2.2.2.2 Staatsorgane und ihre Organisation

UUD'49 nennt zu Anfang des dritten Abschnitts sechs Organe des Gesamtstaates:

- Präsident,
- Minister,
- Senat,
- Abgeordnetenhaus,
- Höchsten Gerichtshof und
- Rechnungshof.

⁶⁰⁶ Ergänzend soll für die vertikale Staatsstruktur Indonesiens auf der Basis von UUD'49 eine weitere bedeutende, aber rein verwaltungsrechtliche Ebene dargestellt werden: Die Selbstverwaltungsgebiete aus Artikel 64 ff. UUD'49. Artikel 64 UUD'49 bestätigt die schon vor 1949 bestehenden Selbstverwaltungskörperschaften und erkennt sie gegenüber der Staatsgewalt der Vereinigten Staaten von Indonesien an. Die Kompetenzen der Verwaltungskörperschaften werden nach Artikel 65 UUD'49 über die Staatsgewalt der partizipierenden Territorien zugewiesen und durch Vertrag zwischen beiden geregelt. Aufgelöst oder geändert kann dieser Vertrag dann nur noch, wenn ein durch ein gesamtstaatliches Gesetz legitimierter Grund des Gemeinwohls dies gebietet. Meinungsverschiedenheiten zwischen partizipierenden Territorien und Selbstverwaltungsgebieten werden vom *Supreme Court* rechtsverbindlich entschieden, Artikel 67 UUD'49.

Präsident und Minister werden zusammen im Unterabschnitt „Regierung“, Artikel 68 bis 79 UUD'49 behandelt, der Senat in Artikel 80 bis 97 und 113 bis 114 UUD'49 und das Abgeordnetenhaus in Artikel 98 bis 112 und 115 bis 116 UUD'49. Im vierten Abschnitt der Verfassung von 1949, Artikel 117 bis 189, folgen die Beziehungen der einzelnen Organe zueinander, bevor sich die beiden letzten Abschnitte mit der verfassungsgebenden Versammlung (Artikel 186 bis 189 UUD'49), den Änderungsmodalitäten (Artikel 190 und 191 UUD'49) und den Übergangsvorschriften (Artikel 192 bis 197 UUD'49) beschäftigt.

2.2.2.2.1 Die Regierung: Präsident und Minister

Der Präsident ist alleiniges Staatsoberhaupt und stellt gemeinsam mit den Ministern die Regierung, Artikel 68 Absatz 1, 69 Absatz 1 UUD'49. Gewählt wird der Präsident einstimmig durch Vertreter der einzelnen Regierungen aller partizipierenden Territorien, Artikel 69 Absatz 2 UUD'49.

Die Minister werden durch den Präsidenten in Abstimmung mit dem Ernennungskomitee für die in Artikel 75 UUD'49 genannten Ressorts benannt und durch den Präsidenten eingesetzt, Artikel 74 Absatz 1 und 2 UUD'49. Darüber hinaus können Minister auch ohne Zuweisung eines Ressorts ernannt werden, Artikel 74 Absatz 5 UUD'49. Das Ernennungskomitee wird durch den bereits amtierenden Präsidenten in Abstimmung mit den Regierungsvertretern der partizipierenden Territorien mit drei Personen besetzt. Dem Präsidenten ist über die Vorgänge im Kabinett sowohl durch die Ressortminister als auch durch den Premierminister regelmäßig Bericht zu erstatten, Artikel 76 UUD'49. Nicht ersichtlich ist, wie und von wem der Premierminister ernannt bzw. gewählt wird, aber im Krankheitsfall vertritt er den Präsidenten, Artikel 72 Absatz 1 UUD'49. Zudem führt der Premierminister das Regierungskabinett aller Minister, Artikel 76 Absatz 1 UUD'49.

Der Präsident hat sich keinem anderen Verfassungsorgan gegenüber zu verantworten, er ist nach Artikel 118 Absatz 1 unantastbar. Die Minister sind dagegen dem Präsidenten für ihre Politik grundsätzlich verantwortlich, Artikel 118 Absatz 2 UUD'49. So können sie vom Präsidenten nach Absprache mit dem Kabinett gemäß Artikel 74 Absatz 5 UUD'49 abgesetzt werden. Das Abgeordnetenhaus hat nach Artikel 120 Absatz 1 UUD'49 das Recht der „Interpellation“ und der „Befragung“⁶⁰⁷ den Ministern gegenüber. Weite-

607 „The House of Representatives has the right of interpellation and questioning, the members have the right of questioning.“, Artikel 120 Absatz 1 UUD'49. Nach deut-

re Kompetenzen werden dem Abgeordnetenhaus gegenüber der Regierung nach Artikel 122 UUD'49 explizit nicht zugewiesen. Der Senat muss hingegen von der Regierung zu allen Themen gehört werden, die die partizipierenden Territorien, besonders aber das Verhältnis zwischen diesen und dem Gesamtstaat betreffen, Artikel 123 Absatz 1, 3 UUD'49. Ohne die vorgeschriebene Anhörung kann keine Handlungsform der Regierung wirksam werden. Zudem kann die erste Kammer einzelne Minister zu jedem anderen Thema zitieren, Artikel 96 UUD'49.

Letztlich verfügt die Regierung über legislative Kompetenzen, Artikel 127 UUD'49. Sie kann Gesetzesinitiativen einbringen, Artikel 128 Absatz 1 UUD'49 und muss die durch die Kammern verabschiedeten Gesetzesvorlagen gegenzeichnen, bevor sie in Kraft treten können, Artikel 130 Absatz 1 UUD'49. Darüber hinaus erhält die Regierung aus Artikel 139 UUD'49 die Kompetenz, Notstandsgesetze zu erlassen. Auch darf die Regierung Verordnungen erlassen, wenn sie durch Gesetz dazu ermächtigt wird, Artikel 141 UUD'49.

2.2.2.2 Der Senat

Als erste der beiden Parlamentskammern wird der Senat in Artikel 80 bis 97 UUD'49 geregelt. Der Senat soll die partizipierenden Territorien auf gesamtstaatlicher Ebene vertreten, Artikel 80 Absatz 1 UUD'49. Dazu stellt jedes der Mitgliedsterritorien zwei Senatoren, die jeweils über eine Stimme verfügen, Absatz 2 und 3 UUD'49. Die Senatoren werden von den Gliedstaatenregierungen⁶⁰⁸ ernannt, wobei die Regierungen für jeden der beiden Senatorenposten nur aus jeweils einer Liste mit jeweils drei Kandidaten auswählen können. Die Listen mit den je drei Kandidaten werden vom Abgeordnetenhaus zusammengestellt, Artikel 81 Absatz 1 UUD'49. Welchen Zweck der Verfassungsgeber mit diesem Wahlverfahren verfolgte, bleibt im Dunkeln.

Die Senatoren verfügen über ein freies Mandat und sind nicht an Weisungen der sie entsendenden partizipierenden Territorien gebunden, Artikel 90 UUD'49. Zwischen der Senatorenschaft und der Mitgliedschaft in Regierung oder Abgeordnetenhaus besteht Inkompabilität, Artikel 91 UUD'49.

scher Staatsrechtsterminologie handelt es sich dabei um Synonyme, vgl. nur Badura, Staatsrecht, Rn. E 45 (S. 316).

608 Bzw. den entsprechenden Autoritäten in den autonomen Verfassungseinheiten.

Wie im Abschnitt über die Regierung beschrieben, muss der Senat in allen Angelegenheiten, die die partizipierenden Territorien betreffen gehört werden und kann einzelne Minister zu allen Themen zitieren, Artikel 93, 123 UUD'49. In Interessensbereichen der partizipierenden Territorien kann der Senat auch die Gesetzesinitiative übernehmen, Artikel 128 Absatz 2 UUD'49. Alle anderen Gesetzesinitiativen werden ihm zugeleitet. Wenn er den Gesetzesvorlagen seine Zustimmung versagt, kann er durch die zweite Kammer mit Zweidrittelmehrheit überstimmt werden, Artikel 132 Absatz 1 UUD'49.

2.2.2.2.3 Das Abgeordnetenhaus

Die zweite Kammer, das Abgeordnetenhaus ist in Artikel 98 bis 112 UUD'49 normiert. Es soll mit seinen 150 Abgeordneten das gesamte indonesische Volk repräsentieren, Artikel 98 UUD'49. Artikel 111 Absatz 1 UUD'49 bestimmt, dass das Abgeordnetenhaus durch freie und geheime Wahlen zu besetzen ist. Der Wahlmodus ist nach Absatz 2 durch Gesetz festzulegen. Von den insgesamt 150 Mandatsträgern müssen gemäß Artikel 99 UUD'49 mindestens 50 aus den *negaras* gewählt werden. Die Gesamtanzahl der Mandate kann gegebenenfalls steigen, wenn die chinesische Minderheit nicht mit mindestens 9, die europäische mit 6 und die arabische Minderheit nicht mit mindestens drei Abgeordneten vertreten ist. Dann werden für die genannten Minderheiten „Überhangmandate“ geschaffen, Artikel 100 Absatz 2 UUD'49. Ein Mandat im Abgeordnetenhaus ist inkompatibel mit einem Sitz im Senat, aber nicht mit einer Funktion in der Regierung, Artikel 102, 105 UUD'49. Über den Verweis aus Artikel 107 UUD'49 finden darüber hinaus die Vorschriften des Senats über das freie Mandat (Artikel 90 UUD'49), die Bezahlung (Artikel 92 UUD'49), die erforderlichen Mehrheiten (Artikel 94 UUD'49) und die zu erlassene Geschäftsordnung aus Artikel 95 UUD'49 auch für das Abgeordnetenhaus Geltung.

2.2.2.2.4 Der Höchste Gerichtshof und Rechnungshof

Zusammensetzung und Kompetenzen des Höchsten Gerichtshofs und des Rechnungshofs sind in der Verfassung nicht geregelt. Sowohl Zusammensetzung als auch Kompetenzen werden gemäß Artikel 113 und Artikel 115

UUD'49 für beide Organe einfachgesetzlich geregelt.⁶⁰⁹ Die Erstbesetzung der beiden Staatsorgane nach in Kraft treten der Verfassung regeln Artikel 114 und 116 UUD'49. Neben dem höchsten Gerichtshof und weiteren, durch gesamtstaatliche Gesetze einzurichtende, oberste Gerichte, liegt die weitere Rechtsprechung in der Kompetenz der partizipierenden Territorien, Artikel 144 ff. UUD'49.

2.2.2.3 Menschenrechtskatalog

Im ersten Abschnitt der Verfassung, von Artikel 7 bis 33 UUD'49, wurde ein Menschenrechtskatalog positiv rechtlich normiert. Dazu gehören neben Gleichheitsrechten aus Artikel 7 und 8, das Recht auf Freizügigkeit aus Artikel 9, Verbot von Folter und willkürlicher Festnahme in Artikel 11 und 12, Justizrechte aus Artikel 13 bis 15, Recht auf Meinungsfreiheit in Artikel 19, Versammlungsfreiheit in Artikel 20 und arbeitsrechtliche Vereinigungsfreiheit aus Artikel 27 UUD'49. Darüber hinaus garantiert Artikel 18 die Religionsfreiheit, die auf Grund der großen Diversifikation der Religionsgemeinschaften für Indonesien besonders wichtig erscheint. Das Eigentum wird in Artikel 25 und 26 verfassungsrechtlich geschützt. In Artikel 27 UUD'49 findet sogar jeder Indonesier den verfassungsrechtlich geschützten Anspruch auf Arbeit nach vorhandener, eigener Qualifikation.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass das UUD'49 zu Grunde liegende Staatsstrukturmodell ein Bundesstaat ist.

2.3 Die Verfassung von 1950 (UUDS '50)⁶¹⁰

Bevor der rechtliche Inhalt der indonesischen Verfassung von 1950 auf bundes- und einheitsstaatliche Elemente untersucht wird, sollen einleitend die in Kapitel eins der Arbeit angedeuteten Umstände konkretisiert werden, um die rasche Ablösung der „Vereinigten Staaten von Indonesien“ besser verstehen zu können.

609 Gesetz vom 6. Mai 1950. Der Höchste Gerichtshof trat aber vor der Auflösung der Vereinigten Staaten von Indonesien nicht einmal zusammen, um die ihm durch dieses Gesetz zugewiesenen Kompetenzen auszuüben, A. Schiller, *The Formation of Federal Indonesia*, S. 301.

610 UUDS'50 = *Undang-undang dasar sementara 1950* = Übergangsverfassung von 1950.

2.3.1 Einleitung

Mit der Errichtung eines Einheitsstaates durch UUDS'50 löste sich der seit 1949 bestehende Widerspruch zwischen dem Streben nach Unitarismus und der bestehenden föderalen Staatsorganisation. Dass aber nach nur knapp 9 Monaten UUD'49 und damit alle Vereinbarungen der „Konferenz am Runden Tisch“ beiseite geschoben wurden, erstaunt ob der extrem kurzen Zeitspanne. Das Ende der Vereinigten Staaten von Indonesien begann im Februar 1950 mit Unruhen in Westjava. Die Bundesregierung⁶¹¹ nahm lokale Aufstände zum Anlass, im Hoheitsgebiet des Gliedstaates Westjava, dem *negara pasundan*, militärisch einzugreifen.⁶¹² Danach wurde zunächst am 4. Februar 1950 von der Bundesregierung auf der Grundlage von Artikel 54 Absatz 2 UUD'49 ein kommissarischer Verwalter, ein *komisaris-pemerintah*, eingesetzt. Dieser sollte temporär sicherheitsrechtliche Kompetenzen des westjavanischen Gliedstaates, des *negara pasundan* übernehmen. Vier Tage später verlangte die Bundes- von der Gliedstaatenregierung die Übertragung der gesamten Staatsgewalt an den direkt der Bundesregierung unterstehenden Verwalter. Zwar bestanden auf Grundlage von Artikel 54 UUD'49 berech-

611 Die Bundesregierung war größtenteils mit Republikanern und republiktreuen Vertretern anderer Gliedstaaten besetzt (11 Minister der Republik, zwei aus Ostindonesien und jeweils ein Minister aus Pasundan (Westjava), Kalimantan und Madura). Erläuterungen zu allen Kabinetten zwischen 1949 und 1957 finden sich bei Feith, *The Decline of Constitutional Democracy in Indonesia*.

612 Für die lokalen Aufstände war ein Niederländer namens Westerling verantwortlich. Dieser war 1945 von der niederländischen Armee als Offizier für ein Spezialkommando „Befriedungsaktionen gegen Banditen und Terroristen“ auf das Archipel versetzt worden. Auf Sulawesi sollen bei diesen „Befriedungsaktionen“ nach Angaben der damaligen Republik mehr als 20.000 Personen unter brutalsten Umständen umgekommen sein. Ende 1949 ließ Westerling sich, nachdem aus der Armee ausgeschieden war, in Westjava nieder und baute dort unter dubiosen Umständen eine private Streitmacht auf. Seine Truppen nannte er *Angkatan Perang Ratu Adil*, „Streitkräfte des javanaischen Messias“, für den Westerling sich hielt und um dessen bevorstehende Ankunft nach der Unabhängigkeit 1945 Gerüchte in der indonesischen Bevölkerung nicht verstummen wollten. Mit seinen Truppen wollte er 1950 die Eigenständigkeit des westjavanischen Gliedstaates retten und gegen die Unitarisierungstendenzen kämpfen. Aus dem kleinen Gliedstaat in Westjava heraus plante er einen Putsch in Jakarta, bei dessen Scheitern es zu über 60 Toten kam. Danach schritt Bundesregierung militärisch ein, so dass Westerling flüchten musste. Er entkam nach Malaysia, wurde dort von den Briten inhaftiert und dann nach Europa abgeschoben, wo er dann eine bescheidene Karriere als Opernsänger an niederländischen Bühnen einschlug. Die beschriebenen Vorgänge sind auch als sogenannte „Westerling-Affäre“ bekannt, siehe, Feith, *The Decline of Constitutional Democracy in Indonesia*, S. 55 ff..

tigte Zweifel an der Verfassungsmäßigkeit dieser Forderung. Trotzdem kam der *negara pasundan* der Forderung schon am 09. Februar wohlwollend nach. Der benachbarte Gliedstaat Südsumatra folgte am 10. Februar 1950 diesem Beispiel und übertrug seine Staatsgewalt dem der Bundesregierung unterstehenden Verwalter.⁶¹³ Unbeachtet der Zweifel bezüglich der Übernahme der Staatsgewalt durch den Bund, konnte die Bundesregierung gemäß Artikel 139 UUD'49 Notstandsgesetze erlassen. Dabei war allgemein anerkannt, dass durch Notstandsgesetzgebung die Angliederung einzelner partizipierenden Territorien⁶¹⁴ an andere Gliedstaaten möglich war.⁶¹⁵ Die Bundesregierung erließ ein solches Notstandsgesetz am 8. März 1950, welches am 9. März in Kraft trat. Daraufhin verlangten nun auch die Gliedstaaten Ostjava⁶¹⁶ und Madura⁶¹⁷ sowie die Autonome Verfassungseinheit Mitteljava⁶¹⁸ ihre Eingliederung in das Gebiet der Republik, die aus den Resten der 1945 gegründeten Republik auf West- und Zentraljava einen Gliedstaat der Vereinigten Staaten von Indonesien bildete. Fast alle weiteren partizipierende Territorien folgten in kurzen Abständen,⁶¹⁹ so dass Ende April 1950 neben der Republik nur noch zwei weitere partizipierende Territorien bestanden: die Gliedstaaten Ostindonesien⁶²⁰ und Ostsumatra⁶²¹. Allerdings wurden bezüglich der Ein- oder Angliederung in keinem der der Republik beigetretenen Gebiete Plebiszite abgehalten. Die Entscheidung lag grundsätzlich nur bei einer kleinen, meist nicht gewählten Elite.

In Ostindonesien kam es zu bewaffneten Auseinandersetzungen zwischen glied- und bundesstaatlichen Militäreinheiten.⁶²² Anlass war die Verhaftung republikfreundlicher Politiker in Ostindonesien, die den Anschluss an die Republik forderten. Die Regierung Ostindonesiens stand diesem Anliegen gespalten gegenüber. Diejenigen Teile der Regierung, die auch die Verhaf-

613 *Negara sumatera selatan*.

614 Vgl. Artikel 2 b UUD'49 und Teil 2, 2.2.2.1.

615 Dahm, Handbuch der Orientalistik, S. 57, der sich rechtlich allerdings missverständlich ausdrückt. Nicht allein auf Grundlage von Artikel 139 UUD'49 konnte diese Angliederung erfolgen. Es bedurfte vielmehr eines Notstandsgesetzes, dessen verfassungsrechtliche Ermächtigungsgrundlage Artikel 139 UUD'49 war.

616 *Negara djawa timur*.

617 *Negara madura*.

618 *Djawa tengah*.

619 Die chronologische Reihenfolge ist bei A. Schiller, *The Formation of Federal Indonesia*, S. 338 Fn. 10 aufgeführt.

620 *Negara indonesia timur*.

621 *Negara sumatera timur*.

622 Die Streitkräfte des Bundes rekrutierten sich fast ausschließlich aus Militäreinheiten der Republik.

tungen veranlassten, befürworteten die Ausgliederung Ostindonesiens aus dem Bundesstaat. Das Erstarken dieses Regierungsflügels und die genannten Verhaftungen zogen dann die Entsendung von Schutztruppen durch den Bund nach sich. Der Kopf der Sezessionsbewegung und amtierender Justizminister der ostindonesischen Regierung, Soumokil, zog sich auf Grund der Kämpfe nach Ambon zurück, wo er im April 1950 die souveräne „Republik der Südmolukken“⁶²³ proklamierte. Die daraufhin ausbrechenden Kämpfe dauerten bis November 1950, bis mehrere tausend Anhänger der Sezessionisten auf Grund der drohenden Niederlage mit niederländischer Unterstützung in die Niederlande emigrierten und dort eine Exilregierung gründeten. Der andere Teil der ostindonesischen Regierung hatte sich schon zu Anfang von jeglichen sezessionistischen Plänen distanziert und erklärte Ende April 1950 zusammen mit der Regierung von Ostsumatra ihr Einverständnis, mit der Republik einen indonesischen Einheitsstaat zu bilden. Am 07. Mai 1950 gaben dann die zwei letzten Gliedstaaten ihre Eigenstaatlichkeit auf. Sie stellten freiwillig den Antrag, nach der Notstandsgesetzgebung basierend auf Artikel 139 Absatz 1 UUD'49 sich als verwaltungsrechtliche Gebietskörperschaften der „Republik Indonesien“ angliedern zu dürfen.⁶²⁴ Noch am selben Tag wurden mit Vertretern der Republik die Bedingungen des neuen Einheitsstaates ausgehandelt, der wie folgt aussehen sollte:⁶²⁵

Für die zukünftige Staatsstruktur sollte die föderale Kammer aufgelöst werden. Das neue Parlament konstituierte sich aus der Regierung der Republik und den 150 Mitgliedern des Abgeordnetenhauses des Bundesstaates. Dieses Parlament sollte eine neue, vorläufige Verfassung erarbeiten. Eine „endgültige“ Verfassung sollte eine noch vom Volk zu wählende verfassungsgebende Versammlung, die sogenannte *konstituante*, ausarbeiten. Sukarno blieb vorerst mit Zustimmung des Parlamentes Präsident. Die territoriale Untergliederung des Bundesstaates wurde vom neuen Einheitsstaat übernommen. Die partizipierenden Territorien wurden einfach durch territorial teils identisch geschnittene, rein verwaltungsrechtliche Gebietskörperschaften mit dezentralisierter oder nur dekonzentrierter Staatsgewalt ersetzt.⁶²⁶ Nur einzelne, besonders große Gliedstaaten wie Ostindonesien wurden neu unterteilt. Trotzdem war für Sukarno die Einheit der Republik noch immer nicht

623 *Republik maluku selatan*.

624 A. Schiller, *The Formation of Federal Indonesia*, S. 337.

625 Wobei die staatlichen Strukturen der einzelnen *Negaras* nicht besonders ausgeprägt waren. Nur der Gliedstaat *indonesia timur*, Ost-Indonesien, hatte eine gewählte Volksvertretung und zwei Parlamentskammern, was über ein Jahr seine noch beschränkte Arbeit ausübte, A. Schiller, *The Formation of Federal Indonesia*, S. 309.

626 A. Schiller, *The Formation of Federal Indonesia*, S. 196 f..

vollendet. Noch stand Westirian, das heutige Papua, unter niederländischer Souveränität und Sukarno versprach dem Volk, den Kampf zur Befreiung der Provinz gegen die „imperialen Kräfte“ nun mit endlich vereinten Kräften fortzusetzen.⁶²⁷ Das niederländische Feindbild als imperiale Bedrohung der Freiheit Indonesiens legitimierte folglich die strenge Unitarisierung des gesamten Archipels. Nur so konnte nach allgemeiner Ansicht die notwendige Bündelung der eigenen Kräfte für den fortzusetzenden Kampf erreicht werden.⁶²⁸

Am 14. August 1950 wurde dann die erarbeitete „vorläufige“ Verfassung vom noch bestehenden Senat und Abgeordnetenhaus der Vereinigten Staaten von Indonesien angenommen. Drei Tage später, am 17. August 1950, verkündete Sukarno als Präsident feierlich den neuen Einheitsstaat.⁶²⁹ Das vorrangige Ziel der Revolution war somit endlich erreicht.

2.3.2 Rechtlicher Inhalt der Verfassung von 1950 (UUDS '50)

Die Verfassung von 1950 umfasst neben der Einführung und der Präambel sechs Abschnitte mit insgesamt 146 Artikeln.

2.3.2.1 Staatsform und Staatsstrukturmodell

Als Staatsform bestimmt Artikel 1 Absatz 2 die demokratische Republik. Alle Staatsgewalt geht vom Volke aus, ausgeübt wird sie von Regierung und Abgeordnetenhaus.

Bezüglich des Staatsstrukturmodells betont schon die Präambel der Verfassung von 1950 die exponierte Stellung des Unitarismus für den indonesischen Staat. Sie hebt die Wahl des Einheitsstaates in Abkehr zum Bundesstaat von 1949 mehrfach explizit hervor. Zudem nimmt sie, wie UUD'45, die *pancasila*⁶³⁰ mit auf, womit die „(unteilbare) Einheit der Nation“ als Grundsatzprinzip Verfassungsrang erhält. Der eigentliche Verfassungstext bestimmt in Artikel 1 Absatz 1 UUDS'50 die Republik als Einheitsstaat.⁶³¹ Weiter unterteilen die Artikel 131-133 UUDS'50 die Republik in verwal-

627 Dahm, Handbuch der Orientalistik, S. 57 f.

628 Wessel, Indonesien – ein aufstrebendes Land, S. 35.

629 Lange, Verwaltungsstruktur und Verwaltungsrecht in der Republik Indonesien, S. 27 f.; Dahm, Handbuch der Orientalistik, S. 57.

630 Zur Bedeutung und den 5 Säulen der *pancasila* siehe Fn. 7 und Teil 2, 1.8.1, Fn. 461.

631 „*Constitutional State of unitary structure*“.

tungsrechtliche Gebietskörperschaften und Fürstentümer. Die verwaltungsrechtlichen Gebietskörperschaften gliedern sich in kleine und große „autonome Territorien“, deren konkrete Verwaltungsstrukturen durch den einfachen Gesetzgeber geregelt werden sollen, Artikel 131 Absatz 1 UUDS'50. Dabei wird durch Artikel 131 Absatz 2 UUDS'50 sowohl den großen als auch den kleinen „autonomen Territorien“ eine „größtmögliche Autonomie“ eingeräumt, ihre Angelegenheiten selbst zu regeln.⁶³² Der rechtliche Status der Fürstentümer wird nach Artikel 132 Absatz 1 UUDS'50 einfachgesetzlich geregelt. Absatz 2 desselben Artikels gibt darüber hinaus eine Bestandsgarantie für alle bereits bestehenden Fürstentümer. Jedem Fürstentum wird wie den verwaltungsrechtlichen Gebietskörperschaften eine „größtmögliche Autonomie“ eingeräumt. Verändert oder aufgelöst werden können die Fürstentümer nur auf Grund Gesetzes und vorliegendem nationalen Interesse. Werden die in Artikel 132 Absatz 1 und 2 UUDS'50 genannten Rechte der Fürstentümer durch den Zentralstaat verletzt, verfügen sie nach Absatz 3 desselben Artikels über Rechtsschutz vor der auf der Grundlage von Artikel 108 UUDS'50 noch einzurichtenden Verwaltungsrechtsbarkeit. Trotz der weiten, verfassungsrechtlich geschützten Rechte bleiben auch die Fürstentümer dezentralisierte Gebietskörperschaften der einen originären Staatsgewalt der Republik. Durch diese werden die neben den gebietskörperschaften aus Artikel 131 UUDS'50 auch die Fürstentümer bestätigt, aufgelöst und verwaltungsrechtlich bestimmt.

2.3.2.2 Staatsorgane und ihre Organisation

Im zweiten und dritten Abschnitt der Verfassung von 1950 werden die Obersten Staatsorgane normiert.

2.3.2.2.1 Die Regierung

Die Regierung besteht aus Präsident, Vizepräsident, Premierminister und den Ministern, Artikel 45 ff. und 82 ff. UUDS'50. Der Präsident ist zudem nach Artikel 45 Absatz 1 UUDS'50 das alleinige Staatsoberhaupt. Der erste Präsident der neuen Republik wurde nach Artikel 45 Absatz 4 UUDS'50 vom noch amtierenden Präsidenten auf Vorschlag des Abgeordnetenhaus-

632 Vgl. die Ausführungen von Legge, *Central Authority and Regional Autonomy in Indonesia*, S. 9 f..

ses⁶³³ des Bundesstaates von 1949 ernannt. Alle nachfolgenden Präsidenten und Vizepräsidenten sollten gewählt werden. Den Wahlmodus regelt der einfache Gesetzgeber, Artikel 45 Absatz 3 UUDS'50, wobei aus den verfassungsrechtlichen Vorgaben nicht ersichtlich ist, ob der Präsident vom Volk oder vom Parlament gewählt wird.

Der Premierminister und die einzelnen Ressortminister, werden in Abstimmung mit sogenannten „Kabinettsformateuren“⁶³⁴ vom Präsidenten ernannt, Artikel 50, 51 UUDS'50. Darüber hinaus verfügt der Präsident gemäß Artikel 84 UUDS'50 über die Kompetenz, das Parlament aufzulösen. Nach Auflösung müssen innerhalb von 30 Tagen Neuwahlen erfolgen. Aus UUD'49 wurde übernommen, dass alle Dekrete des Präsidenten, auch in seiner Eigenschaft als Oberbefehlshaber der Streitkräfte, vom zuständigen Minister gegengezeichnet werden müssen, Artikel 85 UUDS'50.

Präsident und Vizepräsident haben nach Artikel 83 Absatz 1 UUDS'50 während ihrer Amtszeit vor niemanden Rechenschaft abzulegen. Die Minister sind dagegen für die von ihnen getroffenen Entscheidungen als Regierungsmitglieder sowohl dem Parlament als auch dem Präsidenten gegenüber verantwortlich, Artikel 83 Absatz 2 in Verbindung mit Artikel 69, 70 UUDS'50. Ob dies allein aber schon ausreicht, um hier von einem streng parlamentarischen Regierungssystem zu sprechen, wie in der Literatur oftmals behauptet,⁶³⁵ scheint fraglich.⁶³⁶ Zumindest ist mit der Verantwortlich-

633 UUDS'50 bestimmt ein Einkammer-System. Das Parlament besteht somit „nur“ aus der Kammer des Abgeordnetenhauses. Folglich können die Termini „Abgeordnetenhaus“ und „Parlament“ im Kontext von UUDS'50 synonym genutzt werden.

634 „*The President appoints one or more Cabinet formateurs.*“, Artikel 51 Absatz 1 UUDS'50.

635 Die indonesische Verfassung von 1950 wird sowohl in der englisch- als auch deutschsprachigen Literatur ausnahmslos als streng parlamentarische Demokratie bezeichnet. Siehe nur Feith, *The Decline of Constitutional Democracy in Indonesia*, S. 96; Dahm, *Handbuch der Orientalistik*, S. 57; Lange, *Verwaltungsstruktur und Verwaltungsrecht in der Republik Indonesien*, S. 27 f.; Gueci, *Verfassungsstaat in Indonesien*, S. 114 oder Nasution, *The Aspiration for Constitutional Government in Indonesia*, S. 257.

636 Eine parlamentarische Demokratie zeichnet sich dadurch aus, dass die Regierung vom Vertrauen der gewählten Volksvertreter getragen sein soll und dem Parlament gegenüber andauernd verantwortlich bleibt, vgl. Zippelius, *Allgemeine Staatslehre*, § 41 vor I. Darüber hinaus wird unterschiedlich beurteilt, inwiefern die Verantwortung, die Kontrolle der Regierung durch das Parlament auch deren Einsetzung (d. h. Wahl) bestimmt. So fordert Badura, „Die parlamentarische Demokratie“, in: Isensee/Kirchhof, *HbdtStR I*, § 23 Rn 10 dass „die maßgebliche Entscheidung über die Regierungsbildung vom Parlament getroffen wird“. In UUDS'50 wird die Regierung,

keit der Regierung vor dem Parlament ein Element des parlamentarischen Regierungssystems gegeben.

2.3.2.2.2 Das Parlament

Das Parlament ist im zweiten Abschnitt der Verfassung von 1950 in Artikel 56 bis 77 geregelt. Nach Artikel 56 UUDS'50 soll das Parlament das gesamte indonesische Volk in einem Verhältnis von einem Abgeordneten auf 300.000 Einwohner repräsentieren, wobei die Abgeordneten über ein freies Mandat verfügen, Artikel 72 UUDS'50. Das Parlament wird in allgemeiner Wahl auf vier Jahre gewählt, Artikel 57, 59 UUDS'50. Die ethnische Minderheiten der Chinesen, Europäer und Arabern müssen wie schon in durch UUD'49 geregelt mit mindestens 9, 6 und drei Abgeordneten im Parlament vertreten sein, Artikel 58 Absatz 1 UUDS'50.⁶³⁷ Wenn diese Anzahl nicht

die auch nach Artikel 69, 70 und 83 Absatz 2 UUDS'50 dem Parlament verantwortlich ist, aber durch den Präsidenten auf Vorschlag der sogenannten „Kabinettsformateure“ ernannt. Der Präsident wird gemäß Artikel 45 Absatz 3 UUDS'50 „durch Wahl“ bestimmt. Unklar bleibt dabei, ob das Volk oder das Parlament diese Wahl zu treffen hat. Würde der Präsident direkt vom Volk gewählt, würde wie nach Vorbild der französischen Verfassung von 1958 ein semipräsidentielles Regierungssystem vorliegen.

Weiter bleibt fraglich, wie in einer parlamentarischen Demokratie mit exekutiver Doppelspitze Präsident und Premierminister legislative Funktionen übernehmen können. Zwar ist allgemein anerkannt, dass im Gegensatz zu präsidentiellen Regierungssystemen, in denen die Gewaltenteilung sauberer eingehalten wird, in parlamentarischen Regierungssystemen die Exekutive legislative Aufgaben übernehmen kann. Diese Aufgaben erhält allgemein im Rahmen der Exekutive aber ausschließlich der Premier- und seine Ressortminister, keinesfalls aber der Präsident. Nach Artikel 85 UUDS'50 hat der indonesische Präsident aber auch die Möglichkeit Dekreten zu erlassen und damit legislative Kompetenzen auszuüben.

Dies wiederum widerspricht -neben der ungeklärten Wahl des Präsidenten- einem parlamentarischen und deutet eher auf ein präsidentielles Regierungssystem hin. Selbst der französische Präsident verfügt in einem semipräsidentiellen System über keine vergleichbaren Kompetenzen (Artikel 5-19 der französischen Verfassung von 1958). Auch die semipräsidentielle Verfassung der Weimarer Republik kannte nur das Notmaßnahme- und Notverordnungsrecht des Präsidenten aus Artikel 48 Absatz 2 WRV, das allerdings extensiv ausgelegt wurde.

Weiter soll die Unterscheidung zwischen Parlamentarismus und Präsidialismus hier nicht vertieft werden. Verwunderlich erscheint dem Autor nur, dass die gesamte Literatur das Regierungssystem aus UUDS'50 anscheinend ohne weiteres und unkritisch als parlamentarische Demokratie betrachtet.

637 Vgl. Artikel 100 Absatz 2 UUD'49, siehe Teil 2, 2.1.2.2.3.

durch die Wahlen erreicht werden, sind Vertreter der Minderheiten von der Regierung zu ernennen, Artikel 58 Absatz 2 UUDS'50. In Artikel 69 und 70 UUDS'50 sind die Rechte des Parlamentes auf Befragung und Untersuchung begründet.⁶³⁸ Die konkrete Ausgestaltung dieser Kompetenzen wird gemäß Artikel 70 UUDS'50 dem einfachen Gesetzgeber überlassen.

2.3.2.2.3 Oberster Gerichtshof und Rechnungshof

Der Oberste Gerichtshof ist in Artikel 78 bis 79 und der Rechnungshof in Artikel 80 bis 81 UUDS'50 normiert. Zusammensetzung und Kompetenzen sollen für beide Organe durch Gesetz geregelt werden, Artikel 78, 80 UUDS'50.

2.3.2.2.4 Menschenrechtskatalog

Neben den Elementen des parlamentarischen Regierungssystems zeichnet sich UUDS'50 durch einen umfangreichen Menschenrechtskatalog in Artikel 7 bis 34 aus. Dieser wurde bis auf wenige Ausnahmen aus der Vorgängerverfassung von 1949 übernommen. Selbst die numerische Aufzählung ist in der Reihenfolge nahezu identisch.⁶³⁹ Inhaltlich kann mithin auf die Ausführungen zu der Verfassung von 1949 verwiesen werden.⁶⁴⁰

Die bedeutendsten Änderungen gegenüber der bundesstaatlichen Verfassung von 1949 waren somit allen voran die Wiederherstellung des Einheitsstaates und die Verantwortlichkeit des Premierministers und seiner Minister vor dem Parlament.

638 Artikel 69 Absatz 1 UUDS'50 nennt das Recht der Interpellation und der Befragung. Nach deutschem Rechtsverständnis werden die beiden Begriffe aber als Synonyme verwandt. Ein Unterschied und somit eine Erweiterung der parlamentarischen Kompetenzen ist somit nicht zu erkennen.

639 In der Literatur wird der Menschenrechtskatalog der Verfassung von 1949 kaum erwähnt, dafür aber der der späteren Verfassung von 1950 als „erstmalig“ und außergewöhnlich fortschrittlich bezeichnet, so z.B. Gueci, Verfassungsstaat in Indonesien, S. 112 ff. oder Magnis-Suseno, Perspektiven Indonesischer Demokratie, S. 11 (12).

640 Siehe Teil 2, 2.1.2.3.

2.4 05. Juli 1959: UUD'45 tritt wieder in Kraft

Die rechtliche Darstellung von UUD'45 erfolgte bereits oben.⁶⁴¹ Mithin sollen nur die konkreten Umstände, die zur erneuten Inkraftsetzung von UUD'45 führten, dargestellt werden.

Der neue Einheitsstaat von 1950 war von Anfang an mit einer Vielzahl von Problemen konfrontiert. Einerseits konnten die fortwährenden gesellschaftlichen Spannungen zwischen säkular-nationalistischen und islamistisch-gottesstaatlichen Strömungen im parlamentarischen System nun offen hervortreten, wobei beide Strömungen in der Bevölkerung etwa gleich viele Anhänger hatten. Die erste freie Wahl Indonesiens für das Abgeordnetenhaus am 29. September 1955 brachte somit keine stabile Mehrheit, sondern eine Polarisierung der politischen Landschaft hervor.⁶⁴² Auch die Wahlen zu dem vom Volk gewählten verfassungsgebenden Konvent, der sogenannten *konstituante*⁶⁴³, ergaben eine annähernd gleichstarke Verteilung der Sitze zwischen den beiden widerstreitenden Strömungen.⁶⁴⁴ Auf Grund der diametral entgegenstehenden Interessen war die Arbeit beider Organe gelähmt. Wegen der nicht eindeutigen Mehrheitsverhältnisse im Abgeordnetenhaus konnte keine solide Regierungsbildung erfolgen. Die Regierungen wechselten bis Ende 1957 nahezu alle 6 Monate.⁶⁴⁵ Auch in der *konstituante* bestand keine Basis, auf der die beiden Interessensgruppen über mögliche Kompromisslösungen für die ideologische Grundausrichtung einer neuen Verfassung hätten verhandeln können.

641 Siehe Teil 2, 2.1.2.

642 PNI (Nationalisten) 22.3%, *masyumi* (Islamisten) 20.9%, *nahdatul ulama* (gemäßigte Islamisten) 18.4%, PKI (Kommunisten) 16.4% und andere, die alle unter 3% blieben. Vgl. Dahm, Handbuch der Orientalistik, S. 81. Siehe auch Teil 2, 1.5.

643 Die *konstituante* wurde auf Grundlage des nach Artikel 135 Absatz 1 und 2 UUDS'50 verabschiedeten Gesetz von 1953 durch allgemeine Wahlen am 15. Dezember 1955, also nur knapp drei Monate nach der Wahl zum Abgeordnetenhaus besetzt. Die Wahlbeteiligung betrug 91,54%, was die Hoffnung der Bevölkerung widerspiegelte, durch die *konstituante* endlich eine langfristig tragbare Verfassung zu erhalten. Nach Schätzungen sind zudem noch 2,5% der wahlberechtigten Bevölkerung in den 12-17 Monaten seit deren Registrierung verstorben, was die Wahlbeteiligung noch weiter erhöhte.

644 Der *pancasila*-Block, in dem Nationalisten und Kommunisten gemeinsam für ein starkes, weltliches Indonesien eintraten, erhielt 274, die Islamisten 230 von 514 Sitzen. Zu der Bedeutung der *konstituante*, seiner politischen Rolle und seinen Ergebnissen siehe die gesamte Arbeit von Nasution, *The Aspiration for Constitutional Government in Indonesia*. Zu den Wahlergebnissen vom 15.12.1955 derselbe S. 30 ff..

645 Dahm, Handbuch der Orientalistik, S. 84 ff..

Darüber hinaus kamen ab 1956 neben der politischen Instabilität große wirtschaftliche Probleme auf das Land zu. Diese führten bis Mitte 1957 so weit, dass Teile der Bevölkerung sich kaum mit Grundnahrungsmitteln versorgen konnten. Ende Dezember 1957 wurden die wirtschaftlichen Probleme zudem durch Enteignung und Ausweisung aller ca. 45.000 noch im Land verbliebenen Niederländer verstärkt. Den damit verbundenen Wegfall wirtschaftlichen Know-hows konnte die indigene Bevölkerung nicht auffangen. Als kurz darauf noch in einigen Regionen lokale Heereskommandeure sich gegen die Zentralregierung auflehnten, rief Sukarno Ende Dezember 1957 gemäß Artikel 96 ff. UUDS'49 den Ausnahmezustand aus, um die öffentliche Sicherheit im Archipel gewährleisten zu können.

Die seit 1950 chaotisch anmutenden Umstände bestätigten Sukarno in seiner Anfang der 50er Jahre entwickelten Ideologie der „Gelenkten Demokratie“, der *demokrasi terpimpin*. Die Parteien und der Parlamentarismus mussten genauso wie schon der Föderalismus als dem indonesischen Geist widersprechend aufgegeben werden. Ein erster Schritt in diese Richtung war die Einsetzung des „Nationalen Rates“, des *dewan nasional*, durch Notstandsgesetz Nr. 7 von 1957. In diesem Rat waren von Sukarno persönlich ernannte Vertreter der wichtigsten gesellschaftlichen Gruppen vertreten, die das Parlament bei der Repräsentation der Volksinteressen unterstützen sollten. Faktisch fungierte der Nationale Rat aber als persönliche Regierung Sukarnos und nach Perpetuierung des Ausnahmezustandes auch als weitgehender Ersatz des Parlamentes. Der Ausnahmezustand wurde nämlich auch nach der Niederschlagung der Aufstände in den Außenprovinzen bis Juni 1958 aufrecht erhalten, so dass Sukarno weiter mit nahezu uneingeschränkten Kompetenzen seine eigenen Vorstellungen vom indonesischen Staat vorantreiben und sich diese Politik vom *dewan nasional* absegnen lassen konnte. Der *dewan nasional* drängte damit das Parlament gänzlich an den Rand der Bedeutungslosigkeit und erarbeitete von Juli bis November 1958 folgende Leitlinien für die zu errichtende „Gelenkte Demokratie“:⁶⁴⁶

- Die Funktion der Parteien im Staatsystem sollte stark abgeschwächt werden;
- Es sollte ein verfassungsrechtlich abgesicherter Wirkungsbereich für die „funktionalen Gruppen“ des *dewan nasional* gefunden werden und
- Es sollte eine neue „Nationale Front“ unter der Führung Sukarnos gegründet werden, die alle gesellschaftlichen Strömungen umfasste

646 Nasution, The Aspiration for Constitutional Government in Indonesia, S. 305.

und die gesellschaftliche Unitarisierung des Archipels unterstützen sollte.

Auch das Militär schaltete sich in diesen Prozess mit eigenen Vorschlägen ein. Nur vereinzelte, unbedeutende Stimmen im Militär forderten einen Staatsstreich. Die militärische Führung sah es vielmehr als ausreichend an, ständigen und profunden Einfluss auf die Politik zu erhalten. Dafür sollten Vertreter des Militärs – hier besonders das Heer – eine feste Anzahl an Sitzen in Abgeordnetenhaus (DPR) und Volkskongress (MPR) erhalten sowie andere staatlich-politische Posten besetzen können.⁶⁴⁷

Nachdem nunmehr Leitlinien erstellt worden waren und auch das Militär diesen zumindest grundsätzlich zugestimmt hatte, musste eine neue verfassungsrechtliche Grundlage für die „Gelenkte Demokratie“, der *demokrasi terpimpin* gefunden werden. Da UUDS'50 in fast allen Punkten den aufgestellten Leitlinien der neuen Ära widersprach, sprachen sich neben dem *deewan nasional* und der Armee auch die engsten Mitarbeiter Sukarnos für eine Rückkehr zu UUD'45 aus. Diese erschien für die „Gelenkte Demokratie“ als ausreichend flexibel und erfüllte darüber hinaus durch den historischen Kontext ihrer Entstehung 1945 eine besondere Signalfunktion gegenüber dem Imperialismus, die den Nationalisten besonders wichtig war. Die Unterstützung der säkulären Kräfte und des Militärs war damit gesichert. Die Unterstützung der Islamisten sicherte sich Sukarno mit dem Angebot, die Schariah für die islamische Bevölkerung Indonesiens einzuführen.⁶⁴⁸ Am 5. Juli 1959 setzte Sukarno somit UUD'45 per Dekret wieder in Kraft. Der Präsident gründete sein Dekret verfassungsrechtlich auf Artikel 134 UUDS'50, wonach der verfassungsgebende Konvent zusammen mit der Regierung eine

647 Nasution, *The Aspiration for Constitutional Government in Indonesia*, S. 305 ff..

648 Die Schariah war in der 1945 erlassenen „Jakarta Charter“ aufgenommen und sollte nach Sukarnos Versprechen in die Präambel der wieder in Kraft zu setzenden Verfassung von 1945 aufgenommen werden. Auszug aus der Charta von Jakarta vom 22. Juni 1945 „[...] shall establish a Republic of the state of Indonesia in which the people are sovereign and which based upon: Belief in the One supreme God with the obligation to carry out shariah for adherents of Islam, a just and civilized humanitarianism,[...]“. Abgedruckt in Nasution, *The Aspiration for Constitutional Government in Indonesia*, S. 436.

Nach Einführung von UUD'45 wurde aber weder die Jakarta Charter in die Präambel übernommen, noch wurde die Schariah auf anderem Wege zugelassen. Daraufhin auftretende Aufstände muslimischer Organisationen wurden vom Militär brutalst im Keim erstickt. Nasution, *The Aspiration for Constitutional Government in Indonesia*, S. 376 ff..

neue Verfassung bestimmen sollte. Bis 1957 wurde Artikel 134 UUDS'50 aber rechtlich so ausgelegt, dass allein die *konstituante* den endgültigen Entwurf der Verfassung ausarbeiten und der Präsident diesen nur verkünden und per Dekret in Kraft setzen solle. Dem Präsidenten standen somit keine inhaltlichen Entscheidungskompetenzen zu.⁶⁴⁹ Trotzdem wurde das Vorgehen Sukarnos bis auf vereinzelte Stimmen aus der *konstituante* nicht als verfassungswidrig angesehen, sondern nach den vorher getroffenen Absprachen von allen politischen Lagern lobend anerkannt.⁶⁵⁰

2.5 Reformen der UUD'45

Für die nächsten 9 Jahre blieb UUD'45 unter Sukarno unverändert. Auch während der gesamten Zeit des Suhartoregimes von 1966 bis 1998⁶⁵¹ blieb UUD'45 grammatisch unverändert. Erst nach dem Sturz Suhartos wurden in den Jahren 1999 und 2000 erste Veränderungen an UUD'45 vorgenommen.⁶⁵²

Im Rahmen der ersten Verfassungsreform von 1999 wurden zunächst die Kompetenzen des Präsidenten eingeschränkt. Nach den jeweils über 20jährigen Amtszeiten der beiden vorherigen Präsidenten wurde zunächst nach Artikel 7 UUD'45 neuer Fassung die Wiederwahl des (Vize-) Präsidenten auf nur eine weitere Amtsperiode von 5 Jahren beschränkt. Auch kann der Präsident nach Artikel 5 Absatz 2 UUD'45 neuer Fassung nun keine Gesetze mehr erlassen. Ihm verbleibt nach Absatz 1 desselben Artikels nur ein Initiativrecht. Zudem verliert er nach Artikel 14 UUD'45 neuer Fassung die Kompetenz, Gesetze kassieren oder außer Kraft setzen zu können.⁶⁵³

649 Nasution, *The Aspiration for Constitutional Government in Indonesia*, S. 376 ff..

650 Teilweise wurde das präsidentielle Dekret auch einfach verfassungskonform ausgelegt. Artikel 134 UUDS'50 wurde dafür umgedeutet und so ausgelegt, dass sowohl die *konstituante* mit der Regierung als auch die Regierung allein die Kompetenz aus Artikel 134 UUDS'50 zur Verfassungsgebung ausüben könnte.

651 Siehe Teil 2, 1.2. und 1.8.

652 Beide Reformen sind auf der offiziellen Homepage des Volkskongresses (MPR) <http://mpr.wasantara.net.id> veröffentlicht, 12. Oktober 2001. Die erste Verfassungsreform wurde auf der 12. Plenarsitzung am 12. Oktober 1999 getroffen, siehe auch http://www.gtzsfdm.or.id/public/laws/1_AmdUUD45_eng.pdf, abgerufen am 18. Mai 2001.

653 Darüber hinaus beschneidet Artikel 14 UUD'45 neuer Fassung die Kompetenzen des Präsidenten bezüglich seiner Begnadigungs- und Donationskompetenzen. Zur Ausübung dieser Kompetenzen muss er fortan die Meinungen des Höchsten Gerichtshofes und des Abgeordnetenhauses (DPR) einholen. Auch Artikel 15 UUD'45 neuer

Demgegenüber werden die Kompetenzen des Abgeordnetenhauses gestärkt. Nach Artikel 20 Absatz 1 UUD'45 neuer Fassung erhält das Abgeordnetenhaus (DPR) nach Absatz 1 nunmehr die alleinige Rechtsetzungskompetenz. Absatz 2 desselben Artikels bestimmt in Verbindung mit Artikel 5 Absatz 1 und Artikel 21 UUD'45 neuer Fassung, dass das Abgeordnetenhaus (DPR) Gesetzesinitiativen nur in gemeinsamer Abstimmung mit dem Präsidenten äußern kann.

Die zweite Verfassungsänderung von 2000 reformiert das Staatsstrukturmodell Indonesiens. Neben der im folgenden Kapitel zu behandelnden Reform des Artikel 18 UUD'45 wurde der siebte Abschnitt über das Abgeordnetenhaus (DPR), Artikel 19 bis 22 umfassend reformiert. Zunächst wird Artikel 19 UUD'45 ein neuer Absatz 1 hinzugefügt, der allgemeine Wahlen für das Abgeordnetenhaus (DPR) verfassungsrechtlich verankert. Zudem werden in einem neuen Artikel 20A UUD'45 die Rechte des Abgeordnetenhaus und der Abgeordneten gestärkt, in dem den Abgeordneten allgemein das Recht der Interpellation und der Immunität zugeordnet wird, Artikel 20A Absatz 2 und 3 UUD'45 neuer Fassung. Aufgabe und Niederlegung der Mandate müssen nun nach Artikel 22B UUD'45 einfachgesetzlich geregelt werden. Zuvor war dies überhaupt nicht normiert. Auch das Gesetzgebungsverfahren muss nun nach dem neuen Artikel 22A UUD'45 neuer Fassung einfachgesetzlich geregelt werden. Das Gesetzgebungsverfahren war zuvor verfassungsrechtlich nicht einmal erwähnt. Für den Kontext dieser Arbeit soll darüber hinaus noch der neue Abschnitt 10A mit den Artikeln 28A bis J erwähnt werden, in dem auch für UUD'45 neuer Fassung ein Menschenrechtskatalog normiert wurde, der sich an den schon von UUD'49 und UUDS'50 aufgeführten Grundrechten orientiert. Die Reform der vertikalen Staatsorganisation betrifft aber grundsätzlich nur Artikel 18 UUD'45 alter Fassung, die im 3. Kapitel umfassend dargestellt wird.

Fassung enthält eine Neuerung. So verbleibt zwar die Vergabe von Ehrentiteln und Orden in der Kompetenz des Präsidenten. Das *Procedere* wird aber nach neuer Regelung durch Gesetz geregelt.

Außerdem formuliert Artikel 9 UUD'45 neuer Fassung den Amtseid des (Vize-) Präsidenten neu. So wird nunmehr der Eid „im Namen Allahs“ geleistet. Ferner wird dem Präsidenten die Pflicht auferlegt, alle erlassenen Gesetze so schnell als möglich zu implementieren und die Verfassung selbst „strikt“ zu befolgen. Beides war bislang für die ehemaligen Präsidenten nicht immer evident.

Letztlich muss er nach Artikel 13 Absatz 2 neuer Fassung bei der Besetzung von Botschafterposten das Abgeordnetenhaus (DPR) anhören. Dasselbe gilt für den Empfang und die Bestätigung ausländischer Botschafter.

3. Kapitel: Verfassungsreform 2000 und ihre einfachgesetzliche Umsetzung

Nach Darstellung der indonesischen Verfassungsgeschichte soll die zweite Verfassungsreform nach dem Sturz Suhartos und die daraus folgende einfachgesetzliche Umsetzung durch Gesetz Nr. 22 (1999)⁶⁵⁴ an Hand des in Teil 1 erarbeiteten Prüfungskataloges untersucht werden. Dabei soll der Frage nachgegangen werden, ob Indonesien, das in Artikel 1 UUD'45 weiterhin als Einheitsstaat bezeichnet wird, nicht doch als grundsätzlich stärker föderal ausgerichteter Bundesstaat anzusehen ist.⁶⁵⁵

3.1 Artikel 18 UUD'45 alter Fassung und Gesetz Nr. 5 (1974)

Für die anstehende Prüfung der Reformen ist die historisch-genetische Auslegungsmethode unabdingbar. Voraussetzung dieser ist neben der Kenntnis der politischen Umstände auch die Kenntnis der entsprechenden Vorgängernormen. Vorläufer von UU 22/99 war UU 5/74⁶⁵⁶, das die vertikale Staatsstruktur während des Suhartoregimes auf der verfassungsrechtlichen Grundlage von Artikel 18 UUD'45 alter Fassung regelte. Folglich muss neben dem bereits oben⁶⁵⁷ beschriebenen Artikel 18 UUD'45 alter Fassung auch UU 5/74 untersucht werden.

3.1.1 Einleitung

„The division of the territory of Indonesia into large and small regions shall be prescribed by law in consideration of and with due regard to the principles of deliberation in the government system and the hereditary rights of special territories.“, Artikel 18 UUD'45 alter Fassung.

654 Gesetz Nr. 22 (1999) wird folgend mit „UU 22/99“ abgekürzt. UU steht für Undang-Undang und bedeutet Gesetz(e). Alle weiteren Gesetze werden genauso abgekürzt, wobei die ersten Ziffern nach „UU“ für die fortschreibende Nummer des Gesetzes im Jahresablauf und die zweite Ziffer das laufende Jahr, in dem das Gesetz erlassen wurde, angibt.

655 Die politische Wertung des rechtswissenschaftlichen Ergebnisses bezüglich des bestehenden Strukturmodells muss aber anderen Disziplinen überlassen werden.

656 Abrufbar unter http://www.gtzsfdm.or.id/public/laws/law5_1974.pdf, 10. November 2001.

657 Siehe Teil 2, 2.1.2.1.

Dass ein solch gewichtiger Komplex wie die vertikale Staatsstruktur nur kurz mit einem Artikel umrissen wird, bestätigt den mit insgesamt 37 Artikeln sehr kurzgefassten und somit auslegungsbedürftigen Stil der Verfassung von 1945. Auch die im Verfassungsrang stehenden Erläuterungen⁶⁵⁸ zu Artikel 18 UUD'45 alter Fassung geben zur Staatsstruktur keine weiteren Erklärungen. Somit bestand für den einfachen Gesetzgeber die Kompetenz, den in der Präambel und Artikel 1 UUD'45 niedergelegten Einheitsstaat annähernd frei zu gestalten. Das Suhartoregime der *orde baru* verabschiedete zu diesem Zweck UU 5/74.

Ziel des Gesetzes war, die wirtschaftliche Prosperität des Archipels zu verbessern.⁶⁵⁹ Das Suhartoregime traute dies ausschließlich der wirtschaftlichen Kompetenz der Technokraten in Jakarta zu. Somit mussten Strukturen geschaffen werden, die die durchgreifende Herrschaft der Zentralregierung in allen Teilen des Landes ermöglichte und vereinfachte. Dafür mussten zunächst bestehende Verwaltungsstrukturen in den Regionen vereinheitlicht werden. Nur durch zentral bestimmte einheitliche Weisungsstrukturen konnte vor Ort die wirtschaftliche Entwicklung stärker gesteuert und somit effektiver gestaltet werden. Keinesfalls waren somit regionalpolitische Motive, wie das Bedürfnis nach Selbstverwaltung, Anlass der Regionalisierung in UU 5/74. Wo Kompetenzen auf dezentrale regionale Träger übertragen wurden, war allein der zu realisierende wirtschaftliche Erfolg Gradmesser für den Umfang der zu übertragenden Kompetenzen.⁶⁶⁰

Technisch ist UU 5/74 wie fast alle indonesische allgemein-abstrakte Rechtsakte in drei Teile untergliedert: Der eigentliche Gesetzestext wird von einem Vorwort und Erläuterungen am Ende umrahmt. Rechtstechnisch dienen der erste und dritte Teil als Auslegungshilfen für den Gesetzestext. Ob Vorwort und Erläuterungen im Gesetzesrang stehen und somit vergleichbar mit den amtlichen ausführenden Erläuterungen der Verfassung rechtsverbindlich sind, ist umstritten.⁶⁶¹ Diese Frage muss aber geklärt werden, bevor

658 Siehe Fn. 564.

659 Wie in Teil 2, 1.8.3 erläutert, war die Prosperität der gesamten Wirtschaft eine der wichtigsten Stützen des Suhartoregimes. Siehe auch J. Schiller, *Developping Jepara in New Order Indonesia*, Kapitel 2, S. 33 ff.; Rohdewohld, *Public Administration in Indonesia*, S. 56.

660 Wenn die Regionen z.B. auf Grund mangelnder Ressourcen keine „effektiven“ Verwaltungsstrukturen bereitstellen konnten, um so die zentralstaatlichen Anweisungen umzusetzen, wurden die aus UU 5/74 zu übertragenden Kompetenzen sofort beschränkt. Siehe generelle Erläuterungen zu UU 5/74, I., 1., i, (1) und Vorwort, Ziffer c und im Anhang die generellen Erläuterungen, I, 1., d.

661 Vgl. Fn. 237.

UU 5/74 rechtswissenschaftlich untersucht werden können. Einerseits wird vertreten, dass nur der Gesetzestext selbst rechtsverbindlich sei. Alles andere seien nur „unverbindliche Auslegungshilfen“.⁶⁶² Begründet wird dies mit dem Dekret 3/2000 des Volkskongresses (MPR)⁶⁶³, das in Artikel 2 alle Quellen des indonesischen Rechts abschließend nennt. Weder Einleitungen noch Erläuterungen sind dort erwähnt, so dass vertreten wird, dass sie keine verbindliche Rechtsquelle darstellen könnten. Diesem Argument kann aber nicht gefolgt werden. Selbst wenn Einleitung und Erläuterungen rechtsverbindlich wären, könnten sie als integraler Bestandteil eines Gesetzes neben diesem nicht in dem genannten Dekret des Volkskongresses (MPR) 3/2000 gesondert aufgeführt werden. Ansonsten müsste nach der dargelegten Argumentation auch jede Art von separat aufgeführten Sonderbestimmungen oder Übergangsregelungen konsequenterweise dort mitaufgenommen sein.

Andererseits äußert sich Präsidentenerlass (KEPPRES) 44/99 wie folgt zu der Rechtskraft der Erläuterungen und Einleitung:

- *Im Grundsatz dürfen Erläuterungen zu Gesetzeswerken nicht als Stütze für die im Gesetzestext geregelten Tatbestände herangezogen werden. Daher müssen Formulierungen im Gesetzestext klar sein und dürfen keine Unsicherheit hervorrufen.* (Ziffer 117)
- *Die Erläuterungen dürfen nicht als Rechtsgrundlage für Durchführungsverordnungen herangezogen werden. Daher ist die Nennung solcher Normen in den Erläuterungen zu vermeiden.*(Ziffer 118)

662 Bell, The New Indonesian Laws Relating to Regional Autonomy: Good Intentions, Confusing Laws, APLPJ 1 (2001), S. 15 Fn. 59.

663 Die MPR-Dekrete stehen in der indonesischen Normenhierarchie zwischen Gesetzen des Abgeordnetenhauses (DPR) und der Verfassung. Artikel 2 des genannten Dekrets nennt folgende Hierarchie:

- UUD'45,
- MPR-Dekrete,
- Gesetze des Abgeordnetenhauses (DPR),
- Regierungsverordnungen „an Stelle von Gesetzen“,
- Einfache Regierungsverordnungen (PP),
- Präsidentenerlasse (KEPPRES) und
- Regionalverordnungen.

Allerdings wird die in Artikel 2 MPR-Dekret 3/2000 bestimmte Normenhierarchie in der indonesischen Rechtsetzungspraxis nicht immer beachtet. So bestimmt z.B. ein Gesetz des Abgeordnetenhauses (DPR) wie der Volkskongress (MPR) konstituiert wird (UU 4/99) und Regierungsverordnungen bzw. Präsidialdekrete ergänzen nicht nur, sondern verändern bzw. widersprechen vielfach den vom Abgeordnetenhaus erlassenen Gesetze.

- *Die Erläuterungen dienen als offizielle Interpretation für bestimmte Regelungstatbestände.* (Ziffer 119)

Die grammatische Auslegung von Anhang I, Ziffer 117 KEPPRES 44/99 könnte das Ergebnis rechtfertigen, den Erläuterungen keine Rechtskraft zuzusprechen. Ziffer 118 wäre danach aber redundant und Ziffer 119 widerspricht diesem Ergebnis sogar dem Sinne nach. Um die drei Ziffern aber schlüssig auszulegen, kann Ziffer 117 Satz 1 auch so gelesen werden, dass Erläuterungen nur dann keine Stütze für den Gesetzestext bilden dürfen, wenn die Erläuterungen diesem inhaltlich widersprechen. Diese Auslegung könnte Ziffer 117 Satz 2 stützen, nach dem bei Klarheit über den Inhalt des eigentlichen Gesetzestextes, Erläuterungen und Einleitungen Gesetzeskraft zugesprochen werden könnten. Jedoch erscheint fraglich, ob so der Wortlaut von Ziffer 117 Satz 1 nicht überstrapaziert wird. Anders kann der Widerspruch zu Ziffer 119 jedoch nicht überbrückt werden und dogmatisch die gesamte indonesische Rechtspraxis nicht gerechtfertigt werden. So wird sowohl von den Gerichten als auch der Regierung und den privaten Rechtsanwendern so selbstverständlich auf die Erläuterungen und Einleitungen verwiesen wie auf das Gesetz selbst.⁶⁶⁴ Folglich wird auch, um nicht der ganz allgemeinen Praxis der indonesischen Rechtsanwendung zu widersprechen, der letztgenannten Auslegung von Ziffer 117 Satz 1 KEPPRES 44/99 gefolgt. Also müssen neben dem eigentlichen Gesetzestext auch Vorwort und Erläuterungen mit untersucht werden.

3.1.2 Prüfungskriterien der Allgemeinen Staatslehre

Nach dem erarbeiteten Prüfungskatalog aus Teil 1 soll zunächst die staatsrechtliche Qualität der von UU 5/74 geschaffenen Gebietskörperschaften untersucht werden, bevor auf Interdependenzen zwischen diesen und der Zentralregierung eingegangen werden sollen.

664 Nach Aussage von Mitarbeitern des indonesischen Innenministeriums nutzen sowohl die Legislative als auch die Exekutive die Erläuterungen, um politisch umstrittene Bereiche darin zu verstecken oder um Materien zu regeln, die man erst gar nicht für „wichtig genug“ hält, um sie in den eigentlichen Gesetzestext mit aufzunehmen. Interview mit Dr. Bernhard May, dem Team-Leiter des *Support for Decentralization Measures* der GTZ vom 25. April 2001. Das Projekt ist dem indonesischen Innenministerium angegliedert.

3.1.2.1 Staatsrechtliche Qualität der Gebietskörperschaften

Schon im Vorwort zu UU 5/74 wird Indonesien dreimal als Einheitsstaat bezeichnet. Als solcher dürfte Indonesien nicht in Gebietskörperschaften unterteilt sein, die über originäre Staatsgewalt verfügen. Nach Artikel 2 UU 5/74 wird Indonesien in Autonome Regionen (*daerah otonom*) und Administrative Territorien (*wilayah*) unterteilt. Fraglich ist, ob diese Untergliederungen über originäre Staatsgewalt verfügen.

Nach Artikel 1 Ziffer e UU 5/74 sind die Autonomen Regionen dezentrale Gebietskörperschaften, die Rechte und Pflichten als eigene Angelegenheiten in den Grenzen der Gesetze zum Wohle des Staates und dessen Einheit ausüben. Dezentralisierung, *asas desentralisasi*, wird nach Artikel 1 Ziffer b UU 5/74 als ein Transfer exekutiver Staatsgewalt von der Zentrale auf untergeordnete regionale und weisungsunabhängige Gebietskörperschaften definiert. Autonomie ist nach Ziffer c des Vorwortes von UU 5/74 „die Befugnis und Verpflichtung, die Region in den Grenzen der bestehenden Gesetze zu verwalten“. Autonome Regionen sollen nach Artikel 3 Absatz 1 UU 5/74 auf zwei Ebenen gebildet werden. Deren Grenzen sollen sowohl nach ökonomischen als auch verteidigungs- und sicherheitspolitischen Kriterien sowie Bevölkerungsstärke und „anderen Merkmalen“ gesetzlich festgelegt werden, Artikel 4 Absatz 1 und 2 UU 5/74.⁶⁶⁵ Ziel der Grenzziehung muss sein, die „politische Stabilität und die Einheit der Nation“ gewährleisten zu können, Artikel 4 Absatz 1 in Verbindung mit Artikel 3 Absatz 2 UU 5/74.⁶⁶⁶ Die Autonomen Regionen der ersten Ebene heißen nach den generellen Erläuterungen I., 2. Ziffer a, Provinzen (*propinsi*). Wie die zweite Autonome Ebene, *pemerintah daerah tingkat II* als Untergliederung der Provinzen benannt werden soll, geht aus UU 5/74 hingegen nicht hervor.⁶⁶⁷ Beide Ebenen der Autonomen Regionen verfügen sowohl über regional gewählte Vertretungskörper (DPRD)⁶⁶⁸ mit daraus resultierenden Regionalregierungen,⁶⁶⁹

665 Nach den Übergangsbestimmungen aus Artikel 91 Ziffer a, 92 Ziffer a UU 5/74 soll die bereits bestehende Gliederung des Staatsgebietes sowie die bestehenden Bezeichnungen aus UU 18/65 zunächst beibehalten werden.

666 Die Regelung ist bezüglich der „Stabilität“ vergleichbar mit Artikel 29 Absatz 1 des deutschen GG.

667 Rohdewohld, Public Administration in Indonesia, S. 57; Für eine umfassende Untersuchung der Entwicklung einer *pemerintah daerah tingkat II*-Hauptstadt während des Suhartoregimes sei auf J. Schiller, Developing Jepara in New Order Indonesia, verwiesen (Jepara liegt an der Nordküste Zentraljavas, 70 Kilometer nördlich von Semarang).

668 *Dewan perwakilan rakyat daerah tingkat I/II*, DPRD I und II, Artikel 27 ff. UU 5/74.

669 *Pemerintah daerah, kepala daerah*, Artikel 13, 14 ff. UU 5/74.

als auch über eigene Verwaltungskörper. Die regionalen Vertretungskörper (DPRD) verfügen über ein eigenes Budget, welches sich hauptsächlich aus Zuweisungen der Zentralregierung sowie aus eigenen, allerdings begrenzten Steuereinnahmen zusammensetzt. Die dezentralen Verwaltungskörper der Autonomen Regionen können gemäß Artikel 1 Ziffer d UU 5/74 von der Zentralregierung mit Aufgaben zur Erfüllung nach Weisung belegt werden.⁶⁷⁰

Administrative Territorien sind nach Artikel 1 Ziffer g UU 5/74 hingegen dekonzentrierte Verwaltungseinheiten und unterteilen sich in mehrere Ebenen. Dekonzentration, *asas dekontrensasi*, ist nach Ziffer f des Vorwortes von UU 5/74 eine Verlagerung der Staatsgewalt von der Zentrale auf untergeordnete staatliche Einheiten in den Regionen, die der direkten Weisungsgewalt der Zentrale unterstehen. Die Administrativen Territorien setzen somit die von der zentralstaatlichen Exekutive getroffenen Entscheidungen in den Regionen direkt und weisungsgebunden um. Die Administrativen Territorien sind folglich ein integraler Bestandteil der zentralstaatlichen Verwaltung. Das Staatsterritorium wird dafür nach Artikel 72 Absatz 1 UU 5/74 neben der schon bestehenden Untergliederung in dezentrale Gebietskörperschaften aus Artikel 3 ff. UU 5/74 dazu ein weiteres Mal parallel in Administrative Territorien unterteilt. Autonome Regionen und Administrative Territorien sind also territorial deckungsgleich, zu jeder Autonomen Region besteht in den selben territorialen Grenzen ein Administratives Territorium. Damit bestehen deckungsgleich sowohl direkte als auch indirekte Staatsgewalt mit unterschiedlichen Aufgabenbereichen.⁶⁷¹ Folglich sind die Administrativen Territorien auch gemäß Artikel 72 Absatz 1 und 2 UU 5/74 in mehrere vertikale Ebenen unterteilt, wobei sich die Grenzen der Untergliederungen ausschließlich nach denen der dezentralen Gebietskörperschaften richten. Die erste Ebene der Administrativen Territorien heißt auch *propinsi*. Die Provinzen unterteilen sich nach Artikel 72 Absatz 2 UU 5/74 für ländliche Gebiete in Regentschaften, *kabupaten*, und für die stärker urbanisierten Gebiete in Städte, *kotamadya*. *Kabupaten* und *kotamadya* werden nach Artikel 72 Absatz 3 UU 5/74 weiter in Distrikte, sogenannte *kecamatan* unterteilt. Neben den Grenzen stimmen auch Namen und Hauptstädte der Admi-

670 Sogenannte Co-Administration oder Mitverwaltung (*asas tugas pembantuan*).

671 Die Kompetenzverteilung zwischen Autonomen Regionen und Administrativen Territorien wird im folgenden Kapitel unter Teil 2, 3.1.2.2.1 untersucht.

nistrativen Territorien auf allen Ebenen von den Autonomen Regionen überein, Artikel 74 Absatz 1 bis 4.⁶⁷²

Beide territorialen Untergliederungen sind verfassungsrechtlich nicht gesichert und können einfachgesetzlich aufgelöst und eingesetzt werden. Grenzen und Namen werden ausschließlich nach den von UU 5/74 genannten Kriterien in Artikel 4 durch den Zentralstaat mit einfachem Gesetz bestimmt. Würden die Territorialen Untergliederungen über originäre Staatsgewalt verfügen, könnten sie keinesfalls ohne deren Zustimmung aufgelöst oder auch nur verändert werden. Zudem würden sie über verfassungsrechtlich abgesicherte Rechte verfügen, die wiederum nur mit ihrer Zustimmung abänderbar sein dürften. Somit können sowohl die Administrativen Territorien als auch die Autonomen Regionen aus UU 5/74 auf Grund ihrer fehlenden originären Staatsgewalt keine Gliedstaaten eines möglicherweise bestehenden Bundesstaates sein. Beide verfügen über lediglich abgeleitete Staatsgewalt und bilden rein verwaltungsrechtliche Einheiten des Zentralstaates.

3.1.2.2 Verhältnis der vertikalen staatlichen Ebenen zueinander

Im Einheitsstaat bestehen keine nennenswerten Einflussmöglichkeiten der verwaltungsrechtlichen Gebietskörperschaften auf den Zentralstaat. Im Bundesstaat besteht dagegen eine Vielzahl von Interdependenzen zwischen den staatlichen Ebenen.⁶⁷³ Veränderungen der Kompetenzen zu Gunsten oder zu Lasten der einen oder anderen vertikalen Ebene oder sonstige Einflussmöglichkeiten aufeinander können im Bundesstaat nicht ohne Zustimmung der jeweils anderen staatlichen Ebene vorgenommen werden.

3.1.2.2.1 Kompetenzverteilung

Die Kompetenzen der Autonomen Regionen sind in Artikel 7 bis 11 UU 5/74 geregelt.⁶⁷⁴ Nach Artikel 7 UU 5/74 haben die Autonomen Regionen sowohl das Recht als auch die Verpflichtung ihre „eigenen Angelegenheiten“ selbst zu organisieren und im Rahmen der bestehenden Gesetze auszu-

672 Laut Rohdewohld, Public Administration in Indonesia, S. 31, verfügte Indonesien bis 1994 über 27 Provinzen, 243 Regentschaften und 58 Städte sowie 3638 Distrikte.

673 Siehe Teil 1, 2.4.2.4.

674 Die Administrativen Territorien müssen im Rahmen der Kompetenzverteilung nicht von der zentralstaatlichen Gewalt abgegrenzt werden. Als integraler Bestandteil derselben verfügen sie grundsätzlich über dieselben Kompetenzen.

üben. Was die „eigenen Angelegenheiten“ umfasst, wird in UU 5/74 nicht weiter definiert. Einzig Artikel 11 Absatz 1 UU 5/74 bestimmt, dass der Schwerpunkt der Autonomen Rechte auf der zweiten Ebene, der *pemerintah daerah tingkat II*-Ebene liegen soll.⁶⁷⁵ Welche Kompetenzen diesen Schwerpunkt ausmachen, soll gemäß Absatz 2 des Artikel 11 UU 5/74 durch Regierungsverordnung bestimmt werden. Eine solche wurde aber erst 18 (!) Jahre nach Inkrafttreten von UU 5/74 mit der Regierungsverordnung (PP) 45/92⁶⁷⁶ verabschiedet. Zwar wurde nicht die Bevorzugung der unteren Ebene geregelt, Artikel 4 PP 45/92 enthielt aber eine enumerative Aufzählung, die folgende Kompetenzen beiden autonomen Ebenen entzog:

- Verteidigungsangelegenheiten,
- Angelegenheiten der Inneren Sicherheit,
- Justizangelegenheiten,
- Auswärtige Angelegenheiten sowie
- Währungswesen.

Dogmatisch betrachtet wurde mit der abschließenden Aufzählung der zentralstaatlichen Kompetenzen aus Artikel 4 PP 42/92 eine Residualkompetenz zu Gunsten der Autonomen Regionen begründet. Faktisch lag eine solche aus vielerlei Gründen jedoch nie vor. Zunächst verfügten die Autonomen Regionen nie über die finanziellen Mittel, die für einen eigenen umfassenden Verwaltungsaufbau notwendig gewesen wären. Fast ausschließlich Kompetenzen, die mit Kosten verbunden waren oder nicht all zu hohe Einnahmen versprachen wie Bildung, Gesundheit und Infrastruktur, wurden bei den Regionen belassen. Selbst wenn gesetzliche Regelungen zu Gunsten der Regionen bestanden, wurde all die Staatsgewalt, die auf Grund lukrativ zu veräußernder Lizenzen hohe Gewinne versprach, von der Zentralgewalt einbehalten. Auf Grundlage von PP 42/92 bestand für die Autonomen Regionen aber kein Rechtsschutz gegenüber der Zentralgewalt.⁶⁷⁷

675 Damit sollten ethnisch homogene, zu starke Provinzen verhindert werden, die nach Meinung des Suhartoregimes secessionistischen Tendenzen begünstigen und somit die Einheit des Staates gefährden könnten. Siehe Generelle Erläuterungen zu UU 5/74, I, 4 a (2).

676 PP = *peraturan pemerintah*.

677 Die Judikative war unter dem Suhartoregime keine unabhängige Staatsgewalt. Sie unterlag vielmehr inoffiziell den Weisungen der Zentralregierung.

Neben den Selbstverwaltungskompetenzen aus Artikel 7 UU 5/74 können den Autonomen Regionen gemäß Artikel 8 Absatz 1 UU 5/74 weitere Kompetenzen übertragen werden. Alle autonomen Kompetenzen können gemäß Artikel 9 UU 5/74 jederzeit den Regionen von der Zentralgewalt entzogen werden.

Welche Selbstverwaltungskompetenzen den Regionen beider Ebenen zustehen, hat somit ausschließlich die Zentralregierung zu entscheiden. Rein rechtlich wurde durch PP 42/92 zwar eine Residualkompetenz zu Gunsten der Regionen begründet, welche aber faktisch durch die Praxis der Zentralregierung des Suhartoregimes ad absurdum geführt wurde. Keinesfalls liegt somit eine gesicherte Eigenständigkeit der Autonomen Regionen vor. Dies ist ein Strukturelement eines Einheitsstaates.

3.1.2.2.2 Formen der Staatsaufsicht

Ein weiteres Unterscheidungskriterium ist zwischen Bundes- und Einheitsstaat die unterschiedliche Gestaltung der Staatsaufsicht. In einem Bundesstaat verfügt die gesamtstaatliche Ebene über keine Aufsichtskompetenzen gegenüber der originären Staatsgewalt der Gliedstaaten. Der Bund kann aber eigene Staatsgewalt durch den Verwaltungskörper der Gliedstaaten ausüben lassen und verfügt dann in Bezug auf seine eigene, an die Gliedstaaten delegierte Staatsgewalt über Aufsichtskompetenzen. Im Einheitsstaat bestehen dagegen zwingend diverse Aufsichtsformen für das gesamte Handeln aller Gebietskörperschaften. In Indonesien ist Aufsicht über staatliche Gewalt nach traditionellem Rechtsverständnis aber gar nicht möglich. „Staatsgewalt kann nicht falsch handeln“. Dieser Gedanke ist durch das javanische Machtverständnis geprägt, nach dem die Macht des Herrschenden allein durch transzendente Mächte legitimiert wird. Ist der Herrschende einmal an der Macht, muss er sich nicht durch Irdische beaufsichtigen lassen. Nur die transzendentalen Kräfte können dem Herrscher die Legitimation entziehen. Anzeichen dafür sind Naturkatastrophen wie Dürreperioden oder Stürme, oder verlorene Kriege. Dies hat auf das moderne Staatsverständnis Indonesiens im Rahmen der Integralistik immer noch Einfluss. Auch wird die Staatsgewalt als eine unteilbare Materie verstanden, die als zusammenhängender Körper nicht eigene Glieder und Organe sanktionieren kann. Die Idee, dass Machtmissbrauch des Herrschenden durch staatliche Aufsicht be-

schränkt werden kann, setzt sich somit erst langsam durch.⁶⁷⁸ Im Folgenden sollen die von UU 5/74 normierten Aufsichtsformen untersucht werden.

Artikel 68 bis 71 UU 5 /74 regeln die Aufsichtskompetenzen der Zentralregierung gegenüber den Autonomen Regionen.⁶⁷⁹ Dabei wird zwischen präventiver, repressiver und genereller Aufsicht unterschieden.

Als präventive Aufsichtsmaßnahme müssen gemäß Artikel 68 f. UU 5/74 alle allgemein-abstrakten Handlungsformen der Autonomen Regionen einer vom Innenministerium autorisierten Person vorgelegt werden. Diese spricht dann – nach Prüfung – die Verwerfung oder Genehmigung der regionalen Handlungsformen aus. Ohne Genehmigung können die regionalen Handlungsformen keine Wirksamkeit entfalten, es sei denn, dass innerhalb von drei Monaten nach Vorlage keine Entscheidung über die Wirksamkeit getroffen worden ist, denn dann tritt die regionale Handlungsform ohne zentralstaatliche Genehmigung in Kraft.

Als repressive Aufsichtsmaßnahmen können gemäß Artikel 70 Absatz 1 UU 5/74 alle regionalen Handlungsformen, die gegen das „öffentliche Interesse“ verstoßen, von der Zentralregierung kassiert oder vorläufig außer Kraft gesetzt werden.⁶⁸⁰ Die Aufhebung muss mit Begründung im Amtsblatt der Republik und der betroffenen Region veröffentlicht werden, Artikel 70 Absatz 4 und 7 UU 5/74.

Die generelle Aufsicht wird gemäß Artikel 71 Absatz 1 UU 5/74 grundsätzlich vom Innenminister ausgeübt. Im Rahmen dieser kann er oder eine von ihm dafür bestellte Person alle verwaltungsrechtlichen Vorgänge in den Regionen untersuchen, Artikel 71 Absatz 2 UU 5/74. Nach Artikel 70 Absatz 6 UU 5/74 soll für die Konkretisierung der generellen Aufsichtskompetenzen eine Ministerialverordnung des Innenministers erlassen werden, womit sich dieser weitere Kompetenzen gegenüber den Regionen verschaffen kann. Die generelle Aufsicht umfasst nach Artikel 9 UU 5/74 auch die Möglichkeit, bestehende Kompetenzen den Regionen zu entziehen. Maßstab für den Entzug ist allein die Fähigkeit der einzelnen Gebietskörperschaften, dem aus Artikel 4 ff. und generelle Erläuterungen I., 4, a, (3) UU 5/74 vorgegebenen Ziel der wirtschaftlichen Entwicklung der Region zu entsprechen. Die abschließende Beurteilung dieser Fähigkeit liegt im Ermessen eines zentral-

678 Vgl. Teil 2, 1.8.4, Fn. 498.

679 Aufsichtsmaßnahmen gegenüber den Administrativen Territorien sind in UU 5/74 nicht geregelt, da diese integraler Bestandteile der Zentralregierung sind.

680 Letzteres darf die Dauer von 6 Monaten nicht überschreiten, Artikel 70 Absatz 5 UU 5/74. Folgt danach keine Kassationsentscheidung, tritt die Regelung automatisch wieder in Kraft, Absatz 6.

staatlichen Gremiums, dem *dewan pertimbangan otonomi daerah*, das sich ausschließlich aus Mitgliedern der Zentralregierung unter der Führung des Innenministers zusammensetzt.⁶⁸¹

Den Unterschied des deutschen und französischen Verwaltungsrechts zwischen Fach- und Rechtsaufsicht⁶⁸² kennt UU 5/74 hingegen nicht, obwohl UU 5/74 zwischen Dekonzentration und Dezentralisierung unterscheidet. Dies verwundert um so mehr, als nach deutschem und französischem Recht, die Frage ob Rechts- oder Fachaufsicht ausgeübt wird, das entscheidende Unterscheidungsmerkmal zwischen dekonzentrierten und dezentralisierten Verwaltungsträgern begründet. Artikel 1 Ziffer b UU 5/74 definiert Dezentralisierung zwar auch als Weisungsunabhängigkeit. Allerdings können nach Artikel 70 UU 5/74 alle regionalen Handlungsformen unterschiedslos aufgehoben werden, so dass zumindest repressiv doch eine Weisungsgebundenheit vorliegt. Denn was nutzt Entscheidungsfreiheit, wenn eigene Entscheidungen nach Gutdünken der Zentralgewalt aufgehoben werden können. Somit erscheinen die Definitionen aus Artikel 1 ff. UU 5/74 in einem anderen Licht. War zuvor „Weisungsunabhängigkeit“ nach deutschen Rechtsverständnis ausgelegt worden, verändern die Aufsichtskompetenzen der Zentralregierung aus Artikel 68 ff. UU 5/74 dieses Verständnis. Unter Berücksichtigung der allgemeinen politischen Umstände in der *orde baru* kann damit vielmehr davon ausgegangen werden, dass Autonomie zu Gunsten der Regionen nicht wirklich gewollt war. Allein wirtschaftspolitische Interessen sollten forciert werden, indem die Verwaltung näher an die regionale Wirtschaft gekoppelt wurde. Keinesfalls besteht somit für die Gebietskörperschaften ein Kompetenzbereich, der unabhängig von der Zentralgewalt ausgeübt werden kann. Folglich können nach Prüfung der von UU 5/74 begründeten Aufsichtsmaßnahmen ein weiteres Mal föderale Elemente ausgeschlossen werden, womit ein weiteres Merkmal eines streng unitarisch strukturierten Einheitsstaat vorliegt.

3.1.2.2.3 Weitere Interdependenzen

Ein anderes föderales Strukturelement läge vor, wenn UU 5/74 Einflussmöglichkeiten der Regionen auf den Zentralstaat und somit etwaige Interdependenzen zwischen der zentralstaatlichen und der regionalen Ebenen schaf-

681 Generelle Erläuterungen I., 4, b, (1) und (2) UU 5/74.

682 Zur Bedeutung von Fach- und Rechtsaufsicht siehe Teil 1, 2.5.2.2.1.

fen würde. Die Regionen haben nach UU 5/74 aber keine derartigen Möglichkeiten der Einflussnahme auf den Zentralstaat.⁶⁸³

Der Zentralstaat verfügt dagegen neben den Aufsichtskompetenzen noch über weitere Einflussmöglichkeiten auf die Regionen. So kann die Zentralregierung die personelle Spitze der Autonomen Regionen, den *kepala daerah*, nach Artikel 15 ff. UU 5/74 bestimmen, der nach Artikel 178 UU 5/74 auf 5 Jahre ernannt wird. Nach Artikel 15 Absatz 1 soll der regional gewählte Vertretungskörper (DPRD)⁶⁸⁴ in Abstimmung mit dem Innenminister wenigstens drei und höchstens fünf potentielle Kandidaten für diesen Posten nominieren. Danach soll der Innenminister gemäß Artikel 15 Absatz 2 UU 5/74 die Kandidaten dem Präsidenten zur Ernennung vorschlagen. Der Präsident ist bei der Ernennung des Regionalhauptmanns⁶⁸⁵ (*kepala daerah*) nach den speziellen Erläuterungen zu Artikel 15 UU 5/74 aber keinesfalls an die Vorgaben des DPRD bezüglich der ausgewählten Kandidaten gebunden. Er kann somit auch den Kandidaten ernennen, den allein der Innenminister unterstützt und der regional gewählte Vertretungskörper (DPRD) ablehnt. Die Zentralgewalt hat somit auf die Besetzung der personellen Spitze der Autonomen Region einen bestimmenden Einfluss. Letztlich liegt mit dem Einfluss der Zentralregierung ein weiteres streng unitarisches Merkmal des Einheitsstaates vor.⁶⁸⁶

Abschließend kann zu UU 5/74 als Vorgängernorm zu UU 22/99 festgehalten werden, dass nach den Unterscheidungskriterien der Allgemeinen Staatslehre ausschließlich Elemente eines Einheitsstaates vorliegen. Folglich lag auf der verfassungsrechtlichen Grundlage von Artikel 18 UUD'45 alter Fassung und der einfachgesetzlichen Konkretisierung durch UU 5/74 eindeutig ein streng unitarisch organisierter Einheitsstaat vor. Damit wurde auch die

683 Zwar sitzen Vertreter der Regionen im zentralstaatlichen Volkskongress (MPR). Dies ist aber nicht durch UU 5/74 normiert. Später wird darauf im Prüfungsrahmen des aktuellen Staatsstrukturprinzips nach Artikel 18, 18A und 18B UUD'45 neuer Fassung und UU 22/99 unter Teil 2, 3.2.2.2.1 noch eingegangen.

684 Zum DPRD siehe Teil 2, 3.1.2.1.

685 Die Bezeichnung „Regionalhauptmann“ wurde wie folgt abgeleitet: *kepala* (bahasa) entspricht dem Griechischen *cephalos* = *caput* (lat.), was wiederum dem Haupt im deutschen entspricht.

686 Begründet werden kann die umfassende Eingriffskompetenz der Zentralgewalt bei der Besetzung des *kepala daerah* mit dessen Doppelfunktion, vergleichbar mit dem *dédoublement fonctionnel* des französischen Bürgermeisters, siehe Teil 1, 2.5.2.2.1. Der *kepala daerah* der Autonomen Regionen fungiert nämlich ex officio auch als Spitze der Administrativen Territorien, Artikel 79 Absatz 1 UU 5/74. Folglich bedarf es für die Zentralregierung einer starken Eingriffskompetenz, da ihr höchster Vertreter in der Region personengleich zum *kepala daerah* ist.

rechtshistorische Grundlage für notwendige Auslegungsmethoden der folgenden Prüfung von UU 22/99 erarbeitet.

3.2 Artikel 18, 18A und 18B UUD'45 in Verbindung mit Gesetz Nr. 22 (1999)

Folgend soll das aktuelle Staatsstrukturmodell Indonesiens auf der Basis von Artikel 18, 18A und 18B UUD'45 neuer Fassung sowie UU 22/99 nach den aus Teil 1 zusammengestellten Kriterien der allgemeinen Staatslehre untersucht werden. Zunächst soll jedoch eine kurze Einleitung zu der Verfassungsänderung gegeben werden.

3.2.1 Einleitung

Neben der anstehenden Entflechtung von Militärapparat und Politik, den Reformen auf dem Wirtschaftssektor und der Bekämpfung der „KKN“⁶⁸⁷ sollte nach dem Machtwechsel von 1998 die vertikale Staatsstruktur reformiert werden. Denn nach Ablösung des repressiven Regimes General Suhartos traten die Unabhängigkeitsbewegungen einzelner Provinzen wieder verstärkt hervor. Um die zumindest in Jakarta immer noch als unabdingbar angesehene staatsrechtliche Einheit des gesamten Archipels zu retten, mussten den nach Autonomie strebenden Provinzen somit weitergehende Selbstverwaltungsrechte als bisher zugestanden werden. Ansonsten bestünde die Gefahr, die Unruheherde in Aceh, Ost-Timor, Papua, dem ehemaligen Westirien und anderen Provinzen nicht mehr befrieden zu können. Folglich standen die auf Suharto folgenden Regierungen unter Präsident Habibie und Präsident Wahid vor der paradox anmutenden Aufgabe, den Unitarismus durch föderale Reformen retten zu müssen. Dabei ist zu bedenken, dass bislang jede Art der Föderalisierung ein Sakrileg darstellte, welches den Untergang Indonesiens bewirken würde. Ex-Präsident Wahid fasste den politisch zu vollziehenden Spagat wie folgt zusammen: „Wir installieren einen Föderalismus, aber nennen es nicht so“⁶⁸⁸.

687 Korruption, Kollusion und Nepotismus, vergleiche Teil 2, 1.9.2, Fn. 490.

688 „*Indonesia can adopt federal system: Gus Dur*“, Indonesian Observer vom 01.12.1999, S. 3. Weitere Nachweise über die Ambivalenz des Reizwortes Föderalismus in Indonesien in „*Vicepresident warns against federalism call*“, Indonesian Observer vom 17.07.2000, S. 5.; „*Megawati against federal state system*“, The Ja-

Rechtlich sollte dafür zunächst die alte Regelung aus UU 5/74 durch ein neues Regelwerk abgelöst werden. Darüber hinaus sollte die Anerkennung und Ausweitung der regionalen Kompetenzen verfassungsrechtlich verankert werden. Ob der dringenden Reformbedürftigkeit des bestehenden Systems wurde das Nachfolgegesetz zu UU 5/74 schon 1999 auf der verfassungsrechtlich ausreichenden Grundlage der alten Artikels 18 UUD'45 verabschiedet, bevor ein knappes Jahr später vom Volkskongress (MPR) neben anderen Regelungen der Verfassung die verfassungsrechtliche Grundlage der Beziehung zwischen Zentralstaat und Regionen reformiert wurde. Da der Volkskongress (MPR) nur einmal jährlich tagt, können Verfassungsänderungen nur einmal im Jahr vorgenommen werden. Dazu wurden neben der Erweiterung des Artikels 18 UUD'45 noch zwei weitere Artikel 18A und 18B in die Verfassung von 1945 eingefügt.⁶⁸⁹

Artikel 18 neuer Fassung bestimmt in Absatz 1 die genaue Untergliederung des Einheitsstaates in Provinzen, welche wiederum in Regentschaften bzw. Städte untergliedert sind. Diese zwei Ebenen sollen sich selbst durch frei gewählte Vertretungskörperschaften verwalten, Absatz 2 und 3. Rechtliche Vertreter der Ebenen sollen auf Provinzebene der Gouverneur, und auf regentschafts- bzw. städtischer Ebene der Regent bzw. Bürgermeister sein. Alle müssen im Gegensatz zu der alten Praxis aus UU 5/74 und Artikel 18 UUD'45 alter Fassung demokratisch legitimiert sein. Auch die Kompetenzen der Regionen werden in Absatz 5 und 6 des neuen Artikels 18 UUD'45 nun schon auf Verfassungsebene festgeschrieben.⁶⁹⁰ Zwar sind hier noch keine konkreten Politikbereiche genannt, so sollen die Kompetenzen aber „möglichst weit“ ausgelegt werden und können nur durch zentralstaatliches Gesetz beschränkt werden.

Artikel 18A UUD'45 erteilt dem Gesetzgeber den Auftrag, das Verhältnis zwischen Zentralstaat und den Provinzen, den Provinzen untereinander und

karta Post, 17.07.2000, S. 2; „Amien says federale state remains a viable option“, The Jakarta Post, 18.11.1999, S. 3.

689 Die gesamte Verfassungsreform aus dem Jahre 2000 ist unter http://mpr.wasantara.net.id/sth2000/jurnal2000/putusan/eng_vers/put_1.htm abrufbar, 15. November 2001.

690 „The regional governments shall carry out the widest possible autonomy, except in governmental affairs that by the laws shall be determined as being the affairs of the Central Government.“

„The regional governments shall have the right to determine regional regulations and other regulations to carry out autonomy and tasks of assistance.“, Artikel 18 Absatz 5 und 6 UUD'45 neuer Fassung.

zwischen Provinzen und deren verwaltungsrechtlichen Untergliederungen zu regeln.

Artikel 18B gesteht einzelnen Regionen, d.h. Provinzen, Regentschaften oder Städten regionale Besonderheiten in Form von gesellschaftlich gewachsenen Strukturen und Traditionen als „eigene“ Rechte zu, die nicht nur anerkannt, sondern auch von der zentralstaatlichen Ebene geschützt werden müssen. Widersprechen diese „eigenen“ Rechte jedoch dem Prinzip des Einheitsstaates, entfällt die Anerkennung rückwirkend. In welchem Umfang und wem solche Rechte zustehen sollen, regelt der Gesetzgeber, Artikel 18B Absatz 2 UUD'45.⁶⁹¹

Damit wurden die Regionen nun auch verfassungsrechtlich gestärkt. Ihre Selbstverwaltung hat Verfassungsrang erhalten und kann durch demokratisch legitimierte Organe ausgeübt werden. Durch die damit erhöhte Eigenständigkeit der Regionen wird die Staatsstruktur zwar föderalisiert. Dabei entsteht aber in der politischen Diskussion in Indonesien das Missverständnis, dass schon die Quantität der übertragenden Kompetenzen und nicht einzig die Qualität, d.h. unabgeleitete originäre und verfassungsrechtlich geschützte Staatsgewalt der Gebietskörperschaften, ein Element des Bundesstaates ausmacht. Vieles bedarf zudem noch der einfachgesetzlichen Konkretisierung, auf die 7 Mal (!) in Artikel 18, 18A und 18B UUD'45 verwiesen wird und die durch UU 22/99 teilweise schon vorweggenommen wurde.⁶⁹²

Um nach Artikel 18 ff. UUD'45 neuer Fassung zwischen Kompetenzen der Regionen und der Zentralgewalt unterscheiden zu können, muss auch die Finanzierung der Regionen konkretisiert werden. Ohne entsprechende Mittel können die Gebietskörperschaften ihre neuen Kompetenzen nicht ausfüh-

691 „The state shall recognize and respect the units of regional government that are exclusive and unique in nature as regulated by laws.“ (Artikel 18B Absatz 1)

„The state shall recognize and respect the units of traditional society with their traditional rights as long as they still exist and are in accordance with community development and the principle of a Unitary State of the Republic of Indonesia, as regulated by the laws.“ (Artikel 18B Absatz 2).

692 Dies entspricht indonesischer Rechtstradition. In allgemein-abstrakten Normen werden viele Bereiche offen gelassen und auf weitere Regelungen verwiesen. So bedarf es auch zur vollständigen Implementierung von UU 22/99 noch einer großen Anzahl weiterer Regelungen, auf die das Gesetz verweist. Vgl. Bell, *The New Indonesian Laws Relating to Regional Autonomy: Good Intentions, Confusing Laws*, APLPJ 1 (2001), S. 9 f..

ren.⁶⁹³ Die Finanzierung der Regionen ist aber nur grundsätzlich in UU 22/99 geregelt und wird durch ein weiteres Gesetz über die Finanzverteilung zwischen den Gebietskörperschaften und der Zentralregierung konkretisiert.⁶⁹⁴ Dieses Gesetz ist aber nicht Gegenstand der Untersuchung, da der für die Prüfung föderaler und unitarischer Elemente ausreichende Grundsatz der Finanzverteilung bereits in UU 22/99 geregelt ist.

3.2.2 Prüfungskriterien der allgemeinen Staatslehre

Anschließend werden die Reformen um Artikel 18 ff. UUD'45 neuer Fassung und UU 22/99 an den aus Teil 1 zusammengestellten Unterscheidungskriterien der Allgemeinen Staatslehre überprüft.

3.2.2.1 Staatsrechtliche Qualität der Gebietskörperschaften

An Hand des erarbeiteten Prüfungskatalogs soll zunächst die staatsrechtliche Qualität der Gebietskörperschaften untersucht werden. Zu unterscheiden ist, ob die Gebietskörperschaften über originäre oder nur derivative Staatsgewalt verfügen. Auf Grund der in Artikel 18B UUD'45 genannten Besonderheiten der traditionellen Gesellschaftseinheiten soll die Prüfung für diese Ebene, der sogenannten Dorfebene (desa-Ebene) getrennt von der regionelen Ebene erfolgen.

693 Zudem musste der schon seit jeher übermäßige und nicht zu rechtfertigende Abfluss von Geldern aus den an Bodenschätzen reichen Provinzen nach Jakarta gestoppt oder zumindest ausgeglichen werden. Zuvor war es Praxis, dass das Zentrum teilweise ad hoc, aber immer zu 100% über finanzielle Zuteilungen an die Regionen entschied und diese nicht in der Lage waren, aus den selbst gewonnen finanziellen Mitteln auch nur so viel zu behalten, als dass die regionale Armut damit hätte bekämpft werden können. Siehe Teil 2, Vgl. Wessel, Indonesien – ein aufstrebendes Land, S. 35 (40); Legge, Central Authority and Regional Autonomy in Indonesia, S. 185.

694 UU 25/99 („*concerning the fiscal balance between the central government and the regions*“) ergänzt durch die Regierungsverordnungen PP 11/2001 („*concerning information on regional finances*“), PP 65/2001 („*regional taxes*“) und PP 66/2001 („*regional levies*“), allesamt in englischer und indonesischer Sprache abrufbar unter http://www.gtzsfdm.or.id/laws_n_regulations.htm, 7. Dezember 2001.

3.2.2.1.1 Die Regionen: Provinzen (*propinsi*), Regentschaften (*kabupaten*) und Städte (*kota*)

Artikel 2 Absatz 1 UU 22/99 unterteilt Indonesien in autonome Provinzen (*propinsi*), Regentschaften (*kabupaten*) und Städte (*kota*). Aufbau, Struktur und Kompetenzen der genannten Gebietskörperschaften sollen im Folgenden dargestellt werden.

3.2.2.1.1.1 Aufbau und Struktur

Zunächst bestimmt Artikel 2 Absatz 1 UU 22/99, dass das Territorium Indonesiens in Autonome Provinzen unterteilt wird, die dann wiederum in Regionen bzw. Städte untergliedert werden. Absatz 2 desselben Artikels bestimmt die Provinzen zugleich zu Administrativen Regionen. Die Bedeutung der Begriffe der Autonomen und Administrativen Region sind nach Artikel 1 Ziffer i und j mit denen aus UU 5/74 gleichbedeutend.⁶⁹⁵ Die Provinzen stellen somit gleichzeitig eine dekonzentrierte wie auch dezentralisierte Gebietskörperschaft dar. Nachdem Artikel 4 UU 22/99 die Aufgabe der Dezentralisierung für das gesamte Gesetz definiert, werden sowohl Grenzen als auch Namen und Hauptstädte der Regionen beider Ebenen nach Artikel 5 Absatz 2 UU 22/99 durch Gesetz bestimmt.⁶⁹⁶ Auf Grundlage der einmal gefundenen gesetzlichen Regelung können Änderungen, die nicht die Auflösung einer Gebietskörperschaft bedingen, durch Regierungsverordnung vorgenommen werden, Absatz 3. Aufgelöst werden kann eine Region nur auf Grund eines Gesetzes, Artikel 6 Absatz 4 UU 22/99. Der territoriale Zuschnitt einzelner Gebietskörperschaften muss immer den Voraussetzungen aus Artikel 5 Absatz 1 UU 22/99 entsprechen. Danach muss jede Gebietskörperschaft territorial so konstituiert sein, dass sie nach Größe und Leistungsfähigkeit die ihr obliegenden Selbstverwaltungsaufgaben ausüben kann, Artikel 4 Absatz 1 UU 22/99.⁶⁹⁷ Sowohl Gründung als auch Auflösung und Veränderung der Grenzen der *propinsi*, *kabupaten* und *kota* werden somit ausschließlich durch Regelungen der Zentralgewalt bestimmt. Die Regionen selbst haben diesbezüglich keine Entscheidungskompetenzen.⁶⁹⁸ Ver-

⁶⁹⁵ Siehe Teil 2, 3.1.2.1.

⁶⁹⁶ Artikel 124 ff. UU 22/99 bestimmen, dass die bislang bestehenden Untergliederungen bestehen bleiben, solange keine neue Regelung nach Artikel 5 Absatz 2 UU 22/99 gefunden wird.

⁶⁹⁷ Wieder vergleichbar mit der Regelung aus Artikel 29 Absatz 1 des deutschen GG.

⁶⁹⁸ Zu Einflussmöglichkeiten der Regionen auf die zentralstaatliche Ebene siehe weiter unten unter Teil 2, 3.2.2.2.

fügt aber eine andere staatliche Gewalt als die regionale über die Kompetenz, die Regionen zu gründen oder aufzulösen, kann die Staatsgewalt der Regionen keine originäre sein. Originäre Staatsgewalt zeichnet sich gerade dadurch aus, über die eigene Existenz allein entscheiden zu können. Danach liegt nur derivative Staatsgewalt der Zentralregierung vor, die Gebietskörperschaften stellen somit verwaltungsrechtliche Einheiten als Teil der exekutiven Zentralgewalt dar.

Im Gegensatz dazu spricht UU 22/99 an vielen Stellen von einer regionalen „Regierung“ und „Legislative“. ⁶⁹⁹ Eine „Regierung“ kann aber nach der Allgemeinen Staatslehre nur dort bestehen, wo es eine eigene originäre Staatsgewalt gibt. Das Gleiche gilt von der „Legislative“ im Sinne der allgemeinen Terminologie. ⁷⁰⁰ Die Regionen verfügen aber, wie soeben gezeigt, nicht über originäre Staatsgewalt. Dementsprechend werden sowohl der regionale Vertretungskörper, das *dewan perwakilan rakyat daerah*, (DPRD) als „Legislativorgan“ als auch die „regionale Regierung“, bestehend aus Regionalhauptmann (*kepala daerah*) und einem aus dem regional gewählten Vertretungskörper (DPRD) gewählten Gremium, werden ausschließlich durch UU 22/99 geregelt. Zwar werden sowohl der Regionalhauptmann als auch der regional gewählte Vertretungskörper (DPRD) gegenüber UU 5/74 tiefgreifenden demokratischen und föderalen Reformen unterzogen. ⁷⁰¹ Solche Reformen können aber auf zentralstaatlicher Ebene ohne jegliche Zustimmung oder Beteiligung der Regionen verändert und aufgehoben werden. Die zentralstaatliche Legislative hat mit UU 22/99 lediglich einen Auftrag formu-

699 Regionale Legislative: Artikel 1 Ziffer c, 14 Absatz 1 16 Absatz 2 und den generellen Erläuterungen von UU 22/99. Der Terminus „Regionale Regierung“ wird annähernd 50 Mal im gesamten Gesetz noch ohne die speziellen Erläuterungen zu UU 22/99 genannt.

700 Vgl. auch im deutschen Staatsstrukturprinzip die Gemeinden als Gebietskörperschaften der Gliedstaaten. So regeln §§ 40 ff. Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen das „Rechtssetzungsorgan“ der Gemeinde als Verwaltungsorgan und nicht als Legislative. Siehe dazu auch v. Mutius, Kommunalrecht, Rn. 716 („[...] *auch wenn die Gemeindevertretung kein Parlament im staatsrechtlichen Sinn, sondern Verwaltungsorgan ist, weil sie in erster Linie Verwaltungsaufgaben zu erfüllen hat, so stellt sie doch die gewählte Volksvertretung der Gemeinde dar; [...]*“) oder Stober, Kommunalrecht, § 2 III 1, 2 und 15 II 2 („*Der Gemeinderat ist die gewählte Vertretung der Bürger. Dennoch ist sie kein Parlament, sondern wie die gesamte Gemeinde insgesamt Teil der Exekutive.*“). Der Gemeinderat verfügt somit nicht über Legislativkompetenzen, sondern über „Satzungshoheit“.

701 Danach können sich DPRD und Regionalhauptmann zumindest der zweiten regionalen Ebene sogar gegen den Willen der Zentralgewalt auf Grund regionaldemokratischer Legitimation konstituieren. Siehe Teil 2, 3.2.2.2.2.2 und 3.2.2.2.2.3.

liert, nach dem sowohl DPRD als auch regionale Regierung die zentralstaatliche Staatsgewalt in den Regionen verwalten soll. Die Begriffe regionale „Regierung“ und „Legislative“ sind folglich in UU 22/99 abweichend von den Definitionen der allgemeinen Staatslehre genutzt. DPRD und Regionalhauptmann sind wie die gesamte Region Teil der zentralstaatlichen Verwaltung.

Die Regionen verfügen somit keinesfalls über originäre Staatsgewalt. Trotz der Föderalisierung und der Benutzung der Begriffe „Regierung“ und „Legislative“ sind und bleiben die Regionen auch nach UU 22/99 staatsrechtlich als Verwaltungseinheiten eines Einheitsstaates anzusehen.

3.2.2.1.1.2 Kompetenzen

Der Vorwurf an UU 22/99, Indonesien in einen Föderalismus zu verwandeln, basiert vor allem auf der starken Aufwertung regionaler Kompetenzen. Zunächst bestimmt Artikel 7 UU 22/99 eine Residualkompetenz⁷⁰² der Autonomen Regionen. Artikel 7 Absatz 1 und 2 UU 22/99 zählen abschließend die der Zentralgewalt zugewiesenen Kompetenzen auf, so dass alle dort nicht genannten Kompetenzen den Regionen zufallen.⁷⁰³ Die Aufteilung der

702 Zum Begriff der Residualkompetenz siehe Teil 1, 2..4.2.3.

703 Somit vergleichbar mit dem Grundsatz aus Artikel 30 GG, vgl. Teil 1, 2.4.2.1.1. Artikel 7 Absatz 1 UU 22/99 führt konkret auf:

- Auswärtige Beziehungen,
- Verteidigung,
- Innere Sicherheit,
- Rechtsprechung,
- Währungs- und Geldpolitik,
- Religionsfragen und
- „andere Kompetenzen“.

Die „anderen Kompetenzen“ aus Absatz 1 werden im zweiten Absatz von Artikel 7 UU 22/99 definiert. Dort werden Kompetenzbereiche genannt, die für die makroökonomische Entwicklung des Landes notwendig sind, wie wirtschaftliche Ausgleichsfonds, Leitlinien für die Ausbeutung großer Rohstoffvorkommen, Förderung von Hochtechnologie sowie die Standardisierung unterschiedlicher wirtschaftlicher Prozesse. Warum diese Kompetenzen nicht gleich mit in Absatz 1 aufgenommen wurden, war bereits Anlass für Spekulationen. Bell, *The New Indonesian Laws Relating to Regional Atonomy: Good Intentions, Confusing Laws*, S. 15 ff., sieht den Unterschied dafür in der Unterscheidung zwischen „*polity*“ (Absatz 1) und „*policy*“ (Absatz 2). Letzteres steht politikwissenschaftlich für Inhalte, ersteres für Formen und Institutionen. In Absatz 1 seien somit abschließende Bereiche genannt, in Absatz 2 dagegen nur Instrumente anderer in Absatz 1 nicht genannter Politikfelder. Mit die-

staatlichen Kompetenzen zwischen den beiden regionalen Ebenen regeln dann die Artikel 9 ff. UU 22/99. Nach Artikel 9 Absatz 1 UU 22/99 fallen den Provinzen als *daerah otonom*, als dezentralisierte Gebietskörperschaft, alle regentschafts- bzw. städteübergreifenden Kompetenzen zu.⁷⁰⁴ Zudem sollen die Provinzen als dezentralisierte Gebietskörperschaften nach Artikel 9 Absatz 2 UU 22/99 auch all die Kompetenzen ausführen, die die Regentschaften und Städte nicht oder noch nicht ausführen können. Als dekonzentrierter Staatsgewalt werden den Provinzen nach Absatz 3 desselben Artikels durch Rechtsverordnungen der Zentralregierung Kompetenzen zugewiesen.⁷⁰⁵

Nach Artikel 11 UU 22/99 sollen alle weiteren Kompetenzen durch die zweite regionale Ebene der Regentschaften (*kabupaten*) und Städte (*kota*) ausgeführt werden. Damit wird die schon in UU 5/74 normierte aber nicht realisierte Schwerpunktsetzung der Kompetenzeinräumung auf die zweite regionale Ebene endlich umgesetzt.⁷⁰⁶ Weiter bestimmt Artikel 11 Absatz 2 UU 22/99 einzelne Kompetenzbereiche, die zwingend von den Regentschaft-

sen Instrumenten sei eine Art „auf Richtlinien beschränkte konkurrierende Kompetenz“ geschaffen. Damit soll der Zentralgewalt in Bereichen, die ursprünglich den Regionen zugeordnet waren, die Möglichkeit eröffnet werden, Ziele und Richtlinien zu definieren, die die Regionen umzusetzen hätten, was in Deutschland gegebenenfalls mit der Rahmengesetzgebungskompetenz aus Artikel 75 GG zu vergleichen ist. Die Auslegung Bells stützt sich auf die Prämisse, dass sonst nach grammatischer und systematischer Auslegung des Artikels kein Sinn für die Unterscheidung in zwei Absätze zu erkennen sei. Eine tragfähige Auslegung ist bei indonesischen Regelungen allerdings niemals nur an Hand des Normtextes zu erreichen. Nur der historisch-genetische Kontext kann viele Formulierungen oder Normbereiche im europäischen Rechtsverständnis erklären und somit tragfähig auslegen. Bell arbeitet aber ausschließlich nach der grammatisch-systematischen Methode. Folglich kann der Auslegung Bells ohne weitere Forschung nicht gefolgt werden. Da die Auslegung für die vorliegende Prüfung nicht entscheidend ist, kann die Frage der Unterscheidung zwischen den Kompetenzen aus Artikel 7 Absatz 1 und 2 UU 22/99 dahin stehen.

704 Absatz 1 enthält noch eine Öffnungsklausel für Kompetenzen „in anderen Bereichen“, welche in den speziellen Erläuterungen zu Artikel 9 Absatz 1 in den Ziffern a bis g konkretisiert sind. Die dortige Aufzählung wird von Bell, *The New Indonesian Laws Relating to Regional Autonomy: Good Intentions, Confusing Laws*, APLPJ 1 (2001), S. 21 ff. als „willkürlich“ bezeichnet. Auf diese Kritik soll aber nicht eingegangen werden, da die vorliegende Arbeit eine inhaltliche Beurteilung dieser Kompetenzzuweisung nicht leisten kann.

705 PP 39/2001, „*tentang penyelenggaraan dekonsentrasi*“.

706 So hebt UU 22/99 auch jede Art der Hierarchisierung zwischen den Provinzen und der *kabupaten*- und *kota*-Ebene auf, siehe generelle Erläuterungen 1., Ziffer f.

ten (*kabupaten*) und Städten (*kota*) ausgeführt werden müssen.⁷⁰⁷ Die Regelung ist nur im systematischen Zusammenhang mit Artikel 9 Absatz 2 UU 22/99 zu verstehen. Danach können die Provinzen als dezentralisierte Staatsgewalt (*daerah otonom*) die Kompetenzen der Regentschaften (*kabupaten*) und Städte (*kota*) übernehmen, die letztere aus verwaltungsorganisatorischen Gründen nicht oder noch nicht bewältigen können. Ob diese verwaltungsorganisatorischen Probleme vorliegen, entscheiden nach der speziellen Erläuterung zu Artikel 9 Absatz 2 UU 22/99 allein die Provinzen nach Anhörung der *kabupaten* und *kotas*. Zweck von Artikel 11 UU 22/99 und insbesondere von Absatz 2 könnte somit aus rechtshistorischer Perspektive sein, dass er die kleineren Gebietskörperschaften vor dem Kompetenzentzug durch die Provinzen (*propinsi*) schützen soll. Denn in der Vergangenheit wurden durch solche Öffnungsklauseln viele Kompetenzen wieder unitarisiert. Ein weiteres Mal führt aber die genetische Auslegung der Regelungen zu einer anderen Erklärung. Im indonesischen Staatsverständnis sind nur solche Kompetenzen erstrebenswert, die ihrem Inhaber Einnahmen versprechen, wie beispielsweise Kompetenzen, die sich auf Gebühren oder den Verkauf von Konzessionen beziehen. Staatliche Kompetenzen werden somit häufig allein als „Mittelbeschaffungskompetenz“ ihrer Inhaber verstanden.⁷⁰⁸ Kostenverursachende Kompetenzen werden gern

707 Die genauen Inhalte der zugewiesenen Kompetenzen sind vorliegend für die Unterscheidung zwischen unitarischen und föderalen Elementen nicht ausschlaggebend. Trotzdem soll im Rahmen der Anmerkungen kurz darauf eingegangen werden, da die Regelung des Artikel 11 Absatz 2 UU 22/99 starker Kritik ausgesetzt ist. Absatz 2 spricht bezüglich der Kompetenzen, die zwingend von der zweiten regionalen Ebene ausgeführt werden sollen von sogenannten „Regierungsfeldern“ (*governance fields*), die damit inhaltlich keine genau begrenzten Bereiche abstecken, sondern durch die Unbestimmtheit eine sehr weites Feld von Kompetenzen abdecken. Nach genetischer Auslegung und von Dr. Bernhard May im Interview vom 26. April 2001 getroffener Aussage ist die Weite der in Artikel 11 Absatz 2 UU 22/99 aufgenommenen Kompetenzen aber einer der „technischen Fehler“, die dem indonesischen Gesetzgeber nicht selten unterlaufen. Beabsichtigt waren wesentlich eingeschränktere Bereiche. Dieser „technische“ Fehler sollte dann durch die auf der Grundlage von Artikel 12 UU 22/99 erlassene Regierungsverordnung PP 25/2000 behoben werden. In Artikel 3 PP 25/2000 werden Kompetenzen der Provinz als autonome Region aus Artikel 9 Absatz 2 UU 22/99 normiert, die somit durch explizite Nennung aus der Residualkompetenz der *kabupaten*- und *kota*-Ebene heraus fallen.

Absatz 1 und 2 regeln grundlegend die Möglichkeiten, *kabupaten*- und *kota*-übergreifenden Sachverhalte den Kompetenzen der Provinzen zuzuordnen;

Absatz 3 und 4 regeln die Grundvoraussetzung zur Übernahme von Kompetenzen der *kabupaten*- und *kota*-Ebene;

Absatz 5 zählt dann die für die Provinzen im Sinne von Artikel 9 Absatz 2 UU 22/99 überhaupt möglichen Kompetenzen auf.

den.⁷⁰⁸ Kostenverursachende Kompetenzen werden gern abgeschoben oder einfach brach liegen gelassen.⁷⁰⁹ Folglich werden die Regentschaften (*kabupaten*) und Städte (*kota*) zwar vor dem Entzug lukrativer Kompetenzen durch Artikel 11 Absatz 2 UU 22/99 geschützt. Dieselbe Vorschrift verhindert aber auch, dass *kabupaten* und *kota* finanziell aufwendige Kompetenzbereiche nach Artikel 9 Absatz 2 UU 22/99 an die Provinzen (*propinsi*) abgeben können. Weitere Konkretisierungen der Kompetenzbereiche hat die Zentralregierung auf der Rechtsgrundlage von Artikel 12 UU 22/99 mit der Regierungsverordnung (PP) 25/2000 vorgenommen.⁷¹⁰

Ergänzt werden die genannten Vorschriften noch durch Artikel 69 ff. UU 22/99 über die regionalen Handlungsformen. So können regionale Verordnungen nach Artikel 71 Absatz 2 UU 22/99 im Rahmen der von ihnen zu regelnden Kompetenzen Haft- bzw. Geldstrafen bis zu 6 Monaten und 5 Millionen Rupiah vorsehen.⁷¹¹ Inwiefern dies mit der ausschließlichen Kompetenz der Zentralgewalt über die „Innere Sicherheit“ aus Artikel 7 Absatz 1 UU 22/99 kollidiert, ist hier nicht von Bedeutung, da jedenfalls alle darüber hinaus bestehenden Strafrechtskompetenzen bei der Zentralgewalt bleiben.⁷¹²

Alle regionalen Kompetenzen werden gemäß UU 22/99 und Artikel 18, 18A und 18B UUD'45 durch die zentralstaatliche Gewalt den Regionen zuge-

708 Ein konkretes Beispiel ist die Forstverwaltung. Unter Suharto wurde die Ausbeutung des Regenwaldes noch zentral verwaltet. Nachdem die Kompetenzen auf die Regionalbehörden übergegangen sind, herrscht nicht mehr zu kontrollierender wilder Holzeinschlag. Jede staatlich dazu befugte Ebene versucht, an den Gewinnen beteiligt zu sein. Die danach zumeist illegalen, weil unter Verstoß gegen anderweitige Schutzvorschriften, von der Dorfebene ausgestellten Konzessionen zum Holzeinschlag dienen ausschließlich der Bereicherung Einzelner. Siehe „Indonesien: Anarchie in den Nationalparks“, GEO Nr. 7/2001, S. 161.

709 Beispiele sind die Gesundheitsvorsorge, Bildung mit entsprechender Infrastruktur von Schulen und Universitäten sowie der Umweltschutz.

710 PP 25/2000, abrufbar unter http://www.gtzsfdm.or.id/public/regulations/GR25_2000.pdf, 31.08.2001.

711 Entspricht ca. 500 Euro. Das durchschnittliche Monatseinkommen in Indonesien liegt bei ca. 40-100 Euro.

712 Die Ausführungsverordnung PP 25/2000 auf der Rechtsgrundlage von Artikel 12 UU 22/99 enthält dazu keine Ausführungen. Explizit wird in PP 25/2000 weder die Strafrechts- noch die Kompetenz des Strafvollzuges genannt. Zwar enthält Artikel 2 PP 25/2000 Konkretisierungen der zentralstaatlichen Kompetenzen aus Artikel 7 Absatz 1 und 2 UU 22/99. Dort wird aber nur in Absatz 3 Ziffer 19d PP 25/2000 Richtlinienkompetenz in dem Bereich von „*security and public order*“ geregelt, womit gegenüber Artikel 7 UU 22/99 keine neuen Erkenntnisse gewonnen werden können.

teilt. Alle regionalen Kompetenzen können somit jederzeit von der Zentralgewalt erweitert, beschränkt oder widerrufen werden. Folglich verfügen Provinzen (*propinsi*), Regentschaften (*kabupaten*) und Städte (*kota*) als dezentrale Gebietskörperschaften genauso wenig wie als dekonzentrierte Gebietskörperschaften über originäre Staatsgewalt. Folglich verfügen die Regionen auch nach UU 22/99 über den Status reiner Verwaltungseinheiten und sind keine Gliedstaaten eines möglichen Bundesstaates.

3.2.2.1.2 Die Dörfer (*desa*)

Anders als UU 5/74 hat UU 22/99 neben den Regionen auch die Ebene der dörflichen Gemeinschaft (*desa*⁷¹³) geregelt, Artikel 93 ff.⁷¹⁴ Die Dorfebene besteht nur in den Regentschaften (*kabupaten*) nicht hingegen in den Städten (*kota*).⁷¹⁵ Zunächst können Gründung, Auflösung oder Zusammenlegung einzelner Dorfgemeinschaften gemäß Artikel 93 Absatz 1 UU 22/99 nur auf Initiative der betroffenen Bevölkerung durchgeführt werden. Alle weiteren diesbezüglichen Voraussetzungen werden durch Regionalverordnungen der Regentschaften normiert, Artikel 93 Absatz 2 UU 22/99. Verwaltet werden die Dörfer durch demokratisch legitimierte Gremien und einen direkt gewählten Ortsvorsteher (*kepala desa*). Die Amtsdauer des Ortsvorstehers ist

713 Der Begriff *desa* wird rechtlich einheitlich als Synonym für alle vergleichbaren Dorfgemeinschaften Indonesiens, wie beispielsweise die „*nagari*“ der Minangkabau oder die „*dusun*“ und „*marga*“ in Südsumatra verwandt. Zu den einzelnen Begriffen siehe Legge, Central Authority and Regional Autonomy in Indonesia, S. 89.

714 Bezüglich der *desa*-Ebene ist UU 22/99 somit auch Nachfolgesetz von UU 5/79.

715 Sowohl Regentschaften (*kabupaten*) als auch Städte (*kota*) sind verwaltungsrechtlich zunächst in Distrikte untergliedert, Artikel 66 Absatz 1 UU 22/99. Die Distrikte werden wiederum in Subdistrikte unterteilt, Artikel 67 Absatz 1 UU 22/99. Sowohl Distrikte als auch Subdistrikte werden durch regionale Verordnungen der territorial zuständigen Regentschaft oder Stadt geregelt, Artikel 66 Absatz 6 und 67 Absatz 5 UU 22/99. Nur in ländlichen Gebieten der Regentschaften können Dörfer die Subdistrikte ersetzen. Regentschaften (*kabupaten*) können somit sowohl in Subdistrikte als auch Dörfer untergliedert werden. Abzuleiten ist dies durch die gesondert geregelten städtisch geprägten Gebiete der Regentschaften in Artikel 90 ff. UU 22/99. Ländlich geprägte Gebiete der Städte (*kota*) werden nicht geregelt. Zudem wird im Rahmen der Regelungen der Dorfebene in Artikel 95, 102 Ziffer b und 103 Absatz 2 UU 22/99 ausschließlich der Regent (*bupati*) und nicht wie bei den Distrikten und Subdistrikten auch gleichzeitig der Bürgermeister (*walikota*) als Regionahauptmann genannt. Auch Artikel 99 Ziffer c, 100, 107 Absatz 1 Ziffer b und 110 UU 22/99 sprechen von der „Regierung“ der Regentschaften und eben nicht der Städte. Fernen können nach Artikel 111 Absatz 1 UU 22/99 nur regionale und nicht städtische Verordnungen weitere Dorfangelegenheiten regeln.

auf zwei Amtszeiten oder maximal 10 Jahre beschränkt, Artikel 94 bis 96 UU 22/99. Die Finanzierung der Dorfebene ist grundlegend in Artikel 107 ff. UU 22/99 geregelt, wobei Details in weiteren regionalen und zentralstaatlichen Handlungsformen normiert werden sollen.⁷¹⁶ Die Kompetenzen der Dorfebene werden in Artikel 99 ff. UU 22/99 genannt. Artikel 99 UU 22/99 weist den Dorfgemeinschaften:

- all die Kompetenzen der Regentschaften zu, die von diesen nicht oder noch nicht ausgeübt werden (Ziffer b) sowie
- weitere Kompetenzen, die den Dorfgemeinschaften durch die Zentralgewalt, den Provinzen oder Regentschaften durch Verordnung zugewiesen werden.

Artikel 99 Ziffer a UU 22/99 nennt zudem Kompetenzen, die bereits bestehend, auf „ursprünglichen Privilegien“ beruhen. Diese „ursprünglichen Privilegien“ sind auch in Artikel 1 Ziffer o und Artikel 111 Absatz 2 UU 22/99 ähnlich genannt.⁷¹⁷ Artikel 1 Ziffer o definiert die Dorfebene als rechtliche Einheit mit „ursprünglichen Traditionen“, die von der Zentralgewalt anerkannt werden müssten und Artikel 111 Absatz 2 UU 22/99 bestimmt, dass bei Erlass regionaler Verordnungen der Regentschaften (*kabupaten*) und Städte (*kota*) diese „ursprünglichen Rechte, Sitten und Traditionen“ berücksichtigt werden müssen.⁷¹⁸

716 Hierfür grundlegend UU 25/99.

717 „*Village authorities shall include the following matters: a) authorities already exist based on the Village original privilege [...]*“ Artikel 99 Ziffer a UU 2/99.

„*Local community based on origins and local customs and traditions acknowledged in the National Governance system*“, Artikel 1 Ziffer o UU 22/99.

„*Regional Regulation as intended in paragraph (1) must acknowledge and respect the Village rights, origin as well as customs and traditions.*“, Artikel 111 Absatz 2 UU 22/99.

718 Welche rechtliche Konsequenz für die Verordnungen der Regentschaften und Städte bei einem Verstoß gegen Artikel 111 Absatz 2 UU 22/99 zu ziehen ist, bleibt ungeregt. Nach grammatisch-systematischer Auslegung müssten sowohl *adat*-Regelungen (siehe Fn. 557) als auch Handlungsformen der Dorfgemeinschaft regionale Handlungsformen der Regentschaften (*kabupaten*) und Städte (*kota*) verdrängen oder sogar kassieren.

Dr. May, der im Rahmen seiner Tätigkeit bei der GTZ an der Ausarbeitung von UU 22/99 maßgeblich beteiligt war, äußerte sich auf Anfrage am 26. Oktober 2001 wie folgt zu diesem Thema: „*Bisher hat eigentlich noch niemand so recht über die rechtlichen Konsequenzen dieser Regelung nachgedacht. Ich würde nicht zustimmen zu sagen, dass die Regelung gar keine rechtlichen Konsequenzen hat. Sie dient in jedem*

Nach grammatischer Auslegung verfügt die Dorfebene auf Grund der „ursprünglichen Rechte und Traditionen“ folglich über unabgeleitete, da zeitlich schon vor der Zentralgewalt bestehende und somit unabhängige, originäre Staatsgewalt. Durch die bestehenden Grenzen der Dorfgemeinschaften und der darin lebenden Bevölkerung lägen weiter auch ein eigenes Volk und Territorium vor. Folglich wären alle Voraussetzungen eines Staates erfüllt,⁷¹⁹ so dass die Dorfgemeinschaften Gliedstaaten eines indonesischen Bundesstaates darstellen könnten. Selbst wenn zusätzliche Kompetenzen als derivative Staatsgewalt auf die Dorfgemeinschaft durch Gesetze oder Verordnungen übertragen würden, verbliebe ein originär staatlicher Bereich, der die Dörfer zu Gliedstaaten qualifizieren würde. Sicher wäre ein solcher Bundesstaat mit über 65.000 potentiellen Gliedstaaten überaus ungewöhnlich. Wieder kann nur die historisch-genetische Auslegung das dogmatisch sehr ungewöhnliche und abstrus anmutende Ergebnis der grammatischen Auslegung erklären und korrigieren.

Die Dorfgemeinschaft verfügt neben der Familie in der indonesischen Gesellschaft traditionell über den stärksten sozialen Identifikationswert. Durch die hohe soziale Identifikation prägen bis heute somit vor allem die Dorfgemeinschaften das in allen Bereichen der Gesellschaft immanente Adatrecht als ein auch von der Rechtsprechung angewandtes Gewohnheitsrecht.⁷²⁰ Mit der Prägung des allgemein angewandten Gewohnheitsrechts verfügen die Dorfgemeinschaften über eine normative Kraft, die sich auf alle Handlungsformen der Zentralgewalt auswirkt. Diese besondere Stellung der Dorfgemeinschaft war auch dem damals für die Ausarbeitung von UU 22/99 unter der Habibie-Regierung verantwortlichen Minister für Dezentralisierungsmaßnahmen, Ryaas Rasyid, bekannt. Nach Rasyid sollten die Dorfgemeinschaften als rein gesellschaftliches Phänomen, ähnlich den Familien- und Nachbarschaftsstrukturen, begriffen werden. Die seit Jahrhunderten bestehenden Privilegien der Dorfgemeinschaft sollten rechtlich ungeregelt bleiben. Als territoriale Untergliederung wären die Dörfer den städti-

Falle dazu, dass die lokalen Gemeinschaften einen gewissen Druck auf die Distrikte ausüben können, lokale Gewohnheitsrechte bei der Gestaltung von Verordnungen zu berücksichtigen. In Westsumatra ist dies z.B. in einigen Fällen bereits geschehen, wo die durch UU 5/1979 (Vorgängernorm zu UU 22/99, Anmerkung des Verfassers) eingeführten Dorfformen durch von den lokalen Gemeinschaften angestoßene Verordnung des Distriktes wieder durch die traditionellen „nagari“ (Clan-Verbände, zu denen mehrere Dörfer gehören) abgelöst wurden.“

719 Zu den konstitutiven Merkmalen eines Staates vgl. die „Drei-Elementen-Lehre“, Teil 1, Fn. 43.

720 Siehe Fn. 357.

schen Subdistrikten aus Artikel 66 gleichgestellt worden, womit die nur grob vorgegebenen Organisationsstrukturen durch adatrechtliche Formen im Rahmen der Gesetze die lokale Dorfgemeinschaft hätten individuell ergänzen können.⁷²¹ Dogmatisch wäre dies im Rahmen des Einheitsstaates die einzig saubere Lösung gewesen. Dem wurde aber entgegengehalten, die Nichtreglementierung der Dorfebene berge die Gefahr, die ca. 65.000 territorialen Einheiten von dem in UU 22/99 angestoßenen Dezentralisierungsprozess auszuschließen. Auf Grund der indonesischen Gesetzgebungspraxis bestünde ansonsten die Gefahr, dass andere Regelungen eine Schwächung der unteren Gebietskörperschaften bewirken könnten. Nicht selten arbeiten z.B. einzelne Ministerien nicht aufeinander abgestimmte Rechtsakte aus, die nach deren in Kraft treten zu nicht unwesentlichen Widersprüchen führen.⁷²² Die Dorfebene sollte nun aber soweit als möglich verwaltungsrechtlich vereinheitlicht und vor allem abschließend geregelt werden, um den nach dem Sturz des Suhartoregimes eingeleiteten Demokratisierungsprozess tatsächlich bis auf die unterste territoriale Ebene zu führen.

Als Kompromiss wurde die nun in UU 22/99 vorliegende Lösung gefunden. Die Dorfgemeinschaft ist in die gesetzliche Regelung mit aufgenommen und deren Führung demokratisch durch Wahlen legitimiert. Die Kompetenzen der Dorfebene bleiben aber auf Grund der lokal differierenden Adatregelungen sehr unbestimmt. Den Dörfern soll ermöglicht werden, in den demokratisch vorgegebenen Grenzen aus UU 22/99 ihre Traditionen weiter ausüben zu können. Die „originären Privilegien“ stellen somit eine Mischform aus gesellschaftlichen Traditionen und rechtlich normierten Kompetenzen dar. Über die Freiheit, soziale Traditionen als Gewohnheitsrecht auszuüben, verfügen die Dorfgemeinschaften aber nur durch die in UU 22/99 erlassene Ermächtigung. Folglich verfügt die Dorfebene nicht über originäre Staatsgewalt. Dass der sprachlich gefundene Kompromiss der „originären Privilegien“ zumindest grammatisch Gliedstaaten eines möglichen Bundesstaates begründet, war von keiner der am Gesetzgebungsprozesses beteiligten Seiten gewollt.⁷²³ Somit verfügen die Dorfgemeinschaften nach berichtigender historisch-genetischer Auslegung von Artikel 99 Ziffer a, 1 Ziffer o und Artikel 111 Absatz 2 UU 22/99 nicht über eigene sondern von der Zentralgewalt abgeleitete Staatsgewalt.

721 So kann sich im deutschen Rechtssystem die Familie als kleinste und wichtigste soziale und wirtschaftliche Gemeinschaft trotz ihrer grundlegenden Bedeutung im Rahmen der bestehenden Gesetze frei organisieren, vgl. BVerfGE 39, 316 ff..

722 Siehe beispielsweise unten, Fn. 729.

723 Interview mit Dr. Bernhard May vom 26. April 2001.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass die indonesische Staatsstruktur zwar durch Einführung einer Residualkompetenz der Regentschaften (*kabupaten*) und Städte (*kota*) und der damit bedingten bereiten Kompetenzzustattung der Regionen sowie der Beibehaltung der traditionellen Regelungsbefugnisse der Dorfebene, stark dezentralisiert und somit föderalisiert wurde. Trotzdem werden weiterhin alle Kompetenzen ausschließlich von der Zentralgewalt abgeleitet. Folglich verfügen die Gebietskörperschaften über keine originäre Staatsgewalt, womit ein wichtiges Element eines Einheitsstaates vorliegt.

3.2.2.2 Interdependenzen

Ein weiteres Unterscheidungsmerkmal zwischen Bundes- und Einheitsstaat sind die unterschiedlichen Interdependenzen zwischen den vertikalen Ebenen der Staatsstruktur. Im Einheitsstaat verfügen die Gebietskörperschaften grundsätzlich über keine Einflussmöglichkeiten auf den Zentralstaat. Andererseits hat die Zentralgewalt weitgehenden Einfluss auf die Gebietskörperschaften. Im Bundesstaat verfügen die Gliedstaaten als Gebietskörperschaften des Gesamtstaates über verstärkte Einflussmöglichkeiten auf den Gesamtstaat. In Ausübung der eigenen, originären Staatsgewalt der Gliedstaaten verfügt der Gesamtstaat dagegen nur über verfassungsrechtlich bestimmte, mehr oder weniger stark eingeschränkte Eingriffskompetenzen.⁷²⁴ Zu untersuchen ist somit,

- welche Einflussrechte die Regionen auf die zentralstaatliche Gewalt haben und
- welche Einflussrechte und Aufsichtskompetenzen die zentralstaatliche Gewalt auf die Regionen ausübt.

3.2.2.2.1 Einfluss der Gebietskörperschaften auf den Gesamt- bzw. Zentralstaat

Durch eine zweite, ausschließlich durch Vertreter der Regionen besetzte Kammer des Parlaments bestünde bestimmender Einfluss der Gebietskörperschaften und somit ein grundsätzlich föderales Element. Ob eine solche Kammer in einem Bundesstaat sogar zwingend vorliegen muss, ist umstritten. Es wird nämlich vertreten, dass die Abwesenheit einer solchen Kammer durch anderweitigen Einfluss der Gebietskörperschaften auf die gesamtstaat-

⁷²⁴ Vgl. zum Ganzen Teil 1, 2.4.2.4 und 2.5.2.2.

liche Gewalt ausgeglichen werden kann.⁷²⁵ Der Streit kann aber dahinstehen, wenn das indonesische Staatsstrukturmodell weder eine solche Kammer noch eine irgendwie bestimmende Einflussnahme der Regionen auf die gesamt-/zentralstaatliche Ebene aufweist. Da Indonesien auch nach der zweiten Verfassungsreform im Jahr 2000 über keine zweite föderal besetzte Kammer verfügt, bleibt zu prüfen, ob die Regionen anderweitig bestimmenden Einfluss auf die zentralstaatliche Ebene ausüben.

Die Regionen könnten durch die von ihnen gemäß Artikel 18 Absatz 1 Ziffer b UU 22/99 in den Volkskongress (MPR)⁷²⁶ entsandten Vertreter den föderal ausreichenden Einfluss auf die Zentralgewalt ausüben. Der Volkskongress (MPR) verfügt als höchstes Verfassungsorgan Indonesiens über die Kompetenz der Normierung der „allgemeinen Staatsrichtlinien“ (GBHN)⁷²⁷, der Verfassungsänderung aus Artikel 3 und der Wahl des Präsidenten aus Artikel 6 Absatz 2 UUD'45. Alle Entscheidungen werden dabei mit absoluter Mehrheit getroffen, Artikel 2 Absatz 3 UUD'45. Würden also Vertreter der Regionen Entscheidungen des Volkskongresses (MPR) entscheidend beeinflussen können, könnte gegebenenfalls der für einen Bundesstaat ausreichenden Einfluss der Regionen auf die gesamtstaatliche Gewalt vorliegen. Im Volkskongress (MPR) sitzen nach Artikel 2 Absatz 2 UU 4/99 insgesamt 700 Delegierte, von denen nach Artikel 2 Absatz 2 Ziffer b UU 4/99 insgesamt 135 aus den Regionen stammen.⁷²⁸ Folglich können die regionalen De-

725 Siehe Teil 1, 2.4.2.4.1., Fn. 163.

726 Siehe Teil 2, 2.1.2.2.1.

727 Siehe Fn. 549 und 574.

728 UU 4/99 hat die Zusammensetzung des Volkskongresses (MPR) reformiert. Statt den bis zum Erlass des Gesetzes 1000 Abgeordneten verfügt der Volkskongress (MPR) nach Artikel 2 UU 4/99 nur noch über 700 Mitglieder. Diese setzen sich nach Artikel 2 Absatz 2 UU 4/99 wie folgt zusammen: Die 500 Mitglieder des Abgeordnetenhauses (DPR) (inklusive der 38 Vertreter der Armee, Artikel 11 Absatz 2 und 3 UU 4/99), 135 Vertreter der Provinzen und 65 Vertreter der funktionalen Gruppen, die direkt vom Abgeordnetenhaus (DPR) ernannt werden. Letztere müssen aus einer Organisation, einem Verband oder einer Interessengruppe kommen, die im ganzen Staat vertreten, unabhängig und kein Teil einer politischen Partei sind. Dies sind z.B. wirtschaftliche, religiöse (Massenorganisationen wie die *nahdlatul ulamah* und *muhammadiyah*, siehe Teil 2, 1.8.4), kulturelle oder wissenschaftliche Gruppen. Die 135 Vertreter der Provinzen werden zu je 5 Vertretern auf die bestehenden Provinzen aufgeteilt. Die Regentschaften (*kabupaten*) und Städte (*kota*) bleiben hingegen gänzlich unberücksichtigt.

Wie der Volkskongress (MPR) allerdings einfachgesetzlich vom Abgeordnetenhaus (DPR) überhaupt verändert werden kann, bleibt unklar. Als höchstes Verfassungsorgan kann der Volkskongress (MPR) nur selbst Regelungen darüber erlassen, wie er sich konstituiert und über welche Rechte er verfügt, vgl. die in Artikel 2 MPR-Dekret

legierten allein mit nur knapp einem Fünftel der Stimmen nicht einmal Entscheidungen des Volkskongresses (MPR) blockieren. Nur in Verbindung mit anderen zentralstaatlichen Abgeordneten können die Vertreter der Regionen Entscheidungen des Volkskongresses (MPR) herbei führen. Folglich verfügen die Gebietskörperschaften durch ihre Vertreter im Volkskongress (MPR) nicht über einen solchen Einfluss auf die zentralstaatliche Ebene, womit Indonesien ein weiteres konstitutives Element des Bundesstaates fehlt. Andere bestimmende Einflussmöglichkeiten der Regionen auf die Zentralgewalt sind nicht ersichtlich.

3.2.2.2.2 Einfluss des Gesamt- bzw. Zentralstaats auf die Gebietskörperschaften

Die zentralstaatliche Macht verfügt nach UU 22/99 hingegen über mannigfaltige Einflussmöglichkeiten auf die Gebietskörperschaften. Um diese den bundes- und einheitsstaatlichen Merkmalen zuzuordnen, sollen zunächst Aufsichtskompetenzen der Zentralgewalt gegenüber den Regionen geprüft werden, bevor zentralstaatliche Einflussnahmen auf die regionalen Vertretungskörper und bei der Wahl des Regionenhauptmanns (*kepala daerah*) untersucht werden.

3.2.2.2.2.1 Aufsichtskompetenzen

Die Aufsichtskompetenzen der Zentralgewalt gegenüber den Regionen sind in Artikel 112 bis 114 UU 22/99 geregelt. Aufsichtskompetenzen der Regionen untereinander sind nicht geregelt, da zwischen Provinzen und *kabupaten*- und *kota*-Ebene ausdrücklich keine hierarchische und somit keine aufsichtsrechtliche Beziehung besteht.⁷²⁹ UU 22/99 regelt somit ausschließlich

3/2000 begründeten Normenhierarchie (siehe auch Fn. 336). Diese Problematik wurde bislang nach Anfrage im Innenministerium weder von der Rechtsprechung, der Lehre oder der Politik (Opposition) aufgegriffen.

⁷²⁹ Artikel 4 Absatz 2 und generelle Erläuterungen I., 1 Ziffer f). In Artikel 77 UU 22/99 ist angesichts der nicht bestehenden Hierarchisierung zwischen Regentschaften und Städten einerseits sowie Provinzen andererseits wieder eine sehr missverständliche, wenn nicht sogar kontradiktorische Regelung getroffen worden. Gemäß Artikel 77 UU 22/99 soll die Provinz die gesamte Personalverwaltung des Beamtenapparates in seinem Territorium übernehmen. Darunter müssten auch die Regentschaften (*kabupaten*) und Städte (*kota*) fallen, womit eine aufsichtsrechtliche Bestimmungen zu Gunsten der Provinzen geschaffen wäre.

das aufsichtsrechtliche Verhältnis zwischen Zentralverwaltung einerseits und autonomen Regionen andererseits.⁷³⁰

Nach Artikel 112 Absatz 1 UU 22/99 soll die Zentralregierung im Rahmen der Aufsicht „die Ausführung der Staatsgewalt in den Regionen unterstützen“. Konkretisiert wird diese „Unterstützung“ durch die auf der Rechtsgrundlage von Artikel 112 Absatz 2 UU 22/99 erlassene Regierungsverordnung (PP) 20/2001.⁷³¹

Nach Artikel 7 Absatz 1 PP 20/2001 führt die Zentralregierung Aufsicht über die Regionalverwaltung. Die Aufsicht über Regentschaften (*kabupaten*) und Städte (*kota*) kann an den Gouverneur der territorial zugehörigen Pro-

730 Ungelöst bleibt bis dato somit die Problematik, welche Ebene bei möglichen Kompetenzüberschneidungen zwischen Provinzen (*propinsi*) einerseits und Regentschaften (*kabupaten*) und Städte (*kota*) andererseits entscheidungsbefugt ist. So verfügen beispielsweise beide Ebenen über Landnutzungs- und Planungsrechte für ein Territorium, das sowohl unter der Gewalt einer Provinz als auch einer Regentschaft oder Stadt steht. Die Provinzen dürften grundsätzlich zwar nur Regentschaften (*kabupaten*) und Städte (*kota*) übergreifende Sachverhalte regeln, Artikel 9 Absatz 1 UU 22/99 mit inhaltlicher Konkretisierung aus Artikel 3 PP 25/2000. Nach der Aufzählung in Artikel 3 PP 25/2000 müssen danach aber zwangsläufig Überschneidungen entstehen, zudem keine der Ebenen rechtsverbindlich entscheiden kann, ob ein regentschafts- und städteübergreifender Sachverhalt vorliegt. So bleiben oftmals wichtige Entscheidungen, wie infrastrukturelle Baumaßnahmen, über lange Zeit blockiert, bis die Zentralregierung im Rahmen ihrer Aufsichtskompetenzen schlichten kann. Warum die fehlende Hierarchisierung überhaupt entstanden ist, ist ein weiteres Beispiel indonesischer Rechtssetzungspraxis. Zur Erläuterung muss zunächst der Kontext kurz geschildert werden. Schon unter Suharto sollten die Provinzen (*propinsi*) als „autonome Einheit“, d.h. dezentralisierte Staatsgewalt, abgeschafft werden. Provinzen galten (und gelten bis heute) durch ihre relative gesellschaftliche Homogenität als „Keimzelle des Föderalismus“ (Interview mit Dr. Bernhard May vom 26. April 2001). Nach der Vorgabe des damals amtierenden Präsidenten Habibie, sollten die Provinzen, wie schon unter Suharto angedacht, nur als dekonzentrierte Verwaltungseinheiten konstituiert werden. Bevor dies aber mit UU 22/99 umgesetzt werden konnte, wurde in der Zwischenzeit ein reformiertes Wahlgesetz verabschiedet. Nach diesem wurde den Provinzen ein eigener Abgeordnetenrat (DPRD) zugeordnet, womit ein Recht auf Selbstverwaltung impliziert war. Für das von Habibie vorgegebene Vorhaben in UU 22/99 bestand somit kein Raum mehr. Die Provinzen waren somit schon durch das bereits in Kraft getretene Wahlgesetz zwingend dezentralisiert. Das Wahlgesetz wurde von einer anderen Arbeitsgruppe des Innenministeriums erarbeitet, die nicht mit der Gruppe für UU 22/99 koordiniert war. Um nachträglich diesen Fauxpas zu berichtigen und den Befürchtungen vor zu starken Provinzen zu entsprechend, sollte den Provinzen zumindest durch UU 22/99 jede Aufsichtskompetenz gegenüber den Regentschaften (*kabupaten*) und Städten (*kota*) entzogen werden.

731 Abrufbar unter http://www.gtzsfm.or.id/laws_n_regulations.htm, 24. August 2001.

vinz als dekonzentrierte Staatsgewalt delegiert werden, Artikel 7 Absatz 2 PP 20/2001 desselben Artikels. Ziel der gesamten Aufsicht ist nach den generellen Erläuterungen zu PP 20/2001 eine rechtmäßige Verwaltung zu garantieren und das Volk vor Machtmissbrauch zu schützen. Inhaltlich wird zwischen repressiver, funktionaler, legislativer und Volksaufsicht unterschieden:

→ Repressive Aufsicht

Die repressive Aufsicht ist auf alle regionalen allgemein-abstrakten Handlungsformen beschränkt, Artikel 8 Ziffer a PP 20/2001. Sie wird für die Provinzen allein durch den Innenminister, für die Regentschaften (*kabupaten*) und Städte (*kota*) auf Weisung des Innenministers vom Gouverneur als dekonzentrierte Staatsgewalt ausgeübt, Artikel 9 Absatz 1 und 2 PP 20/2001. UU 22/99 ergänzt zum Verfahren der repressiven Aufsicht in Artikel 114 Absatz 2, dass alle regionalen allgemein-abstrakten Handlungsformen binnen 15 Tagen nach Erlass bzw. Verabschiedung der Zentralregierung bzw. dem Gouverneur vorgelegt werden müssen. Prüfungsmaßstab ist nach Artikel 114 Absatz 1 UU 22/99 und Artikel 10 Absatz 1 PP 20/2001 sowohl jedes höherrangige Recht sowie das schon aus UU 5/74 bekannte „öffentliche Interesse“⁷³². Letzteres wird aber weder von UU 22/99 noch von PP 20/2001 weiter definiert. Folglich bleibt hier ungeklärt, ob der Prüfungsmaßstab des „öffentlichen Interesses“ auch Zweckmäßigkeitssentscheidungen umfasst.⁷³³ Handlungsformen, die dem öffentlichen Interesse oder zentralstaatlichen Recht widersprechen, können dann nach Artikel 114 Absatz 1 UU 22/99 kassiert werden. Alle Kassationsentscheidungen der Zentralregierung können aber dem Obersten Gerichtshof (MA) durch Antrag der Regionen zur Prüfung vorgelegt werden. Die Anrufung des Obersten Gerichtshofes (MA) muss innerhalb von 15 Tagen nach der Kassationsentscheidung erfolgen, Erläuterungen zu Artikel 114 Absatz 4 UU 22/99. Zudem kann nach Artikel 10 Absatz 3 PP 20/2001 die Region auch beim Innenminister gegen die Kassation Einspruch erheben. Für die Regentschaften (*kabupaten*) und Städte

732 Siehe oben Teil 2, 3.1.2.2.2.

733 Auf Grunbdlager der historischen Erfahrungen wird damit ein potentielles Einfalltor zentralstaatlicher Willkür geschaffen. Wie und in welchem Ausmaß diese Regelung im Rahmen der repressiven Aufsicht angewendet und ausgelegt wird, bleibt empirischen Untersuchungen überlassen festzustellen, da eine genetische Auslegung wegen fehlender Quellen nicht möglich erscheint.

(*kota*) gilt wieder entsprechendes bezüglich des territorial zuständigen Gouverneurs, Artikel 10 Absatz 2 und 4 PP 20/2001.

→ Funktionale Aufsicht

Kontrollierte die repressive Aufsicht die allgemein-abstrakten Handlungsformen selbst, überwacht die funktionale Aufsicht ausschließlich die Ausführung der Handlungsformen, Artikel 8 Ziffer b PP 20/2001. Ausgeübt wird sie gemäß Artikel 11 PP 20/2001 von „Institutionen“ (*lembaga*), „öffentlich-rechtlichen Körperschaften“ (*badan*) und bestimmten „Einheiten“ (*unit*) in Übereinstimmung mit der bestehenden Rechtslage. Was und wer diese staatlichen Einrichtungen sind, ist weder aus der Einleitung noch den Erläuterungen zu PP 20/2001 ersichtlich. Nur Artikel 12 Absatz 1 PP 20/2001 konkretisiert diese Angaben dahin gehend, dass bei Ausübung der funktionalen Aufsicht sich die entsprechenden Ressortminister und Leiter nicht-ministerieller Behörden, den sogenannten *lembaga pemerintah non departemen* (LPND)⁷³⁴, mit dem Innenminister über regelmäßige Berichterstattung koordinieren müssen. Inhaltlich können sowohl Ministerin als auch nicht-ministerielle Behörden rechtswidrig handelnden Organen der Regionen Folgemaßnahmen auflagen, die zuvor durch den Innenminister oder einer von diesem dazu ermächtigten Person genehmigt werden müssen, Artikel 13 bis 15 PP 20/2001. Der Prüfungsmaßstab der funktionalen Aufsicht umfasst neben Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen auch Erwägungen der Zweckmäßigkeit einzelner Handlungen, Artikel 12 Absatz 2 PP 20/2001. Für die Ebene der Regentschaften (*kabupaten*) und Städte (*kota*) übt der Gouverneur der territorial zuständigen Provinz als dekonzentrierte Staatsgewalt die Kompetenzen des Innenministers aus, Artikel 15 Absatz 3 PP 20/2001. Darüber hinaus können im Rahmen der funktionalen Aufsicht weitere Sanktionen erlassen werden, die durch Gesetz bestimmt werden, Artikel 16 PP 20/2001.

734 Die LPND sind etwa mit den deutschen Bundesämtern vergleichbar. So gibt es in Indonesien als LNPB das „*Investment Coordination Board*“, ein LPND für „angewandte Technologie“ oder für „Metrologie“. Die LPND fallen auch unter den Begriff der „nicht-ministeriellen Behörden“ aus Artikel 1 Ziffer k UU 22/99 und gelten somit auch als „vertikale Institutionen“ in den Regionen. Die Zentralgewalt übt nach Artikel 1 Ziffer k UU 22/99 somit über Ministerialapparate oder die LPND direkte Staatsgewalt in den Regionen aus. Gemäß Artikel 64 Absatz 1 UU 22/99 üben somit auch die LNPB die in Artikel 7 UU 22/99 genannten zentralstaatlichen Kompetenzen in den Regionen aus. Die durch die vertikalen Institutionen und somit auch der LNPB anfallenden Kosten trägt allein die Zentralgewalt, Artikel 129 Absatz 2 und 3 UU 22/99.

Was die Folgemaßnahmen und Sanktionen als Ergebnis der funktionalen Aufsicht beinhalten können, ist bis dato noch unregelt.

→ **Legislative Aufsicht**

Der der Region zugehörige regionalgewählte Vertretungskörper (DPRD) übt zudem eine sogenannte legislative Aufsicht gegenüber der gesamten regionalen Exekutive aus, Artikel 17 Absatz 1 PP 20/2001. Inhalt der legislativen Aufsicht ist die Kontrolle der rechtmäßigen Umsetzung der selbst erlassenen Handlungsformen. Artikel 18 Absatz 1 Ziffer f UU 22/99 erweitert die legislative Aufsicht auch auf die Kontrolle der Ausführung zentralstaatlicher Handlungsformen. Ob die legislative Aufsicht damit in Abgrenzung zu der funktionalen Aufsicht auch eine Zweckmäßigkeitsprüfung umfasst, geht aber weder aus Artikel 17 PP 20/2001 noch Artikel 18 UU 22/99 hervor. Zur Ausübung der legislativen Aufsicht verfügen die regionalgewählten Vertretungskörper (DPRD) über Befragungs- und Untersuchungsrechte, Artikel 17 Absatz 2 PP 20/2001.

→ **Volksaufsicht**

Schließlich wird in Artikel 18 PP 20/2001 noch die Volksaufsicht normiert. Nach Absatz 1 kann jede natürliche und juristische Person eine schriftlich oder mündlich formulierte „Bitte um Erklärung“ bei der nationalen oder regionalen Regierung sowie den DPRD einreichen. Diese sind dann verpflichtet, dem Anfragenden zu antworten, Artikel 18 Absatz 2 PP 20/2001.

Die in UU 5/74 enthaltene präventive Aufsicht⁷³⁵ besteht nach PP 20/2001 und UU 22/99 nicht mehr. Die gesamten Aufsichtskompetenzen sind somit im Vergleich zu UU 5/74 abgeschwächt worden. Hatte die Zentralregierung auf Grund der ehemals noch sehr weit gefassten Aufsichtskompetenzen die Möglichkeit, willkürlich in die Selbstverwaltung der Regionen einzugreifen, sind durch die neuen Regelungen Strukturen vorgegeben, die die Zentralgewalt beschränken. Trotzdem muss festgehalten werden, dass die zentralstaatliche Gewalt die Regionen weiterhin umfassend kontrolliert. Kein Bereich der Rechtssetzung und -ausführung bleibt durch die Zentralgewalt unbeaufsichtigt, wobei Prüfungsmaßstab zumindest im Rahmen der funktionalen

⁷³⁵ Siehe Teil 2, 3.2.2.1.1.1.

Aufsicht auch Zweckmäßigkeitserwägungen sind.⁷³⁶ Auf Grund der umfassenden Einflussnahme der Zentralgewalt auf die Regionen, liegt somit ein weiteres, grundsätzlich unitarisches Element des Einheitsstaates vor.

3.2.2.2.2 Regional gewählte Vertretungskörper (DPRD)

Artikel 14 bis 29 UU 22/99 regeln den regional gewählten Vertretungskörper, das *dewan perwakilan rakyat daerah* (DPRD) als „Legislativorgan“ der Regionen. Aufgabe des regionalen Vertretungskörpers (DPRD) soll sein, demokratische Grundsätze in den Regionen auf der Basis der *pancasila* zu stärken und mit den regionalen „Regierungen“ die Selbstverwaltung der Regionen zu übernehmen. Die Anzahl der Mitglieder und deren Wahl sollen genauso wie die Kompetenzen, Aufgaben und Pflichten des regionalen Vertretungskörpers (DPRD) gemäß Artikel 15 und 17 Absatz 1 UU 22/99 durch weitere Gesetze normiert werden. Einige Aufgaben werden aber schon durch Artikel 18 UU 22/99 geregelt. So obliegt dem DPRD sowohl die Wahl des Regionalhauptmanns (*kepala daerah*) als auch der Vertreter für den

736 Unabhängig von der Unterscheidung zwischen bundes- und einheitsstaatlichen Elementen bleibt nach der Darstellung der Aufsichtskompetenzen dogmatisch völlig unverständlich, wie Entscheidungen der Regentschaften (*kabupaten*) und Städte (*kota*) als rein dezentralisierte Staatsgewalt auch unter dem Maßstab der Zweckmäßigkeit beaufsichtigt werden können. Wie in Teil 1, 2.5.2.2 gezeigt, ist einer der fundamentalen Unterschiede zwischen dekonzentrierter und dezentralisierter Staatsgewalt der Prüfungsmaßstab im Rahmen der Aufsichtskompetenzen der Zentralgewalt. Durch UU 22/99 in Verbindung mit PP 20/2001 werden aber ausdrücklich rein dezentrale Gebietskörperschaften Aufsichtsmaßnahmen der Zentralgewalt unterworfen, die auch die Zweckmäßigkeit zumindest im Rahmen der funktionalen Aufsicht umfasst. Nach Prüfung der zwischen Zentralgewalt und Regionen bestehenden Aufsichtskompetenzen, müsste die Einteilung in Provinzen als rein dekonzentrierte und Regentschaften bzw. Städte als rein dezentralisierte Verwaltungseinheiten aus Artikel 2 Absatz 1 und 2 UU 22/99 verworfen werden. Die von UU 22/99 vorgenommene Einteilung kann dogmatisch nur beibehalten werden, wenn Dekonzentration und Dezentralisierung im indonesischen Kontext anders definiert wird, als in der Allgemeinen Staatslehre. Da der Unterscheid der Entscheidungsfreiheit zumindest eingeschränkt entfällt, bleibt im indonesischen Kontext für die Unterscheidung zwischen autonomen, d.h. dezentralisierten und administrativen, d.h. dekonzentrierten, Regionen allein die gegenüber der Zentralgewalt verselbständigte Rechtspersönlichkeit und die von dieser ausgeübten und von Artikel 7 ff. UU 22/99 zugewiesenen Kompetenzen. Nur so ist staats- und verwaltungsrechtlich dogmatisch überhaupt ein Unterscheid zwischen Dekonzentration und Dezentralisierung festzustellen. Dies gilt es somit zu berücksichtigen, wenn bezüglich der Reformen von „Dezentralisierung“ der indonesischen Staatsstruktur gesprochen wird.

Volkskongress (MPR), der Erlass regionaler Verordnungen in Zusammenarbeit mit dem Regionalhauptmann und die Verabschiedung des regionalen Budgets. Letztlich überwacht der regional gewählte Vertretungskörper (DPRD) gemäß Artikel 18 UU 22/99 auch die Durchführung und Implementierung aller regionalen und zentralstaatlichen Handlungsformen.⁷³⁷

Bis auf die grundsätzliche Rahmengestaltung durch UU 22/99 hat die zentralstaatliche Gewalt somit keine weiteren Einflussmöglichkeiten auf die regionalen Vertretungskörper (DPRD). Die zentralstaatlich vorgegebenen Grundstrukturen sind nach UU 22/99 wesentlich freier gegenüber UU 5/74, so dass auch diesbezüglich die regionale Entscheidungsfreiheit nicht unwesentlich gestärkt wurde.

3.2.2.2.3 Wahl des Regionalhauptmanns (kepalah daerah)

Mit dem Ziel zentralstaatlichen Einfluss zurückzudrängen, wurde die Wahl der personellen Spitze der Regionen, dem sogenannten Regionalhauptmann (*kepala daerah*), in UU 22/99 umfassend reformiert. Zur besseren Übersicht soll die Wahl in einzelnen Schritten nach Artikel 34 ff. UU 22/99 dargestellt werden:

- Kandidaten, die aus dem Plenum des regional gewählten Vertretungskörpers (DPRD) vorgeschlagenen werden, müssen zunächst vom sogenannten Wahlkomitee nach den in Artikel 33 UU 22/99 aufgestellten Kriterien überprüft werden, Artikel 35 Absatz 1 UU 22/99.⁷³⁸ Jede Fraktion wählt aus den die Kriterien erfüllenden Kandidaten mehrere Bewerber aus, die sich und ihr politisches Pro-

737 Zusätzlich werden weitere Kompetenzen durch Artikel 17, 22 ff. UU 22/99 konkretisiert. So soll das DPRD:

- Eine eigene Geschäftsordnung erlassen, Artikel 17 Absatz 4 UU 22/99;
- Die „Einheit des Staates“ verteidigen, Artikel 22 Ziffer a UU 22/99;
- Nicht weniger als sechs Versammlungen im Jahr abhalten, Artikel 23 Absatz 1 UU 22/99;
- Alle Versammlungen grundsätzlich öffentlich abhalten, Artikel 25 UU 22/99. Ausnahmen gelten nur unter den Voraussetzungen des Artikel 26 UU 22/99.

738 Die Mitglieder des Wahlkomitee wählt der DPRD aus seiner Mitte. Dem Komitee steht der Vorsitzende des DPRD und sein Stellvertreter als Sprecher vor, Artikel 34 Absatz 3 und 4 UU 22/99. Die Kriterien, die das Wahlkomitee nach Artikel 33 UU 22/99 überprüft, sind etwa die indonesische Staatsbürgerschaft, das Alter (>30 Jahre) und Kenntnis der entsprechenden Region bzw. Bekanntheit des Kandidaten in der regionalen Bevölkerung. Das Ergebnis der Prüfung wird gemäß Artikel 35 Absatz 2 UU 22/99 an das DPRD weitergeleitet.

gramm dem Plenum vorstellen sollen, Artikel 36 Absatz 1, 2, Artikel 37 Absatz 2 UU 22/99.⁷³⁹ Aus diesen Kandidaten werden dann zusammen vom Vorsitzenden des DPRD und den Fraktionsvorsitzenden zwei Kandidaten ausgewählt, Artikel 37 Absatz 4 UU 22/99.

- Für die Wahl zum Gouverneur als Regionalhauptmann der Provinz, Artikel 31 Absatz 1 UU 22/99 müssen die zwei verbleibenden Kandidaten dem Präsidenten vorgestellt werden, Artikel 38 Absatz 1 UU 22/99. Für die Wahl der Regenten (*bupati*) als Regionalhauptmänner der Regentschaften und der Bürgermeister (*walikota*) als Regionalhauptmänner der Städte, 32 Absatz 1 und 2 UU 22/99, bedarf es einer solchen Vorstellung hingegen nicht. Auf beiden regionalen Ebenen bedarf es aber der Annahmen der verbliebenen Kandidaten durch Mehrheitsentscheidung des Plenums, Artikel 38 Absatz 2 UU 22/99.
- Nach Artikel 39 Absatz 1 UU 22/99 bedarf zur Wahl des Regionalhauptmanns aller Ebenen dann noch einer 2/3-Mehrheit der gesetzlichen Abgeordnetenanzahl des DPRD sowie der Beglaubigung und Einsetzung durch den Präsidenten, Artikel 40 Absatz 3, 42 Absatz 1 UU 22/99. Die Amtsperiode eines Regionalhauptmanns ist auf 5 Jahre beschränkt, Artikel 41 UU 22/99.

Bezüglich der Einflusnahme der Zentralregierung ist fraglich, ob der Präsident die Gouverneursvorschläge nach Artikel 38 Absatz 1 UU 22/99 ablehnen kann und wenn ja, nach welchen Kriterien. Der Gouverneur handelt neben seiner Stellung als Regionalhauptmanns (*kepalah daerah*) der Selbstverwaltungskörperschaft gleichzeitig als Spitze der dezentrierten unmittelbaren Staatsgewalt und somit als Teil der Zentralregierung. Nach der alten Regelung aus Artikel 15 ff. UU 5/74 wurde der Gouverneur somit auf Grund dieser herausragenden Stellung für die Zentralgewalt von dieser ernannt. Explizit nach den gesetzlichen Erläuterungen zu Artikel 38 Absatz 1 UU 22/99 und teleologischer Auslegung muss dem Präsident somit ein Vetorecht verbleiben, die Kandidaten abzulehnen. Die Ablehnung darf aber ausschließlich auf Grund der nachweisbar fehlenden Eignung des Regionalhauptmanns (*kepalah daerah*) für das Amt als Vertreter der Zentralregierung in der Region erfolgen. Die Entscheidung des Präsidenten ist aber durch den betroffenen regionalen Vertretungskörper (DPRD) vor der dem Obersten

739 Die Auswahl der Fraktionen soll nach Artikel 37 Absatz 1 UU 22/99 vor dem Plenum begründet werden.

Gerichtshof (MA) anfechtbar.⁷⁴⁰ Bei der Beglaubigung und Einsetzung des Regionalhauptmanns (*kepalah dareah*) nach Artikel 40 Absatz 3 UU 22/99 kann dem Präsidenten hingegen kein inhaltliches Vetorecht zustehen. Nur wenn formelle Fehler im Rahmen der Wahl oder evidenter Missbrauch von Wahlkompetenzen vorliegen, darf der Präsident die Beglaubigung verweigern. Auch diese Entscheidung müsste dann vor dem Obersten Gerichtshof (MA) anfechtbar sein.

Auch im Rahmen der möglichen Absetzung des Regionalhauptmanns (*kepalah dareah*) bedarf es des Eingreifens der zentralstaatlichen Regierung. Da der Regionalhauptmann gemäß Artikel 19 UU Ziffer a 22/99 dem regionalen Vertretungskörper (DPRD) gegenüber verantwortlich ist, kann er bei Verstoß gegen die in Artikel 49 Ziffern a bis h UU 22/99 abschließend aufgezählten Gründe auch vom DPRD abgesetzt werden. Eine etwaige Absetzung muss aber durch die zentralstaatliche Gewalt geprüft und bestätigt werden, um wirksam zu sein, Artikel 50 Absatz 1 UU 22/99. Die Prüfung nach Artikel 50 Absatz 1 UU 22/99 umfasst aber ausschließlich die Rechtmäßigkeit, keinesfalls dürfen Zweckmäßigkeitsgründe berücksichtigt werden. Der Einfluss der Zentralgewalt für die Wahl des Regionalhauptmanns (*kepalah dareah*) ist somit bis auf die Wahl des Gouverneurs in den Provinzen auf begrenzte und von der Gerichtsbarkeit überprüfbare Rechtmäßigkeitskontrollen zurückgegangen. Trotz dieser Aufwertung der regionalen Unabhängigkeit bleiben grundsätzlich formale Handlungen der Zentralregierung als Voraussetzung für die Wirksamkeit der Wahl bestehen.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass durch die Reformen aus UU 22/99 die zentralstaatliche Einflussnahme auf die Regionen insgesamt stark zurückgedrängt wurde. Auf Grund der Aufwertung der regionalen Selbstbestimmung wurde das indonesische Staatsstrukturmodell somit weiter föderalisiert. Die regionalen Vertretungskörper (DPRD) bleiben sogar in ihrer Zusammensetzung und der Ausführung ihrer Kompetenzen gänzlich frei von zentralstaatlicher Einflussnahme. Trotzdem bleibt neben der erreichten Unabhängigkeit grundsätzlich der zentralstaatliche Einfluss sowohl bei der Aufsicht, als auch bei der Wahl des Regionalhauptmanns (*kepalah dareah*)

740 So wurde für die Provinz der Nord-Molukken die Wahl des Gouverneurs vom 5. Juli 2001 vom DPRD angefochten und vor den Obersten Gerichtshof gebracht. Der Vorwurf, die Wahl sei mit finanziellen Mitteln beeinflusst worden, konnte aber vor dem Gericht nicht aufrecht erhalten werden, so dass die Zentralregierung den Gouverneur einsetzen wird. Vgl. The Jakarta Post, „President urged to install North Maluku governor“ unter <http://www.thejakartapost.com>, abgerufen am 4. Dezember 2001.

bestehen. Auf Grund des verbleibenden zentralstaatlichen Einflusses, ist Indonesiens weiterhin als Einheitsstaat anzusehen.

3.2.2.2.3 Anderweitige Interdependenzen

Neben der einseitigen Einflussnahme können auch Kompetenzverflechtungen zwischen zentralstaatlicher und regionaler Ebene vorliegen, die beide Ebenen sowohl berechtigen als auch verpflichten. Beispiele sind etwaige Kooperationsmodelle zwischen den Ebenen und vor allem das Finanzaufkommen bzw. die Finanzverteilung. Diese Interdependenzen sollen auf unitarische und föderale Merkmale untersucht werden, um sie den Staatsstrukturmodellen des Bundes- oder des Einheitsstaates zuordnen zu können.

3.2.2.2.3.1 Kooperation

Kooperationsmöglichkeiten der Regionen sind explizit weder in UU 22/99 noch Artikel 18 ff. UUD'45 geregelt. Im Rahmen des gemäß Artikel 18 Absatz 5 UUD'45 in Verbindung mit Artikel 7 ff. UU 22/99 bestehenden Selbstverwaltungsrechts können die Regionen Kooperationen auf Grundlage verwaltungsrechtlicher Abkommen abschließen. Dies gilt sowohl für Abkommen der horizontalen Ebene, als auch für Abkommen zwischen Provinzen und den Regentschaften (*kabupaten*) und Städten (*kota*). Nach Artikel 5 Absatz 2 PP 25/2000⁷⁴¹ verfügen die Regionen sogar über die Kompetenz Abkommen mit internationalen Institutionen und anderen staatlichen Gebietskörperschaften abzuschließen, solange sie nicht internationalen Abkommen der Zentralgewalt entgegenstehen. Überwacht wird dies im Rahmen der zentralstaatlichen Aufsicht nach Artikel 114 ff. UU 22/99 in Verbindung mit Artikel 7 ff. PP 20/2001.

Den Dörfern eröffnet UU 22/99 in Artikel 109 Absatz 1 hingegen explizit die Möglichkeit der Kooperation. Danach können sich Dorfgemeinschaften in Ausübung ihrer Pflichtaufgaben zusammenschließen. Nach Auslegung der „originären Privilegien“, muss den Dorfgemeinschaften aber auch die Möglichkeit offenstehen, über ungeschriebene Sachverhalte im Rahmen der eigenen Kompetenzen Verwaltungsabkommen mit anderen Verwaltungsebenen zu vereinbaren.

741 Regierungsverordnung zur Konkretisierung der regionalen Kompetenzen, siehe Teil 2, 3.2.2.1.1.2, Fn. 709.

Folglich besteht im Rahmen der zentralstaatlichen Gesetze für alle verwaltungsrechtlichen Ebenen die Möglichkeit der horizontalen und vertikalen Kooperation. Für Regentschaften und Städte erstreckt sich dies sogar auf internationale Ebene, womit eine so umfassende Kooperationskompetenz der indonesischen Gebietskörperschaften besteht, als dass keine Unterschiede zu den föderalen Kooperationskompetenzen etwaiger Gliedstaaten eines Bundesstaates bestehen. Einzige Einschränkung dieses föderalen Merkmals ist, dass die Kooperationskompetenzen der Gebietskörperschaften ohne Mitwirkungsrechte derselben allein auf zentralstaatlicher Ebene bestimmt und somit vom Zentralstaat abänderbar bzw. aufhebbar sind. Der somit nur einfachgesetzliche Umfang der regionalen Kooperationsmöglichkeiten entspricht aber faktisch den Kompetenzen etwaiger Gliedstaaten eines Bundesstaates und stellt gegenüber den bisherigen Regelungen aus UU 5/74 auf Basis von Artikel 18 UUD'45 alter Fassung eine sehr weitreichende Kompetenzerweiterung der Regionen dar.

3.2.2.2.3.2 Finanzen

Die regionalen Finanzen werden in Artikel 78 ff., die Finanzen der Dorfgemeinschaften in Artikel 107 ff. UU 22/99 geregelt. Für die regionalen Finanzen wird zunächst gemäß Artikel 78 UU 22/99 zwischen Ausgaben für regionale Aufgaben und Ausgaben für zentralstaatliche Aufgaben unterschieden. Zentralstaatliche Aufgaben sind gemäß Absatz 1 vom zentralstaatlichen Budget zu bedienen, regionale Aufgaben sind durch regionale Einnahmen zu decken. Regionale Einnahmen bestehen nach Artikel 79 UU 22/99 aus:

- Regionalen Steuern;
- Einnahmen aus regionalen Straf- und Bußgeldern;
- Gewinne der durch die von den Gebieteskörperschaften betriebenen Unternehmen und des regionalen Gesundheitssystems sowie
- regionalen Ausgleichsfonds, Anleihen und anderen Einnahmen.

An welche Tatbestände regionale Steuern anknüpfen können, soll nach Artikel 82 Absatz 1 UU 22/99 durch zentralstaatliches Gesetz, Höhe und Umfang der einzelnen Steuern gemäß Absatz 2 desselben Artikels durch Regierungsverordnung geregelt werden. Artikel 80 Absatz 2 UU 22/99 schränkt die zentralstaatliche Regelungsgewalt dabei aber soweit ein, als dass Einnahmen aus Land- und Gebäudesteuern direkt bei der die Steuern erheben-

den Region verbleiben.⁷⁴² Artikel 80 Absatz 1 UU 22/99 definiert die Zusammensetzung der Gelder aus den regionalen Ausgleichsfonds, Artikel 81 Absatz 2 UU 22/99 die formellen Voraussetzungen der regionalen Anleihen und Artikel 84 bestimmt die Rechtsgrundlage für die gesetzliche Regelung der Organisation der gebietskörperschaftseigenen Unternehmen. Konkretisiert wird dies alles durch das in Artikel 82 UU 22/99 geforderte UU 25/99.⁷⁴³

Die Dorffinancen umfassen dagegen nach Artikel 107 ff. UU 22/99:

- eigene Einnahmen aus Artikel 107 Absatz 1 Ziffer a⁷⁴⁴ und
- Zuwendungen der Regionen nach Artikel 107 Absatz 1 Ziffer b⁷⁴⁵.

Richtlinien zur Konkretisierung des Dorfbudgets sollen als regionale Verordnungen erlassen werden, Artikel 107 Absatz 4 UU 22/99.

Die Gebietskörperschaften verfügen somit zwar über eigene finanzielle Ressourcen, die der Finanzausstattung von Gliedstaaten eines Bundesstaates entsprechen. Durch die umfassende Finanzausstattung der Regionen und Dorfeinheiten verfügen diese über finanzielle Möglichkeiten, die ihnen im

742 Damit soll der noch vom Suhartoregime betriebenen Ausbeutung der Regionen vorgebeugt werden. So setzte sich das regionale Budget bis zu den Reformen von UU 22/99 lange Zeit ausschließlich aus Zuweisungen der Zentralregierung zusammen. Die regional durch den zum Teil umfangreichen Ressourcenreichtum erwirtschafteten Gewinne mussten zu 100% an die Zentralgewalt in Jakarta abgeführt werden. Wessel, Indonesien – ein aufstrebendes Land, S. 35 (40) und Teil 2 der Arbeit, 3.2.1.

743 „Law of the Republic of Indonesia number 25 of 1999, concerning the fiscal balance between the central government and the regions“, im Folgenden mit UU 25/99 abgekürzt. Das Gesetz wurde fast zeitgleich mit UU 22/99 erlassen, um die regionale Finanzausstattung als einen der wichtigsten Ziele der neuen politischen Führung gesetzlich zu reformieren. Ohne die entsprechende Finanzierung kann die Kompetenzaufteilung nicht funktionieren, vgl. Teil 1, 2.4.2.4.3.2 und 3.5.2.2.6. Auf die in dem insgesamt 33 Artikel umfassenden UU 25/99 konkret definierten Inhalte muss hier aber nicht weiter eingegangen werden. Der schon in UU 22/99 geregelte Grundsatz der Finanzaufteilung reicht aus, die Finanzregelungen auf unitarische und föderale Elemente zu untersuchen. Die Details der Erhebung und Aufteilung sind für das Prüfungsziel zu vernachlässigen.

744 Diese umfassen: Unternehmerische Gewinne, Gewinne aus Liegenschaften und Geldanlagen, Zuwendungen der Dorfbevölkerung und andere Einnahmen. Letzteres ist auch in den Erläuterungen nicht weiter definiert.

745 Diese umfassen prozentuale Teilhabe an den Steuer- und Bußgeldgeldeinkommen der Regionen, Anteile aus Ausgleichsfonds, direkte Unterstützungszahlungen, Zuwendungen Dritter und Dorfanleihen.

Rahmen der bestehenden Gesetze grundsätzliche Unabhängigkeit in den regionalpolitischen Entscheidungen ermöglicht. Dies unterscheidet sich fundamental von der vor den Reformen vorliegenden regionalen Finanzausstattung, die von Zweckmäßigkeitsentscheidungen der Zentralgewalt abhängig war. Folglich verfügen indonesischen Gebietskörperschaften faktisch über eine wie Gliedstaaten eines Bundesstaates vergleichbare föderale Finanzautonomie. Rechtlich ist diese aber gegenüber dem gliedstaatlich verfassungsrechtlich abgesicherten Finanzaufkommen nur einfachgesetzlich abgesichert. Folglich kann die regionale Finanzausstattung ohne etwaige Mitwirkungsrechte der Gebietskörperschaften allein durch die Zentralgewalt modifiziert werden. Faktisch liegt bezüglich der Finanzausstattung der Regionen und Dörfer somit ein föderales, rechtlich aber auf Grund der fehlenden rechtlichen Absicherung ein grundsätzlich unitarisches Strukturelement des Einheitsstaates vor.

3.2.2.3 Verfassungsänderung

Weiter ist der Mitwirkungsgrad der Gebietskörperschaften an einer Verfassungsänderung Kriterium für die Einordnung Indonesiens als Bundes- oder Einheitsstaates. In dem grundsätzlich föderal ausgerichteten Staatsstrukturmodell des Bundesstaates bedarf es für eine Verfassungsänderung nicht nur der Mitwirkung der Gebietskörperschaften in Form von Beratung oder Anhörung, sondern auch zwingend deren Zustimmung. Möglich sind beratende oder anzuhörende Gremien, deren positive Zustimmung zu einer Veränderung, gleich welcher Belange und somit auch der Beschneidung eigener Kompetenzen, zwingend vorliegen muss. Häufig wird diese Funktion von einer zweiten föderal-besetzten Kammer als Interessenvertretung der Gliedstaaten auf Bundesebene übernommen.⁷⁴⁶ In einem Einheitsstaat sind dagegen auf Grund der alleinigen originären Staatsgewalt der Zentralgewalt die Gebietskörperschaften nicht zwingend mit in den verfassungsändernden Prozess mit einzubeziehen. Keinesfalls muss konstitutiv die Zustimmung der Gebietskörperschaften eingeholt werden, da diese nur Teil der Zentralgewalt sind. Für die Verfassungsänderung im grundsätzlich unitarisch geprägten Einheitsstaat können die Gebietskörperschaften aber durch Anhörung oder sogar andere Mitbestimmungsrechte miteinbezogen werden. Diese Mitwirkungsrechte dürfen aber keine Vetofunktion bzw. Sperrminorität ausüben.⁷⁴⁷

746 So z.B. der Bundesrat in Deutschland, siehe Teil 1, 2.4.2.4.1.

747 Siehe Teil 1, 3.2.1.

Nach Artikel 3 UUD'45 verfügt in Indonesien der Volkskongress (MPR) über die Kompetenz, die Verfassung zu ändern. Ergänzt wird Artikel 3 durch Artikel 37 UUD'45, in dem die Modalitäten der Verfassungsänderung genannt werden. Für eine Änderung der Verfassung müssen zwei Drittel der gesetzlichen Mitglieder des Volkskongresses (MPR) sowohl anwesend sein, als auch für die Änderung stimmen, Artikel 37 Absatz 1 und 2 UUD'45. Weder den allgemeinen noch den konkreten Erläuterungen zu Artikel 37 ist dazu weiteres zu entnehmen. Folglich sind die Gebietskörperschaften am verfassungsändernden Prozess allein über ihre 135 der insgesamt 700 Mitglieder des Volkskongresses (MPR)⁷⁴⁸ beteiligt. Damit verfügen die Regionen zwar über Mitwirkungsrechte, die allerdings kein Vetorecht darstellen. Somit ist die Zustimmung der Regionen weder erforderlich, um die Verfassung zu ändern, noch kann selbst die geschlossene regionale Ablehnung eine zentralstaatlich beschlossene Verfassungsänderung verhindern.⁷⁴⁹

Auch nach diesem Abgrenzungskriterium muss Indonesien weiter als Einheitsstaat betrachtet werden.

3.2.2.4 Verfassungsgerichtsbarkeit

Schließlich können föderale und unitarische Elemente eines konkreten Staatsstrukturmodells an Hand einer etwa bestehenden Verfassungsgerichtsbarkeit nachgewiesen werden. Für den Bundesstaat ist eine Verfassungsgerichtsbarkeit konstitutiv notwendig, um Streitfragen zwischen den beiden grundsätzlich gleichbedeutenden Staatsgewalten rechtsbindend zu entscheiden.⁷⁵⁰ Im Einheitsstaat bedarf es einer Verfassungsgerichtsbarkeit hingegen nicht konstitutiv.⁷⁵¹ Um eine bundesstaatliche Verfassungsgerichtsbarkeit zu begründen, müsste Indonesien zunächst über ein Oberstes Staatsorgan verfügen, das Kompetenzkonflikte zwischen Zentralgewalt und Regionen entscheidet. Darüber hinaus dürfte ein solches Organ seine Kompetenzen ausschließlich aus einer Rechtsgrundlage ableiten, die nur gemeinsam von Zentralgewalt und den Regionen konstituiert und modifizierbar ist.

748 Artikel 2 Absatz 2 UU 4/99, siehe Teil 2, 3.2.2.2.1.

749 Die 135 Vertreter der Regionen verfügen nicht über mehr als ein Drittel der Stimmen (ein Drittel würde 234 Sitzen entsprechen), so dass die Sperrminorität aus Artikel 37 Absatz 2 UUD'45 nicht erreicht wird.

750 Vgl. Teil 1, 2.4.2.6.

751 Vgl. Teil 1, 3. Kapitel.

3.2.2.4.1 Organ mit föderaler Entscheidungskompetenz

UUD'45 äußert sich zu staatsstrukturellen Streitigkeiten zwischen der Zentralgewalt und den Regionen nicht. UU 22/99 regelt aber zwei Tatbestände:

- Interregionale Kompetenzstreitigkeiten können nach Artikel 89 Absatz 2 UU 22/99 vor den Obersten Gerichtshof (MA)⁷⁵² zur Entscheidung gebracht werden.
- Aufsichtsrechtliche Entscheidungen der Zentralregierung gegenüber den Regionen können vom Obersten Gerichtshof (MA) überprüft werden, Artikel 114 Absatz 4 UU 22/99.

Folglich ist nach Artikel 89 und 114 UU 22/99 der Oberste Gerichtshof (MA) für genau die föderalen Streitigkeiten zuständig, die die Verfassungsgerichtsbarkeit in einem Bundesstaat leisten muss: Streitigkeiten der Gebietskörperschaften untereinander und zwischen Gebietskörperschaften und Zentrale. Dass der MA dabei gleichzeitig auch höchstes Gericht für alle weiteren Gerichtsbarkeiten ist, ist irrelevant. Damit liegt zunächst ein föderales Element vor, das für die Konstitution eines Bundesstaates ausreichen würde.

3.2.2.4.2 Rechtsgrundlage der Gerichtsbarkeit

Die Rechtsgrundlage der Verfassungsgerichtsbarkeit müsste von beiden Ebenen zusammen konstituiert sein und dürfte auch nur von beiden Ebenen gemeinsam modifiziert werden können. Die Rechtsgrundlage darf keinesfalls nur von einer der beiden Ebenen allein modifizierbar sein. Grundlage der im vorherigen Abschnitt dargestellten Kompetenzen des Obersten Gerichtshofs (MA) ist das zentralstaatliche UU 22/99. UU 22/99 wurde allein durch das zentralstaatliche Abgeordnetenhaus (DPR) verabschiedet und trat nach Gegenzeichnung des Präsidenten in Kraft.

Somit übt zwar der Oberste Gerichtshof (MA) die Gerichtsbarkeit über Kompetenzstreitigkeiten sowohl auf horizontaler als auch auf vertikaler Ebene aus. Die Rechtsgrundlage dieser Gerichtsbarkeit wird aber allein von der Zentralgewalt erlassen bzw. verändert. Folglich liegt auch nach dem Prüfungselement der „Verfassungsgerichtsbarkeit“ ein weiteres unitarisch geprägtes Element eines möglichen Einheitsstaates vor.

752 Durch Artikel 24 UUD'45 eingesetzt. Siehe Teil 2, 2.1.2.2.4.

3.2.2.5 Ergebnis

Abschließend werden die Prüfungsergebnisse aus Teil 2 zusammen gefasst, um das reformierte Staatsstrukturmodell Indonesiens einem klassischen Modell der Allgemeinen Staatslehre zuordnen zu können.

Verfassungsgeschichtlich wurde im zweiten Kapitel des zweiten Teils aufgezeigt, wie Indonesien vom Einheitsstaat 1945 über den Bundesstaat von 1949 1950 wieder zum Einheitsstaat zurückkehrte und 1959 durch präsidentiales Dekret der Einheitsstaat auf Grundlage von UUD'45 wieder eingeführt wurde. Die grundsätzlich unitarischen Strukturen von UUD'45 verschärfte die *orde baru* Generals Suhartos nach dem Machtwechsel von 1966 noch weiter und entwickelte Indonesien Anfang der 90er Jahre zu einem der am stärksten zentralisiertesten Staaten der Welt.⁷⁵³ Welche Umstände zu den jeweiligen Veränderungen der vertikalen Staatsorganisation führten, wurde durch die allgemein historisch-politischen Ausführungen des 1. Kapitels und den Ausführungen zu den konkret rechtspolitischen Umständen des 2. Kapitels in Teil zwei der Arbeit beschrieben. Nach dem Sturz Suhartos im Mai 1998 wurde das streng unitarische Strukturmodell in föderaler Hinsicht reformiert. Dazu wurden neben der verfassungsrechtlichen Grundlage aus UUD'45 auch die alte einfachgesetzliche Umsetzung, beides in Kapitel 3.1 des zweiten Teils dargestellt, gänzlich überarbeitet. Schwerpunkt der föderalen Reformen ist die Aufwertung der zweiten regionalen Ebene, der sogenannten *kabupaten*- und *kota*-Ebene. Auf Grund der in Kapitel 1 des zweiten Teils beschriebenen politischen Erfahrungen Indonesiens besteht eine fundamentale Abneigung gegenüber jeder Art des Föderalismus. Den föderalen Reformen der Staatsstruktur wird politisch vorgeworfen, sie würden einen staatsrechtlichen Föderalismus und somit einen Bundesstaat in Indonesien implementieren. Ein solcher wird auf Grund der genannten Erfahrungen Indonesiens mit dem Untergang des Inselreiches gleichgesetzt. Ob dieser Vorwurf rechtswissenschaftlich haltbar ist, wurde in Abschnitt 3.2 des zweiten Teils der Arbeit überprüft. Dort wird das reformierte Staatsstrukturmodell Indonesiens an den in Teil 1 aus der Allgemeinen Staatslehre abgeleiteten, konstitutiven Merkmalen eines Bundesstaates geprüft. Die Prüfung in Abschnitt 3.2 umfasst folgende Merkmale:

1. Um einen Bundesstaat zu begründen, müsste Indonesien über Gebietskörperschaften mit Staatsqualität verfügen. Wie unter Abschnitt 3.2.2.1.1 geprüft, bleiben die Regionen sowohl der ersten als auch der zweiten Ebene auf Grund fehlender originärer Staatsgewalt reine Verwaltungsein-

753 Beier/Ferrazzi, The District Autonomy Pilot Program, A new approach to decentralisation in Indonesia, NSa 1997, 94 f..

heiten. Dem entgegengesetzt erkennt UU 22/99 in den Artikeln 99 Ziffer a, 1 Ziffer o und Artikel 111 Absatz 2 in Verbindung mit Artikel 18B Absatz 2 UUD'45 „originäre Privilegien“ der Dorfgemeinschaften an, siehe Abschnitt 3.2.2.1.2. Grammatisch und systematisch müssen die genannten Normen zwingend so ausgelegt werden, dass Dorfgemeinschaften über originäre Staatsgewalt und somit auch über Staatsqualität verfügen, womit ein bundesstaatliches Element durch die Reformen begründet würde. Dem steht aber die historisch-genetische Auslegung der Vorschriften gegenüber. Nach den Erfahrungen des Unabhängigkeitskampfes, der bundesstaatlichen Verfassung von 1949 und im Kontext des zumindest in Java mystifizierten Einheitsgedankens sollten auch im Rahmen der Reformen und der Aufwertung der regionalen Eigenständigkeit keinesfalls so ausgedehnt föderale Elemente wie die Staatsqualität der eigenen Gebietskörperschaften geschaffen werden. Die Formulierung der „originären Privilegien“ und der „besonderen Rechte“ in den genannten Vorschriften rührt vielmehr aus einem politischen Kompromiss über die traditionelle Stellung der Dorfeinheiten in der indonesischen Gesellschaft. Nicht einmal angedacht war es, den Dorfeinheiten damit originäre Staatsgewalt im Sinne der „Drei-Elementen-Lehre“ zu verleihen. Nach Maßstäben des Rechtsstaatsprinzips wird durch die berichtigende, historisch-genetische Auslegung der Wortlauts der Vorschriften zwar über die Maßen gedehnt. Doch dies muss an indonesischer und nicht westeuropäischer Rechtstradition gemessen werden. Aus teleologischen Gründen muss somit auch bei der Dorfeinheit staatsorganisationsrechtlich von reinen Verwaltungseinheiten ausgegangen werden. Auf Grund des kontradiktorischen Wortlauts und den damit dogmatisch zumindest sehr bedenklichen Mängeln wird aber davon ausgegangen, dass die „technischen Fehler“ bei der anstehenden Überarbeitung des Gesetzes behoben werden. Damit sind alle Gebietskörperschaften Indonesiens, trotz der dogmatischen Verwirrung bezüglich der Dorfgemeinschaft, reine Verwaltungseinheiten. Folglich liegt das erste konstitutive Element eines Bundesstaates nicht vor.

2. Als weiteres bundesstaatliches Element müssten die Gebietskörperschaften über umfangreiche Einflussmöglichkeiten auf die Entscheidungsfindung der zentralstaatlichen Ebene verfügen. Zwar wurde in Abschnitt 3.2.2.2.1 aufgezeigt, dass die Regionen gemäß Artikel 11 Absatz 2 und 3 UU 4/99 mit insgesamt 135 Abgeordneten im Volkskongress (MPR), dem höchsten Verfassungsorgan des Staates und somit auch auf zentralstaatlicher Ebene vertreten sind. Diese Vertretung reicht jedoch quantitativ nicht einmal für ein Vetorecht der regionalen Vertreter aus. Folglich können die Gebietskörperschaften allein auch keinen bestimmenden Einfluss auf die

zentralstaatliche Ebene ausüben. Weitere formelle Einflussmöglichkeiten der Gebietskörperschaften auf die zentralstaatliche Ebene bestehen nicht. Damit fehlt es auch an dieser Voraussetzung für die Klassifizierung Indonesiens als Bundesstaat.

3. Die zentralstaatliche Gewalt darf hingegen in einem Bundesstaat nur in geregelten Ausnahmefällen über Eingriffskompetenzen gegenüber den Gebietskörperschaften verfügen. Zwar wurden ehemals bestehende Eingriffskompetenzen der Zentralgewalt im Rahmen der Aufsichtskompetenzen nach Artikel 112 UU 22/99 in Verbindung mit PP 20/2001, den Mitwirkungsrechten bei der Wahl des Regionalhauptmanns (*kepalah daerah*) und den Finanzzuweisungen zurückgedrängt. In Abschnitt 3.2.2.2 wurde aber aufgezeigt, dass auch weiterhin grundsätzlich zentralstaatliche Eingriffskompetenzen gegenüber den Gebietskörperschaften bestehen. Dies widerspricht aber der im Bundesstaat grundsätzlich zwingend bestehenden Gleichberechtigung zwischen zentralstaatlicher Ebene und den Gebietskörperschaften. Auch dieses konstitutive Element eines Bundesstaates wird vom indonesischen Staatsstrukturmodell nicht erfüllt.
4. In einem Bundesstaat kann die Verfassung nur mit Zustimmung der Gebietskörperschaften verändert werden, was in Abschnitt 3.2.2.3 geprüft wurde. Auch nach den Reformen kann die Verfassung ohne die Zustimmung der Regionen modifiziert werden. Auch dieser Prüfungspunkt kommt zu dem Ergebnis, dass für das indonesische Staatsstrukturmodell kein bundesstaatliches Element vorliegt.
5. Für einen Bundesstaat wäre darüber hinaus auch eine Verfassungsgerichtsbarkeit notwendig, die Rechtsstreitigkeiten zwischen der Zentralgewalt und den Gebietskörperschaften unabhängig von einer der beiden Ebenen verbindlich entscheidet. Zudem darf die Rechtsgrundlage der Verfassungsgerichtsbarkeit für eine der beiden Ebenen allein nicht modifizierbar sein. Dem Obersten Gerichtshof (MA) wird zwar die Kompetenz eingeräumt, neben interregionalen auch Streitigkeiten zwischen Regionen und Zentralgewalt rechtsverbindlich zu entscheiden. Aber der Zentralstaat kann die Kompetenzen des Obersten Gerichtshofes (MA) allein verändern, wie in Abschnitt 3.2.2.4 nachgewiesen. Folglich liegt auch nach den Reformen keine für einen Bundesstaat ausreichende Verfassungsgerichtsbarkeit vor. Da die Rechtsgrundlage der Gerichtsbarkeit ausschließlich von der Zentralgewalt bestimmt wird, fehlt dem indonesischen Staatsstrukturmodell auch das letzte notwendige Element des Bundesstaates.

Danach liegt nicht eines der konstitutiven Elemente eines Bundesstaates vor. Vielmehr kommen alle Prüfungspunkte zu dem Ergebnis, dass trotz der umfangreichen Reformen in Indonesien weiterhin ein grundsätzlich unitarisches Staatsstrukturmodell besteht. Im Ergebnis bleibt Indonesien auf der fließenden Föderalismusskala also weiterhin ein Einheitsstaat.

Ausblick

Durch die Prüfung des indonesischen Staatsstrukturmodells wurden im Rahmen von UU 22/99 dogmatische Schwächen der gesetzlichen Regelung aufgedeckt. Durch die politischen Kompromisse wurden teilweise Formulierungen in den Gesetztestext und die Verfassungsreform von Artikel 18 UUD'45 mit aufgenommen, die dogmatisch ohne historisch-genetisch bedingte Berichtigung nicht verständlich sind. Dies hat auch der indonesische Gesetz- und Verfassungsgeber erkannt. So wurde vom Volkskongress (MPR) schon im Jahre 2000 per Dekret Nr. 4 beschlossen, UU 22/99 in naher Zukunft zu novellieren. Auf der jährlichen Sitzung des Volkskongresses (MPR) im November 2001 konnte diese Vorhaben aber nicht umgesetzt werden. Ob die politische Opposition der Dezentralisierung bei Wiederaufnahme des Gesetzgebungsprozesses auf Grund der von den Nationalisten beschworenen Gefahr des Auseinanderbrechens der Republik das Gesetz wieder zu Fall bringen könnte, ob der Dezentralisierungsprozess des Landes damit zurückgeworfen würde, kann der Autor aus der aktuellen Situation heraus nicht fundiert beurteilen. Einerseits bestehen zwar wie gesehen dogmatische Mängel des Gesetzes und die Abstimmung mit anderen Normen müsste verbessert werden. Darüber hinaus müssen die regionalen Behörden teilweise erst geschult werden, um die aus Artikel 7 ff. UU 22/99 zugewiesenen Kompetenzen überhaupt ausüben und umsetzen zu können. Andererseits besteht aber bei einem Wiederaufgreifen des parlamentarischen Prozesses zu UU 22/99 die Gefahr, dass die Gegner jeglicher Dezentralisierungsmaßnahmen als Anhänger der ehemaligen streng unitarischen Staatsstruktur die Reformen wieder verwässern, verzögern oder gänzlich zu Fall bringen. Für die politische Entwicklung des Landes erscheint dies problematisch, zudem sich neuerdings immer neue Sezessionstendenzen entwickeln.⁷⁵⁴

Ob Indonesien aber auf Grund der bestehenden vielschichtigen Diversität lang- oder sogar nur mittelfristig überhaupt als zusammenhängender Staat weiter bestehen kann, erscheint zumindest fraglich. Selbst Stimmen aus Jakarta räumen derweil ein, dass der Zusammenhalt der so unterschiedlichen

754 So soll nach Aussage des Militärs die indonesische Provinz Westtimor sich dem nunmehr seit 1999 unabhängigen Staat Ost-Timor anschließen, siehe The Jakarta Post, „*Military warns of new Greater Timor independence movement*“, www.thejakartaopost.com, abgerufen am 16. Dezember 2001.

Völker Indonesiens nur sehr schwer gewährleistet werden kann.⁷⁵⁵ Zweifelsohne wird es für die indonesische Führung auch nach den verabschiedeten Reformen ein politischer Drahtseilakt bleiben, einerseits die nach Autonomie und sogar Unabhängigkeit strebenden Provinzen zu befriedigen und andererseits diese nicht so stark zu machen, als dass sie andere Teile des Gesamten schwächen oder aus dem Gesamten herauszufallen drohen. Ob eine grundsätzlich föderalere Ausrichtung der indonesischen Staatsstruktur als Bundesstaat eine Lösung bietet, kann vom Autor abschließend nicht beantwortet werden. Auch in Europa wurden innerhalb bestehender Einheitsstaaten Regelungen gefunden, die ähnlichen Problemen entgegenwirken sollen. Als Beispiel kann hier das in Teil 1 der Arbeit unter 2.5.2.2.4 dargestellte „Korsikastatut“ dienen. Ohne sich politisch dabei zu weit vorzuwagen, kann aber festgehalten werden, dass auch die Dezentralisierung keinen Erfolg bezüglich der Befriedung der nach Autonomie und Unabhängigkeit strebenden Provinzen wird erreichen können, so lange die beiden anderen großen Probleme Indonesiens, die Korruption⁷⁵⁶ und die wirtschaftliche Schwäche, nicht erfolgreich bekämpft werden.

755 „[...] *that this fragmented structure of society prohibits people of various backgrounds from interacting freely. In such a condition, only two kinds of authorities have the capability of uniting differences, the first is colonial power –especially because of its very strong manipulating power. And the repressive authority marked by kings.*‘ Cornelis said during a seminar titled *„Religious and Ethnic Conflicts in Indonesia: Analysis and Resolution.* [...]“, The Jakarta Post, *„Democracy has no place in Indonesia“*, www.thejakartapost.com, abgerufen am 10. Dezember 2001.

756 Nach Bericht der *The Jakarta Post* vom 27. November 2001, fallen immer noch ca. 40% der regionalen Budgets aller Ebenen der Korruption zum Opfer, The Jakarta Post, *„40% of regional funds fall victim to corruption“*, www.thejakartaopost.com, abgerufen am 27. November 2001.

Anhang

I. The Constitution of the Republic of Indonesia, 1945

THE PREAMBLE TO THE CONSTITUTION

Whereas freedom is the inalienable right of all nations, colonialism must be abolished in this world as it is not in conformity with humanity and justice;

And the moment of rejoicing has arrived in the struggle of the Indonesian freedom movement to guide the people of Indonesia safely and well to the threshold of the independence of the state of Indonesia which shall be free, united, sovereign, just and prosperous;

By the grace of God Almighty and impelled by the noble desire to live a free national life, the people of Indonesia hereby declare their independence.

Subsequent thereto, to form a government of the state of Indonesia which shall protect all the people of Indonesia and their entire native land, and in order to improve the public welfare, to advance the intellectual life of the people and to contribute to the establishment of a world order based on freedom, abiding peace and social justice, the national independence of Indonesia shall be formulated into a constitution of the sovereign Republic of Indonesia which is based on the belief in the One and Only God, just and humanity, the unity of Indonesia, democracy guided by the inner wisdom of deliberations amongst representatives and the realization of social justice for all of the people of Indonesia.

THE CONSTITUTION CHAPTER I

FORM AND SOVEREIGNTY

Article 1. (1) The State of Indonesia shall be a unitary state which has the form of a republic.

(2) Sovereignty shall be vested in the people and shall be exercised in full by the Majelis Permusyawaratan Rakyat (The People's Consultative Assembly).

CHAPTER II

THE MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT

Article 2. (1) The Majelis Permusyawaratan Rakyat shall consist of the members of the Dewan Perwakilan Rakyat (The People Representatives Council) augmented by the delegates from the regional territories and groups as provided for by statutory regulations.

(2) The Majelis Permusyawaratan Rakyat shall meet at least once in every five years in the capital of the state.

(3) All decisions of the Majelis Permusyawaratan Rakyat shall be taken by a majority vote.

Article 3. The Majelis Permusyawaratan Rakyat shall determine the constitution and the guidelines of the State policy.

CHAPTER III

THE EXECUTIVE POWER

Article 4. (1) The President of the Republic of Indonesia shall hold the power of government in accordance with the Constitution.

(2) In exercising his duties, the President shall be assisted by a Vice-President.

Article 5. (1) The President shall hold the power to make statutes in agreement with the Dewan Perwakilan Rakyat.

(2) The President shall determine the government regulations to expedite the enforcement of laws.

Article 6. (1) The President shall be a native Indonesian citizen.

(2) The President and the Vice-President shall be elected by the Majelis Permusyawaratan Rakyat by a majority vote.

Article 7. The President and the Vice-President shall hold office for a term of five years and shall be eligible for re-election.

Article 8. Should the President die, resign or be unable to perform his/her duties during his/her term of office, he/she shall be succeeded by the Vice-President until the expiry of his term of office.

Article 9. Before assuming office, the President and the Vice-President shall take the oath of office according to their religions, or solemnly promise before the Majelis Permusyawaratan Rakyat or the Dewan Perwakilan Rakyat as follows:

The President's/Vice-President's Oath :

"In the name of God Almighty, I swear that I will perform the duties of the President (Vice-President) of the Republic of Indonesia to the best of my ability and as justly as possible, and

that I will strictly observe the Constitution and consistently implement the law and regulations in the service of the country and the people."

The President's/Vice-President's Promise :

"I solemnly promise that I will perform the duties of the President (Vice-President) of the Republic of Indonesia to the best of my ability and as justly as possible, and that I will strictly observe the constitution and consistently implement the law and regulations in the service of the country and the people."

Article 10. The President shall be Commander-in-Chief of the Army, the Navy and the Air Force.

Article 11. In agreement with the Dewan Perwakilan Rakyat, the President declares war, makes peace and concludes treaties with other states.

Article 12. The President declares the state of emergency. The conditions for such a declaration and the measures to deal with the emergency shall be governed by law.

Article 13. (1) The President appoints ambassadors and consuls.

(2) The President receives the credentials of foreign ambassadors.

Article 14. The President grants mercy, amnesty, pardon and restoration of rights.

Article 15. The President grants titles, decorations and other distinctions of honor.

CHAPTER IV

THE DEWAN PERTIMBANGAN AGUNG
(The Supreme Advisory Council)

Article 16. (1) The composition of the Dewan Pertimbangan Agung shall be determined by law.

(2) The Council has the duty to reply to questions raised by the President and has the right to submit recommendations to the government.

CHAPTER V

THE MINISTERS OF THE STATE

Article 17. (1) The President shall be assisted by the Ministers of State.

(2) These Ministers shall be appointed and dismissed by the President.

(3) These Ministers shall lead the government departments.

CHAPTER VI

THE REGIONAL GOVERNMENT

Article 18. The division of the territory of Indonesia into large and small regions shall be prescribed by law in consideration of and with due regard to the principles of deliberation in the government system and the hereditary rights of special territories.

CHAPTER VII

THE DEWAN PERWAKILAN RAKYAT

Article 19. (1) The composition of the Dewan Perwakilan Rakyat shall be determined by law.

(2) The Dewan Perwakilan Rakyat shall meet at least once a year.

Article 20. (1) Every law shall require the approval of the Dewan Perwakilan Rakyat.

(2) Should a bill not obtain the approval of the Dewan Perwakilan Rakyat, the bill shall not be resubmitted during the same session of the Dewan Perwakilan Rakyat.

Article 21. (1) Members of the Dewan Perwakilan Rakyat shall have the right to submit a bill.

(2) Should such a bill not obtain the sanction of the President notwithstanding the approval of the Dewan Perwakilan Rakyat, the bill shall not be resubmitted during the same session of the Dewan Perwakilan Rakyat.

Article 22. (1) In the event of a compelling emergency, the President shall have the right to issue government regulations in lieu of laws.

(2) Such regulations shall have the consent of the Dewan Perwakilan Rakyat during its subsequent session.

(3) Where the approval of the Dewan is not obtained, the government regulations shall be revoked.

CHAPTER VIII

FINANCE

Article 23. (1) The annual state budget shall be sanctioned by law. In the event that the Dewan Perwakilan Rakyat does not approve a draft budget, the government shall adopt the budget of the preceding year.

(2) All government taxes shall be determined by law.

(3) The forms and denominations of the currency shall be determined by law.

(4) Other financial matters shall be regulated by law.

(5) In order to examine the accountability of the state finances, a State Audit Board shall be established by statutory regulation. The findings of the Board shall be reported to the Dewan Perwakilan Rakyat.

CHAPTER IX

THE JUDICIARY POWER

Article 24. (1) The judiciary power shall be exercised by a Supreme Court and such other courts of law as are provided for by law.

(2) The composition and powers of these legal bodies shall be regulated by law.

Article 25. The appointment and dismissal of judges shall be regulated by law.

CHAPTER X

THE CITIZENS

Article 26. (1) Citizens shall be native Indonesians and other nations who have acquired a legal status as citizens.

(2) Conditions to acquire and other matters on citizenship shall be determined by law.

Article 27. (1) All citizens shall have equal status before the law and in government and shall abide by the law and the government without any exception.

(2) Every citizen shall have the right to work and to live in human dignity.

Article 28. Freedom of association and assembly, of verbal and written expression and the like, shall be determined by law.

CHAPTER XI

RELIGION

Article 29. (1) The State shall be based upon the belief in the One and Only God.

(2) The State guarantees all persons the freedom of worship, each according to his/her own religion or belief.

CHAPTER XII

NATIONAL DEFENSE

Article 30. (1) Every citizen has the right and duty to participate in the defense of the country.

(2) The rules governing defense shall be regulated by law.

CHAPTER XIII

EDUCATION

Article 31. (1) Every citizen shall have the right to obtain education.

(2) The government shall establish and conduct a national educational system, which shall be regulated by law.

Article 32. The government shall advance the national culture.

CHAPTER XIV

SOCIAL WELFARE

Article 33. (1) The economy shall be organized as a common endeavor based upon the principles of the family system.

(2) Sectors of production which are important for the country and affect the life of the people shall be controlled by the state.

(3) The land, the water and the natural riches contained therein shall be controlled by the State and exploited to the greatest benefit of the people.

Article 34. The poor and destitute children shall be cared for by the State.

CHAPTER XV

THE FLAG AND THE LANGUAGE

Article 35. The national flag of Indonesia shall be the red-and-white.

Article 36. The national language of Indonesia shall be the Bahasa Indonesia or the Indonesian language.

CHAPTER XVI

AMENDMENTS TO THE CONSTITUTION

Article 37. (1) In order to amend the Constitution, not less than two-thirds of the total number members of the Majelis Permusyawaratan Rakyat shall be in attendance.

(2) Decisions shall be taken with the approval of not less than two-thirds of the number of members in attendance.

TRANSITIONAL PROVISIONS

Clause I

The Preparatory Committee for Indonesia's Independence shall arrange and conduct the transfer of administration to the government of Indonesia.

Clause II

All existing state institutions continue to function and regulations remain valid as long as no new ones are established in conformity with this Constitution.

Clause III

For the first time, the President and the Vice-President shall be elected by the Preparatory Committee for Indonesia's Independence.

Clause IV

Prior to the formation of the Majelis Permusyawaratan Rakyat, the Dewan Perwakilan Rakyat and the Dewan Pertimbangan Agung in accordance with this Constitution, all their powers shall be exercised by the President assisted by a national committee.

ADDITIONAL PROVISIONS

1. Within six months after the end of the Great East Asia War, the President of Indonesia shall take preparatory steps and execute all the provisions of this Constitution.
2. Within six months after its formation, the Majelis Permusyawaratan Rakyat shall convene a session to determine a constitution.

ANNOTATIONS TO THE CONSTITUTION

GENERAL

I. The Constitution as a part of the Basic Law.

The Constitution of the country is only a part of its basic law. It is the written part. In addition, there is the unwritten part of the basic law which comprises principal regulations that grow and are preserved in the conduct of state affairs.

Indeed, to study the basic law (*droit constitutionnel*) of a country we cannot only analyze the articles of the constitution (*loi constitutionnelle*). We need to know the circumstances and the spiritual background (*geistlicher Hintergrund*) that led to the drafting of the document.

We cannot understand the constitution of any country whatsoever by reading the text alone. To gain a thorough understanding of such constitution we have to know how the text came into existence, the conditions that prevailed at the time. In this way we can grasp the fundamental ideas and the basic reasoning underlying the constitution.

II. The basic thoughts in the Preamble

What are the basic thoughts which are embodied in the preamble to the constitution?

1. "The State" - so it reads - "protects all the Indonesian people and the entire territory of Indonesia on the basis of unity. The State shall also establish social justice for all the people of Indonesia."

The preamble, therefore, incorporates the idea of a unitary state which protects and accommodates all the people with no exception. Thus, the state stands above all groups of the population and above all individual convictions. The state, in the context of the preamble, calls for the unity of all the Indonesian people. This is one of the principles of the state that must never be forgotten.

2. The state shall strive for social justice for all the people.

3. The third basic thought in the "preamble" is that the state shall be based on the sovereignty of the people, on democracy and the deliberations of representatives. Hence, the political system envisaged in the Constitution shall be based on democracy and the deliberations of representatives. This line of thoughts conforms to the characteristics of the Indonesian society.

4. The fourth basic idea in the preamble is that the state shall be based on the belief in the One and Only God and on just and civilized humanity. It follows that the constitution must make it the duty of the government and all state institutions to foster high human ethical norms and to live up to the noble moral aspirations of the people.

III. The basic ideas in the preamble are embodied in the articles of the Constitution

The basic ideas reflect the spiritual atmosphere in which the constitution was drafted. These ideas gave rise to legal aspirations (*Rechtsidee*) which encompassed the basic law of the state, both the written (the constitution) and the unwritten.

Thus the articles of the Constitution incorporate those ideas.

IV. The Constitution is concise and flexible.

The Constitution is made up of only 37 articles. The clauses merely refer to transitional and additional aspects. Thus, this draft constitution is very brief if compared, for example, with the constitution of the Philippines.

It is adequate if the constitution only contains the fundamental provisions and guidelines as directives for the government and other state institutions to conduct state affairs and create public welfare. In particular for a new and young country, such a basic law is best to contain the basic provisions only while the operational procedures can be accommodated in laws which are easier to make, amend and repeal.

Hence the system in which the constitution is drafted.

We always have to remember the dynamics of social and state life in Indonesia. The Indonesian society and state grow and time changes, especially during the period of physical and spiritual revolution. Therefore, we have to live a dynamic life; we have to watch all developments in social and political life. Consequently, we had better avoid hasty crystallization and molding (*Gestaltung*) of ideas that can easily change.

It is true that a written provision is binding. Hence the more flexible a provision, the better. We have to see to it that the system of the constitution does not lag behind the change of time. We must not make laws that quickly become obsolete (*verouderd*). The important thing in government and state life is the spirit of the authorities, of the government leaders. Even though a constitution is characteristic of the family system, if the spirit of the state authorities and the leaders of government is individualistic, then the constitution is in reality meaningless. On the other hand, even if a constitution is imperfect, but the spirit of the government leaders is right, such a constitution will in no way hinder the process of government. Thus, what is the most important is the spirit. It must be a living, or in other words, it is dynamic spirit. On the basis of these considerations, only the basic principles should be embodied in the

constitution while the instruments of execution should be left to the law.

THE GOVERNMENT SYSTEM

The government system emphasized by the constitution is as follows:

I. Indonesia shall be a state based on law (*Rechtsstaat*, a legal state).

As the Indonesian state is based on law, it is not merely founded on power (*Machtstaat*).

II. The constitutional system

The government is based on the constitution (basic law), not on absolutism (unlimited power).

III. The highest power of the state is vested in the Majelis Permusyawaratan Rakyat (*Die gesamte staatgewalt liegt allein bei der Majelis*).

The sovereignty of the people is held by a body named the Majelis Permusyawaratan Rakyat which is the manifestation of all the people of Indonesia (*Vertretungsorgan des Willens des Staatsvolkes*). This Majelis determines the Constitution and the guidelines of state policy. This Majelis appoints the Head of State (President) and the Deputy Head of State (Vice-President). It is this Majelis that holds the highest power of the state, whereas the President shall pursue the state policy as outlined by the Majelis. The President who is appointed by the Majelis shall be subordinate and accountable to the Majelis. He/she is the "mandatory" of the Majelis; it is his/her duty to carry out its decisions. The President is not in a equal position (*neben*), but subordinate to (*untergeordnet*) the Majelis.

IV. The President is the Chief Executive of the State under the Majelis

Under the Majelis Permusyawaratan Rakyat, the President is the Chief Executive in the state.

In the conduct of the state administration, the power and accountability rest with the President (concentration of power and responsibility upon the President).

V. The President is not accountable to the Dewan Perwakilan Rakyat (the People's Representatives Council)

The position of the Dewan Perwakilan Rakyat is beside the President.

The President must obtain the approval of the Dewan to make laws (Gezetsgebung) and to determine the state expenditures and revenues budget (Staatsbergroting).

Hence, the President has to cooperate with the Dewan, but he is not accountable to it, in the sense that his/her status does not depend upon it.

VI. The Ministers of state are the assistants of the President. They are not accountable to the Dewan Perwakilan Rakyat.

The President appoints and dismisses the ministers of state. They are not accountable to the Dewan Perwakilan Rakyat. Their status does not depend upon the Dewan but upon the President since they are his/her assistants.

VII. The Powers of the Head of State is not unlimited

Although the Head of State is not accountable to the Dewan Perwakilan Rakyat, he/she is not a dictator since his/her power is not unlimited.

As pointed out earlier, he/she is accountable to the Majelis Permusyawaratan Rakyat. Furthermore, he/she has to pay full attention to the voice (or the opinions) of the Dewan Perwakilan Rakyat.

The position of the Dewan Perwakilan Rakyat is strong.

The Dewan Perwakilan Rakyat is in a strong position. The Dewan cannot be dissolved by the President (unlike its position in a parliamentary system). Moreover, members of the Dewan Perwakilan Rakyat are concurrently members of the Majelis Permusyawaratan Rakyat. Hence the Dewan Perwakilan Rakyat can always scrutinize the actions of the President and if the Dewan Perwakilan Rakyat is in the opinion that the President has acted in contravention of the state policy as laid down in the Constitution or as determined by the Majelis Permusyawaratan Rakyat, the Majelis may be convened for a special session and request the President to account for.

The Ministers of State are not ordinary senior officials.

Although the status of the ministers of state depends upon the President, they are not ordinary senior officials since they mainly exercise the executive power.

As head of a department, a minister ought to know all the matters related to his/her duties. Hence a minister has great influence upon the President to decide a policy on his/her department. In fact this asserts that ministers are leaders of the state.

To determine the government's policy and for the purpose of coordination in the administration, ministers have to work in close cooperation

with one another under the leadership of the President.

CHAPTER I

FORM OF THE STATE AND SOVEREIGNTY

Article 1

The decision to form a unitary state and a republic is a manifestation of the basic idea of the people's sovereignty.

The Majelis Permusyawaratan Rakyat is the highest authority in the conduct of state affairs. The Majelis is the manifestation of the people who hold the sovereignty of the state.

CHAPTER II

THE MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT

Article 2

Paragraph 1

This article implies that all the people, all groups and all regions are represented in the Majelis that this Majelis can really be considered as the manifestation of the people.

The term "groups" refers to such bodies as cooperatives, labor unions and other collective organizations. This provision fits with the conditions of the times. In conjunction with the idea of creating a cooperative system in the economy, the first section of this article is a reminder of the existence of such groups in economic organizations.

Paragraph 2

The Majelis with such a large membership should meet not less than once in five years. The

term "not less than" implies that, should it be necessary, the Majelis may meet more than once within its five-year term, that is, by calling a special session.

Article 3

Since the Majelis Permusyawaratan Rakyat is vested with the sovereignty of the state, its power is unlimited. To keep pace with social dynamics and by paying due attention to all developments and trends of the time, once in 5 years the Majelis decides the policy of the state to be pursued in the future.

CHAPTER III

THE EXECUTIVE POWER

Article 4 and Article 5, Paragraph 2

The President is the Chief Executive of the state. To enforce laws he has the power to issue government regulations (*pouvoir reglementair*).

Article 5, Paragraph 1

Beside the executive power, the President together with the Dewan Perwakilan Rakyat exercises the legislative power of the state.

Articles 6, 7, 8 and 9

These are self-explanatory.

Articles 10, 11, 12, 13, 14 and 15

The power of the President referred to in these articles are the consequences of his position as the Head of State.

CHAPTER IV

THE DEWAN PERTIMBANGAN AGUNG (THE SUPREME ADVISORY COUNCIL)

Article 16

This body is a Council of State whose duty is to give recommendations to the government. It is only an advisory body.

CHAPTER V

THE MINISTERS OF STATE

Article 17

See above points VI and VII.

CHAPTER V

THE REGIONAL GOVERNMENTS

Article 18

I. Since Indonesia is a unitary state (eenheidsstaat), there will be no region under its jurisdiction that constitutes another state (staat).

The Indonesian territory will be divided into provinces which, in turn will be divided into smaller (administrative) regions.

All regions with an autonomous status (streek and locale rechtsgemeenschappen) or which merely form an administrative unit, must respect statutory regulations.

In regions with an autonomous status, a regional legislative body will be established since in the regions too the administration must be based on the principles of deliberations.

II. In the territory of Indonesia there are approximately 250 self-governing regions (zelfbesturende landschappen) and village communities (volksgemeenschappen), such as the desa (village) in Java and Bali, the nagari in Minangkabau, the dusun and marga in Palembang and other social-administrative units. These regional units

have their own indigenous social systems and thus may be considered as special regions.

The Republic of Indonesia respects the status of the special regions and any government regulation on these regions shall have due regard to their hereditary rights.

CHAPTER VII

THE DEWAN PERWAKILAN RAKYAT

Articles 19, 20, 21 and 23

See above points.

The Dewan has to approve all bills submitted by the government. It also has the right to initiate bills.

III. Following article 23, the Dewan has the right to control the budget (begrooting).

In this way the Dewan Perwakilan Rakyat scrutinizes the government.

It has to be borne in mind that all the members of the Dewan are concurrently members of the Majelis Permusyawaratan Rakyat.

Article 22

This article concerns the rights (noodverordnungsrecht) of the President to make emergency regulations. It is necessary to include this provision in order that in times of emergency the government can guarantee the safety of the country by taking prompt and appropriate actions. Nevertheless, the government cannot escape the control of the Dewan Perwakilan Rakyat. Therefore, government emergency regulations referred to this Article must obtain the approval of the Dewan Perwakilan Rakyat as they have the same validity as laws.

CHAPTER VIII

THE FINANCE

Article 23, Paragraphs 1, 2, 3, and 4

Paragraph 1 refers to the right of the Dewan Perwakilan Rakyat to control the budget (begrooting). The method to decide a budget is a yardstick to assess the characteristics of the government. In a fascist country the budget is exclusively determined by the government. On the contrary, a democracy one or a country based on the people's sovereignty, like the Republic of Indonesia, the budget is sanctioned by law, meaning with the approval of the Dewan Perwakilan Rakyat.

How the people will live as a nation and where to get the funds from, must be decided by the people themselves through their representatives in the Dewan. The people decide their own destiny and hence also their way of living.

Article 23 stresses that to decide a budget the Dewan Perwakilan Rakyat is in a stronger position than the government. This reflects the sovereignty of the people.

Since the right of the people to decide their own destiny is involved in the process of adopting a budget, any measures which impose a burden on the people, such as taxes and the like, must be determined by law, which means that these must be approved by the Dewan Perwakilan Rakyat.

The matters of kind and values of currency are also determined by law. This is important because the position of currency greatly affect the society. Money is a tool of exchange and value measure. As a tool of exchange, money facilitates exchange in buying and selling in society. In connection to that, it is necessary for society to have various and forms of money as value measure as the basis for fixing price of the respecti-

ve goods, which are exchanged. The goods, which become the measures of price must have fixed value, not allowed to rise and fall because of the unregulated condition of money. Therefore, the state of currency should be decreed by law.

In this connection, the authority of the Bank of Indonesia, which will issue and regulate the circulation of money, should be set out by law.

Paragraph 5

How the government spends the money that has been approved by the Dewan Perwakilan Rakyat must conform to the decision on the budget. To examine the accounts of the government there must a body that is free from government influence and authority. A body that is subordinate to the government will not be able to discharge such a difficult task. Nor does such a body that stands above the government. Hence, its authority and duty should be determined by law.

CHAPTER IX

THE JUDICIAL POWER

Articles 24 and 25

The judicial power is independent to such an extent that it is free from government interference. Thus, the status of judges should be guaranteed by law.

CHAPTER X

THE CITIZENS

Article 26, Paragraph 1

People of other nations, such as those of Dutch, Chinese and Arabic descents, whose domicile is in Indonesia, recognize Indonesia as their home country and are loyal to the Republic of Indonesia, may become citizens.

Articles 27, 30, 31 Paragraph 1

Self-explanatory.

These articles concern the rights of citizens.

Articles 28, 29 Paragraph 1, and Article 34

These articles concern the status of residents. Articles, which only concern citizens as well as those regarding the entire population, accommodate the aspirations of the Indonesian people to build a democratic state, which will promote social justice and humanity.

CHAPTER XI

RELIGION

Article 29 Paragraph 1

This section emphasizes the belief of the Indonesian people in the One and Only God.

CHAPTER XII

NATIONAL DEFENCE

Article 30

Self-explanatory.

CHAPTER XIII

EDUCATION

Article 31 Paragraph 2

Self-explanatory.

Article 32

The national culture is the product of the mental and spiritual activities of the entire Indonesian people.

The old and indigenous cultures, which were the peak of cultural life in all the regions of Indonesia, altogether form the national culture. Cultural activities should lead to the advancement of civilization, culture, and the strengthening of unity without rejecting new elements of foreign cultures, which can be developed or enriched the own national culture and raise the human dignity of the Indonesian people.

CHAPTER XIV

SOCIAL WELFARE

Article 33

The Article 33 embodies the principle of economic democracy, which states that production is done by all for all, under the leadership of supervision of members of the community. Social prosperity is the primary goal, not individual prosperity. Hence, the economy is organized as a common endeavor based on the principles of the family system. The form of enterprise, which meets those circumstances, is the cooperative.

The economy is based on economic democracy, which envisages prosperity for everybody. Therefore, economic sectors, which are essential for the country and which affect the life of the people, must be controlled by the state. Otherwise the control of production might fall in the hands of powerful individuals who could exploit the people.

Hence, only enterprises, which do not affect the life of the people may be left to private individuals.

The land, the water and the natural resources therein are basic assets for the people's prosperity and should, therefore, be controlled by the state and exploited to the greatest benefit of the people.

Article 34

Self-explanatory, see the points above.

CHAPTER XV

THE FLAG AND THE LANGUAGE

Article 35

Self-explanatory.

Article 36

Self-explanatory.

Dialects, which are well preserved by the people, (such as the Javanese, Sundanese, Madurese and other dialects) will be respected and preserved by the state.

Since these dialects are also part of the Indonesian culture.

CHAPTER XVI

THE AMENDMENTS TO THE CONSTITUTION

Article 37

Self-explanatory.

II. The Constitution of the Rep. of the United States of Indonesia, 1949

Preamble

WE THE PEOPLE OF INDONESIA for decades closely united in the struggle for independence, tenaciously determined and resolved to assert the right to exist as a free sovereign nation,

Having arrived at this stage, through God's blessings and by His Mercy at this blessed and sacred moment in our history,

Hereby ordain and establish our Independence by means of the Charter of our federal republican State based on the recognition of the Divine Omnipotence, humanity, national consciousness, democracy and social justice,

In order to enjoy prosperity, peace and freedom in society and the completely sovereign constitutional State of Free Indonesia, governed by justice.

CHAPTER I

The State of the Republic of the United States of Indonesia

Section I

The Form of Government and the Sovereignty

Article 1. (1) The independent and sovereign Republic of the United States of Indonesia is a democratic state of federal structure governed by justice.

(2) The sovereign authority of the Republic of the United States of Indonesia is exercised by the Government together with the House of Representatives and the Senate.

Section II

The Territory of the State

Article 2. (1) The Republic of the United States of Indonesia comprises the whole territory of Indonesia, i.e., the territories of:

- a. the Negara Republic Indonesia, being the territory in accordance with a status quo as defined in the Renville-agreement of 17 January 1948;
the Negara Indonesia Timur
the Negara Pasundan, including the Federal District Djakarta;
the Negara Djawa Timur;
the Negara Madura;
the Negara Sumatera Timur on the understanding that the status quo of South-Asahan and Labuhan-Batu in respect to the Negara Sumatera Timur is maintained;
the Negara Sumatera Selatan
- b. the autonomous constitutional units;
Djawa engah,
Bangka;
Belitung;
Riau;
Kalimantan Barat (Daerah Istimewa);
Dajak Besar;
Daerah Bandjar;
Kalimantan Tenggara;
Kalimantan Timur

- a. & b. which participant territories unite in the federal relationship of the Republic of the United States of Indonesia in free self-determination on the basis of the provisions of this Constitution and also;
- c. the other territories of Indonesia not being participant territories

Section III

The Symbols and the Language of the State

Article 3. (1) The national flag of the Republic of the United States of Indonesia is the red and the white flag.

(2) The national anthem is the „Indonesia Raya“.

(3) The Government defines the seal and coat of arms of the State.

Article 4. The Official language of the State is the Bahasa Indonesia.

Section IV

Article 5. (1) The federal law defines the citizenship of the Republic of the United States of Indonesia.

(2) Naturalization is effectuated by or in virtue of federal law. The federal law stipulates the consequences of naturalization as regards the wife and the children of minor age of the person naturalized.

Article 6. Residents of the State are those persons before the Law.

Section V

Article 7. (1) Everyone is recognized as a person before Law.

(2) All are entitled to equal treatment and equal protection of Law.

(3) All are entitled to equal protection against any discrimination and against any incitement to such discrimination.

(4) Everyone has the right to an effective remedy by the competent tribunals for acts violating the fundamental rights granted him by the Law.

Article 8. All persons being in the territory of the State are entitled to equal protection of person and property.

Article 9. (1) Everyone has the right of freedom of movement and residence within the borders of the State.

(2) Everyone has the right to leave the country and – being citizen or resident – to return thereto.

Article 10. No one shall be held in slavery, servitude or bondage. Slavery, the slave trade and bondage or actions giving rise to these are prohibited in any form.

Article 11. No one shall be subjected to torture or to cruel, inhuman or degrading treatment or punishment.

Article 12. No one shall be arrested or detained unless by order of the authority declared competent by law and in the cases and the manner described therein.

Article 13. (1) Everyone is entitled in full equality to a fair and public hearing by an impartial tribunal, in the determination of his rights

and obligations and of any criminal charge against him.

(2) No person shall against his will be denied the judge assigned to him as a consequence of the law.

Article 14. (1) Everyone charged with a penal offence has the right to be presumed innocent until proved guilty according to law in a public trial at which he enjoys all the guarantees prescribed necessary for his defence.

(2) No one shall be prosecuted or sentenced to penalty unless by virtue of a law applicable to him at the time the penal offence was committed.

(3) In the event of an alteration of the law referred to in the preceding paragraph, the provision most favourable to the accused shall be applied.

Article 15. (1) No transgression or crime shall be made punishable by total forfeiture of the property of the offender.

(2) No penalty may cause the civic death or the loss of all civic rights.

Article 16. (1) Everyone's home is inviolable.

(2) To enter a compound or a dwelling against the occupant's will shall only be permitted in those cases provided for in a law applicable to him.

Article 17. The freedom and secrecy of correspondence are inviolable, except by order of a judge or other authority declared competent by law, for those cases defined by that law.

Article 18. Everyone has the right to freedom of thought conscience and religion; this right includes freedom to change his religion or belief and freedom either alone or in community with others and in public or private to manifest his

religion or belief in teaching, practice, worship, observance of the commandments and prescriptions and in educating children in the faith or belief of their parents.

Article 19. Everyone has the right to freedom of opinion and of expression.

Article 20. The right of the residents to freedom of peaceful assembly and association is recognized and as far as necessary guaranteed by law.

Article 21. (1) Everyone has the right to lodge complaints with the public authority, either orally or in writing.

(2) Everyone has the right to present petitions to the competent authority.

Article 22. (1) Every citizen has the right to take part in the government, directly or by means or representatives freely elected in accordance with a procedure established by law.

(2) Every citizen shall be eligible for appointment to any public office. Aliens may be appointed to public office in accordance with rules to be made by federal law.

Article 23. Every citizen has the right and the duty to take an active share in the national defence.

Article 24. (1) The authorities shall not attach any advantages or disadvantages to the fact that citizens belong to a particular group of the population.

(2) The different social wants and wants in respect of law (*rechtsbehoeften*) of the population shall be taken into account.

Article 25. (1) Everyone has the right to own property individually as well as in association with others

(2) No one shall be arbitrarily deprived of his property.

Article 26. (1) Expropriation of any property or right for the general benefit cannot take place except with indemnification and accordance in with regulations as established by law.

(2) If any property has to be destroyed by the public authority or has to be rendered useless either permanently or temporarily for the general benefit, such actions can only be taken with indemnification in accordance with regulations as established by law, unless this law stipulates to the contrary.

Article 27. (1) Every citizen according to his ability has the right to available work. Everyone has the right to free choice of occupation and to just conditions of work.

(2) Everyone has under equal conditions the right to equal pay for equal work and to equally favourable conditions of work.

(3) Everyone who works has the right to a just remuneration, ensuring for himself and his family an existence worthy of human dignity.

Article 28. Everyone has the right to form and to join trade-unions for the protection of his interests.

Article 29. (1) Teaching is free, except for the supervision to be exercised by the public authority in accordance with the law.

(2) The choice of education is free.

Article 30. The freedom, is recognized to perform social and charitable work, to found organizations for this purpose, as well as for private education and to acquire and own property to these ends.

Article 31. Everyone in the territory of the State owes obedience to the Law - common law

included - and to the lawful and lawfully acting public authorities.

Article 32. (1) The regulations as established by law on the exercise of the rights and freedoms described in this section, shall if necessary impose limitations exclusively for the purpose of securing the indispensable recognition and respect for the rights and freedoms of others and to comply with the just requirements of public order, morality and the general welfare in a democratic community.

(2) If necessary the federal law gives directives in this respect for legislation of the participant territories.

Article 33. No provision in this section may be interpreted as implying for any public authority, group or person any right to engage in any activity or to perform any act aiming at the destruction of any of the rights and freedom set forth herein.

Section VI

Fundamental Principles

Article 34. The will of the people is basis of public authority; this will is expressed in periodic and genuine elections which are held by universal and equal suffrage and by secret vote or by equivalent free voting procedure.

Article 35. The authorities promote social security to the extent of their abilities and in particular promote a securing and guaranteeing of favourable labour-conditions and situations, checking of unemployment and establishing reasonable old-age- provisions and care for widows and orphans.

Article 36. (1) The raising of the people's prosperity is an object of continuous concern of

the authorities, the aim of which at all times shall be that everyone be ensured a standard of living for himself and his family in accordance with human dignity.

(2) Except for restrictions to be imposed for the general benefit by law, equal and the greatest possible opportunity will be given, in accordance with their nature, aptitude and ability to take part in the development of the sources of prosperity of the country.

Article 37. The family is entitled to protection by society and the State.

Article 38. The authorities protect cultural, artistic and scientific freedom. Upholding this principle, the authorities promote the national development of culture and of the arts and sciences wherever they are able to do so.

Article 39. (1) The authorities shall promote as much as possible the spiritual and physical development of the people and shall aim thereby in particular at a speedy abolition of illiteracy.

(2) The authorities provide for the need of public education which is given with the basic purpose of deepening the national consciousness, strengthening the unity of Indonesia, stimulating and deepening the sense of humanity, of tolerance and equal respect for everyone's religious conviction and with opportunity within school-hours for religious teaching to be given in accordance with the wishes of the parents.

(3) The pupils of the private schools which comply with the standards of efficiency imposed by the law on public education, have the same rights as accorded to pupils of public schools.

(4) As regards elementary education, the authorities aim at a speedy introduction of general compulsory education.

Article 40. The promotion of public hygiene and public health is an object of continuous concern of the authorities.

Article 41. (1) The authorities give equal protection to all recognized religious communities and organizations.

(2) The authorities see to it that these communities and organizations obey the Law - common law included.

CHAPTER II

The Republic of the United States of Indonesia and the Participant Territories

Section I

The Participant territories

Part 1.

General Provisions

Article 42. Pending the completion of the structure of the Republic of the United States of Indonesia as a federation of participant states with equal status and equal rights, the participant territories referred to in article 2 have mutual and equal rights.

Article 43. The fundamental principle for the completion of the federal structure of the Republic of the United States of Indonesia shall be that the through democratic means in freedom expressed desires of the population of the territories concerned shall be conclusive for the ultimate status of these territories in the Federation.

Article 44. Alteration of the territory of any participant territory and the acceding to or association with an existing participant territory by any other territory – whether or not being a participant territory – can only be effectuated in

accordance with regulations to be established by federal law, in compliance with the principle set forth in article 43. The above mentioned accession or association of territories requires the approval of the participant territory concerned.

Article 45. The organization of government of the participant territories shall be democratic and in accordance with the principles set forth in this constitution.

Part 2.

The Negaras

Article 46. (1) Newly formed negaras require recognition by federal law.

(2) The federal law shall refuse the status of negara to such territories which are considered not being able to exercise and fulfil the rights, competencies and obligations of a negara.

Article 47. The constitution of the negaras shall guarantee the right to an own existence of the various communities of the population within their territories and create the possibility to realize his existence constitutionally through regulations on the democratic organization of these communities into autonomous daerahs.

Article 48. (1) The constitutions of the negaras contain no provisions which are partly or entirely in contravention of this Constitution.

(2) The constitutions referred to, or alteration thereof, shall not become effective until after consideration by the federal Government; they shall be presented for this purpose as soon as possible after completion by the negara government to the federal Government.

(3) If in the opinion of the federal Government a contravention occurs as referred to in paragraph 1, within two months after receipt of the

documents, the Government shall draw the attention of the negara government to this contravention and invite the latter to take steps for redress.

(4) In the event that the negara government fails to comply partly or entirely with the directions referred to in the preceding paragraph or, in case the negara government is of the opinion that the directives were unjustly given, the federal Government, as well as the negara government can solicit a judgement from the Supreme Court of Indonesia, which judgement is binding.

(5) If the federal Government informs the negara government within the period referred to in paragraph 3 of its agreement with the constitution or alteration thereof submitted for consideration, or if within that period the federal Government does not express any opinion, the constitution is considered recognized by the federal Government as the lawful constitution of the negara, or the alteration is considered being part of the lawful constitution of the negara; this constitution shall then as such be guaranteed by the federal Government, without prejudice to the provisions in section III of chapter IV.

Part 3.

The Autonomous Constitutional Units, not being Negaras

Article 49. The position in the federation of the autonomous constitutional units not having the status of negara shall be enacted by federal law.

Part 4.

Those territories not being participant territories and the federal district Djakarta

Article 50. (1) The government over regions outside the territory of any participant territory and also over the federal District Djakarta is exercised by the organs of the Republic of the United States of Indonesia in accordance with regulations to be established by federal law.

(2) With the approval of their government suitable participant territories may be included in the government referred to in the foregoing paragraph.

Section II

The Division of Governing Powers between the Republic of the United States of Indonesia and the Participant Territories

Part 1.

Division of Governing Powers

Article 51.(1) The governing powers concerning the subjects enumerated in the appendix to this Constitution are exclusively entrusted to the United States of Indonesia.

(2) The enumeration referred to in the preceding paragraph is altered, either at the collective request of the participant territories, or on the initiative of the federal Government after agreement with the joint participant territories, in accordance with a procedure to be defined by federal law.

(3) The federal legislation may further enact all provisions for adequate implementation of the governing powers entrusted to the federation.

(4) All governing powers not included in the enumeration referred to in the preceding paragraphs are the exclusive competency of the participant territory.

Article 52. (1) The participant territories are entitled to a greatest possible share in the exercise of federal governing powers by their own organs. For this purpose the Republic of the United States of Indonesia shall solicit the cooperation of the participant territories as much as possible.

(2) In case the Republic of the United States of Indonesia requires the assistance of the participant territories for the execution of federal regulations, the participant territories are obliged to render this assistance.

(3) The participant territories exercise joint government referred to in this article, in concurrence with the high authority of the federal organs concerned.

Article 53. Participant territories may cooperate in the exercise of their task of government in accordance with general regulations be established by federal law, which regulations shall also define possible action in this respect of the Republic of the United States of Indonesia.

Article 54. (1) Partial or entire exercise of the task of government of a participant territory either by the Republic of the United States of Indonesia or by cooperation between the organs of the Republic of the United States of Indonesia and those of the participant territories concerned, is only possible at the request of the participant territory concerned. This assistance by the Republic of the United States of Indonesia is restricted much as possible to such task of government which exceeds the capacities of the participant territory.

(2) The Republic of the United States of Indonesia is only competent to take in hand and exercise a task of government of a participant territory without a request having been made to this effect, in such cases of gross neglect of the task by the participant territory to be defined by the federal Government in agreement with the Senate and the House of Representatives, in accordance with regulations to be established by federal law.

Part 2.

The Financial Relations

Article 55. (1) Federal law stipulates which sources of revenue are the sources of revenue of the federation and as such are for benefit of the exchequer of the Republic of the United States of Indonesia; all other sources of revenue, as far as not lawfully accruing to minor communities, are the sources of revenue of the participant territories and as such are exclusively for the benefit of their exchequers.

(2) Such equilibrium is aimed to achieve in the distribution of the sources of revenue referred to in the preceding paragraph, in order that the Republic of the United States of Indonesia as well as the participant territories are able to cover the expenses connected with the exercise of their governing powers from their own revenues.

(3) Without prejudice to the principle referred to in the preceding paragraph, the distribution of the sources of revenue shall concur as much as possible with the division of governing powers referred to in part 1 of this section.

(4) Provisions can be established by federal law, to levy surcharges on taxes of the participant territories on behalf of the federation.

Article 56. (1) Deficits in the ordinary expenditure of the budget of the participant territories shall be covered by contributions from the exchequer of the Republic of the United States of Indonesia in accordance with regulations to be established by federal law.

(2) Deficit on the extraordinary expenditure can be covered by such contributions.

Article 57. (1) Foreign loans are contracted exclusively by the Republic of the United States of Indonesia.

(2) The Republic of the United States of Indonesia can contract loans abroad for the benefit of participant territories at the request of these participant territories.

(3) For contracting loans within the jurisdiction of the Republic of the United States of Indonesia, the participant territories require previous approval of the Republic of the United States of Indonesia.

Article 58. (1) Budgets of participant territories, of which the deficits are to be covered by the federal exchequer or by means of loans require the approval of the federal Government.

(2) In cases to be indicated by federal law and in accordance with regulations to be established by that law, the approval referred to in the preceding paragraph can be made dependent on changes in the budgets as considered necessary by the federal Government in agreement with the Senate.

Article 59. (1) The Republic of the United States of Indonesia is not concerned with budgets of participant territories other than those referred to in article 58.

(2) Nevertheless, in case of obvious financial mismanagement, the federal Government in agreement with the senate can require from the

participant territory concerned that certain changes be made in its budget.

(3) The federal law defines the actual meaning of financial mismanagement, establishes regulations for the exercise of the competency referred to in the preceding paragraph and regulates the consequences with respect to possible suspension of the effectuation of the concerning parts of the budgets.

Article 60. (1) The provisions in the article 56-59 inclusive, shall under no condition be applied to such extent, that factual alteration is made in the divisions of governing powers and in the financial relations between the Republic of the United States of Indonesia and the participant territories such as described in this section.

(2) In particular neither contributions to be made by the Republic of the United States of Indonesia to the participant territories nor the approval of loans nor the approval of budgets shall be subject to conditions which might lead to factual alterations as referred to in the preceding paragraph.

Article 61. The federal law when further defining the financial relations between the Republic of the United States of Indonesia and the participant territories shall, whenever possible, provide for further guarantees to ensure that the Republic of the United States of Indonesia and the participant territories fully respect other's rights and competences.

Part 3.

Rights and Liabilities

Article 62. The properties, claims and other rights taken over from Indonesia at the transfer of sovereignty accrue respectively to the Re-

public of the United States of Indonesia and to the participant territories in proportion to the division of the governing powers connected therewith between the Republic of the United States of Indonesia or with the participant territories.

Article 63. The liabilities taken over from Indonesia at the transfer of sovereignty are liabilities of the Republic of the United States of Indonesia.

Section III

The Self-governing Territories

Article 64. The existing self-governing territories are recognized.

Article 65. Regulating the position of self-governing territories is the task and competency of the participant territories concerned, with the proviso that the regulations shall be established by contract between the participant territory and the Self-governments concerned, and that thereby the special status of the Self-government shall be taken into account and that none of the existing self governing territories can be abolished or reduced unless for the general benefit and after authorization to this effect is given to the Government of the participant territory concerned by a federal law declaring that the general interest requires abolition or reduction.

Article 66. Pending the establishing of the regulations referred to in the preceding article, the existing regulations remain in force, with the proviso that the officials of the previous Indonesia referred to therein are replaced by the corresponding officials of the participant territory concerned.

Article 67. Disputes between the participant territories and the Self-governments concerned,

as regards the regulations referred to in article 65 and the implementation thereof shall be decided by the Supreme Court of Indonesia either in first an final instance, or in appeal.

CHAPTER III

The Organs of the Republic or the United States of Indonesia

General Provision

The federal organs of the Republic of the United States of Indonesia are:

- a. the President;
- b. the Ministers;
- c. the Senate
- d. the House of Representatives;
- e. the Supreme Court of Indonesia;
- f. the General Audit-Department.

Section 1

The Government

Article 68. (1) The President and Ministers constitute the Government.

(2) Any reference made to the Government in this constitution is understood to mean the President with one, several or all the ministers according to their respective special or general responsibilities.

(3) The seat of the Government is established at the capital Djakarta, unless in cases or emergency the Government designates an other place.

Article 69. (1) The President is the Head of the State.

(2) The President is elected by the deputies of the governments of the participant territories referred to in article 2. In electing the President the delegates aim at unanimity.

(3) The President must be an Indonesian who has attained the age of 30 years and has not been debarred from suffrage or from the exercise thereof, nor has been deprived of the right to be elected.

Article 70. The President resides in the place where the seat of the Government is established.

Article 71. Before assuming office, the President takes the following oath (makes the following declaration and promise) in accordance with his religious belief, in the presence of the delegates of the participant territories referred to in article 69, convened to this end in a public assembly:

„I swear (declare) I have neither directly nor indirectly under whatever name of pretence given or promised, nor shall give anything to anyone whoever he may be in order to be elected President of the Republic of the United States of Indonesia.“

„I swear (promise) I shall neither directly nor indirectly accept from anybody whoever he may be any promise or gift, in order to act or to abstain from acting in the execution of this office.“

„I swear (promise) I shall promote the welfare of the Republic of the United States of Indonesia according to my ability and protect and maintain the general and special freedoms and rights of all inhabitants of the State.“

„I swear (promise) loyalty to the Constitution and shall always keep and promote keeping all laws and regulations for the Republic of the United States of Indonesia, that I shall faithful-

ly serve the Country and the People and the State and loyally fulfil all duties, which the office of President of the Republic of the United States of Indonesia imposes on me, as becomes a good head of the state.“

Article 72. (1) In case circumstances necessitate such a provision, the President delegates the current exercise of his offices to the Prime Minister.

(2) In case the President is permanently prevented from exercising his duties, has died or has resigned, the federal law provides for the election of a new President.

Article 73. Any person who has attained the age of 25 years and who has not been debarred from suffrage or the exercise thereof and has not been deprived of the right to be elected, is qualified for appointment as Minister.

Article 74. (1) The President appoints a committee of three for the purpose of forming a cabinet, in agreement with the delegates of the participant territories referred to in article 69.

(2) In accordance with the recommendation of the committee of three, the President appoints the Prime-Minister and the other Ministers, the Prime-Minister being one of the committee of three.

(3) The President appoints the Ministers to the respective departments in accordance with the recommendation of the committee of three. Ministers without portfolio can also be appointed.

(4) The Presidential decrees containing the appointments referred to in the paragraphs 2 and 3 of this article, are counter-signed by the members of the committee of three.

(5) Interim-appointment or discharge of Ministers is effectuated by decree Government.

Article 75. (1) The Ministers in charge of the departments of Defence, Foreign Affairs, Home Affairs, Finance and Economic Affairs, as well as the Prime-Minister if not in charge of one of the departments referred to have the special the position as described hereunder.

(2) The Ministers who formed the Cabinet shall each as a rule be in charge of one of the departments referred to in the preceding paragraph.

(3) The Ministers with a special position are jointly authorized to take decisions in urgent and in emergency cases, which decisions shall with equal validity substitute the decisions of the Cabinet in pleno. In taking their decisions they aim at unanimity.

(4) The Minister, Head of a department not referred to in paragraph 1 takes part in the discussions and decisions on any subject directly concerning the task of his department.

Article 76. (1) The Ministers meet in the Council of Ministers, under the chairmanship of the Prime-Minister, or in case the Prime-Minister be prevented of one of the Ministers with a special position to deal with and discuss the general interests of the Republic of the United States of Indonesia.

(2) The Council of Ministers informs continuously the President of all important matters. The individual Ministers have the same duty in respect of matters pertaining in particular to their offices

Article 77. Before assuming their offices, the Ministers take the following oath (make the following declaration and promise) before the President in accordance with their religious belief:

„I swear (declare) I have neither directly nor indirectly under whatever name or pretence given or promised, nor shall give anything to anyone whoever he may be in order to be appointed Minister.“

„I swear (promise) I shall neither directly or indirectly accept from anybody whoever he may be any promise or gift, in order to act or to abstain from acting the execution of this office.“

„I swear (promise) loyalty to the Constitution, that I shall observe all laws prevailing for the Republic of the United States of Indonesia, that I shall faithfully serve the Country and the People and the State and loyally fulfil all duties the office of Minister imposes on me.“

Article 78. The salaries of the President and of the Ministers and also the allowances for travelling and hotel expenses and possible other compensations, shall be stipulated by federal law.

Article 79. (1) The office of President and Minister are incompatible with the exercise of any other public office in or outside the Republic of the United States of Indonesia.

(2) The President and the Ministers shall neither directly nor indirectly take part in, or stand surety for any enterprise based upon an agreement for profit, concluded with the Republic or the United States of Indonesia or any part of Indonesia.

(3) They shall not hold any claims on the Republic of the United States of Indonesia except public debentures.

(4) The provisions of paragraphs 2 and 3 of this article remain applicable to the President and the Ministers until three years after their resignation.

Section II

The Senate

Article 80. (1) The Senate represents the participant territories.

(2) Each participant territory has two members in the Senate.

(3) Each member of the Senate has one vote.

Article 81. (1) The members of the Senate are appointed by the governments c.q. authorities of the participant territories, from lists of three candidates for each seat to be occupied, presented by the House of Representatives.

(2) If two seats are to be occupied, the government c.q. authority concerned, has the liberty to implement the two lists presented by the House of Representatives for this double choice as if only one complete list had been presented.

(3) For the remainder, the participant territories decide the regulations require for the appointment of their members to the Senate.

Article 82. Citizens who have attained the age of 30 years and have not been debarred from suffrage or the exercise thereof and have not been deprived of the rights to be elected, can be members of the Senate.

Article 83. Before assuming their offices, the members of the Senate take the following oath (make the following declaration and promise) before the President or the Chairman of the Senate, thus authorized by the President in accordance with their religious belief:

„I swear (promise) I have neither directly nor indirectly under whatever name or pretence given or promised, or shall not give anything to anyone whoever he may be, in order to be appointed a member of the Senate.“

„I swear (promise) I shall neither directly nor indirectly accept from anybody whoever he may be any promise of gift, in order to act or to abstain from acting in the execution of this office.“

„I swear (promise) that I shall always assist keeping the Constitution and other regulations prevailing for the State, that I shall promote the welfare of the Republic of the United States of Indonesia to the bestt of my ability and loyally serve the Country and the People and the State.“

Article 84. The members of the Senate can resign at all times. The notify the Chairman to this effect in writing.

Article 85. (1) The President appoints the Chairman of the Senate from a recommendation of at least two persons, either members of strangers to be presented by the Senate.

(2) The Chairman of the Senate has to comply with the conditions referred to in article 82.

(3) The Chairman of the Senate is not a member, he has an advisory vote. He convokes the Senate..

(4) If one of the members is appointed Chairman of the Senate, the government c.q. authority of the participant territory concerned appoints another as a member in his place.

(5) The Senate appoints from ist midst a deputy-Chairman of the Senate who retains his membership and vote.

(6) In case of unavailability or absence of the Chairman and deputy-Chairman of the Senate, the eldest member in years temporarily presides over the meeting retaining membership and vote.

Article 86. Before assuming his office, the Chairman of the Senate takes the following oath (makes the following declaration and promise) before the President, in accordance with his religious belief:

„I swear (promise) I have neither directly nor indirectly under whatever lame or pretence given or promised, or shall not give anything to anyone whoever he may be, in order to be appointed Chairman of the Senate.“

„I swear(promise) I shall neither directly nor indirectly accept from anybody whoever he may be any promise or gift, in order to act or abstain from acting in the execution of this office.“

„I swear (promise) that I shall always assist keeping the Constitution and other laws prevailing for the State, that I shall promote the welfare of the Republic of the United States of Indonesia to the best of my ability and loyally serve the Country and the People and the State.“

Article 87. The Senate convenes at Djakarta unless the Government in emergency cases temporarily designates another place.

Article 88. (1) The meetings concerning subjects as referred to in articles 127 sub a and 168 are public, unless the Chairman of the Senate considers a private meeting necessary, of if at least five members demand such a meeting

(2) After declaring the meeting private, the meeting decides whether the debate will indeed be held behind closed doors.

(3) On points debated in a meeting behind closed doors, decisions can also be taken behind closed doors.

Article 89. The Chairman and the members of the Senate cannot be prosecuted for anything

they have said at a meeting or have submitted to the meeting in writing, unless they divulge anything said or submitted in writing under secrecy at a meeting behind closed doors.

Article 90. (1) The members of the Senate vote as free men, in honour and conscience bound, without instructions from or being bound to consultation with those who appointed them as members of the Senate.

(2) They refrain from voting on matters which concern them personally.

Article 91. Membership in the Senate is incompatible with the membership of the House of Representatives, and also with holding the federal offices of President, Minister, Attorney-General; President, Vice-President, or Member of the Supreme Court; Chairman, Vice-Chairman, or Member of the Audit-Department; President of the Circulation bank and with holding the offices of Head of State, Minister or Head of a department of the participant territories.

Article 92. The salary of the Chairman of the Senate, the allowances to be granted to the members and possibly to the Chairman of the Senate and also the travelling- and hotel expenses due to them, are regulated by federal law.

Article 93. (1) All those who have attended a meeting of the Senate behind closed doors are bound to secrecy unless this body decides otherwise or lifts the obligations of secrecy.

(2) The same applies to members, Ministers and officials who have in any way cognizance of the matters discussed.

Article 94. (1) The Senate can neither hold a debate nor take a decision unless more than half of the members are present.

(2) Unless this constitution provides otherwise, all decisions are taken by majority of the members voting.

(3) In the event of the votes being equally divided, the proposal is considered to be rejected if the meeting is fully attended: or otherwise taking a decision shall be postponed until a subsequent meeting. If the votes are again equally divided, the proposal is considered to be rejected.

(4) Voting on persons is secret and in writing. If the votes are equally divided the matter is decided by ballot.

Article 95. The Senate draws up the rules of procedure as soon as possible.

Article 96. The Senate can invite the Ministers to take part in the debates and to give information therein.

Article 95. At the instant referred to in article 112 the Senate in session is dissolved and substituted by a newly appointed Senate.

Section III

House of Representatives

Article 98. The House of Representatives representing the Indonesian People, consists of 150 members, without prejudice to the provision of the 2nd paragraph of article 100.

Article 99. The number of the members from the Negara Republik Indonesia shall be equal to half the total number of members from the other territories of Indonesia.

Article 100. (1) The Chinese, European and Arabian minority groups shall be represented in the House of Representatives by respectively at least 9, 6, and 3 members.

(2) If these numbers are not attained by delegating these members on the basis of articles 109, 110 c.q. 111, the Government of the Republic of the United States of Indonesia shall appoint additional representatives of these minorities. The number of the members of the House of Representatives referred to in article 98 shall then, if necessary, be increased by the number of these appointments.

Article 101. Indonesian citizens who have attained the age of 25 years and have not been debarred from suffrage or the exercise thereof and have not been deprived of the right to be elected, can be members of the House of Representatives.

Article 102. Membership of the House of Representatives is incompatible with the membership of the Senate and further with such offices as referred to in article 91.

Article 103. The House of Representatives elects from its midst a Chairman and one or more deputy-Chairmen. These elections require confirmation by the President.

(2) Until the election of the Chairman and of the deputy-Chairmen has been confirmed by the President, the eldest member in years temporarily presides over the meeting.

Article 104. Before assuming their office, the members of the House of Representatives take the following oath (make the following declaration and promise) before the President or the Chairman of the House of Representatives, authorized to this end by the President in accordance with their religious belief:

„I swear (promise) I have neither directly nor indirectly under whatever name or pretence given or promised or shall not give anything to anyone whoever he may be, in order to be e-

lected a member of the House of Representatives.“

„I swear (promise) I shall neither directly nor indirectly accept from anybody whoever he may be, any promise or gift in order to act or to abstain from acting in the execution of this office.“

„I swear (promise) I shall always assist keeping the Constitution and other laws prevailing for the State, that I shall promote the welfare of the Republic of the United States of Indonesia to the best of my ability and loyally serve the Country and the People and the State.“

Article 105. The Ministers have a seat with an advisory vote in the House of Representatives. The Chairman calls upon the Ministers to speak whenever they so desire.

Article 106. (1) The House of Representatives convenes whenever the Government so desires or whenever the Chairman or at least fifteen members consider meeting necessary.

(2) The Chairman convokes the House of Representatives.

Article 107. The meetings of the House of Representatives are public, unless the Chairman considers a private meeting necessary, or at least ten members so demand.

Article 108. The provisions made for the Senate in the articles 84, 87, 88 second and third paragraph, 89, 90, 92, 93, 94 and 95 are correspondingly applicable to the House of Representatives.

Article 109. (1) For the first House of Representatives the delegating of members from the other territories referred to in article 99 is determined and provided for in mutual consultation by the participant territories referred to in article 2 without the Negara Republik Indonesia,

in accordance with democratic principles and, as much as possible in consultation with the territories referred to sub c of article 2, not being participant territories.

(2) The division of the numbers of the members to be delegated from these territories is based on the ratio of their population.

Article 110. (1) The participant territories will decide on the manner in which members are to be delegated to the first House of Representatives.

(2) Where such delegations cannot be effected through widest possible universal suffrage, the appointment of such members can be arranged by the representations of the people of the territories concerned, if and where such representations exist. If and when circumstances require other methods the aim shall be to arrive at a most equitable representation of the will of the people.

Article 111. (1) Within a year after the Constitution becomes valid, the Government shall arrange to hold free and secret elections all over Indonesia for the composition of a generally elected House of Representatives.

(2) The federal law establishes for the election of the new House of Representatives referred to in paragraph 1 and defines the division of the number of members to be delegated from the other territories referred to in article 99.

Article 112. At a time to be defined by the Government and as soon as possible after the elections referred to in article 111, the first House of Representatives is dissolved and replaced by the elected House of Representatives.

Section IV

The Supreme Court

Article 113. There is a Supreme Court of Indonesia, the composition and of which is established by federal law.

Article 114. (1) For the first time and until the federal law has stipulated otherwise, the President, Vice President, and members of the Supreme Court are appointed by the President, after hearing the Senate. These appointments are made for life; without prejudice to the provisions contained in the following paragraphs.

(2) The federal law can stipulate that the President, Vice-President and members of the Supreme Court be discharged upon attaining a certain age.

(3) They can be deposed or discharged in the manner and in such cases as indicated by federal law.

(4) They can be discharged by the President at their own request.

Section V

The General Audit Department

Article 115. There is a General Audit Department, the composition and authority of which are established by federal law.

Article 116. (1) For the first time and until the federal law has stipulated otherwise, the Chairman, Vice-Chairman and members of the General Audit Department are appointed by the President, after hearing the Senate. This appointment is for life without prejudice to the provisions in the following paragraphs.

(2) The federal law can stipulate that the Chairman, Vice-Chairman and members be

discharged upon attaining a certain age. They can be deposed or discharged in the manner and in such cases as indicated by federal law.

(3) They can be discharged by the President at their own request.

CHAPTER IV

The Government

Section I

General Provisions

Article 117. (1) The federal government of Indonesia is exercised by the Government of the Republic of the United States of Indonesia unless entrusted to other organs.

(2) The Government promotes the welfare of Indonesia and safeguards specially the execution of the Constitution, the federal laws and other regulations prevailing for the Republic of the United States of Indonesia.

Article 118. (1) The President is inviolable.

(2) The Ministers shall be jointly responsible for the entire policy of the Government and each Minister individually for his share in the Government.

Article 119. Without prejudice to the provision of article 74 paragraph four, all decrees of the President shall be countersigned by the Minister (s) concerned.

Article 120. (1) The House of Representatives has the right of interpellation and questioning the members have the right of questioning.

(2) The Ministers shall supply all the information requested to the House of Representatives either, orally or in writing, in accordance with the preceding paragraph, subject to this information not being considered in contravening of the

general interest of the Republic of the United States of Indonesia.

Article 121. The House of Representatives has the right of inquest, in accordance with regulations to be established by federal law.

Article 122. The House of Representatives appointed on the basis of articles 109 and 110 can neither compel the Cabinet nor the individual Ministers to resign.

Article 123. (1) The Government hears the Senate on all such matters considered necessary by the Government.

(2) The Senate may on its own initiative advise the Government on all such matters considered necessary by the Senate.

(3) The Senate shall be heard on important matters which concern particular one, several or all participant territories or their component territories, or relation between the Republic of the United States of Indonesia an territories referred to in article 2. Exceptions can be made in this provision in case urgent circumstances demand immediate action, the Senate not being in session.

(4) The Senate shall be heard on all drafts of emergency-laws, as referred to in article 139, without prejudice to the provisions in the second sentence of preceding paragraph.

(5) The Government notifies the Senate of all decisions on matters on which the Government has heard the Senate.

(6) In case the Senate has been heard, mention thereof is made in the heading of the decrees.

Article 124. (1) The Senate may request the Government for information either orally or in writing.

(2) The Government supplies the requested information unless in the opinion of the Government such information is in contravention of the general interest of the Republic of the United States of Indonesia.

Article 125. The officials of the Republic of the United States of Indonesia are appointed and discharged in accordance with provisions to be enacted by federal law.

Article 126. The President awards decorations established by federal law.

Section II

The Legislation

Article 127. The federal legislative power is exercised in accordance with the provisions of this section by:

- a. the Government, together with the House of Representatives and the Senate on regulations concerning matters referring particularly to one, several or all participant territories or parts thereof, or concerning the relation between the Republic of the United States of Indonesia and the territories referred to in article 2;
- b. the Government, with the House of Representatives for the entire remaining field of legislation.

Article 128. (1) The bills of the Government shall be presented to the House of Representatives by Presidential message and at the same time be brought to the notice of the Senate.

(2) The Senate has the right to submit to the House of Representatives concerning matters as referred to in article 127 sub a. Whenever the Senate avails itself of this right, the President

shall be informed under presentation of a copy of the bill.

(3) The House of Representatives has the right to submit bills to the Government.

Article 129. The House of Representatives has the right to amend the bills submitted to it by the Government or the Senate, without prejudice to the provision of article 132.

Article 130. (1) All bills which have been passed by the House of Representatives and if referring to matters described under sub a of article 127 have been dealt with the Senate in accordance with the articles 131 and following become valid through ratification by the Government.

(2) The federal laws are inviolable.

Article 131. If the Government or the House of Representatives or the Senate is of the opinion that a bill concerns the regulation or matters coming under the provisions of article 127 sub a, this bill shall be considered by the Senate in virtue of its co-legislative competency.

Article 132. (1) If the Senate rejects a bill previously passed by the House of Representatives, this bill may nevertheless be ratified by the Government if the House of Representatives passes this bill without further amendment with a least a two-third majority of the votes of the members present.

(2) The House of Representatives can only take a decision as referred to in the first paragraph in a meeting attended by at least two-thirds of the members in session.

Article 133. (1) If the House of Representatives has passed a bill submitted by the Government, either amended or not by the former, the House of Representatives gives due notification thereof and submits the bill to:

- a. the Senate, in case the bill concerns the regulation of a matter described in article 127 sub a, notification being simultaneously give to the President;
- b. the President, in case the bill concerns regulation of other matters.

(2) If the House of Representatives has passed a bill submitted by the Senate, the bill shall be submitted by the House of Representatives to:

- a. the Senate, for further consideration if the House of Representatives will amended the bill;
- b. the Government, for ratification if the bill has not been amended.

The House of Representatives notifies the President, in the case sub a and the Senate in the case sub b.

Article 134. If the House of Representatives has rejected a bill submitted by the Government, the House of Representatives notifies the President and if the bill concerns a matter referred to in article 127, sub a, also the Senate.

Article 135. (1) The House of Representatives having decided to present a bill on the regulation of a matter referred to in article 127 sub a, submits this bill to the Senate for consideration simultaneously notifying the President.

(2) The House of Representatives submits all its other bills to the President for ratification by the Government and simultaneously to the Senate for countersignature.

Article 136. (1) If the Senate passes a bill passed by the House of Representatives, the Senate submits this bill to the President for ratification by the Government simultaneously notifying the House of Representatives of the decision.

(2) If the Senate rejects a bill previously passed by the House of Representatives, the Senate submits the bill with notification of the rejection to the President, simultaneously notifying the House of Representatives.

(3) The Government may present the bill rejected by the Senate once again to the House of Representatives for reconsideration in accordance with article 132. If the Government so decides, the provision of the first paragraph of article 128 shall be applied accordingly.

Article 137. (1) If the House of Representatives has passed a bill after reconsideration in accordance with article 132, the House of Representatives submits the bill to the President for ratification by the Government, simultaneously notifying the Senate of the decision.

(2) If the House of Representatives rejects the bill after reconsideration, the House of Representatives notifies the President and the Senate.

Article 138. (1) If in accordance with the preceding provisions of this section the House of Representatives has not yet passed a bill and if this bill concerns a matter as described in article 127 sub a, and has not yet been dealt with by the Senate, the bill can be withdrawn by the organ which originally made the proposal.

(2) The Government is bound to ratify a passed bill, unless the Government gives notice as having preponderant objections against this bill within one month after the bill has been submitted for ratification.

(3) If the Government ratifies a bill or has objections against the bill as referred to in the preceding paragraph, the House of Representatives and the Senate are notified by Presidential message.

Article 139. (1) The Government on its own authority and responsibility has the right to enact emergency laws for the regulation of such matters of a federal governing power which demand immediate provisions on account of urgent circumstances.

(2) Emergency law has the force and the authority of federal law, subject to the provisions of the following article.

Article 140. (1) Immediately after their enactment the regulations contained in the emergency laws are presented to the House of Representatives which deals with these laws in the manner prescribed for the treatment of bills of the Government.

(2) If a regulation as referred to in the preceding paragraph is rejected by the House of Representatives after having been dealt with in accordance with the provisions of this section, the regulation lapses ipso jure.

(3) All reparable and unreparable consequences resulting from the implementation of an emergency law which lapsed by virtue of the preceding paragraph and for which consequences that emergency law has not made the required provisions, shall be provided for by federal law.

(4) If the regulation contained in the emergency law has been amended and enacted as federal law, the consequences of these amendments shall be equally provided for in accordance with the preceding paragraph.

Article 141. (1) Regulations for the execution of laws are enacted by the Government and called government ordinances.

(2) Government ordinances may stipulate penalties for infringement of their provisions. The

limits of the penalties to be stipulated are established by federal law.

Article 142. (1) The federal laws and government ordinances may entrust other organs of the Republic of the United States of Indonesia with the further regulation of definite subjects described in the provisions of these laws and ordinances.

(2) The laws and government ordinances concerned make provisions for the promulgation or such regulations.

Article 143. (1) The federal law makes provisions for the proclamation, promulgation and becoming effective of federal laws and government ordinances.

(2) Federal laws and government ordinances shall only become binding by virtue of promulgation carried out as described by law.

Section III

The Administration of Justice

Article 144. (1) Civil cases and civil penal cases come exclusively within the cognizance of such courts and tribunals, judges of self-governing territories, adat-(customary law) judges and religious judges includes, as established or recognized by or in virtue of the law.

(2) Appointment to a judicial office established by or in virtue of the law, will be made exclusively by a virtue of compliance with the requirements of capability, ability and integrity as stipulated by the law. Discharge, suspension and deposing from such an office can only take place in the cases indicated by the law.

Article 145. (1) Any intervention in judicial matters by other but judicial organs is forbidden unless authorized by law.

(2) This principle applies to self-government and adat-judicial matters only insofar as the right of appeal to judges as indicated by the law has been provided for.

Article 146. (1) All judgements shall contain the principles on which the judgements are based and in penal cases indicate the legal provisions and adat law-rules, on which the conviction is based.

(2) The judicial sessions are public subject to the exception defined by the law. The judge may deviate from this rule in the interest of the public order and morality.

(3) All judgements shall be given in a public session.

Article 147. (1) The supreme Court of Indonesia is the highest federal court.

(2) Other federal courts and tribunals may be instituted by federal law with the proviso that in the Federal District Djakarta at least one federal court or federal tribunal of first instance and at least one federal court or federal tribunal of appeal shall be instituted.

Article 148. (1) The President and the Ministers; the Chairman and members of the Senate; the Chairman and members of the House of Representatives; the President, Vice-President and members of the Supreme Court, the Attorney-General at that Court, the Chairman, Vice-Chairman and members of the General Audit Department; the President of the Circulation Bank and such officials, members of high government bodies and other authorities as indicated by federal law shall be tried also after their resignation and unless the federal law provides

otherwise, by the Supreme Court in first instance and at the same time in the last resort for misfeasances and other crimes and transgressions to be indicated by federal law, committed during their time of office.

(2) The federal law can reserve the cognizance of civil cases and civil penal cases against certain categories of persons and bodies, for federal courts or tribunals indicated by that law.

(3) The cognizance of civil cases concerning regulations made by or in virtue of a federal law, may be reserved by federal law for the federal courts or tribunals indicated thereby.

(4) In cases to be indicated by federal law, appeal for cassation can be made to the Supreme Court against judgements in last resort of other courts or tribunals but the Supreme Court.

Article 149. The organization, the competency and the procedure of the federal courts and tribunals are regulated by federal law.

Article 150. The Supreme Court exercises the supervision on the activities of the other federal courts and tribunals in accordance with the regulations to be established by federal law.

Article 151. Subject to the provision in article 148 and without prejudice to the provision in article 50, justice is administered in the participant territories in civil cases and in civil penal cases, by courts and tribunals instituted by or in virtue of the laws of these participant territories.

Article 152. The organization, the competency and the procedure of the courts and tribunals instituted by or in virtue of laws of the participant territories are regulated by these laws.

Article 153. (1) The Supreme Court exercises the supreme supervision of the activities of the highest judicial bodies of the participant territo-

ries in accordance with regulations to be established by federal law.

(2) The Supreme Court exercises the supreme supervision of the other courts and tribunals instituted by or in virtue of the laws of the participant territories also in accordance with regulations to be established by federal law and only until the participant territory has in other ways provided for this general supervision.

Article 154. (1) The judgement given by the courts or tribunals established or recognized to or in virtue of the law of a participant territory and which can be executed within the entire jurisdiction of that participant territory, can in a corresponding manner also be executed elsewhere in Indonesia.

(2) The federal law can indicate „deeds“ (acten) which may be executed all over Indonesia in manners to be indicated as much as possible in conformity with the local law.

Article 155. The laws of the participant territories establish the competency of the courts and tribunals recognized by or in virtue of these laws.

Article 156. (1) If the Supreme Court or another court or tribunal administering justice in a civil case or in a civil penal case is of the opinion that a provision in the constitution or a law of a participant territory is in contravention of this Constitution, this provision shall be explicitly declared unconstitutional in the judgement.

(2) The Supreme Court is equally competent to pronounce explicitly a declaration of unconstitutionality of a provision in the constitution or a law of a participant territory upon a substantiated petition to this effect submitted by or on behalf of the Attorney-General of the Supreme Court on behalf of the Government of

the Republic of the United States of Indonesia or on behalf of the government of another participant territory upon a substantiated petition submitted by the Public Prosecution of the highest judicial body of that participant territory.

Article 157. (1) Before pronouncing or confirming for the first time the declaration of unconstitutionality of a provision in the constitution or a law of a participant territory, the Supreme Court summons the Attorney-General at the Court and the head of the Public Prosecution of the highest judicial body of that participant territory in order to be heard in the chambers.

(2) The judgement of the Supreme Court pronouncing or confirming for the first time a declaration of unconstitutionality, is given at a public session. The judgement is published as soon as possible by the Attorney-General at the Court in the official gazette of the Republic of the United States of Indonesia.

Article 158. (1) If another court or tribunal but the Supreme Court has declared a provision in the constitution or a law of a participant territory unconstitutional during a civil case or a civil penal case and the Supreme Court takes cognizance of this case for whatever reason, the Supreme Court involves ex officio in its judgement the question, whether the declaration of unconstitutionality has been justly made.

(2) If a declaration of unconstitutionality in the preceding paragraph has been made to the detriment of parties, which have no other legal remedy, the parties can make an appeal for cassation because of violation of the law against that declaration to the Supreme Court.

(3) The Attorney-General at the Supreme Court and the head of the Public Prosecution of the highest judicial body of that participant territory may ex officio make an appeal for

cassation because of violation of the law to the Supreme Court against a final declaration of unconstitutionality as referred to in the first paragraph.

(4) A declaration of unconstitutionality of a provision in the constitution of a participant territory made by another Court or tribunal but the Supreme Court, not explicitly based on a declaration of unconstitutionality of the same provision by the Supreme Court published in accordance with article 157, needs confirmation by the Supreme Court, before a judgement based thereon can be executed. The request for confirmation is dealt with in chambers. The request lapses in case the declaration of unconstitutionality is annulled before the consideration is concluded. In case the Supreme Court refuses the confirmation, the Supreme Court annuls the judgement insofar as it contains the declaration of unconstitutionality and decides further as if one of the parties had made an appeal for cassation because of violation of the law.

(5) By federal law further provisions, including time limitations can be made concerning the provisions in articles 156, 157, and 158.

Article 159. The military administration of penal justice is regulated by federal law.

Article 160. (1) The President has the right of pardon for punishments imposed by judicial sentence. He exercises this right after soliciting the advice of the Supreme Court, insofar as the federal law has not designated another court or tribunal for this purpose.

(2) If a death sentence has been imposed, the sentence is not executed until the President has had the opportunity to grant pardon in accordance with regulations to be established by federal law.

(3) Amnesty is only granted by a federal law or in virtue of a federal law by the President after soliciting the advice of the Supreme Court.

Article 161. The judgement on disputes of administrative law is entrusted by the law to courts or tribunals administering justice in civil cases or to such other organs guaranteeing similar impartiality and reliability to the greatest possible decisions.

Article 162. The federal law may regulate the judgement on disputes of administrative law concerning regulations established by or in virtue of this Constitution or of a federal law, which does not exclusively and directly concern organs and inhabitants of one participant territory, including public bodies instituted or recognized by or in virtue of a law of that participant territory.

Article 163. (1) Any reference made to „law“ in this section is understood to mean federal laws and laws of participant territories, unless indications to the contrary have been given.

(2) Any reference made to „laws“ of the participant territories is understood to mean laws made by the highest legislative organs of the participant territories.

(3) Any reference made to „judgement“ in articles 154, 156 and 158 of this section includes other judicial decisions.

Section V

Finance

Part 1.

Monetary System

Article 164. (1) The currency which is issued by virtue of federal law shall be the only legal

tender in the entire territory of the Republic of the United States of Indonesia.

(2) The monetary unit in which the legal tender is expressed shall be defined by federal law.

(3) The federal law either recognizes a legal tender for unlimited amounts and a specific and limited amount.

(4) The issue of legal tender takes place by or on behalf of the Government of the Republic of the United States of Indonesia.

Article 165. (1) There is one circulation bank for Indonesia.

(2) The designation, organization and competencies of the circulation bank be enacted by federal law.

Part 2.

The Administration of Federal Finance; Budget – Account – Salaries

Article 166. (1) The general administration of federal finance rests with the Government.

(2) The finances of the Republic of the United States of Indonesia are administered and accounted for according to regulations to be enacted by federal law.

Article 167. The estimates of all expenditures of the Republic of the United States of Indonesia shall be established and the means to cover these expenditures shall be designated by federal law.

Article 168. (1) The Government shall present the bills for the determination of the general budget to the House of Representatives before the commencement of the period to which the budget refers. This period shall not be longer than two years.

(2) Bills with respect to alteration of the general budget are presented by the Government to the House of Representatives whenever necessary.

(3) The bills referred to in the preceding two paragraphs are also dealt with the Senate, according to the provisions of Section II of this Chapter.

Article 169. (1) The budget consists of divisions, each insofar as necessary divided into two chapters, respectively for the determination of the expenditures and for the designation of the means. The chapters are divided into items.

(2) The budget contains at least one division for each ministerial department.

(3) The laws for the determination of the budget shall each comprise only one division.

(4) The law can provide for transfers.

Article 170. The expenditures and revenues of the Republic of the United States of Indonesia shall be accounted for the House of Representatives in accordance with regulations to be enacted by federal law and under presentation of the accounts approved by the General Audit Department

Article 171. Taxes can only be levied on behalf the federal exchequer by virtue of a federal law.

Article 172. (1) Loans for account of the Republic of the United States of Indonesia cannot be contracted, guaranteed or approved unless by virtue of a federal law.

(2) The Government has the right to issue exchequer bills and treasury bonds observing the regulations to be enacted by federal law.

Article 173. (1) Without prejudice to the provisions made in special regulations, the salaries

and other allowances of the members of the government bodies and of the officials of the Republic of the United States of Indonesia are determined by the Government, observing the regulations to be enacted by federal law and according to the principle that other benefits but explicitly allowed shall not be derived from any office.

(2) The law can permit delegation of the powers described in paragraph 1 to other authorities.

(3) Pensions to be awarded to servants of the Republic or the United States of Indonesia are stipulated by federal law.

Section V

Foreign Relations

Article 174. The direction of foreign relations is the task of the Government.

Article 175. (1) The President concludes and ratifies all treaties and other agreements other powers. Unless the federal law provides otherwise, a treaty or other agreement can be ratified until approved by law.

(2) Acceding to and terminating treaties and other agreements, is effectuated to the President only by virtue of the federal law.

Article 176. The Government accedes the Republic of the United States of Indonesia to international organizations on the basis of the treaties and agreements referred to in article 175.

Article 177. The Government shall endeavour to solve peacefully all disputes with powers and shall decide in this respect whether to solicit or accept international adjudication or arbitration.

Article 178. The president accredits representatives of the Republic of the United States of Indonesia to other powers and approves of the accrediting of representatives of other powers to the Republic of the United States of Indonesia.

Section VI

National Defence and Public Security

Article 179. The federal law enacts regulation on the right and the duty of all able cases to assist in the maintenance of the independence of the Republic of the United States of Indonesia and in the defence of the territory. The federal law regulates the exercise of this right, this duty and determines the exceptions thereof.

Article 180. (1) The armed forces of the Republic of the United States of Indonesia are entrusted with the protection of the interests of the Republic of the United States of Indonesia. They shall consist of volunteers and conscripts.

(2) The federal law stipulates compulsory service in the armed forces.

Article 181. (1) The direction of defence is the task of the Government.

(2) The federal law regulates the institution, composition and organizations and powers of the organ entrusted with the general defence policy.

Article 182. (1) The President is Supreme Commander of the armed forces of the Republic of the United States of Indonesia.

(2) The Government shall, if required, put the armed forces under the command of a commander-in-chief. The Minister of Defence can be designated to this end.

(3) The officers are appointed, promoted and discharged by or on behalf of the President in accordance with rules to be stipulated by federal law.

Article 183. The Government shall require the approval of the House of Representatives and the Senate before declaring war. The House of Representatives and the Senate shall take this decision in a joint meeting acting as one body presided by the Chairman of the House of Representatives.

Article 184. (1) In the manner and in the instances to be defined by federal law, the Government can declare the territory of the Republic of the United States of Indonesia or parts thereof in a state of war or in a state of siege insofar as and as long as the Government considers this state necessary for the safeguarding of external and internal security.

(2) The federal law regulates the consequences of such a declaration and can equally stipulate that the constitutional powers of the civil authorities on public order and the police shall wholly or partly be transferred to other organs of civil authority or the military authorities and that the civil authorities become subordinate to the military authorities.

Article 185. (1) The participant territories shall not have their own armed forces.

(2) At the request of the government c.q. the authority of a participant territory, the Government of the Republic of the United States of Indonesia can render military assistance to the participant territory for the safeguarding of public law and order and security. The federal law shall establish regulations for this purpose

CHAPTER V

The Constituent Assembly

Article 186. The Constituent Assembly together with the Government shall enact as soon as possible the Constitution of the Republic of the United States of Indonesia, which shall replace this provisional Constitution.

Article 187. (1) The draft Constitution shall be drawn up by the Government and presented by Presidential message to the Constituent Assembly for consideration as soon as the Assembly convenes.

(2) The Government shall provide that the draft Constitution be based on composition of the Republic of the United States of Indonesia and his negaras as conform to the will of the people, as this will shall be expressed on the basis of the provisions in articles 43-46 including.

(3) The federal law shall make such provisions in respect of the execution of provisions of the articles referred to in the preceding paragraph required expression of the will of the people may be obtained one year after this Constitution becomes valid.

Article 188. (1) The Constituent Assembly shall be formed by doubling the members of the House of Representatives and the number of members of the new Senate, with a similar number of extraordinary members. These extraordinary members shall be elected, designated or appointed in the same way as the ordinary members. The provisions prevailing for the statutory members are applicable to these extraordinary members. The Government shall make provisions insofar as necessary with the participant territories to secure the timely election, designation of the appointment of respectively

the extraordinary members of the House of Representatives and of the Senate.

(2) The joint assembly of the House of Representatives and the Senate double members shall be the Constituent Assembly.

(3) The Chairman of the House of Representatives shall be the Chairman of the Constituent Assembly, the Chairman of the Senate shall be deputy-Chairman.

(4) The provisions in articles 87, 93, 94 paragraphs 3 and 4 and 95 correspondingly applicable to the Constituent Assembly.

(5) The meetings of the Constituent Assembly are public, unless the Chairman considers a private meeting necessary or if at least twenty five percent of the members demand.

Article 189. (1) The Constituent Assembly cannot hold discussions or take a draft of the new Constitution unless at least two-thirds of the members are present at the meeting.

(2) The Constituent Assembly has the right to make alterations when the draft has been passed by the Assembly by a two-third majority of the votes of the members present and has instantly been ratified by the Government.

(3) The draft of the Constitution, when passed by the Constituent Assembly shall be presented by the Assembly to the President for ratification of the Government. The Government is bound to ratify the draft immediately. The Government solemnly proclaims the Constitution.

(4) Each participant state shall be given the opportunity to accept the draft. In case a participant state does not accept the Constitution, the Assembly shall have the right to negotiate concerning a special relationship between the Republic of the United States of Indonesia and the Kingdom of the Netherlands.

CHAPTER VI

Changes, Transitional and Final Provisions

Section I

Changes

Article 190. (1) Without prejudice to the provisions in article 51, second paragraph, changes in this Constitution or deviations from its provisions can only be made by virtue of a federal law. Any bill on this subject can only be discussed or decided upon in either the House of Representatives or the Senate at meetings attended by at least two-thirds of the respective members in session.

(2) Bills as referred to in the first paragraph shall also be dealt with by the Senate on the basis of the Provisions of Section II of Chapter IV.

(3) A two-third majority is required in the House of Representatives as well as in the Senate to pass a bill on the changes or deviations in this Constitution. In the event of reconsideration in accordance with the provision in article 132 the House of Representatives cannot pass the bill unless at least a three-fourth majority of the votes of the members is achieved.

Article 191. (1) Without prejudice to the general provisions with regard to promulgation and promulgation of federal laws, changes in the Constitution shall be solemnly proclaimed in the manner to be determined by the Government.

(2) The text of the revised Constitution shall be published once more by the Government as soon as the chapters, the sections of each chapter and the articles have been consecutively renumbered and the references changed wherever required.

(3) Existing authorities and prevailing regulations and decrees, at the moment a change in the Constitution becomes valid, remain in force until replaced by others in accordance with the Constitution, unless their maintenance is in contravention of such new constitutional provisions which do not require any further legislation or executive measures.

Section II

Transitional Provisions

Article 192. (1) Existing regulations by law and administrative provisions at the moment this Constitution becomes valid, remain in force unchanged as own regulations and provisions of the Republic of the United States of Indonesia, as long and insofar as they have not been withdrawn, supplemented or change legislation and administrative provisions in virtue of this Constitution.

(2) Maintenance of the existing regulations by law and administrative provisions prevails only insofar as these regulations and provisions are not in contravention with the provisions of the Charter of Transfer of Sovereignty, of the Agreement on Transitional Measures or of any other agreement connected with the Transfer of Sovereignty, and insofar as not in contravention of those provisions of this Constitution draft require no further legislation or executive measures.

Article 193. Insofar as the provisions of this Constitution do not already indicated, the federal law defines which organs of the Republic of the United States of Indonesia shall assume the tasks and competencies of the organs exercising these tasks and competencies before the transfer of sovereignty on organs of the legislation maintained in virtue of article 192.

Article 194. Pending the regulations on citizenship by the law referred to in paragraph 1 of article 5, all persons who have citizenship in accordance with the old law concerning the assignment of citizens attached to the Charter of the Transfer of Sovereignty, shall already be citizens of the Republic of the United States of Indonesia.

Article 195. If at the time this Constitution becomes valid, a participant territory executes the governing powers in connection with a subject enumerated in the appendix of this Constitution, the participant territory is competent to govern as such until the Republic of the United States of Indonesia take all those governing powers. The participant territory shall execute these provisionally powers in agreement with the higher authority of the federal organs.

Section III

Final Provisions

Article 196. Immediately this Constitution becomes valid when the Government appoints one committee which shall be entrusted with the task to promote the draft of the provisions required by the Constitution as well as in general of the existing legislation to the Constitution, in accordance with the committee of the Government.

Article 197. (1) This Constitution becomes valid at the moment the sovereignty is taken over. The text of this Constitution shall be solemnly proclaimed that day in a manner to be determine by the Government.

(2) If insofar as steps have been taken for the formation of organs of the Republic of the United States of Indonesia and for the preparation required to take over the sovereignty before

the moment referred to in paragraph 1 and on the basis of the provisions of this Constitution, these provisions shall be retroactive from the day which these steps have been taken.

III. The Provisional Constitution of the Republic of Indonesia, 1950

Promulgated on 15th of August, 1950

(Act No. 7, 1950, Gazette No. 37, 1950).

Taking into consideration:

Article 190, Article 127 paragraph a. and Article 191 paragraph 2 of the Constitution;

The President of the Republic of the United States of Indonesia.

Taking also into consideration:

The Charter of Agreement between the Government of the Republic of the United States of Indonesia and the Government of the Republic of Indonesia of May 19, 1950;

With the approval of the House of Representatives and of the Senate;

Considering:

that the people of the component States throughout Indonesia desire the formation of a Unitary Republic;

that sovereignty is in the hands of the people;

that this unitary State is actually identical with the State of Indonesia whose independence was proclaimed by the people on August 17, 1945, which was originally a unitary Republic and which subsequently became a federal Republic;

that in order to carry out the will of the people in regard to the unitary Republic, the component States, the Negara Indonesia Timur and Negara Sumatra Timur, had empowered the Government of the Republic of the United States of Indonesia to negotiate with the Government of the component State the Republic of Indonesia;

that now Agreement has been reached between the two parties in said negotiations with a view to carrying out the will of the people, the time has come for the transformation, in accordance with said Agreement, of the Provisional Constitution of the Republic of the United States of Indonesia into the Provisional Constitution of the State which shall be a Unitary Republic by the name of Republic of Indonesia;

Resolves to draw up:

The Act on the transformation of the Provisional Constitution of the Republic of the United States of Indonesia into the Provisional Constitution of the Republic of Indonesia.

Article 1 The Provisional Constitution of the Republic of the United States of Indonesia must be transformed into the Provisional Constitution of the Republic of Indonesia, as follows:

PREAMBLE

SINCE independence is inherently the right of every nation, any form of colonialism in this world is contrary to humanity and justice, and must therefore be eradicated.

Our struggle for an Independent Indonesia has reached a stage of glory and the Indonesian people are on the very threshold of a free Indonesian State – independent, united, sovereign, just and prosperous.

Having, through God's blessings and by His mercy, arrived at this blessed and sacred moment in our history, we hereby ordain our independence and, by this Charter, established our Unitary Republican State, based on the recognition of the Divine Omnipotence, Humanity, National Consciousness, Democracy and Social Justice.

In order that we may enjoy happiness, prosperity, peace and freedom in society and, in the completely sovereign, constitutional State of Free Indonesia.

CHAPTER I

The State of the Republic of Indonesia

Section 1

The nature of the State and sovereignty

Article 1. (1) The independent and sovereign Republic of Indonesia is a democratic, constitutional State of unitary structure.

(2) The sovereignty of the Republic of Indonesia is vested in the people and is exercised by the Government together with the House of Representatives.

Section II

The territory of the State

Article 2. The Republic of Indonesia comprises the whole territory of Indonesia.

Section III

The symbols and the language of the State

Article 3. (1) The national flag of the Republic of Indonesia is the Red and White Flag.

(2) The national anthem is „Indonesia Raya“.

(3) The Government defines the seal and coat of arms of the State.

Article 4. The official language of the Republic of Indonesia is the Indonesian language.

Section IV

Citizenship and Residents of the State

Article 5. (1) The law regulates the citizenship of the Republic of Indonesia.

(2) Naturalization is to be effected by law or in virtue of the law. The law regulates the consequences of naturalization as they effect the wife and the children of minor age of the person naturalized.

Article 6. Residents of the State are those who reside in Indonesia in accordance with regulations determined by law.

Section V

Fundamental human rights and freedom

Article 7. (1) Everyone is recognized as a person before the law.

(2) All are entitled to equal treatment and equal protection under the law.

(3) All are entitled to equal protection against any discrimination and against any incitement to such discrimination.

(4) Everyone has the right to be given legal assistance of a real nature by the competent judges against acts violating the fundamental rights accorded him by the law.

Article 8. All persons within the territory of the State are entitled to equal protection of person and property.

Article 9. (1) Everyone has the right of freedom of movement and residence within the borders of the State.

(2) Everyone has the right to leave the country and - being citizen or resident - to return thereto.

Article 10. No one shall be held in slavery, servitude or bondage. Slavery, the slave trade and bondage, and any actions in whatever form giving rise thereto are prohibited.

Article 11. No one shall be subjected to torture, or to cruel, inhuman or degrading treatment or punishment.

Article 12. No one shall be arrested or detained unless by order of the competent authority and in the cases and the manner prescribed by law.

Article 13. (1) Everyone is entitled in full equality to a fair and just hearing by an impartial judge for the determination of his rights and obligations and of any criminal charge against him.

(2) No person shall against his will be denied the judge assigned to him by the rules of the law in force.

Article 14. (1) Everyone charged with a penal offence, has the right to be presumed innocent until proved guilty according to the law in force, in a public trial at which he enjoys all the guarantees prescribed necessary for his defence.

(2) No one shall be prosecuted or sentenced unless by virtue of a law applicable to him at the time the penal offence was committed.

(3) In the event, of a revision of the law referred to in the preceding paragraph, the provision most favourable to the accused shall be applied.

Article 15. (1) No transgression or crime shall be made punishable by total forfeiture of the property of the offender.

(2) No sentence may cause civic death or the loss of all civic rights.

Article 16. (1) Everyone's home is inviolable.

(2) To enter a compound or a dwelling against the occupant's will shall only be permitted in those cases provided for in a law applicable to him.

Article 17. The freedom and secrecy of correspondence are inviolable except by order of a judge or other authority declared competent by law and in the cases defined by that law.

Article 18. Everyone is entitled to freedom of religion, conscience and thought.

Article 19. Everyone has the right to freedom of opinion and of expression.

Article 20. The right of all residents to freedom of assembly and association is recognized and shall be regulated by law.

Article 21. The right to demonstrate and to strike work is recognized and shall be regulated by law.

Article 22. (1) All persons have the right, individually as well as in association with others, to freely lodge complaints with the public authorities, either orally or in writing.

(2) All persons have the right, individually as well as in association with others, to present petitions to the public authorities.

Article 23. (1) Every citizen has the right to take part in the government, directly or by

means of representatives freely elected in accordance with a procedure established by law.

(2) Every citizen shall be eligible for appointment to any Government post. Aliens may be appointed to Government Posts in accordance with rules laid down by law.

Article 24. Every citizen has the right and the duty to take an active part in the national defence.

Article 25. (1) The authorities shall not attach any advantages or disadvantages to the fact that citizens belong to a particular group of the population.

(2) Differences in social and legal needs of the various groups of the population shall be taken into consideration.

Article 26. (1) Everyone has the right to own property individually as well as in association with others.

(2) No one shall be arbitrarily deprived of his property.

(3) The right to property is a social function.

Article 27. (1) Expropriation of any property or right for the general benefit cannot take place, except with indemnification and in accordance with regulations as established by law.

(2) If any property has to be destroyed by public authority or has to be rendered useless either permanently or temporarily for the General benefit, such actions can only be taken with indemnification and in accordance with regulations as established by law, unless this law determines to the contrary.

Article 28. (1) Every citizen according to his ability has the right to such work as is worthy of a human being.

(2) Everyone has the right to free choice of occupation and to just conditions of work.

(3) Everyone has, under equal conditions, the right to equal pay for equal work and to equally favourable labour contracts.

(4) Everyone who works has the right to a just remuneration, ensuring an existence worthy of human dignity for himself and his family.

Article 29. Everyone has the right to form and to join trade unions for the protection and the promotion of his interests.

Article 30. (1) Every citizen is entitled to receive an education.

(2) The choice of education is free.

(3) Teaching is free, except for the supervision to be exercised by public authority in accordance with the law.

Article 31. The freedom to perform social and charitable work, to found organisations for this purpose, as well as for private education and to acquire and own property to these ends, is recognized subject to the supervision by public authority in accordance with the law.

Article 32. Everyone in the territory of the State owes obedience to the law, including the unwritten law, and to the public authorities.

Article 33. The limitations on the exercise of rights and freedoms described in this section can only be imposed by regulations as established by law, exclusively for the purpose of securing the indispensable recognition and respect for the rights and freedoms of others and to comply with the just requirements of public order, morality and welfare in a democratic community.

Article 34. No provision in this section may be interpreted as implying for any public authority, group or person any right to engage in any

activity or to perform any act aiming at the destruction of any of the rights or freedoms set forth herein.

Section VI

Fundamental principles

Article 35. The will of the people is the basis of public authority. This will is expressed in periodic and genuine elections which are held by universal and equal suffrage and by secret vote or by equivalent free voting procedure.

Article 36. The authorities shall promote social security and social guarantees, and particularly the securing and guaranteeing of favourable conditions of labour, the preventing and combating of unemployment and the establishing of old-age provisions and the care for widows and orphans.

Article 37. (1) The raising of the people's prosperity is an object of continuous concern of the authorities, who shall at all times aim at ensuring to everyone a standard of living worthy of human dignity for himself and his family.

(2) Except for restrictions to be imposed by law for the general benefit, the opportunity shall be given to all, in accordance with their nature, aptitude and ability to take part in the development of the sources of welfare of the country.

(3) The authorities shall prevent, in accordance with rules to be laid down by law, the existence of private monopolistic organisation which are harmful to the national economy.

Article 38. (1) The national economy shall be organized on a cooperative basis.

(2) Branches of production of importance to the State and which vitally affect the life of the people, shall be controlled by the State.

(3) Land and water and the natural riches contained therein shall be controlled by the State and used for the maximum prosperity of the people.

Article 39. (1) The family is entitled to protection by society and the State.

(2) The State shall provide for the needs of the poor and waifs.

Article 40. The authorities shall protect cultural, artistic and scientific freedom. Upholding this principle, the authorities shall to the best of their ability, promote the development of the nation in culture, art and science.

Article 41. (1) The authorities shall promote the spiritual and physical development of the people.

(2) The authorities shall in particular aim at the speediest possible abolition of illiteracy.

(3) The authorities shall satisfy the need of public education, which shall have for its basic objects the deepening of national consciousness, the strengthening of the unity of Indonesia, the stimulation and deepening of the sense of humanity, of tolerance and of equal respect for ever one's religious conviction and the provision within school hours of the opportunity for religious teaching in accordance with the parents wishes.

(4) As regards elementary education, the authorities shall aim at a speedy introduction of general compulsory education.

(5) The pupils of the private schools which comply with the standards of efficiency laid down by law for public education, have the

same rights as accorded to pupils of public schools.

Article 42. The promotion of public hygiene and public health shall be an object of continuous concern of the authorities.

Article 43. (1) The State is based on the belief in the Divine Omnipotence.

(2) The State guarantees the freedom of every resident to profess his own religion and to worship according to his religion and belief.

(3) The authorities shall give equal protection to all recognized religious denominations and organisations. Aid in any form given by the authorities to ministers of religion and to religious denominations or organisations shall be rendered on the basis of equality.

(4) The authorities shall ensure that all religious denominations and organisations obey the law, including unwritten law.

CHAPTER II

The Organs of the State

General provisions

Article 44. The organs of the State are:

- a. the President and the Vice-President;
- b. the Ministers;
- c. the House of Representatives;
- d. the Supreme Court;
- e. the General Audit Department.

Section. I

The Government

Article 45. (1) The President is the Head of State.

(2) In the exercise of his duties the President is assisted by a Vice-President.

(3) The President and the Vice-President are elected in accordance with rules to be laid down by law.

(4) For the first time the Vice-President is appointed by the President upon the recommendations submitted by the House of Representatives.

(5) The President and the Vice-President must be Indonesian citizens who have attained the age of 30 years and have not been debarred from suffrage or from the exercise thereof, nor have been deprived of the right to be elected.

Article 46. (1) The President and the Vice-President reside in the place where the seat of the Government is established.

(2) The seat of the Government is established at Djakarta unless in cases of emergency the Government designates another place.

Article 47. Before assuming office, the President and the Vice-President swear the following oath (make the following declaration) in accordance with their religious beliefs, in the presence of the House of Representatives:

„I swear (declare) I have neither directly nor indirectly under whatever name or pretence given or promised, nor shall give anything to anyone whoever he may be in order to be elected President (Vice-President) of the Republic of Indonesia.“

„I swear (promise) I shall never accept from anybody whoever he may be any promise or gift in order to act or to abstain from acting in the execution of this office.“

„I swear (promise) I shall promote to the best of my ability the welfare of the Republic of Indonesia, and protect and maintain the general and special freedoms and rights of all inhabitants of the State.

„I swear (promise) loyalty to to the Constitution and I swear (promise) that I shall always observe the laws and regulations of the Republic of Indonesia, that I shall be loyal to the Country and the Nation, and that I shall loyally fulfil all duties which the office of Head of State (Deputy Head of State) imposes on me, as behove a good Head of State (Deputy Head of State).“

Article 48. In the event of death, removal or inability to exercise the duties of his office, the President is succeeded by the VicePresident until the completion of the President's unexpired term of office.

Article 49. Any Indonesian citizen who has attained the age of 25 years and who has not been debarred from suffrage or from the exercise thereof, nor has been deprived of the right to be elected, is qualified for appointment as Minister.

Article 50. The President forms the Ministries.

Article 51. (1) The President appoints one or more Cabinet formateurs.

(2) In accordance with the recommendation of the Cabinet formateur(s) the President appoints the Prime-Minister and the other Ministers, the Prime Minister being one of the Cabinet formateurs.

(3) In accordance with the recommendation of the Cabinet formateur(s) the President appoints the Ministers for the respective Ministries.

The President may appoint Ministers without portfolio.

(4) The Presidential decrees containing the appointment referred to in the paragraph 2 and 3 of this Article are countersigned by the Cabinet formateur(s).

(5) Interim appointment or resignation of Ministers is effected by Presidential decree, likewise resignation of the Cabinet.

Article 52. (1) The Ministers meet in the Council of Ministers under the chairmanship of the Prime Minister, or, in case the Prime Minister be prevented, of one of the Ministers appointed by the Council of Ministers, to jointly discuss the general interests of the Republic of Indonesia.

(2) The Council of Ministers continuously informs the President and the Vice-President of all matters of importance. The Ministers individually are under the same obligation in respect of matters pertaining in particular to their offices.

Article 53. Before assuming their offices, the Ministers swear the following oath (make the following declaration) before the President, in accordance with their religious beliefs:

„I swear (declare) that I have neither directly nor indirectly under whatever name or pretence given or promised, nor shall give anything to anyone whoever he may be, in order to be appointed Minister.“

„I swear (promise) I shall never accept from anybody whoever he may be any promise or gift, in order to act or to abstain from acting in the execution of the office.“

„I swear (promise) loyalty to the Constitution, that I shall observe all laws and regulations of the Republic of Indonesia, that I shall promote to the best of my ability the welfare of the

Republic of Indonesia, that I shall be loyal to the Country and to the Nation, and that I shall loyally fulfil all duties the office of Minister imposes on me.“

Article 54. The salaries of the President, of the Vice-President and of the Ministers, and also the allowances for travelling expenses and possible other compensations shall be regulated by law.

Article 55. (1) The offices of President, Vice-President and Minister are incompatible with the exercise of any other public office inside or outside the Republic of Indonesia.

(2) The President, the Vice-President and the Ministers shall neither directly nor indirectly participate in, or stand surety for any enterprise based upon an agreement for profit concluded with the Republic of Indonesia or any autonomous area of Indonesia.

(3) They shall not hold any claims on the Republic of Indonesia except public debentures.

(4) The provisions of paragraphs 2 and 3 of his Article remain applicable to them until three years after their resignation.

Section II

The House of Representatives

Article 56. The House of Representatives, represents the entire Indonesian people and consists of a membership the number of which is determined on the basis of one representative to every 300,000 residents of Indonesian citizenship, without prejudice to the provision in the second paragraph of Article 58.

Article 57. The members of the House of Representatives are elected in a general election

by Indonesian citizens who fulfil the conditions, and in accordance with rules laid down by law.

Article 58. (1) The Chinese, Europeanen and Arab minority groups shall be represented in the House of Representatives by at least 9, 6 and 3 members respectively.

(2) If these numbers are not attained by election in accordance with the law as referred to in Article 57, the Government of the Republic of Indonesia shall appoint additional representatives of these minorities. The number of the membership of the House of Representatives referred to in Article 56 shall then, if necessary, be increased by the number of these appointments.

Article 59. The members of the House of Representatives are elected for a term of four years.

They resign together and are eligible for re-election on the expiration of that term.

Article 60. Indonesian citizens who have attained the age of 25 years and who have not been debarred from suffrage or from the exercise thereof and who have not been deprived of the right to be elected, can be members of the House of Representatives.

Article 61. (1) Membership of the House of Representatives is incompatible with the offices of President, Vice-President, and Attorney-General; of President, Vice-President, or Members of the Supreme Court, of Chairman, Vice-Chairman, or Member of the Audit of Department; of President of the Bank of Issue, and with the holding of offices to be determined by law.

(2) A member of the House of Representatives who simultaneously holds the office of Minister, is not allowed to exercise his rights or fulfil his

duties as a member of said body as long as he holds the office of Minister.

(3) Members of the Armed Forces who are in active service and who accept membership of the House of Representatives, shall automatically become non-active during their membership. After resigning as a member, they will enter active service again.

Article 62. (1) The House of Representatives elects from its midst a Chairman and one or more Deputy Chairmen. These elections require the confirmation by the President. Prior to such confirmation by the President the oldest member in age temporarily presides over the meeting.

Article 63. Before assuming their office, the members of the House of Representatives swear the following oath (make the following declaration) in accordance with their religious belief before the President or the Chairman of the House of Representatives, authorized to this end by the President:

„I swear (declare) I have neither directly nor indirectly under whatever name or pretence given or promised, or shall not give anything to anyone whoever he may be, in order to be elected a member of the House of Representatives.“

„I swear (promise) I shall never accept from anybody whoever he may be, any promise or gift in order to act or to abstain from acting in the execution of this office.“

„I swear (promise) I shall always assist in keeping the Constitution and the laws and regulations of the Republic of Indonesia, that I shall promote to the best of my abilities the welfare of the Republic of Indonesia, and that I shall be loyal to the Country and to the Nation“.

Article 64. In the meetings of the House of Representatives, the Chairman calls upon the Ministers to speak whenever they intimate the wish to address the House.

Article 65. (1) The House of Representatives convenes whenever the Government so desires or whenever the Chairman or at least one tenth of the membership of the House of Representatives considers it necessary.

(2) The Chairman convokes the House of Representatives.

Article 66. (1) The meetings of the House of Representatives are public, unless the Chairman considers meeting behind closed doors necessary or at least ten members so demand.

(2) After the closing of doors, the meeting decides whether the discussion shall actually be held in camera.

(3) Decisions on affairs discussed in closed meetings may also be taken behind closed doors.

Article 67. The members of the House of Representatives can resign at all times. They notify the Chairman to this effect in writing.

Article 68. The House of Representatives holds its meetings at Djakarta, unless the Government in emergency cases designates another place.

Article 69. (1) The House of Representatives has the right of interpellation and the right of questioning.

Members have the right of questioning.

(2) The Ministers shall supply, either orally or in writing, all the Information which is required to the House of Representatives, in pursuance of the preceding paragraph, and which is considered not to be contrary to the general interest of the Republic of Indonesia.

Article 70. The House of Representatives has the right of inquiry, in accordance with regulations to be established by law.

Article 71. The Chairman and members of the House of Representatives, likewise the Ministers, cannot be prosecuted for anything they have said in a meeting or have submitted to the meeting in writing except for the disclosure of anything said or submitted under secrecy at a meeting in camera.

Article 72. (1) The members of the House of Representatives vote as free men in honour and conscience bound, without instructions from or without the obligation to contrit with those who have designated them members.

(2) They shall refrain from voting on matters which affect them personally.

Article 73. The salary of the Chairman of the House of Representatives, the allowances to be granted to the members and possibly also to the Chairman, and also the travelling and hotel expenses due to them are regulated by law.

Article 74. (1) All those who have attended a meeting in camera of the House of Representatives are bound to secrecy, unless this body decides otherwise or unless the obligations of secrecy are lifted.

(2) The same applies to members, Ministers and officials who have in any way cognizance of the matters discussed.

Article 75. (1) The House of Representatives cannot hold a discussion or take a decision, unless more than half of the members are present.

(2) Unless the Constitution provides otherwise, all decisions are taken by absolute majority of the members voting.

(3) In the event of the votes being equally divided, the proposal is considered to be rejected if the meeting is fully attended; otherwise the decision shall be postponed until a subsequent meeting. If the votes are again equally divided, the proposal is considered to be rejected.

(4) Voting on persons is secret and in writing.

If the votes are equally divided, the matter is decided by lot.

Article 76. The House of Representatives shall, without delay, draw up its own rules of procedure.

Article 77. Without prejudicing the provisions in Article 138, the House of Representatives shall for the first time and until it is established by elections in accordance with the law, consist of the Chairman, Deputy Chairmen, and members of the House of Representatives of the Republic of the United States of Indonesia; the Chairman, Deputy Chairman and members of the Senate; the Chairman, Deputy Chairmen and members of the Central National Executive Committee and of the Chairman, Deputy Chairman and members of the Supreme Advisory Council.

Section III

The Supreme Court

Article 78. The composition and competency of the Supreme Court shall be regulated by law.

Article 79. (1) The President, Vice-President and members of the Supreme Court are appointed in accordance with rules laid down by law.

These appointments are for life, without prejudice to the provisions contained in the following paragraphs.

(2) The law can determine that the President, Vice-President and members of the Supreme Court be relieved of their offices upon attaining a certain age.

(3) They can be dismissed or relieved from office in the manner and in such cases as determined by law.

(4) They can be relieved from office by the President at their own request.

Section IV

The General Audit Department

Article 80. The composition and the competency of the General Audit Department shall be regulated by law.

Article 81. (1) The Chairman, Vice-Chairman and members of the General Audit Department are appointed in accordance with rules laid down by law.

These appointments are for life, without prejudice to the provisions in the following paragraphs.

(2) The law can determine that the Chairman, Vice-Chairman and members be relieved of their offices upon attaining a certain age.

(3) They can be dismissed or relieved from office in the manner and in such cases as determined by law.

(4) They can be relieved from office by the President at their own request.

CHAPTER III

The functions of the organs of the State

Section I

The Government

Article 82. The Government promotes the welfare of Indonesia and especially takes care that the Constitution, the laws and other regulations are executed.

Article 83. (1) The President and the Vice-President are inviolable.

(2) The Ministers shall be responsible for the entire policy of the Government; jointly for the entire policy, and each Minister individually for his part in the Government.

Article 84. The President has the right to dissolve the House of Representatives.

The Presidential decree announcing such dissolution shall also order the election of the new House of Representatives within 30 days.

Article 85. All decrees of the President, including those concerning his authority over the Armed Forces of the Republic of Indonesia, shall be countersigned by the Minister(s) concerned, with the exception of what is provided for in the fourth paragraph of Article 45 and in the fourth paragraph of Article 51.

Article 86. The officials of the Republic of Indonesia are appointed in accordance with regulations determined by law.

Article 87. The President awards decorations established by law.

Article 88. Basic provisions with regard to communications on land, at sea and in the air shall be determined by law.

Section II

The legislation

Article 89. Except for the provisions in Article 140, the legislative power is exercised, in accordance with the provisions of this section, by the government together with the House of Representatives.

Article 90. (1) Bills of the Government shall be presented to the House of Representatives by Presidential message.

(2) The House of Representatives has the right to submit bills to the Government.

Article 91. The House of Representatives has the right to amend bills presented to it by the Government.

Article 92. (1) If the House of Representatives has passed a bill presented by the Government, either amended or not by the former, the House of Representatives gives due notification thereof and submits the bill to the President.

(2) If the House of Representatives has rejected a bill presented by the Government, the House of Representatives notifies the President thereof.

Article 93. The House of Representatives, having decided on a bill, submits it to the President for ratification by the Government.

Article 94. A bill may, prior to its passing by the House of Representatives in accordance with the preceding provisions of this section, be withdrawn by the Government.

(2) The Government is bound to ratify a bill which has been passed, unless the Government gives notice of having preponderant objections against -this bill within one month after the bill has been strbmited for ratification.

(3) If the Government ratifies a bill or has objections against the bill as referred to in the preceding paragraph, the House of Representatives is notified by Presidential message.

Article 95. (1) All bills which have been passed by the House of Representatives acquire the force of law after ratification by the Government.

(2) The laws are inviolable.

Article 96. (1) The Government on Its own authority and responsibiltiy has the right to enact emergency laws for the regulation of such matters, which demand immediate action on account of urgent circumstances.

(2) Emergency laws have the force and authority of law, subject to the provisions of the following Article.

Article 97. (1) After their enactment the regulations contained in the emergency laws are presented to the House of Representatives at the next session the latest, for the House to deal in accordance with the manner prescribed for dealing with bills of the Government.

(2) If a regulation as referred to in the preceding paragraph is rejected by the House of Representatives after having been dealt with in accordance with the provisions of this section, the regulation lapses ipso jure.

(3) All reparable and irreparable consequences resulting from the implementation of an emergency law which has lapsed by virtue of the preceding paragraph and for the consequences of which that emergency law has not made the necessary provisions, shall be provided for by law.

(4) If the regulation contained in the emergency law has been amended and enacted as law, the consequences of these amendments shall be

equally provided for in accordance with the preceding paragraph.

Article 98. (1) Regulations for the execution of laws are enacted by the Government and are called Government ordinances.

(2) Government ordinances may impose penalties for the infringement of their provisions. The limits of the penalties to be imposed are determined by law.

Article 99. (1) The laws and Government ordinances may delegate to other organs of the Republic of Indonesia the task of the further regulating definitive subjects specified in the provisions of these laws and ordinances.

(2) The laws and Government ordinances concerned make provisions for the promulgation of such regulations.

Article 100. (1) The law makes provisions for the proclamation, promulgation and becoming effective of laws and Government ordinances.

(2) Laws and Government ordinances shall only become binding by virtue of their promulgation in the manner determined by law.

Section III

Article 101. (1) Civil cases, civil penal cases and military penal cases come exclusively within the cognizance of such judicial organs as established or recognized by or in virtue of the law.

(2) Appointment to a judicial office established by or in virtue of the law will be made exclusively on the basis of compliance with the requirements of capability, ability and integrity as determined by law.

Discharge, suspension and deposition from such an office can only take place in the cases defined by law.

Article 102. Civil law and commercial law, civil penal law, military penal law, civil procedural law and criminal instructional law, as well as the composition and competency of the judiciary, are regulated by law in legal codes, except when the legislator deems it necessary to regulate certain matters by special law.

Article 103. Any intervention in Judicial matters by other than judicial organs is prohibited, except when authorized by law.

Article 104. (1) All judgments shall state the principles on which the judgments are based and in penal cases indicate the legal provisions and „adat“ law rules on which the conviction is based.

(2) All court session shall be public subject to the exceptions determined by law.

The judge may deviate from this rule in the interest of public order and morality.

(3) All judgments shall be pronounced in a public session.

Article 105. (1) The Supreme Court is the highest court of the State.

(2) The Supreme Court exercises the highest supervision over the activities of the other judicial organs in accordance with regulations determined by law.

(3) In cases to be indicated by law, appeal for cessation can be made to the Supreme Court against judgments in the last resort of other judicial organs except the Supreme Court.

Article 106. (1) The President, the Vice-President and the Ministers; the Chairman, Deputy Chairmen and members of the House of

Representatives; the President, Vice-President and members of the Supreme Court; the Attorney-General of that Court; the Chairman, Vice-Chairman and members of the General Audit Departement; the President of the Bank of Issue as well as officials, members of high government bodies and other authorities as indicated by law, shall be tried, also after their resignation and unless the law provides otherwise, by the Supreme Court in first instance and at the same time in the last resort, for misfeasances and other crimes and transgressions as determined by the law, committed during their period of office.

(2) The law can reserve the cognizance of civil cases and civil penal cases against certain categories of persons and bodies for judicial organs indicated by that law.

(3) The cognizance of civil cases concerning regulations made by or in virtue of a law, may be reserved by law for the judicial organs indicated by that law.

Article 107. (1) The President has the right of pardon for punishments imposed by judicial sentence.

He exercises this right after soliciting the advice of the Supreme Court, insofar as the law has not designated another judicial organ for this purpose.

(2) If a death sentence has been imposed, the sentence shall not be executed until the President has had the opportunity to grant pardon in accordance with regulations established by law.

(3) Amnesty and pardon are only extended by a law or in virtue of a law by the President after soliciting the advice of the Supreme Court.

Article 108. The judgment in disputes on administrative law is entrusted by the law to judi-

cial organs administering justice in civil cases, or to such other organs as guarantee similar impartiality to the greatest possible extent.

Section IV

Finance

Part 1

The monetary system

Article 109. (1) The currency which is issued by virtue of the law shall be the only tender in the entire territory of the Republic of Indonesia.

(2) The monetary unit in which the legal tender is expressed shall be determined by law.

(3) The law either recognizes a legal tender for unlimited amounts or for a specific and limited amount.

(4) The issue of legal tender takes place by or on behalf of the Government of the Republic of Indonesia or by the Bank of Issue.

Article 110. (1) There is one Bank of Issue for Indonesia.

(2) The designation, organization and competencies of the Bank of Issue shall be determined by law.

Part 11

Financial Administration - Budget - Audit - Salaries

Article 111. (1) The Government is in charge of the General administration of finance.

(2) The public finance is administrated and accounted for according to regulations determined by law.

Article 112. (1) A General Audit Department is instituted to examine and audit all accounts pertaining to public finance.

(2) The results of such examinations and audits are submitted to the House of Representatives.

Article 113. The estimates of all expenditures of the Republic of Indonesia and the means to cover these expenditures shall be determined by law.

Article 114. (1) The Government shall introduce the bills for the determination of the general budget to the House of Representatives before the commencement of the period covered by the budget.

This period shall not be longer than two years.

(2) Bills with respect to revision of the general budget are presented by the Government to the House of Representatives whenever necessary.

Article 115. (1) The budget consists of divisions, each insofar as necessary divided into two chapters, respectively for the determination of the expenditures and for the designation of the means.

The chapters are subdivided into items.

(2) The budget contains at least one division for each ministry.

(3) The laws passing the final budget estimates shall each comprise only one division.

(4) The law may authorize transfers.

Article 116. The expenditures and revenues of the Republic of Indonesia shall be accounted for to the House of Representatives in accordance with regulations determined by law and under presentation of the accounts approved by the General Audit Department.

Article 117. Taxes, duties and excises can only be levied in behalf of the Treasury by or in virtue of a law.

Article 118. (1) Loans for account of the Republic of Indonesia cannot be contracted, guaranteed or approved, unless by or in virtue of a law.

(2) The Government has the right to issue treasury bills and treasury bonds, under observance of the regulations determined by law.

Article 119. (1) Without prejudice to the provisions made in special regulations, the salaries and other allowances of the members of public bodies and of the officials of the Republic of Indonesia are determined by the Government, observing the regulations to be determined by law and according to the principle that no other benefits, but those explicitly allowed shall be derived from any office.

(2) The law can permit delegation of the powers described in paragraph 1 to other authorities.

(3) Pensions to be awarded to servants of the Republic of Indonesia are regulated by law.

Section V

Foreign relations

Article 120. (1) The President concludes and ratifies all treaties and other agreements with foreign powers. Unless the law provides otherwise, a treaty or other agreement is not ratified until approved by law.

(2) Accession to and termination of treaties and other agreements is effected by the President only by virtue of a law.

Article 121. The Republic of Indonesia shall join international organizations on the basis of the treaties and agreements referred to in Article 120.

Article 122. The Government shall endeavour to solve peacefully all disputes with other Powers and shall decide in this respect whether to solicit or accept international adjudication or arbitration.

Article 123. The President appoints representatives of the Republic of Indonesia to other Powers, and receives representatives of other Powers to the Republic of Indonesia.

Section VI

Defence of the State and Public Security

Article 124. The law determines the regulations concerning the right and the duty of citizens to maintain the independence of the Republic of Indonesia and to defend its territory. The law regulates the exercise of this right and this duty, and determines the exceptions thereto.

Article 125. (1) The Armed Forces of the Republic of Indonesia are entrusted with the protection of the interests of the State of the Republic of Indonesia. The Armed Forces shall consist of volunteers and conscripts.

(2) The law shall regulate all matters pertaining to the Regular Armed Forces and to compulsory military service.

Article 126. (1) The Government is charged with the direction of defence.

(2) The law determines the principles of the composition and the functions of the organs entrusted with the general defence.

Article 127. (1) The President has supreme authority over the Armed Forces of the Republic of Indonesia.

(2) In a state of war, the Government puts the Armed Forces under the command of a commander-in-chief.

(3) The officers are appointed, promoted and discharged by or on behalf of the President in accordance with rules determined by law.

Article 128. The President shall require the approval of the House of Representatives before declaring war.

Article 129. (1) In the manner and in the instances to be defined by law, the President can declare the territory of the Republic of Indonesia or parts thereof in a state of emergency, whenever he considers this state necessary for the safeguarding of internal and external security.

(2) The law regulates the stages of the state of emergency and the consequences of such a declaration. The law further determines when the constitutional powers of the civil authorities on public order and the police shall wholly or partly be transferred to the military authorities, and the civil authorities become subordinate to the military authorities.

Article 130. A police force shall be established by law for the maintenance of public order and security.

CHAPTER IV

Administration of the territories and principalities

Article 131. (1) The division of Indonesia's territory into large and small autonomous territories and the Organisation of their administration shall be established by law, with due obser-

vance and consideration of the principles of consultation and representation in the system of government of the State.

(2) The territories shall be given the largest possible measure of autonomy to manage their own affairs.

(3) The execution of certain duties not failing under the household of autonomous territories can be delegated to them by law.

Article 132. (1) The position of the principalities shall be regulated by law with the proviso that the provisions of Article 131, the principles of consultation and representation in the system of the government of the State, shall also be taken into account in the structure of their administrations.

(2) The existing principalities cannot be abolished or reduced, unless for the general benefit and after authorization to this effect has been given to the Government by a law declaring that the general interest requires such abolition or reduction.

(3) Judicial disputes as regards the regulations referred to in paragraph 1 and implementation thereof shall be settled by the judicial organs referred to in Article 108.

Article 133. Pending the establishment of the provisions referred to in Article 132, the existing regulations remain in force with the proviso that the officials of the former component States referred to in these regulations are replaced by analogous officials of the Republic of Indonesia.

CHAPTER V

The Constituent Assembly

Article 134. The Constituent Assembly together with the Government shall enact as soon

as possible the Constitution of the Republic of Indonesia which shall replace this Provisional Constitution.

Article 135. (1) The Constituent Assembly shall have a membership, the number of which shall be determined on the basis of one representative to every 150,000 residents of Indonesian citizenship.

(2) The members of the Constituent Assembly shall be elected by Indonesian citizens in general elections and by free and secret vote, in accordance with regulations determined by law.

(3) The provisions of Article 58 shall also apply to the Constituent Assembly with the proviso that the numbers of the representatives referred to shall be doubled.

Article 136. The provisions in articles 60, 61, 62, 63, 64, 67, 68, 71, 73, 74, 75 paragraph 3 and 4, and article 76 are correspondingly applicable to the Constituent Assembly.

Article 137. (1) The Constituent Assembly cannot hold discussions or take a decision on the draft of the new Constitution, unless at least two-thirds of the members in session are present at the meeting.

(2) The new Constitution becomes valid when the draft has been passed by at least a two-third majority of the votes of the members present and has subsequently been ratified by the Government.

(3) The draft of the Constitution, when passed by the Constituent Assembly, shall be presented by the Assembly to the President for ratification by the Government. The Government is bound to ratify the draft immediately. The Government shall solemnly proclaim the Constitution.

Article 138. (1) If at the time of the establishment of the Constituent Assembly no elections

of the members of the House of Representatives have taken place in accordance with the legal procedure as referred to in Article 57, the Constituent Assembly shall con-currently function as the House of Representatives which is to be established in accordance with the regulations referred to in said Article.

(2) The daily work of the House of Representatives which, under the provisions of paragraph 1 of this Article, becomes the task of the Constituent Assembly, shall be executed by an Executive Body, to be elected by the Constituent Assembly from its membership and which is to be reponsible to the Assembly.

Article 139. (1) The Executive Body shall consist of the Chairman of the Constituent Assembly in the capacity of a member and at the same time Chairman; and members, the number of which is to be determined on the basis of one representative to every 10 members of the Constituent Assembly.

(2) The procedure for the election of the members of the Executive Body apart from the Chairman. shall be established by law.

(3) The Executive Body shall elect from among its midst one or more Deputy Chairmen. The provisions of Article 62 are applicable to this election.

(4) Before assuming their office, the members of the Executive Body swear an oath (make a declaration) in accordance with their religious beliefs, as laid down in Article 63, before the Chairman of the Constituent Assembly.

CHAPTER VI

Amendments, transitional and final provisions

Section I

Amendments

Article 140. (1) Every proposal to amend this Constitution shall clearly indicate the proposed amendments. It shall be announced by law that the proposed amendments are motivated.

(2) The proposal to amend the Constitution which shall be announced in such a law shall be presented by the Government with a Presidential message to a Body named the Council for the Amendment of the Constitution, which consists of the Members of the Provisional House of Representatives and of the Members of the Central National Committee who are not Members of the Provisional House of Representatives. The Chairman and Deputy Chairmen of the Provisional House of Representatives shall become the Chairman and Deputy Chairmen of the Council for the Amendment of the Constitution.

(3) The provisions of Articles 66, 72, 74, 75, 91, 92 and 94 are correspondingly applicable to the Council for the Amendment

(4) The Government shall ratify the bill to amend the Constitution immediately after it has been passed by the Council for the Amendment of the Constitution.

Article 141. (1) Without prejudice to the general provisions with regard to the promulgation and proclamation of laws, changes in the Constitution shall be solemnly promulgated by the Government.

(2) The text of the amended Constitution shall be published once more by the Government as soon as the chapters, the sections of each chap-

ter and the articles have been consecutively renumbered and the references changed wherever required.

(3) Existing authorities and prevailing regulations and decrees, at the moment an amendment in the Constitution becomes effective remain in force until replaced by others in accordance with the Constitution, unless their maintenance is in contravention of such new constitutional provisions which do not require any further legislation or executive measures (to become effective).

Section II

Transitional provisions

Article 142. Regulations by law and administrative provisions existing on, 17th August, 1950, remain in force unchanged as regulations and provisions of a Republic of Indonesia so long and insofar as they have not been withdrawn, supplemented or amended by legislation and administrative provisions in virtue of this Constitution.

Article 143. Insofar as not regulated by the provision of this Constitution, the law determines which organs of the Republic of Indonesia shall assume the functions and competencies of the organs which exercised these functions before 17th August 1950, on the basis of the legislation maintained in virtue of Article 142.

Article 144. Pending the promulgation of the regulations on citizenship by the law referred to in paragraph 1 of Article 5, all persons who have acquired Indonesian nationality according to or on the basis of the Agreement on the division of citizens, attached to the Agreement of Transfer, and those whose nationality has not been determined by said Agreement and who on 27th

December, 1949 have acquired Indonesian citizenship according to the law of the Republic of Indonesia prevailing on that date, shall be citizens of the Republic of Indonesia.

Section III

Final provisions

Article 145. Immediately after this Constitution becomes effective, the Government shall institute one or more Commission which shall be entrusted with the function to promote, in general, and in accordance with its instructions, the adaptation of the existing laws to conform with the Constitution.

Article 146. Immediately after this Constitution becomes effective, the Government shall, by reorganizing the existing forces, bring into existence an integrated machinery of State for the purpose of carrying into effect the Constitutional principles reflecting the spirit of the national struggle.

Article II.(1) This Provisional Constitution of the Republic of Indonesia comes into force on August 17, 1950.

(2) If before the time stated in paragraph 1, steps have been taken for the formation of organs of the Republic of Indonesia, on the basis of the regulation laid down in this Constitution, such regulation shall be retroactive from the day on which such steps were taken.

In order that everyone be informed, it is ordered that this law be promulgated by publication in the Gazette of the Republic of the States of Indonesia.

Approved in Djakarta, on 15th August, 1950.

**The President of the Republic of the United
States of Indonesia, (sgd) SOEKARNO.**

**The Prime Minister, (sgd) MOHAMMAD
HATTA.**

The Minister of Justice, (sgd) SOEPOMO.

**Promulgated in Djakarta, on 15th August
1950.**

The Minister of Justice, (sgd) SOEPOMO.

IV. First Amendment der 45er Verfassung

**THE FIRST AMENDMENT TO
THE 1945 CONSTITUTION OF
THE REPUBLIC OF INDONESIA
BY THE GRACE OF GOD ALMIGHTY
THE PEOPLE'S CONSULTATIVE AS-
SEMBLY OF
THE REPUBLIC OF INDONESIA**

After studying, analysing, and considering accurately and conscientiously the fundamental matters facing by the people, nation, and state; and using its authority based on Article 37 of the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia, the People's Consultative Assembly (MPR) of the Republic of Indonesia is amending Article 5 paragraph (1), Article 7, Article 9, Article 13 paragraph (2), Article 14, Article 15, Article 17 paragraph (2) and (3), Article 20, Article 21 of the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia, to read in full:

Article 5

(1) President shall have the right to submit bills to the House of Representatives.

Article 7

The President and the Vice President shall hold office for a term of five years and shall be eligible for re-election in the same position only once.

Article 9

(1) Before assuming the duties of office, the President and the Vice President shall take an oath according to the requirement religion, or shall make a solemn promise before the People's Consultative Assembly or the House of

Representatives as follows :

Oath of the President (Vice President)

„I swear before the God that, to the best of my ability, I will fulfil as justly as possible the duties of the President/Vice President of the Republic of Indonesia; that I will hold faithfully to the Constitution and conscientiously implement all statutes and regulations and; that I will devote myself to the service of Country and Nation.”

Promise of the President (Vice President)

„I solemnly promise that, to the best of ability, I will fulfil as justly as possible the duties of the President (Vice President) of the Republic of Indonesia; that I will hold faithfully to the Constitution and conscientiously implement all statutes and regulations and; that I will devote myself to the service of Country and Nation.”

(2) In case the People's Consultative Assembly or the House of Representatives could not hold session, the President and the Vice President shall take an oath according to the requirement of religion, or shall make a solemn promise before the People's Consultative Assembly witnessed by the Supreme Court Leadership.

Article 13

(2) In case of appointing ambassadors, the President shall take into account the House of Representatives considerations.

(3) The President shall receive the letter of credence of diplomatic representatives from other states by taking into account the House of Representatives considerations.

Article 14

(1) The President shall grant grace and restoration of rights by taking into account the Supreme Court considerations.

(2) The President shall grant amnesty and abolition by taking into account the House of Representatives considerations.

The Amendment shall be decreed in the 12th Plenary Meeting of General Session of the People's Consultative Assembly on October 19, 1999 and shall be valid on the date it is laid down.

Laid down in Jakarta

Article 15

On October 19, 1999

The President shall grant titles, decorations and other marks of honour, which are regulated by law.

Article 17

(2) The ministers shall be appointed and dismissed by the President.

(3) Each minister shall occupy certain matters in state administration.

Article 20

(1) The House of Representatives shall hold the authority to make statutes.

(2) Every bill shall be discussed by the House of Representatives and President in order to obtain a mutual approval.

(3) Should those bills not to obtain the approval of both state institutions, the bill may not be resubmitted during the same session of the House of Representatives.

(4) The President shall ratify bill approved by the House of Representatives to become a law.

Article 21

The Member of the House of Representatives shall have the right to submit bills.

The text of this Amendment is an integrated part of the one of the 1945 Constitution.

V. Second Amendment der 45er Verfassung

**THE SECOND AMENDMENT TO
THE 1945 CONSTITUTION OF
THE REPUBLIC OF INDONESIA
BY THE GRACE OF GOD ALMIGHTY
THE PEOPLE'S CONSULTATIVE AS-
SEMBLY OF
THE REPUBLIC OF INDONESIA**

After studying, analyzing, and considering accurately and conscientiously the fundamental matters facing by the people, nation, and state; and using its authority based on Article 37 of the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia, the People's Consultative Assembly (MPR) of the Republic of Indonesia is amending and/or complementing Article 18, Article 18A, Article 18B, Article 19, Article 20 paragraph (5), Article 20A, Article 22A, Article 22B, Chapter IXA, Article 25E, Chapter X, Article 26 paragraph (2) and paragraph (3), Article 27 paragraph (3), Chapter XA, Article 28A, Article 28B, Article 28C, Article 28D, Article 28E, Article 28F, Article 28G, Article 28H, Article 28I, Article 28J, Chapter XII, Article 30, Chapter XV, Article 36A, Article 36B, and Article 36C of the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia, to read in full:

Article 18

(1) The Unitary State of the Republic of Indonesia shall be divided into provinces and those provinces shall be sub-divided into regencies and cities, which each province, regency, and city possess a regional government, as regulated by laws.

(2) The governance of province, regency, and municipal regional shall administer and manage their governmental affairs by themselves according to the autonomy principle and tasks of assistance.

(3) The governance of province, regency, and municipal regional shall have a Regional House of Representatives whose members shall be elected through a general election.

(4) The Governors, Regents, Mayors, respectively as the heads of government of the provincial, regency, and municipal regions shall be elected in a democratic manner.

(5) The regional governments shall carry out the widest possible autonomy, except in governmental affairs that by the laws shall be determined as being the affairs of the Central Government.

(6) The regional governments shall have the right to determine regional regulations and other regulations to carry out autonomy and tasks of assistance.

(7) The structures and procedures of administering of the regional government shall be regulated in laws.

Article 18A

(1) The relationship in authority between the central government and the provincial, regency, and municipal regional governments, or among the provinces, and regencies, and cities, shall be regulated in laws whilst noting the exclusivity and diversity of the regions.

(2) The relationship in finances, public services, utilization of natural resources and other resources between the central government and

the regional governments shall be regulated and executed fairly and equitably based on the laws.

Article 18B

(1) The state shall recognize and respect the units of regional government that are exclusive and unique in nature as regulated by laws.

(2) The state shall recognize and respect the units of traditional society with their traditional rights as long as they still exist and are in accordance with community development and the principle of a Unitary State of the Republic of Indonesia, as regulated by the laws.

Article 19

(1) The members of the House of Representatives shall be elected through general elections.

(2) The structure of the House of Representatives shall be regulated in laws.

(3) The House of Representatives shall convene at least once a year.

Article 20

(5) Should the bill that has been mutually approved not ratified by the President within thirty days from the approval of the bill, the bill shall legally be valid as a law and shall be enacted.

Article 20A

(1) The House of Representatives shall have a legislative function, budgetary function, and supervisory function.

(2) In carrying out its functions, besides the rights regulated in other articles of this Constitution, the House of Representatives shall also have the rights of interpellation, inquiry and statement of views.

(3) Besides the rights stipulated in other articles of this Constitution, all members of the House of Representatives shall have the rights of

posing questions, recommending proposals and opinions, as well as immunity.

(4) Further rules regarding the rights of the House of Representatives and the rights of members of the House of Representatives shall be regulated in laws.

Article 22A

Further stipulations regarding procedures of making laws shall be regulated in laws.

Article 22B

Members of the House of Representatives may be dismissed from their positions, with the requirements and procedures regulated by laws.

CHAPTER IXA

THE NATIONAL TERRITORY

Article 25E

The Unitary State of the Republic of Indonesia shall be an archipelago nation with the concept of Nusantara in character that has a territory with borders and rights regulated by laws.

CHAPTER X

CITIZEN AND INHABITANTS

Article 26

(2) The inhabitants consist of Indonesian citizens and foreigners who reside in Indonesia.

(3) Matters concerning the citizen and inhabitants shall be regulated in laws.

Article 27

(3) Every citizen shall have the right and duty to participate in the defense of state efforts.

CHAPTER XA
HUMAN RIGHTS

Article 28A

Every person shall have the right to live and to defend his/her life and livelihood.

Article 28B

(1) Every person shall have the right to build a family and to have descendant through a legal marriage.

(2) Every child shall have the right to live, to grow, and to be protected against violence and discrimination.

Article 28C

(1) Every person shall have the right to improve himself/herself through fulfillment of basic needs, and entitled to an education and to obtain benefit from science and technology, art and culture, in order to enhance his/her quality of life, for the sake of human welfare.

(2) Every person shall have the right to advance himself/herself by defending his/her rights collectively and develop his/her society, nation, and country.

Article 28D

(1) Every person shall have the right for recognition, guarantees, protection, and a just legal certainty as well as equal treatment before the law.

(2) Every person shall have the right of employment opportunities and receive a just and reasonable compensation from the employment relationship.

(3) Every citizen shall have the right to obtain equal opportunities in governance.

(4) Every person shall have the right of citizenship status.

Article 28E

(1) Every person shall free to adhere his/her respective religion and performance worship according to his/her religion, choose his/her education and learning, choose his/her work, choose citizenship, choose to reside within the nation's territory and depart from it, and is entitled to return.

(2) Every person shall have the right to have freedom of belief, express his/her thoughts and attitudes, in accordance with his/her conscience.

(3) Every person shall have the right of freedom to organize, to assemble, and to express opinions.

Article 28F

Every person shall have the right to communicate and to obtain information to develop his/her personality and social environment, as well as the right to seek, to obtain, to possess, to keep, to process, and to convey information by utilizing all available kinds of channels.

Article 28G

(1) Every person shall have the right of self-protection, family, honor, dignity, and property under his/her authority, as well as entitled to a feeling of safety and protection from threats of fear to do or not to do anything according to the basic rights.

(2) Every person shall have the right to be free from torture or any derogatory treatment demeaning human dignity and is entitled to political asylum from another nation.

Article 28H

(1) Every person shall have the right to live in welfare both physically and spiritually, have a place to reside, and receive a proper and healthy environment, as well as receive medical care.

(2) Every person shall have the right of facilities and special treatment for equal opportunities and benefits in order to achieve equality and equity.

(3) Every person shall have the right of social security guarantees that enable him/her to develop completely as a dignity human being.

(4) Every person shall have the right of personal possessions and those possessions shall not be confiscated arbitrary by any person whatsoever.

Article 28I

(1) The right for living, the right for not being tortured, the right for freedom of thought and conscience, religious rights, the right for not being enslaved, the right for being recognized as an individual before the law, and the right for not being prosecuted based on retroactive laws shall be the rights as human that may not be diminished in any situation whatsoever.

(2) Every person shall have the right to be free from discriminatory treatment on the basis of any pretext and is entitled to receive protection from that discriminatory treatment.

(3) The cultural identity and traditional society rights shall be respected in line with age progress and human civilization.

(4) The protection, advancement, upholding, and fulfillment of human rights shall be the responsibility of the state, especially the government.

(5) To uphold and to protect human rights in accordance with the principles of a legal democratic nation, the practice of human rights shall be guaranteed, arranged, and embodied in statutory laws.

Article 28J

(1) Every person shall have the duty to respect the others' human rights within the orderly context of living in a community, nation, and state.

(2) In carrying out rights and freedoms, every person is required to obey the predetermined limitations regulated by the law for the sole purpose of guaranteeing recognition and respect over the rights and freedoms enjoyed by other people and to fulfill the just demands in accordance with the considerations of morals, security, and public order within a democratic society.

CHAPTER XII

NATIONAL DEFENSE AND SECURITY

Article 30

(1) Every citizen shall have the right and duty to participate in the defense and security of the state efforts.

(2) The state's defense and security efforts shall be conducted through a system of total people's defense and security by the Indonesian National Army (TNI) and State Police of the Republic of Indonesia, as the main component, and the people, as the supporting components.

(3) The Indonesian National Army (TNI) shall consist of the Army, Navy, and Air Force as the nation's implements in their duty of defending, protecting, and maintaining the integrity and sovereignty of the state.

(4) The State Police of the Republic of Indonesia as the national tool preserving security and public order shall have the duty to protect, shelter, and serve the public, and to uphold the law.

(5) The structure and position of the Indonesian National Army (TNI), the State Police of the Republic of Indonesia, the relationship in authorities between the Indonesian National Army (TNI) and the State Police of the Republic of Indonesia in conducting their duties, the requirements of the citizen participation in the efforts to defend and provide security for the nation, along with matters related to defense and security, shall be regulated by laws.

CHAPTER XV

THE FLAG, LANGUAGE, NATIONAL SYMBOL, AND NATIONAL ANTHEM

Article 36A

The National Symbol shall be the Garuda Pancasila with the slogan *Bhinneka Tunggal Ika*.

Article 36B

The National Anthem shall be the „Indonesia Raya.”

Article 36C

Further stipulations regarding the Flag, Language, and National Symbol, as well as the National Anthem shall be regulated in laws.

Decided in Jakarta

On 18 August 2000

VI. Gesetz Nr. 22 (1999), UU 22/99

**LAW DRAFT OF
THE REPUBLIC OF INDONESIA
NUMBER 22 YEAR 1999
REGARDING
REGIONAL GOVERNANCE
THE PEOPLE'S REPRESENTATIVE AS-
SEMBLY OF
THE REPUBLIC OF INDONESIA
THE PEOPLE'S REPRESENTATIVE AS-
SEMBLY OF
THE REPUBLIC OF INDONESIA
LAW DRAFT OF THE REPUBLIC OF IN-
DONESIA
NUMBER YEAR 1999
REGARDING
REGIONAL GOVERNANCE
WITH THE BLESSING OF THE ONE AL-
MIGHTY GOD
THE PRESIDENT OF THE REPUBLIC OF
INDONESIA,**

Considering:

- a. whereas the governance system of the Unitary State of the Republic of Indonesia by virtue of the 1945 Constitution provides freedom to Regions to organize Regional Autonomy;
- b. whereas in the organization of Regional Autonomy, it is deemed necessary to emphasize more on the principles of democracy, community participation, equitable distribution and justice, as well as to take into account the Regions' potentials and diversity;
- c. whereas in dealing with the development of situation, both domestic and international, as well as global competition challenge, it is deemed necessary to organize the Regional Autonomy by granting broad, real and accountable authorities to regional governments proportionately, which is realized by arrangement, division, and utilization of national resources and balanced finance of the Central and Regional Government in accordance with the principles of democracy, community participation, equitable distribution and justice, as well as Regions' potentials and diversity, which are implemented in the context of the Unitary State of the Republic of Indonesia;
- d. whereas Law Number 5 Year 1974 regarding Principles of Regional Governance (State Gazette Year 1974 Number 38; Supplement to State Gazette Number 3037) is no longer suitable with the principles of the Regional Autonomy organization and the situation development, so that it must be amended;
- e. whereas Law Number 5 Year 1979 regarding Rural Governance Principles (State Gazette Year 1979 Number 56; Supplement to State Gazette Number 3153), which makes uniform the name, the form, the structure and the position of Rural governance, is no longer suitable with the spirit of the 1945 Constitution and the significance to acknowledge and to respect

the privileges of Regions, so that it must be amended;

- f. whereas accordingly, it is necessary to set forth the Law regarding Regional Governance to amend Law Number 5 Year 1974 regarding Principles of Regional Governance and Law Number 5 Year 1974 regarding Rural Governance;

In view of:

1. Article 1 paragraph (1), Article 5 paragraph (1), Article 18, and Article 20 paragraph (1) of the 1945 Constitution;
2. Stipulation of the People's Consultative Assembly of the Republic of Indonesia Number X/MPR/1998 regarding Principles of Development Reformation in the Context of Recovering and Normalizing the National Life as the Nation's Direction;
3. Stipulation of the People's Consultative Assembly of the Republic of Indonesia Number XI/MPR/1998 regarding State Administration that Free from Corruption, Collusion and Nepotism;
4. Stipulation of the People's Consultative Assembly of the Republic of Indonesia Number: XV/MPR/1998 regarding the Organization of Regional Autonomy, the Equitable Arrangement, Division and Utilization of National Resources, and Balanced Finance of the Central and Regional Government in the Context of the Unitary State of the Republic of Indonesia;
5. Law Number 4 Year 1999 regarding the Structures and Positions of the People's Consultative Assembly, the People's Representative Assembly and the Regional People's Representative Assembly (State

Gazette of the Republic of Indonesia Year 1999 Number 24, Supplement to the State Gazette of the Republic of Indonesia Number 3811);

With the approval of

THE PEOPLE'S REPRESENTATIVE ASSEMBLY OF

THE REPUBLIC OF INDONESIA

HAS DECIDED TO:

Stipulate :

LAW REGARDING REGIONAL GOVERNANCE.

CHAPTER I

GENERAL PROVISIONS

Article 1. In this Law, referred to as:

a. Central Government, hereinafter referred to as Government, shall be the apparatus of the Unitary State of the Republic of Indonesia consisting of a President and Ministers.

b. Regional Government shall be the Head of Regions along with other Autonomous Regions' apparatus as the Regional Executive Institution.

c. Regional People's Representative Assembly, hereinafter referred to as DPRD, shall be the Regional Legislative Institution.

d. Regional Governance shall be the organization of regional autonomy based on decentralization principle.

e. Decentralization shall be the delegation of the governance authorities by Government to

Autonomous Regions in the context of the Unitary State of the Republic of Indonesia;

f. Deconcentration shall be the delegation of authorities by Government to Governors as Government's representatives and/or central apparatus in Regions;

g. Assisting Duty shall be the assignment by the Government to Regions and Villages and by Regions to Villages to perform certain duties accompanied with financial, facilities and infrastructures as well as human resources supports with the obligation to report the implementation thereof and to take responsibility to the assigning parties;

h. Regional Autonomy shall be the authority of Autonomous Region to govern and administer the interests of the local people according to its own initiatives based on the people's aspirations in accordance with the prevailing laws and regulations.

i. Autonomous Regions, hereinafter referred to as Regions, shall be the legal community units having certain boundaries, authorized to govern and administer the interests of the local people according to their own initiatives based on the people's aspirations within the boundaries of the Unitary State of the Republic of Indonesia.

j. Administrative Regions shall be the Governors' working areas as the Government's representatives.

k. Vertical Institutions shall be the Ministries' and/or Non-Ministry Government Institutions' instruments in Regions.

l. Authorized officer shall be Government's officer at the Central level and/or Government's officer in Provincial Regions authorized to guide and supervise the organization of Regional Governance.

m. Districts shall be the working areas of the Heads of District as the apparatus of Regency and Municipality Regions.

n. Sub-districts shall be the working areas of the Heads of Sub-district as the apparatus of Municipality Regions under Sub-districts.

o. Villages or mentioned with other names, hereinafter referred to as Village, shall be the legal community units having the authority to govern and administer the local community based on origins and local customs and traditions acknowledged in the National Governance system and positioned under Regency Regions.

p. Suburban Areas shall be areas having agriculture as the main activity, including natural resources management, with area function structure as centers of suburban housing, government services, social services and economic activities.

q. Urban Areas shall be areas having main activities other than agriculture, with areal function structure as urban housing areas, center and distribution points of government services, social services and economic activities.

CHAPTER II

AREAL DIVISION

Article 2. (1) The territory of the Unitary State of the Republic of Indonesia shall be divided into autonomous Provincial Regions, Regency Regions and Municipal Regions.

(2) Provincial Regions shall also be positioned as Administrative Regions.

Article 3. The area of Provincial Regions, as intended in Article 2 paragraph (1), shall consist of inland area and marine area of twelve marine miles measured from the coast line toward the open sea and or island waters.

CHAPTER III

THE FORMATION AND STRUCTURE OF REGIONS

Article 4. (1) In the context of the implementation of the decentralization principle, Provincial Regions, Regency Regions and Municipal Regions shall be formed authorized to govern and administer the interests of the local people according to their own initiatives based on the people's aspirations.

(2) Regions as intended in paragraph (1) shall respectively be independent and shall not have hierarchical relationship to each other.

Article 5. (1) Regions shall be formed based on the considerations of the economic capacity, regional potentials, social-politics, the size of population, the area of the region concerned and other considerations which enable the organisation of Regional Autonomy.

(2) The formation, names, boundaries and capital cities of the regions as mentioned in paragraph (1) shall be stipulated with Law.

(3) The amendment of boundaries which does not cause any elimination of a region, the change of a region's name, the change of names of and the relocation of regional capital cities shall be stipulated with Government Regulations.

(4) Requirements for the formation of Regions as intended in paragraph (1) shall be stipulated with Government Regulation.

Article 6. (1) Regions incapable to organise regional autonomy may be eliminated and/or merged with other regions.

(2) Regions can be divided into more than one region.

(3) Criteria for the elimination, merger and division of Region as intended in paragraph (1) and paragraph (2) shall be stipulated with Government Regulations.

(4) Elimination, merger and division of regions as intended in paragraphs (1) and (2) shall be stipulated with Laws.

CHAPTER IV

REGIONAL AUTHORITIES

Article 7. (1) Regional Authorities shall cover the authorities in all fields of governance, except authorities in the fields of international policies, defence and security, judicature, monetary and fiscal, religion and authorities in other fields.

(2) Authorities in other fields as intended in paragraph (1) shall cover the policies on national planning and macro national development control, financial balance fund, state administration and state economic institutional systems, human resources development, natural resources utilization as well as strategic high technology, conservation and national standardization.

Article 8. (1) Governance authorities delegated to Regions in the context of decentralization must be accompanied with the delivery and transfer of financial support, facilities and infrastructures as well as human resources in accordance with the delegated authorities.

(2) Governance authorities delegated to Governors in the context of deconcentration must be accompanied with financial support in accordance with the delegated authorities.

Article 9. (1) The authorities of Provinces as Autonomous Regions shall include the authori-

ties in the field of inter-Regency and Municipality governance, as well as the authorities in other certain fields of governance.

(2) The authorities of Provinces as Autonomous Regions shall also include the authorities that are not or not yet able to be conducted by Regency Regions and Municipal Regions.

(3) The authorities of Provinces as Administrative Regions shall cover the authorities in the field of governance delegated to Governors as Government representatives.

Article 10. (1) Regions shall have the authority to manage national resources located in their area and shall be responsible to maintain the environment conservation in accordance with laws and regulations.

(2) Regional authority in marine area as intended in Article 3 shall cover the following matters:

- a. exploration, exploitation and management of marine wealth to the extent of the aforementioned marine area boundaries;
- b. administrative interests administration;
- c. spatial administration;
- d. law enforcement of regulations issued by Regions or the authority of which delegated by government; and
- e. assistance for the enforcement of state security and sovereignty.

(3) The authority of Regency Regions and Municipal Regions in marine area as intended in paragraph (2) shall be at the extent of one-third of marine area of Provincial Regions.

(4) Further regulation on the provision as intended in paragraph (2) shall be stipulated with Government Regulation.

Article 11. (1) The authorities of Regency Regions and Municipal Regions shall cover all governance authorities other than authorities excluded in Article 7 and set forth in Article 9.

(2) Governance field that must be performed by Regency Regions and Municipal Regions shall include public works, health, education and culture, agriculture, communication, industry and trade, capital investment, environment, land, co-operative and manpower affairs.

Article 12. Further regulation on the provisions as intended in Article 7 and Article 9 shall be stipulated with Government Regulation.

Article 13. (1) Government may assign Regions with certain duties in the context of assisting duties accompanied with financial support, facilities and infrastructure, as well as human resources with the obligation to report and account for the implementation thereof to the Government.

(2) Every assignment as intended in paragraph (1) shall be stipulated with laws.

CHAPTER V

THE FORM AND STRUCTURE OF REGIONAL GOVERNANCE

Article 14. (1) Regional People's Representative Assembly as the regional legislative institution and the Regional Government as the Regional Executive Institution shall be established in Regions.

(2) Regional Government shall consist of the Head of Region and other regional apparatus.

Part Two

Regional People's Representative Assembly

Article 15. The position, structure, duties, authorities, rights membership chairs and instruments of DPRD shall be regulated with a law.

Article 16. (1) DPRD as the people's representative institution in Regions shall serve as a vehicle for implementing democracy based on Pancasila.

(2) DPRD as Regional Legislative Board shall have equal position and shall become a partner of Regional Government.

Article 17. (1) DPRD membership and the amount of DPRD members shall be stipulated in accordance with laws and regulations.

(2) DPRD instruments shall consist of the chairs, commissions and committees.

(3) DPRD shall form factions which are not the instruments of DPRD.

(4) The implementation of the provisions as intended in paragraph (3) and paragraph (4) shall be regulated with the Code of Conduct of DPRD.

Article 18. (1) DPRD shall have the following duties and authorities:

- a. to elect Governor/Deputy Governor, Regent/Deputy Regent and Mayor/Deputy Mayor;
- b. to elect members of the People's Representative Assembly for Region Representatives;
- c. to propose for the appointment and dismissal of Governor/Deputy Governor, Regent/Deputy Regent, Mayor/Deputy Mayor;
- d. together with Governor, Regent or Mayor establish Regional Regulations;

e. together with Governor, Regent or Mayor stipulate the Regional Revenues and Expenditures Budget;

f. to conduct supervision over the following matters:

- 1) the implementation of Regional Regulations and other laws and regulations;
- 2) the implementation of the Decisions of the Governor, Regent, and Mayor;
- 3) the implementation of the Regional Revenue and Expenditure Budget;
- 4) Regional Government policies; and
- 5) the implementation of international co-operation in Region concerned.

g. to give opinions and considerations to Government on international agreement plans related to the interests of the Regions concerned and

h. to facilitate and follow up the aspirations of Regions and community.

(2) The implementation of duties and authorities as intended in paragraph (1) shall be regulated in the Code of Conducts of DPRD.

Article 19. (1) DPRD shall be entitled:

- a. to ask for the accountability of the Governor, Regent, and Mayor;
- b. to ask for information to the Regional Government;
- c. to conduct investigation;
- d. to make amendments on Regional Regulation Drafts;
- e. to express opinion;
- f. to submit Regional Regulation Drafts;

g. to stipulate Expenditure Budget of DPRD; and

h. to stipulate the code of Conduct of DPRD.

(2) The implementation of the rights as intended in paragraph (1) shall be regulated in the Code of Conduct of DPRD.

Article 20. (1) In exercising its rights, DPRD shall be entitled to ask for state officers, government officers, or members of community to give information on a matter that must be handled for the interests of the state, nation, government and development.

(2) State officers, government officers or members of community refusing the request as intended in paragraph (1) shall be charged with imprisonment for the maximum period of one year for conducting contempt of DPRD.

(3) The implementation of the rights as intended in paragraph (1) and paragraph (2) shall be regulated in the Code of Conduct of DPRD.

Article 21. (1) Members of DPRD shall have the following rights:

- a. to ask questions;
- b. protocol affairs; and
- c. finance/administration.

(2) The implementation of the right as intended in paragraph (1) shall be regulated in the Code of Conduct of DPRD.

Article 22. (1) DPRD shall be obligated to:

- a. to defend and maintain the unity of the Unitary State of the Republic of Indonesia;
- b. to apply the Tenets of Pancasila and the 1945 Constitution as well as to comply with all laws and regulations;

c. to develop democracy in the organization of Regional Governance;

d. to improve the people's welfare in Regions based on economic democracy; and

e. to take into account and to channel aspirations, to receive people's complains and reports, as well as to facilitate the follow up thereof.

Article 23. (1) DPRD shall hold meetings periodically not less than six times a year.

(2) In addition to the meetings as intended in paragraph (1), upon the request of not less than one-fifth of the members or upon the request of the Head of Region, the Chairperson of DPRD may summons for the members to hold a meeting by no later than one month following the receipt of such request.

(3) DPRD shall hold meetings upon the invitation of the Chairperson of DPRD.

(4) The implementation of the provisions as intended in paragraph (1), paragraph (2), and paragraph (3) shall be regulated in the Codes of Conduct of DPRD.

Article 24. The Codes of Conduct of DPRD shall be stipulated with a Decision of DPRD.

Article 25. The meetings of DPRD shall be open for public, except those stated as closed based on the Codes of Conduct of DPRD or upon the agreement among the chairs of DPRD.

Article 26. Closed meetings may adopt resolutions, except those regarding the following matters:

- a. the election of the Chairperson/Deputy Chairpersons of the Assembly;
- b. the election of the Head of Region/Deputy Head of Region;

- c. the election of the members of the Peoples Representative Assembly for Region Representatives;
- d. Regional Revenues and Expenditures Budget;
- e. the stipulation of taxes and retributions amendment and elimination;
- f. debts, loans and charges upon the Region;
- g. Regional Government-owned enterprises;
- h. eradication of a portion of or the entire receivable;
- i. the approval of peaceful settlement of civil cases; and
- j. spatial policies;

Article 27. A member of DPRD cannot be prosecuted before the Court of Law because of his opinions stated in the meetings of DPRD, both open and closed, conveyed orally or in writing, unless the person concerned conveys what has been agreed to be kept secret in close meetings or violate the provisions concerning the conveyance of state secrets set forth in the second book Chapter I of the Criminal Code.

Article 28. (1) Investigations upon the members of DPRD may be conducted upon the written approval of the Minister of Home Affairs for the members of Provincial DPRD, and Governor for Regency and Municipal DPRD, unless the person concerned is caught red handed conducting a criminal act.

(2) In the event that a member of DPRD is caught red handed conducting a criminal act, as intended in paragraph (1), it shall be informed in writing to the Minister of Home Affairs and/or Governor by no later than 2 (two) time 24 (twenty-four) hours.

Part Three

Secretariat of the Regional People's Representative Assembly

Article 29. (1) In performing its duties and authorities, DPRD shall be assisted by Secretariat of DPRD.

(2) The secretariat of DPRD shall be lead by a Secretary of DPRD appointed by the Head of Region from qualified Civil Servants upon the approval of the Chairs of DPRD.

(3) In performing his duties, the Secretary of DPRD shall be a subordinate of and be responsible to the Chairs of DPRD.

(4) The Secretary of DPRD may provide experts assigned to assist members of DPRD in performing their function.

(5) Financial Budget of the Secretariat of DPRD shall be stipulated with a Decision of DPRD and included in the Regional Revenues and Expenditures Budget.

Part Four

Head of Region

Article 30. Every regions shall be lead by a Head of Region as the head of the regional executive institution assisted by a Deputy Head of Region.

Article 31. (1) The Head of Provincial Region shall be called Governor, who due to his position shall also served as the Government representative.

(2) In performing his duties and authorities as the Head of Region, Governor shall be responsible to the Provincial DPRD.

(3) The procedure for the implementation of the responsibility as intended in paragraph (2) shall be stipulated the Code of Conduct of DPRD in accordance with the guidelines stipulated by Government.

(4) In his position as the Government representative, Governor be under subordination of and responsible to the President.

(5) The procedure for the implementation of the responsibility as intended in paragraph (4) shall be stipulated by Government.

Article 32. (1) The Head of Regency Region shall be called as Regent.

(2) The Head of Municipal Region shall be called as Mayor.

(3) In performing his duties and authorities as the Head of Region, Governor shall be responsible to the Regency/Municipal DPRD.

(4) The procedure for the implementation of the responsibility as intended in paragraph (3) shall be stipulated the Code of Conduct of DPRD in accordance with the guidelines stipulated by Government.

Article 33. Candidates for the Head of Region shall be Indonesian citizens meeting the following requirements:

- a. devout to the One Almighty God;
- b. loyal and obedient to the Unitary State of the Republic of Indonesia and legal Government;
- c. have never been involved in committing treason to the Unitary State of the Republic of Indonesia, which based on Pancasila and the 1945 Constitution, which stipulated with a court stipulation;

- d. having not lower than senior high school educational background and/or equal;
- e. not less than thirty years of age;
- f. physically and mentally healthy;
- g. not mentally disturbed;
- h. have never been imprisoned due to his criminal acts;
- i. whose franchise is not being revoked by virtue of a court decision;
- j. know the region and known by people in the region concerned;
- k. submit list of their personal wealth; and
- l. willing to be nominated as Head of Region;

Article 34. (1) The appointment of the Head of Region and Deputy Head of Region shall be conducted by DPRD through election concurrently.

(2) Candidates for the Head of Region and Deputy Head of Region shall be stipulated by DPRD through nomination and election stages.

(3) Election Committee shall be formed for the nomination and election of the Head of Region and Deputy Head of Region.

(4) The Chairperson and Vice Chairpersons of DPRD due to their position shall also be the Chairperson and Vice Chairpersons of the Election Committee and concurrently serve as the members thereof.

(5) The Secretary of DPRD due to his position shall be the Secretary of the Election Committee, but shall not be a member thereof.

Article 35. (1) The Election Committee as intended in Article 34 paragraph (3) shall have the following duties:

- a. to examine the identity documents of the candidates based on the requirements stipulated in Article 33;
- b. to conduct the technical activities for electing the candidates; and
- c. to be the party responsible for the election.

(2) Qualified candidate nominees for the Head of Region and Deputy Head of Region in accordance with the results of the examination conducted by the Election Committee as intended in paragraph (1) shall be proposed to DPRD to be stipulated as the candidates for the Head of Region and Deputy Head of Region.

Article 36. (1) Each faction shall conduct activities to select candidate nominees in accordance with the requirements set forth in Article 33.

(2) Each faction shall stipulate candidate nominees for the Head of region and Deputy Head of Region and submit the same to the chairs of DPRD in a Plenary Session.

(3) Two or more factions may jointly propose candidate nominees for the Head of Region and Deputy Head of Region as intended in paragraph (1).

Article 37. (1) In the Plenary session of DPRD, each faction or several factions shall give explanations on the candidate nominees.

(2) The chairs of DPRD shall invite the candidate nominees to present their vision, mission, and policy plans if they are elected as the Head of Region.

(3) The members of DPRD may ask questions to the candidate nominees.

(4) The chairs of DPRD and the chairs of the factions shall judge the capacity and personality of the candidate nominees and through deliberation or voting shall stipulate not less than 2

(two) candidates for the Head of Region and two couples of candidates for Deputy Head of Region, one couple of which shall be elected by DPRD in the election.

Article 38. (1) The names of the candidates for Governor and Deputy Governor stipulated by the Chairs of DPRD shall be consulted to the President.

(2) The names of candidates for Regents and Deputy Regents as well as candidates for Mayors and Deputy Mayors to be elected by DPRD shall be stipulated with a decision of DPRD.

Article 39. (1) The election of the Head of Region candidates and Deputy Head of Region candidates shall be conducted in a Plenary Session of DPRD attended by not less than two-thirds of the total members of DPRD.

(2) In the event that the number of the members of DPRD has not reach the quorum as intended in paragraph (1), the Chairs of Session shall postpone the meeting not more than one hour.

(3) In the event that the provision as intended in paragraph (2) has reached, the plenary session shall be postponed for another 1 (one) hour and then the election of the Head of Region candidates and Deputy Head of Region Candidates shall still be conducted.

Article 40. (1) The election of the Head of Region and Deputy Head of Region shall be conducted directly, freely, privately,

(2) honestly and fairly.

(3) Every members of DPRD shall vote for one couple of Head of Region and Deputy Head of Region candidates

(4) from the couples of candidates stipulated by the chairs of DPRD, as intended in Article 37 paragraph (4).

(5) The candidate for the Head of region and the candidate for the Deputy Head of Region obtaining the majority votes in the election as intended in paragraph (2) shall be stipulated as the Head of Region and the Deputy Head of Region by DPRD and legalized by the President.

Article 41 Service period of the Head of region and the Deputy Head of Region shall be 5 (five) years and may be re-elected for one more service period.

Article 42. (1) The Head of Region shall be installed by the President or other government officers appointed to act on behalf of the President.

(2) Before holding his position, the Head of Region shall pronounce oath/pledge.

(3) The wording of the oath/pledge as intended in paragraph (2) shall be as follows:

(4) „In the name of Allah (God), I swear/promise; that I will perform my duties as the Governor/Regent/Mayor as good, honest and fair as possible; that I will always be loyal in practising and defending Pancasila as the State foundation; and that I will uphold democracy and the 1945 Constitution as the state constitution as well as all laws and regulations applicable for Regions and the Unitary State of the Republic of Indonesia“.

(5) The procedures for the pronouncement of oath/Pledge and the instalment of the Head of Region shall be stipulated by Government.

Part Five

Obligations of the Head of Region

Article 42. The Head of Region shall have the following obligations:

- a. to preserve and maintain the integrity of the Unitary State of the Republic of Indonesia as the objective of the Independence Proclamation on August 17, 1945;
- b. to hold tight on Pancasila and the 1945 Constitution;
- c. to respect the people's sovereignty;
- d. to uphold all prevailing laws and regulations;
- e. to improve the people's prosperity level;
- f. to preserve and maintain order among the community;
- g. to submit Regional Regulation drafts and to stipulate them as Regional Regulation jointly with the Regional People's Representative Assembly.

Article 44. (1) The Head of region shall lead the organization of Regional Governance based on the policies stipulated jointly with DPRD.

(2) In performing his duties and authorities, the Head of Region shall be accountable to DPRD.

(3) The Head of Region shall be obligated to submit reports on the organization of Regional Governance to the President through the Minister of Home Affairs with carbon copy forwarded to the Governor for the Head of Regency and Municipal Regions, not less than once a year or if deemed necessary by the Head of Region or if requested by the President.

Article 45. (1) The Head of Region must present reports of accountability to DPRD at the end of his service period.

(2) The Had of Region must present reports of accountability to DPRD for certain matters upon the request of DPRD as intended in Article 44 paragraph (2).

Article 46. (1) The Head of Region whose reports of accountability as intended in Article 45, both accountability upon governance policies and financial accountability, are rejected, must complete and finish the aforementioned reports within 14 (fourteen) days as from the rejection.

(2) The Head of Region, upon having completed and finished his reports, shall re-submit the same to DPRD as intended in paragraph (1).

(3) DPRD may propose for the dismissal of the Head of Region whose reports of accountability are rejected by DPRD for the second time to the President.

(4) Procedures as intended in paragraph (3) shall be stipulated by Government.

Article 47. The Head of Region shall represent his Region inside and outside the Court of Justice, and may appoint legal proxies to represent him.

Part Six

Prohibitions for the Head of Region

Article 48. The Head of Region shall be prohibited:

- a. to participate in a company both belonging to a private party and State/Regional Government-owned, or in foundations in any form whatsoever;

- b. to make decisions which specifically giving advantages for him, the members of his family, his crony, certain groups, or his political companion which obviously jeopardising the public interests or discriminating other citizens and community group;
- c. to conduct other works giving advantages for him, both directly of indirectly, which related to the Region concerned;
- d. to receive money and/or goods or services from other parties which may be suspected to influence the decision or action to be taken by him; and
- e. to become an advocate or a legal proxy in a case before a court of law, except to act as intended in Article 46.

Part Seven

Dismissal of the Head of Region

Article 49. The Head of Region shall dismiss or be dismissed due to the following reasons:

- a. demise;
- b. resignation upon his own will;
- c. his service period has ended and a new officer has been installed;
- d. no longer meeting the requirements as intended in Article 33;
- e. breaking the oath/pledge as intended in Article 42 paragraph (3);
- f. violating the provisions as intended in article 48; and
- g. his reports are rejected as intended in Article 46 paragraph (3); or
- h. experiencing vast crisis of public trust due to a case involving his responsibility and

his explanation regarding the case is rejected by DPRD.

Article 50. (1) The dismissal of the Head of Region because of the reasons as intended in Article 49 shall be stipulated with a decision of DPRD and legalized by the President.

(2) The Decision of DPRD as intended in paragraph (1) must be supported and approved by not less than two-third of the total members of DPRD and the decision shall be made based on the approval of not less than two-third of the total members attending.

Article 51. The Head of Region shall be dismissed by the President without going through DPRD decision, if he is proven to have conducted a criminal act which will be sanctioned with five years imprisonment or more, or will be sanctioned with death penalty as regulated in the Criminal Code.

Article 52. (1) The Head of Region suspected to conduct coup d'etat and/or actions that can divide the Unitary State of the Republic of Indonesia shall be temporarily dismissed from his position by the President without requiring DPRD Decision.

(2) The Head of Region proven to have conducted coup d'etat and actions that can divide the Unitary State of the Republic of Indonesia stated with a court decision which has obtained legal effect shall be permanently dismissed from his position by the President, without any approval of DPRD.

(3) The Head of Region who after going through legal process is not proven to have conducted coup d'etat and actions that can divide the Unitary State of the Republic of Indonesia as intended in paragraph (1) shall be reinstalled and rehabilitated as the Head of Region.

Article 53. (1) DPRD shall notify the Head of Region in writing regarding the end of the service period of the person concerned six months before.

(2) Based on the notification as intended in paragraph (1), the Head of Region shall prepare his final report to DPRD and submit it by no later than four months after the notification.

(3) By no later than one month prior to the end of the service period of the Head of Region, DPRD shall start the process for electing the new Head of Region.

Article 54. Head of Region whose accountability rejected by DPRD as intended in Article 53 cannot be re-nominated as the Head of Region for the subsequent service period.

Part Eight

Investigation upon the Head of Region

Article 55. (1) Investigation upon the Head of Region may be conducted upon the written approval of the President.

(2) The following matters shall be excluded from the provision as intended in paragraph (1):

- a. caught red handed conducting criminal act which will be sanctioned with imprisonment of five years or more.
- b. accused to have conducted criminal act which will be sanctioned with death penalty;

(3) The investigation as intended in paragraph (1) and paragraph (2) shall be reported to the President by no later than 2 (two) times 24 hours after being conducted.

Part Nine

Deputy Head of Region

Article 56. (1) Every Regions shall have one Deputy Head of Region.

(2) Deputy Head of Region shall be installed by the President or other officer appointed, at the same time of the instalment of the Head of Region.

(3) Before holding his position, the Deputy Head of Region shall pronounce oath/pledge.

(4) The wording of the oath/pledge intended shall be as follows:

(5) „In the name of Allah (God), I swear/promise; that I will perform my duties as the Deputy Governor/Deputy Regent/Deputy Mayor as good, honest and fair as possible; that I will always be loyal in practising and defending Pancasila as the State foundation; and that I will uphold democracy and the 1945 Constitution as the state constitution as well as all laws and regulations applicable for Regions and the Unitary State of the Republic of Indonesia“.

(6) The provisions as intended in Article 33, Article 41, Article 43 except letter g, Article 47 up to Article 54 shall also applicable for the Deputy Head of Region.

Article 57. (1) Deputy Head of Region shall have the following duties:

- a. to assist the Head of Region in performing his duties;
- b. to co-ordinate the activities of Governance institutions in Region; and
- c. to conduct other duties given by the Head of Region.

(2) The Deputy Head of Region shall be accountable to the Head of Region;

(3) The Deputy Head of Region shall perform the duties and authorities of the Head of Region, in the event that the Head of Region is unable to attend.

Article 58. (1) In the event that the Head of Region is permanently unable to attend, the Deputy Head of Region shall take the position of the Head of Region until the end of his term of service.

(2) In the event that the Deputy Head of Region is permanently unable to attend, his position shall be left vacant.

(3) In the event that the Head of Region and the Deputy Head of region are permanently unable to attend, the Secretary of Region shall perform the duties of the Head of Region temporarily.

(4) In the event that the Head of Region and the Deputy Head of region are permanently unable to attend, DPRD shall organize election for the Head of Region and/or the Deputy Head of Region by no later than three months.

Part Ten

Financial Position of the Head of Region

and the Deputy Head of Region

Article 59. Financial position of the Head of Region and the Deputy Head of Region shall be stipulated with Government Regulation.

Part Eleven

Regional Apparatus

Article 60. Regional Apparatus shall comprise of the Regional Secretariat, Regional Service

Office, and other technical regional institutions, in accordance with the Regional requirement.

Article 61. (1) The Regional Secretariat shall be lead by Secretary of Region.

(2) The Secretary of Provincial Region shall be appointed by Governor upon the approval of the chairs of DPRD from qualified Civil Servants.

(3) The Secretary of Provincial Region, due to his position, shall be the Secretary of Administrative Region.

(4) The Secretary of Regency Region or Secretary of Municipal Region shall be appointed by the Regent or Mayor upon the approval of the chairs of DPRD from qualified Civil servants.

(5) The Secretary of Region shall be obligated to assist the Head of Region in preparing policies and in developing working relationship with service offices, technical institutions and other executive units.

(6) The Secretary of Region shall be accountable to the Head of Region.

(7) In the event that the Secretary of Region is unable to perform his duties, the duties of the Secretary of Region shall be performed by the officer appointed by the Head of Region.

Article 62. (1) Regional Service Office shall be the Regional Governance executing element.

(2) Regional Service Office shall be lead by a Service Office Head appointed by the Secretary of Region from qualified Civil Servants.

(3) The Head of Regional Service Office shall be accountable to the Head of region through the Secretary of Region.

Article 63. The organization of authorities delegated by Government to Governor as Government's Representative in the region in the context of deconcentration as intended in Article paragraph (3) shall be conducted by Provincial Service Offices.

Article 64. (1) The organization of the fields of Governance which are under the Government's authorities as intended in Article 7 shall be conducted by vertical institutions.

(2) The form, organization structure, formation and administration of the organization of the governance fields as intended in paragraph (1) shall be further regulated with Presidential Decree.

Article 65. Technical institutions may be established in Region in accordance with the Region requirements.

Article 66. (1) Districts shall be the instruments of Regency/Municipal Regions lead by Heads of District.

(2) The Head of a District shall be called Camat.

(3) Camat shall be appointed by Regent/Mayor upon the suggestion of the Secretary of Regency/Municipal Region from qualified Civil Servants.

(4) Camat shall receive delegation of a portion governance authorities from Regent/Mayor.

(5) Camat shall be accountable to the Regent or Mayor.

(6) The formation of a district shall be stipulated with a Regional Regulation.

Article 67. (1) Sub-districts shall be the instrument of Districts lead by Heads of Sub-district.

(2) The Head of a Sub-district shall be called Lurah.

(3) Lurah shall be appointed from qualified Civil servants by Mayor/Regent upon the suggestion of Camat..

(4) Lurah shall be responsible to Camat.

(5) The formation of a Sub-district shall be stipulated with a Regional Regulation.

Article 68. (1) The organizational structure of Regional apparatus shall be stipulated with Regional Regulations in accordance with the guidelines stipulated by the Government.

(2) Formation and requirements for Regional apparatus positions shall be stipulated with Decision of the Head of Region in accordance with the guidelines stipulated by Government.

CHAPTER VI

REGIONAL REGULATION AND DECISION OF THE HEAD OF REGION

Article 69. The Head of Region shall stipulate Regional Regulations upon the approval of DPRD in the context of the organization of Regional Autonomy and further elucidation of higher laws and regulations.

Article 70. Regional Regulation shall not be allowed to contain regulations which contradictory to the public interest, other Regional Regulations and higher regulations.

Article 71. (1) Regional Regulations may contain provisions concerning charging law enforcing fines, both in full and a portion thereof to violators.

(2) Regional Regulations may contain criminal imprisonment threat for not more than six months or fines for not more than Rp.

5,000,000.00 (five million rupiah), with or without confiscating certain goods for the Regions, insofar as not regulated in the prevailing laws and regulations.

Article 72. (1) The Head of Region may stipulate decisions of the Head of Region in order to implement Regional Regulations or other laws and regulations.

(2) The decisions as intended in paragraph (1) shall not be contradictory to the public interest, Regional Regulations and higher regulations.

Article 73. (1) Regional Regulations and Decisions of the Head of Region regarding general regulations shall be announced in the Regional Gazette.

(2) Provisions regarding the announcement in the Regional Gazette as intended in paragraph (1) shall have binding legal effect after being announced.

Article 74. (1) Investigations and prosecutions upon violations of the provisions of Regional Regulations shall be conducted by investigation officers and prosecutors in accordance with laws and regulations.

(2) With Regional Regulation, other officers assigned to conduct investigation upon the violations of Regional Regulations may be appointed.

CHAPTER VII

REGIONAL CIVIL SERVICE

Article 75. Norms, standard and procedures regarding appointment, transfer, dismissal, stipulation of pension, salary, allowance, welfare, rights and obligations, as well as legal position of Civil Servants in Region and Regional Civil Servants shall be stipulated with laws.

Article 76. Regions shall have the authority to conduct appointment, transfer, dismissal, stipulation of pension, salary, allowance and employee welfare as well as education and training in accordance with the Regions' requirements and capacity stipulated with Regional Regulation based on laws and regulations.

Article 77. Government of Provincial Region shall supervise the implementation of employment administration and employee career in its region in accordance with laws and regulations.

CHAPTER VIII

REGIONAL FINANCE

Article 78. (1) The organization of the duties of the Regional Government and DPRD shall be financed from and upon the expense of the Regional Revenues and Expenditure Budget.

(2) The organization of the duties of the Government in Regions shall be financed from and upon the expense of the State Revenues and Expenditures Budget.

Article 79. The sources of the Regions' revenues shall consist of the following:

- a. Original Regional Revenues, namely:
 - 1) Regional taxes income;
 - 2) Regional retributions income;
 - 3) Regional government-owned enterprises' income; and retained income from Regional wealth management;
 - 4) other legal original regional revenues;
- b. Balancing Funds.
- c. Regional Loans and

- d. Other legal regional revenues.

Article 80. (1) Balancing Funds as intended in Article 79 shall comprise from the following:

- a. Regional income share taken from Land and Building Tax, Land and Building Title Acquisition Levy, and incomes from natural resources;
- b. general allocation fund; and
- c. special allocation fund.

(2) Regional income share from Land and Building Taxes for rural, urban and plantation sectors as well as Land and Building Title Acquisition Levy, as intended in paragraph (1) letter a, shall be directly received by the earning Regions.

(3) Regional income share from Land and Building Taxes for mining and forestry sectors and incomes from natural resources, as intended in paragraph (1) letter a, shall be received by the earning Regions and other Regions for equitable distribution in accordance with laws and regulations.

(4) Further provisions as intended in paragraph (1), paragraph (2) and paragraph (3) shall be stipulated in the Laws.

Article 81. (1) Regional Governments may obtain domestic and/or international loan for funding their Governance activities with the approval of DPRD.

(2) Domestic loans shall be notified to Government and shall be conducted in accordance with the guidelines stipulated by Government

(3) International loans as intended in paragraph (1) must be approved by Government, in accordance with the prevailing laws and regulations.

Article 82. (1) Regional taxes and retributions shall be regulated with Laws.

(2) The stipulation of tariff and the procedures for Regional taxes and retributions collection shall be stipulated with Regional Regulation in accordance with laws and regulations.

Article 83. (1) In order to promote the Regional empowerment, the Government shall provide certain fiscal and non-fiscal incentives.

(2) The provisions as intended in paragraph (1) shall be stipulated with Government Regulation.

Article 84. Regions may own Regional government-owned enterprises in accordance with the prevailing laws and regulations, the establishment of which shall be regulated with Regional Regulation.

Article 85. (1) Assets belonging to the Regions used for serving public interests cannot be encumbered, charged with lien and/or assigned.

(2) The Head of Region with the approval of DPRD may stipulate Decisions regarding the following matters:

- a. eradication of a portion or the entire Regional charges;
- b. approval for peaceful settlement of civil disputes;
- c. other legal actions regarding the Region's assets and properties.

Article 86. (1) The Regional Revenues and Expenditures Budget shall be stipulated with Regional Regulation by no later than one month after the stipulation of the State Revenues and Expenditures Budget.

(2) Amendment of Regional Revenues and Expenditures Budget shall be stipulated with

Regional Regulation by no later than three months prior to the end of the fiscal year.

(3) The calculation of the Regional Revenues and Expenditures Budget shall be stipulated with Regional Regulation by no later than three months after the end the fiscal year concerned.

(4) Guidelines for the preparation, amendment and calculation of the Regional Revenues and Expenditures Budget shall be stipulated with Government Regulation.

(5) Regional Revenues and Expenditures Budget stipulated with Regional Regulation shall be submitted to Governor for Regency/Municipal Government and to the President through the Minister of Home Affairs for Provincial Government for acknowledgement.

(6) Guidelines for the administration, accountability and supervision over Regional finance as well as procedures for the preparation of Regional Revenues and Expenditures Budget, the implementation of Regional financial administration and the preparation of Regional Revenues and Expenditures Budget calculation shall be stipulated with laws and regulations.

CHAPTER IX

CO-OPERATION AND SETTLEMENT OF DISPUTES

Article 89. (1) Several Regions may conduct inter-Region co-operation regulated with a joint decision of the Heads of Region.

(2) Regions may establish Inter-Region co-operation agency.

(3) Regions may conduct co-operation with other agencies which regulated with a joint decision.

(4) The joint decision or the co-operation agency as intended in paragraph (1), paragraph (2) and paragraph (3) of this article burdening the people and Regions must obtain prior approval from the respective DPRD.

Article 88. (1) Regions may conduct mutual cooperations with international institutions/agencies which regulated with joint decision, except for those related to the Government's authorities as intended in Article 7.

(2) Procedures for the cooperations as intended in paragraph (1) shall be stipulated by Government.

Article 89. (1) Disputes between Regions shall be settled by the Government through deliberation.

(2) In the event that the settlement of Inter-Region disputes as intended in paragraph (1) cannot be accepted by one of the parties, the party concerned may seek settlement to the Supreme Court.

CHAPTER X

URBAN AREAS

Article 90. In addition to Urban Areas having the status of Municipal Regions, it is necessary to stipulate Urban Areas which consists of the following:

a. Urban Areas which are parts of Regency Region;

b. New Urban Areas which resulting from development changing Rural Areas into Urban Areas; and

c. Urban Areas which are parts of two or more neighbouring Regions as one social, economic and urban physical unit.

Article 91. (1) Municipal Regional Government and/or Regency Regional Government which regions directly bordered may establish a joint agency for managing urban areas.

(2) Development Management Agency may be established in a rural area which is planned and developed into an urban area in Regency Regions.

(3) Provisions as intended in paragraph (1) and paragraph (2) and other matters concerning the management of urban areas shall be stipulated with Regional Regulations in accordance with the guidelines stipulated in the Government Regulation.

Article 92. (1) Regional Government must involve community and private parties in the organization of Urban Area development.

(2) The involvement of community as intended in paragraph (1) shall be a community empowerment effort in developing urban areas.

(3) Provisions concerning Urban Areas shall be stipulated with laws and regulations.

CHAPTER XI

VILLAGE

Part One

Formation, Eradication and/or Amalgamation of Villages

Article 93. (1) Villages may be formed, eradicated and amalgamated by taking into account

the initiative of the people with the approval of Regency Government and DPRD.

(2) The formation, eradication and amalgamation of villages as intended in paragraph (1) shall be stipulated with Regional Regulation.

Article 94. Rural Government and Rural Representative Board shall be established in Villages which shall serve as the Rural Governance.

Part Two

Rural Government

Article 95. (1) Rural Government shall consist of the Head of Village or may be called with other names and village apparatus.

(2) The Head of Village shall be directly elected by the citizens of the Village concerned from qualified candidates.

(3) The Head of Village candidate elected by obtaining majority vote support as intended in paragraph (2) shall be stipulated by the Rural Representative Assembly and legalized by the Regent.

Article 96. Term of service of the Head of Village shall not more than ten years or two terms of service as from the date of stipulation.

Article 97. Persons that can be appointed as the Head of Village shall be Indonesian citizens living in the Village concerned with the following requirements:

- a. devout to the One Almighty God;
- b. loyal and obedient to Pancasila and the 1945 Constitution;
- c. have not directly or indirectly involved in conducting treason to Pancasila and the 1945 Constitution, G30S/PKI and/or other banned organizations;

d. having not less than Junior High School educational background and/or having equal knowledge;

e. not less than 25 years of age;

f. physically and mentally healthy;

g. are not mentally disturbed;

h. having proper conduct, honest and fair;

i. have never been imprisoned due to his criminal act;

j. whose franchise is not revoked by virtue of a court decision having permanent legal effect;

k. have good knowledge of his region and known by people in local Village;

l. willing to be nominated as the Head of Village; and

m. meeting other requirements in accordance with the local custom set forth in Regional Regulation.

Article 98. (1) The Head of Village shall be installed by the Regent or other officer appointed.

(2) Before holding his position, the Head of Village shall pronounce oath/pledge.

(3) The wording of the oath/pledge intended shall be as follows:

(4) „In the name of Allah (God), I swear/promise; that I will perform my duties as the Head of Village as good, honest and fair as possible; that I will always be loyal in practising and defending Pancasila as the State foundation; and that I will uphold democracy and the 1945 Constitution as the state constitution as well as all laws and regulations applicable for Villages, Regions and the Unitary State of the Republic of Indonesia“.

Article 99. Village authorities shall include the following matters:

- a. authorities already exist based on the Village original privilege;
- b. authorities have not yet implemented by Region and Government based on the prevailing laws and regulations; and
- c. Assigning Duties assigned by Government, Provincial Government and/or Regency Government.

Article 100. Assisting Duties assigned by Government, Provincial Government and/or Regency Region to Village shall be accompanied with financial support, facilities and infrastructures as well as human resources.

Article 101. The duties and obligations of the Head of Village shall be as follows:

- a. to lead the organization of Rural Governance;
- b. to develop the Village community's life;
- c. to develop Village economy;
- d. to maintain peace and order among the Village people;
- e. to resolve disputes peacefully among people in Village; and
- f. to represent his village inside and outside the court of law and may appoint his legal proxy.

Article 102. In performing the duties and obligations as intended in Article 101, the Head of Village shall be :

- a. responsible to the people through the Rural Representative Board; and
- b. to present reports concerning the implementation of his duties to the Regent.

Article 103. (1) The Head of Village shall terminate due to the following reasons:

- a. demise;
- b. resignation upon his own will;
- c. no longer meeting the requirements and/or violate his oath/pledge;
- d. the end of his service period and a new Head of Village has been appointed;
- e. conducting actions contradictory to the provisions of the prevailing laws and regulations and/or norms living and growing among the Village community.

(2) The dismissal of the Head of Village as intended in paragraph (1) shall be conducted by the Regent upon the suggestion of the Rural Representative Board.

Part Three

Rural Representative Board

Article 104. Rural Representative Board or may be called with other names shall have the function to protect the customs and traditions, to make Village Regulations, to receive and channel community aspirations, as well as to conduct supervision over the organization of Village Governance.

Article 105. (1) Members of the Rural Representative Board shall be elected from and by qualified citizens of the Village.

(2) The chairs of the Rural Representative Board shall be elected from and by the members.

(3) The Rural Representative Board together with the Head of Village shall stipulate Village Regulations.

(4) The implementation of Village Regulations shall be stipulated with Decision of the Head of Village.

Part Four
Other Institutions

Article 106. Other institutions may be established in Village in accordance with Village requirement and shall be stipulated with Village Regulations.

Part Five
Rural Finance

Article 107. (1) Village Revenues shall consist of the following:

- a. Original Village Revenues, including:
 - 1) Village business profits;
 - 2) Village Assets;
 - 3) people's donation and participation;
 - 4) mutual co-operation; and
 - 5) other legal Village original revenues;
- b. assistance from Regency Government, including:
 - 1) a portion from Regional taxes and retribution; and
 - 2) a portion from the funds of financial balance of the Central and the Regions received by Regency Regional Government.
- c. assistance from Government and Provincial Government;
- d. donations from third parties; and
- e. Village loans.

(2) The sources of village revenues as intended in paragraph (1) shall be managed through the Village Revenues and Expenditures Budget.

(3) The Head of Village jointly with the Rural Representative Board shall stipulate the Village Revenues and Expenditures Budget annually with Village Regulation.

(4) Guidelines for the preparation of Village Revenues and Expenditures Budget shall be stipulated by the Regent.

(5) Procedures and collection of Village revenues and expenditures objects shall be stipulated jointly by the Head of Village and the Rural Representative Board.

Article 108. Villages may establish their own business entities in accordance with the prevailing laws and regulations.

Part Six
Inter-Villages Co-operation

Article 109. (1) Several villages may conduct co-operation for the interest of the villages which regulated with Joint Decision and shall be notified to the Head of District.

(2) Villages may establish co-operation agencies for the implementation of the co-operation as intended in paragraph (1).

Article 110. Regency Government and/or third parties planning the development of Village area into housing, industrial and service areas must involve Rural Government and Rural Representative Board in the planning, implementation and supervision thereof.

Article 111. (1) Further provisions concerning Village shall be stipulated in Regency Regional Regulation in accordance with general guideli-

nes stipulated by Government by virtue of this law.

(2) Regional Regulation as intended in paragraph (1) must acknowledge and respect the Village rights, origin as well as customs and traditions.

CHAPTER XII

GUIDANCE AND SUPERVISION

Article 112. (1) In the context of guidance, Government shall facilitate the organization of Regional Autonomy.

(2) Guidelines concerning guidance and supervision over the organization of Regional Autonomy shall be stipulated with Government Regulation.

Article 113. In the context of supervision, Regional Regulations and Decisions of the Head of Region shall be submitted to Government by no later than fifteen days after the stipulation thereof.

Article 114. (1) Government may cancel Regional Regulations and Decisions of the Head of Region contradictory to public interests or higher regulations and/or other regulations.

(2) Decision regarding the cancellation of Regional Regulation and Decision of the Head of Region as intended in paragraph (1) shall be notified to the Region concerned by stating the reasons thereof.

(3) By no later than one week as from the decision of the cancellation of Regional Regulation and Decision of the Head of Region as intended in paragraph (2), the implementation of the aforementioned Regional Regulation and Decision of the Head of Region shall be cancelled.

(4) Region that cannot accept the decision concerning the cancellation of Regional Regulation and Decision of the Head of Region as intended in paragraph (2) may submit objection to the Supreme Court after submitting the same to Government.

CHAPTER XIII

REGIONAL AUTONOMY ADVISORY BOARD

Article 115. (1) The Regional Autonomy Advisory Board shall have the duty to provide considerations to the President regarding the following matters:

- a. the formation, eradication, amalgamation and extension of Regions
- b. financial balance of the central and Regional government; and
- c. the capacity of a Regency Region and Municipal Region to perform certain authorities as intended in Article 11.

(2) The Regional Autonomy Advisory Board shall consist of the Minister of Home Affairs, Minister of State Secretary, other ministers in accordance with requirements, representatives of the Regional Government Association, and Region representatives appointed by DPRD.

(3) The Minister of Home Affairs and the Minister of Finance, due to their positions, shall be the Chairperson and the Vice Chairperson of the Regional Autonomy Advisory Board.

(4) The Regional Autonomy Advisory Board shall hold meetings not less than once every six months.

(5) The Regional Autonomy Advisory Board shall be responsible to the President.

(6) The Regional Autonomy Advisory Board shall be stipulated with Presidential Decree.

Article 116. In performing its duties, the Regional Autonomy Advisory Board shall be assisted by the Head of Secretariat supervising the Regional Autonomy Section and Central and the Regional Financial Balance Section.

CHAPTER XIV

OTHER PROVISIONS

Article 117. The Capital City of the Republic of Indonesia, Jakarta, due to its position, shall be regulated with separated Law

Article 118. (1) East Timor Level I Region Province may be granted with special autonomy in the context of the Unitary State of the Republic of Indonesia, unless stipulated otherwise by laws and regulations.

(2) Provisions concerning the organization of the special autonomy as intended in paragraph (1) shall be stipulated with a Law.

Article 119. (1) The authorities of Regency Region and Municipal Region, as intended in Article 11, shall also be applicable in authority regions located within Autonomous Region, covering authority agency, harbour area, airfield area, housing area, industrial area, plantation area, mining area, forestry area, tourist area, highway area, and other similar areas.

(2) Further provisions as intended in paragraph (1) shall be stipulated with Government Regulation.

Article 120. (1) In order to organize public peace and order as well as to uphold Regional Regulations, Civil Service Police Units shall be formed as Regional Government apparatus.

(2) The organizational structure, formation, position, authorities, rights, duties and obligations of Civil Service Police shall be stipulated with Regional Regulation, in accordance with the provisions stipulated by Government.

Article 121. The names Level I Region Province, Level II Region Regency and Level II Region Municipality, as intended in Law Number 5 Year 1974, shall be changed to Province, Regency and Municipality.

Article 122. The speciality of Aceh Special Region Province and Yogyakarta Special Region Province as intended in Law Number 5 Year 1974 shall remain the same with the provision that the governance organization of the Special Province of Aceh and the Special Province of Yogyakarta shall be based on this law.

Article 123. The organization of Regional authorities, both initial authorities based on the formation of the Region and additional authorities by virtue of Government Regulations and/or by virtue of other laws and regulations, shall be adjusted to Article 9, Article 10, and Article 11 hereof.

CHAPTER XV

TRANSITIONAL PROVISIONS

Article 124. At the time this law becomes effective, the names, the boundaries and capital cities of Level I Region Provinces, Special Regions, and Level II Region Regencies, Level II Region Municipalities, as intended in the laws and regulations, shall remain the same.

Article 125. (1) Batam Municipality, Paniai Regency, Puncak Jaya Regency, Mimika Regency, Simeulue Regency and all Administrative Cities may be upgraded into Autonomous

Regions with due observance of Article 5 hereof.

(2) By no later than two years after the stipulation of this law, the status of the Municipalities, Regencies and Administrative Cities as intended in paragraph (1) must have been changed into Regencies/Municipalities if they meet the provisions stipulated in Article 5 hereof.

(3) The Municipalities, Regencies and Administrative Cities as intended in paragraph (1) may be eradicated if they do not meet the provisions for upgrading their status into Autonomous Regions.

Article 126. (1) Districts, Sub-districts and Villages existing at the time of the validation of this law shall remain as Districts, Subdistricts and Villages or may be called with other names, as intended in Article 1 letter m, letter n, and letter o hereof, unless stipulated otherwise by laws and regulations.

(2) Villages existing in Municipalities, Administrative Municipalities and Administrative Cities by virtue of Law Number 5 Year 1974 at the time this law becomes effective, shall be stipulated as Sub-districts, as intended in Article 1 letter n hereof.

Article 127. Insofar as the implementing regulations of this law have not been stipulated, all instructions, directions or guidelines existing or made by Government and Regional Government if not contradictory hereto shall remain applicable.

Article 128. The Governor Head of Level I Region, the Deputy Governor Head of Level I Region, the Regent/Mayor Head of Level II Region, the Deputy Regent/Mayor Head of Level II Region, the Administrative Regent/Mayor, Mayor, Camat, Lurah and the Head

of Village along with the apparatus thereof, as intended in Law Number 5 Year 1974 and Law Number 5 Year 1979 existing at the time this Law becomes effective, shall remain conducting their duties and authorities based on this Law.

Article 129. (1) As this Law becomes effective, the Institution of Governor Assistant, Regent Assistant, Mayor Assistant and the Regional Advisory Agency as intended in Law Number 5 Year 1974, shall be eliminated.

(2) Vertical institutions in Region other than those handling the field of international, defence and security, judicature, monetary and fiscal, as well as religious affairs as intended in Article 7 shall become Regional apparatus.

(3) The assets of all vertical institutions becoming Regional apparatus as intended in paragraph (2) shall be transferred to Region.

Article 130. (1) In the event that the term of office of Deputy Head of Region is ended sooner than the term of office of the Head of Region, the position of the Deputy Head of Region shall not be filled in.

(2) In the event that the term of office of the Deputy Head of Region is ended later than the term of office of the Head of Region, the term of office of the Deputy Head of Region shall be adjusted to the term of office of the Head of Region.

CHAPTER XVI

CLOSING PROVISIONS

Article 131. At the time this Law becomes effective, the following Laws shall be declared no longer applicable:

- a. Law Number 5 Year 1974 regarding Principles of Regional Governance (State Ga-

zette of the Republic of Indonesia Number 38 Year 1974; supplement to the State Gazette of the Republic of Indonesia Number 3037);

- b. Law Number 5 Year 1979 regarding Rural Governance (State Gazette of the Republic of Indonesia Number 56 Year 1979; supplement to the state Gazette of the republic of Indonesia Number 3153);

Article 132. (1) Implementing provisions as the follow up of this law shall have been completed by no later than one year as from the stipulation hereof.

(2) This law shall be implemented effectively by no later than two years as from the stipulation hereof.

Article 133. Provisions of laws and regulations contradictory and/or not suitable hereto shall be adjusted.

Article 134. This law shall come into effect as from the date of its stipulation.

For public cognizance, this Law shall be promulgated in the State Gazette of the Republic of Indonesia. Stipulated in Jakarta

THE PEOPLE’S REPRESENTATIVE ASSEMBLY OF

THE REPUBLIC OF INDONESIA

ELUCIDATION

ON

DRAFT LAW OF THE REPUBLIC OF INDONESIA

NUMBER 22 YEAR 1999

REGARDING

REGIONAL GOVERNANCE

I. GENERAL

1. Basic Principles

- a. The State of the Republic of Indonesia as a Unitary State practices the decentralisation principle in the government organisation by giving the opportunity and freedom to Regions to organise Regional Autonomy. Therefore, Article 18 of the 1945 Constitution, among other things, states that the division of a region into large and small Regions, with the form and structure of their Government stipulated by Law. In the elucidation of the aforementioned article, it is stated among other things that „because Indonesia is an „eenheidstaat“, therefore Indonesia shall not have a Region within itself which also is a „staat“ in nature. Indonesia’s Territory shall be divided into Provincial Regions, and the Provincial Regions shall be further divided into smaller Regions. Such regions shall be Autonomous (streek en locale rechtsgemeenschap) or merely in administrative aspect only, all of which shall be in accordance with the regulations stipulated by Law“. In Autonomous Regions, there shall be Regional Representative Assemblies. Therefore, the governance shall be based on deliberation.

- b. Therefore, the 1945 Constitution is a solid foundation for organising autonomy by granting broad, real and accountable authority as set forth in the Stipulation of the People’s Consultative Assembly (TAP MPR) No. XV/MPR/1998 regarding the Organization of Regional Autonomy; Equitable Arrangement, Distribution, and Utilization of National Resources; and Fi-

nancial Balance of Central and Regional Government in the Context of the Unitary State of the Republic of Indonesia.

- c. This Law shall be referred to as „ Law Regarding Regional Governance“, since this Law basically regulates the organization of Regional Governance which more emphasizing on the principle of decentralization.
- d. In accordance with the aforementioned Stipulation of the People’s Consultative Assembly of the Republic of Indonesia Number XV/MPR/1998, the organization of Regional Autonomy shall be implemented by proportionately granting broad, real and accountable authorities to Regions realized by equitable arrangement, distribution and utilization of national resources and financial balance of Central and Regional government. In addition to that, the organization of Regional Autonomy shall also be implemented with the principles of democracy, community participation, equitable distribution, and justice, as well as by taking into account the potentials and diversity of Regions.
- e. The basic matters in this Law is promoting the empowerment of the people, encouraging initiative and creativity, promoting the people’s active participation, and improving the role and functions of the Regional People’s Representative Assembly. Therefore, this Law places the Regional Autonomy wholly on Regency Regions and Municipality Regions, which in Law No. 5 year 1974 are placed as the Level-II Regency Regions and the Level-II Municipal Regions. The aforementioned Regency Regions and Municipality Regions are considered as Autonomous Regions having
- f. The Level-I Provincial Regions according to Law No. 5 year 1974, in this Law are changed to Provincial Regions having the status of Autonomous Regions as well as Administrative Regions, conducting the authorities of the Central Government delegated to Governors. Provincial Regions are not the superior regions to Regency and Municipal Regions. Therefore, Provincial Autonomous Regions and Regency Regions Municipality Regions shall not have hierarchical relationships.
- g. The placement of Provinces as Autonomous Regions and concurrently as Administrative Regions is conducted with the following considerations:
 - 1.) to maintain harmonious relationship between Central and Regional Government in the context of the Unitary State of the Republic of Indonesia;
 - 2.) to organize Regional Autonomy having the nature of inter Regency Region and Municipal Region, as well as to implement the authorities of Regional Autonomy which have not been implemented by Regency Region and Municipality Region; and
 - 3.) to implement certain governance duties delegated in the context of the implementation of deconcentration principle.

By considering the experiences in organizing Regional Autonomy in the past which practised the principle of real and accountable autonomy

by emphasizing on autonomy more as obligations than rights, in granting Autonomy to Regency and Municipal Regions under this Law shall be based on the principle of decentralization in the form of broad, real and accountable autonomy. Broad autonomy authorities shall be the freedom of Region to organize governance covering authorities in all fields of governance, except authorities in the field international policies, defence and security, judicature, monetary and fiscal, religion as well authorities in other fields which will be stipulated with Government Regulation.

Moreover, autonomous freedom also covers complete authority in the organization thereof starting from planning, implementing, supervising, controlling and evaluating. Referred to as real autonomy shall be the freedom of Regions in organizing governance authorities in certain fields which really exist and required as well as growing, living and developing in Regions. Referred to as accountable autonomy shall be the realization of responsibility as the consequence of the granting of rights and authorities to Region in the form of duties and obligations that must be performed by Region in achieving the purpose of the granting of autonomy, in the form of improving services and public welfare, developing the life of democracy, justice and equitable distribution as well as maintaining harmonious relationship between Central and Regional Government and inter-Regions in order to preserve the unity of the Unitary State of the Republic of Indonesia.

Autonomy for Provincial Regions shall be granted with limitation covering cross Regency and Municipality authorities and authorities which

are not or have not been implemented by Regency Region and Municipality Region, as well as authorities in other certain fields of governance. Based on the above mentioned thoughts, the principles of granting Regional Autonomy used as the guidelines in this Law shall be as follows:

- (1) The organization of Regional Autonomy shall be conducted by taking into account the aspects of democracy, justice as well as Regional potentials and diversity.
- (2) The implementation of Regional Autonomy shall be based on broad, real and accountable autonomy.
- (3) The implementation of broad and complete Regional Autonomy shall be placed in the Regencies and Municipalities, whereas Provincial Regional Autonomy shall be limited Autonomy.
- (4) The implementation of Regional Autonomy must be in accordance with the state constitution, so that the harmonious relationship between the Central Government and the Regions shall be ensured;
- (5) The implementation of Regional Autonomy must improve the independence of the Autonomous Regions, therefore there shall be no more Administrative Regions in the Regency and Municipal Regions. The provisions on Autonomous Region shall also applicable in special regions under the guidance of the Government or other parties such as Authority Agency, harbour, housing area, industrial area, plantation area, mining area, forestry area, new urban areas, tourism area.

- (6) The implementation of Regional Autonomy must be able to improve the role and function of the regional legislative assemblies, either as legislation function, supervising function or budgeting function over the organization of Regional Governance.
 - (7) The implementation of the principle of deconcentration shall placed in its position as Administrative Region for conducting certain governance authorities delegated to Governor as Government representative.
 - (8) The implementation of the principle of assisting duties shall be allowed not only from Government to Regions, but also from Government and Regions to Village accompanied with the financial support, facilities and infrastructure as well as human resources with the obligation to report the implementation thereof and take responsibility to the parties assigning the same.
- c. The division of Region other than Provincial Region shall be divided completely into Autonomous Regions. Therefore Administrative Regions located within Regency of Municipal Regions can be upgraded into Autonomous Regions or eliminated.
 - d. The Status of Districts, which according to Law No. 5 year 1974 are Administrative Regions in the context of deconcentration, according to this law, shall be changed to become instruments of Regency Region or Municipality Region.

1. Division of Territory

The contents and spirit contained in Article 18 of the 1945 Constitution as well as the elucidation thereof serves as the guidelines for the preparation of this Law with the following main ideas:

- a. The Indonesian state administration system is obliged to implement the principles of delegation of authority based on the principle of deconcentration and decentralization in the context of the Unitary State of the Republic of Indonesia..
- b. Regions formed based on the principle of decentralization and deconcentration shall

be the Provincial Regions whereas regions formed based on the principle of decentralization shall be the Regency as well as Municipal Regions. Regions formed based on the principles of decentralization shall be authorized to determine and implement policies based on its own initiatives and the aspirations of the people.

2. Principles of the Regional Governance Organization

The principles of the Regional Governance Organization are as follows:

- a. the application of the principles of decentralization, deconcentration and assisting duties
- b. the complete organization of decentralization principle conducted in Regency Region and Municipality Region; and
- c. the principle of assisting duties which can be implemented in Provincial Regions, Regency Regions, Municipality Regions and Villages.

3. The Structure of Regional Governance and the Rights of the Regional People's Representative Assembly

The Structure of the Autonomous Regional Governance shall consist of the Regional People's Representative Assembly (DPRD) and the Regional Government. DPRD is separated from the Regional Government with the intention of further empowering the DPRD and increasing accountability of the Regional Government to the People. Therefore, the rights of the DPRD shall be made sufficiently broad and directed towards enabling the DPRD to absorb as well as transform the aspirations of the people into Regional Policy and to exercise effectively its supervising function.

4. The Head of Region

To become the Head of Region, a person must meet certain requirements, the points of which that the Head of Region shall always devoted to the One Almighty God, having ethics and moral, educated, and having the ability to become the leader of government, having national idealism, and obtain public trust. The Head of Region beside acting as the leader of the government, shall also the Regional Leader and the protector of the people, so that the Head of Region must be able to think, act and behave by prioritising the interests of the people, the nation, and the community other than personal, group's and faction's interests. Therefore, no matter which group or ethnic and belief he longs to, the Head of Region must act wittily, wisely, honestly, fairly, and neutral.

5. Accountability of the Head of the Region.

In performing the duties and obligations of Regional Government, Governor shall be accountable to the Provincial DPRD, while in his capacity as Government representative, he shall be accountable to the President. Whereas in the organization of Regional Autonomy in Regency Region and Municipal Region, Regent and Mayor shall be accountable to the Regency/Municipal DPRD, and shall be obligated to submit reports to the President through the Minister of Home Affairs in the context of guidance and supervision.

6. Employment

Employment policies adopted in this Law are those that can promote development of Regional Autonomy, so that the employment policy in Regions implemented by Autonomous Regions shall be in accordance with their requirements, both in terms of appointment, placement, transfer and translocation or dismissal in accordance with the laws and regulations. Inter Regency and Municipality Translocation in the Provincial Region shall be regulated by the Governor, whereas inter-province translocation shall be regulated by the Government. Inter-province and or Regency and Municipality translocation or between Provinces and Regencies and Municipalities shall be based on agreements between the aforementioned Autonomous Regions.

7. Regional Finance

- (1) To organize broad, real and accountable Regional Autonomy, it requires authorities and ability to discover its own financial sources supported by financial balance

between the Central and Regional Government, as well as between Provinces and Regencies/Municipalities which are the basic requirements in the Regional Governance system.

- (2) In order to organize Regional Autonomy, financial authorities attached to every governance authorities shall become Regional authorities.

8. Rural Government

- (1) Village based on this Law shall be villages or may be referred to with other names as a legal unit of community having indigenous compositions based on special rights of origin as intended in the elucidation of article 18 of the 1945 Constitution. The conceptual basis in the regulation regarding Rural Government are the diversity, participation, original autonomy, democratization and empowerment of the people.
- (2) The organization of Rural Government is a subsystem of the organization of the National Government so that Villages have the authority to organize and administer the interests their people. The Head of Village shall be accountable to the Regional Representative Assembly and shall submit duty implementation reports to the Regent.
- (3) Village may undertake various legal actions, both public as well as civil, possess assets, properties and buildings, and may be sued and litigate in a court of law. For such purpose the Head of Village, upon the approval of the Rural Representative Assembly, shall have the authority to undertake legal actions and to enter into mutually beneficial agreements.

- (4) As an actualization of democracy, Rural Representative Assemblies, or whatever other name it may be called in accordance with the local situation and condition, shall be formed in Villages, which shall function as a legislative and controlling institution in terms of implementation of Rural Regulations, Rural Revenues and Expenditures Budget and Decisions of the Head of Village.

- (5) Other Rural community institutions shall be established in Villages in accordance the Villages requirements. The intended institutions shall become partners of Village Government in the context of Village community empowerment.

- (6) Villages shall have financial resources in the form of Rural Revenues, Government and Regional Government assistance, other legal revenues, donations from third parties as well as Rural loans.

- (7) Based on the rights of origin of the Village concerned, the Head of Village shall have the authority to settle matters/disputes of his local citizens.

- (8) In an effort to improve and expedite services to the community that have urban characteristics a Subdistrict institution shall be formed as a unit of Subdistrict Government within the Regency or Municipal Region.

9. Guidance and Supervision

Referred to as guidance shall be more emphasized on facilitating in the effort of Autonomy Region empowerment, while supervision shall be more emphasized on repressive supervision to provide more freedom to Autonomous Regions in making decisions and giving a role to

DPRD in realizing its function as a supervisory institution over the implementation of Regional Autonomy. Therefore, Regional Regulations stipulated by Autonomous Regions shall not require prior legalization from the authorized officer.

II. ARTICLE BY ARTICLE

Article 1

Self-explanatory

Article 2

Paragraph (1)

Self-explanatory.

Paragraph (2)

Referred to Administrative Region shall be administrative regions by virtue of the 1945 Constitution.

Article 3

Self-explanatory.

Article 4

Paragraph (1)

Self-explanatory.

Paragraph (2)

Referred to as not having hierarchical relationship one to another shall be that Provincial Regions do not supervise over Regency Regions and Municipality Regions, however, in the practice of governance organization there are coordination, co-operation, and/or partnership with Regency Regions and Municipality Regions in their respective positions as Autonomous Regions/ Meanwhile, in the position as Administrative Regions, Governors as Government representatives shall establish guidance and supervisory

relationship over Regency Regions and Municipality Regions.

Article 5

Paragraph (1)

Self-explanatory.

Paragraph (2)

In order to determine the boundaries intended, every law regarding the formation of Regions shall be completed with maps which shall indicate the geographical location of the Regions concerned, and any changes to the boundaries of Regions.

Paragraph (3)

Referred to as stipulated with Government Regulation shall be based on the suggestion of the Regional Government upon the approval of DPRD.

Paragraph (4)

Self-explanatory.

Article 6

Self-explanatory.

Article 7

Paragraph (1)

Referred to as monetary and fiscal shall be macro-economic policies.

Specifically in the field of Religious affairs, some of the activities may be assigned by Government to Regions as an effort to increase the participation of Regions in developing religious life.

Paragraph (2)

Self-explanatory

Article 8

In the organization of Government authorities granted and/or delegated to Regions/Governors, Regions/Governors shall have the authority to manage them starting from the finance, permits, planning, implementation, and evaluation in accordance with the standard, norms, and policies of Government..

Article 9

Paragraph (1)

Cross Regency and Municipality governance authorities such as authorities in the field of public works, communication, forestry and plantation.

Referred to as other certain governance authorities shall be as follows:

- a. macro regional development planning and controlling;
- b. training in certain fields, potential human resources allocation, and research covering Provincial region;
- c. regional harbours management;
- d. environmental control;
- e. trade and cultural/tourism promotion;
- f. handling plague and plant disease;
- g. provincial spatial design.

Paragraph (2)

Referred to as this authority shall be the authority of Regency Regions and Municipality Regions handled byProvinces after there are statements of Regency Regions and Municipality Regions.

Paragraph (3)

Self-explanatory

Article 10

Paragraph (1)

Referred to as national resources shall be natural resources, artificial resources and human resources provided in Regions.

Paragraph (2)

Specifically for traditional fish catching, marine area shall not be limited.

Paragraph (3)

Self-explanatory

Paragraph (4)

Self-explanatory

Article 11

Paragraph (1)

As this law becomes effective, basically, all authorities have been placed on Regency regions and Municipality Regions. Therefore, the granting of authorities is not necessarily to be conducted actively, but it is conducted through acknowledgement by Government.

Paragraph (2)

Without prejudice to the meaning and significance of Regional initiatives in the organization of their autonomy, to avoid vacancy in the organization of basic services to community, Regency Regions and Municipality Regions must implement the authority in certain fields of governance by virtue of this law, in accordance with the condition of the respective Regions. The authority that must be implemented by Regency Regions and Municipality Regions cannot be assigned to Provincial Regions. Specifically for Municipality Regions, it shall be adjusted to the urban requirements, among other things, fire brigade, cleaning service, landscape affairs and city spatial affairs.

Article 12

Self-explanatory.	<i>Letter e</i>
Article 13	Self-explanatory
Self-explanatory.	<i>Letter f</i>
Article 14	Self-explanatory
Self-explanatory.	<i>Letter g</i>
Article 15	Self-explanatory
Self-explanatory.	<i>Letter h</i>
Article 16	Self-explanatory
Paragraph (1)	Paragraph (2)
Self-explanatory.	Self-explanatory
	Article 19
	Self-explanatory
Paragraph (2)	Article 20
In its capacity as the Regional Legislative Institution, DPRD shall not a part of the Regional Government	Paragraph (1)
	Referred to as state officer and government officer shall be officer within the working environment of the DPRD concerned.
Article 17	Paragraph (2)
Self-explanatory.	Self-explanatory
Article 18	Paragraph (3)
Paragraph (1)	Self-explanatory
<i>Letter a</i>	Article 21
Self-explanatory.	Self-explanatory
<i>Letter b</i>	Article 22
The election of the members of the People's Consultative Assembly shall only be conducted by Provincial DPRD.	Self-explanatory
<i>Letter c</i>	Article 23
Self-explanatory	Self-explanatory
<i>Letter d</i>	Article 24
Self-explanatory	Self-explanatory
	Article 25

Self-explanatory	Paragraph (4)
Article 26	Self-explanatory
Self-explanatory	Paragraph (5)
Article 27	Self-explanatory
Self-explanatory	Article 35
Article 28	Self-explanatory
Self-explanatory	Article 36
Article 29	Paragraph (1)
Self-explanatory	Self-explanatory
Article 30	Paragraph (2)
Self-explanatory	Referred to as plenary meeting shall be a meeting specifically convened for the election of the Head of Region.
Article 31	
Self-explanatory	Paragraph (3)
Article 32	Self-explanatory
Self-explanatory	Article 37
Article 33	Self-explanatory
Self-explanatory	Article 38
Article 34	Paragraph (1)
Paragraph (1)	Governor and Deputy Governor candidates shall be consulted to the President, because of their capacity as Government representatives in Region.
Referred to as the concurrent election of the Head or Region and Deputy Head of Region shall be that the Head of Region candidates and the Deputy Head of Region candidates are selected in couples. This concurrent election is intended to ensure harmonious co-operation between the Head of Region and the Deputy Head of Region.	Paragraph (2)
Paragraph (2)	Regent and Deputy Regent candidates as well as Mayor and Deputy Mayor candidates shall be notified to Governor as Government representative.
Self-explanatory	Article 39
Paragraph (3)	Self-explanatory.
Self-explanatory	Article 40
	Self-explanatory.

Article 41	Self-explanatory
Self-explanatory	<i>Letter d</i>
Article 42	Self-explanatory
Paragraph (1)	<i>Letter a</i>
Self-explanatory.	Self-explanatory
Paragraph (2)	<i>Letter e</i>

The uttering of the oath/pledge and the instalment of Regional Head may be conducted in DPRD building or in other building, and shall not be conducted during a meeting of the Regional People's Representative Assembly. The uttering of the oath/pledge shall be conducted in accordance with the religions acknowledged by the Government, namely:

- | | |
|---|-------------------|
| a. started with the words „In the name of Allah“ for Moslems; | <i>Letter f</i> |
| b. ended with the words „May God help me“ for Protestants/Catholics; | Self-explanatory. |
| c. started with the words „Om atah paramawisesa“ for Hinduism followers; | <i>Letter g</i> |
| d. started with the words „In the name of Sanghyang Adi Budha“ for Buddhists. | Self-explanatory |

Paragraph (3)	Article 44
Self-explanatory	Self-explanatory.
Paragraph (4)	Article 45
Self-explanatory.	Self-explanatory.

Article 43	Article 46
<i>Letter a</i>	Self-explanatory.
Self-explanatory	Article 47
<i>Letter b</i>	Self-explanatory.
Self-explanatory	Article 48
<i>Letter c</i>	<i>Letter a and Letter e</i>

The prohibitions are intended to prevent the possibility of conflicts of interest for the Heads of Regions in carrying out their duties in provi-

ding Government services without discrimination among members of the communities.

Letter b, Letter c and Letter d

The prohibitions are intended to prevent the abuse of power that leads to corruption, collusion and nepotism.

Article 49

Self-explanatory.

Article 50

Self-explanatory.

Article 51

Self-explanatory.

Article 52

Self-explanatory.

Article 53

Paragraph (1)

Carbon copy of written notice regarding the end of the term of office of Governor shall be forwarded to the President, while carbon copy of the same regarding the end of the term of office of Regent/Mayor shall be forwarded to Governor.

Paragraph (2)

Self-explanatory

Paragraph (3)

Self-explanatory

Article 54

Self-explanatory.

Article 55

Self-explanatory

Article 56

Paragraph (1)

Self-explanatory

Paragraph (2)

Self-explanatory

Paragraph (3)

The uttering of the oath/pledge and the installment of Deputy Head of Region may be conducted in DPRD building or in other building, and shall not be conducted during a meeting of the Regional People's Representative Assembly. The uttering of the oath/pledge shall be conducted in accordance with the religions acknowledged by the Government, namely:

- a. started with the words „In the name of Allah“ for Moslems;
- b. ended with the words „May God help me“ for Protestants/Catholics;
- c. started with the words „Om atah paramawisesa“ for Hinduism followers;
- d. started with the words „In the name of Sanghyang Adi Budha“ for Buddhists.

Paragraph (4)

Self-explanatory

Paragraph (5)

Self-explanatory

Paragraph (6)

Self-explanatory

Article 57

Self-explanatory.

Article 58

Self-explanatory.

Article 59

Self-explanatory.

Article 60

Self-explanatory.

Article 61

Self-explanatory

Article 62

Self-explanatory.

Article 63

Self-explanatory.

Article 64

Self-explanatory.

Article 65

Referred to as technical institution shall be Research and Development Institution, Planning Institution, Supervisory Institution, Educational and Training Institutions, etc.

Article 66

Self-explanatory

Article 67

Paragraph (1)

Self-explanatory

Paragraph (2)

Self-explanatory

Paragraph (3)

The Secretary of Municipality/Regency Region shall give consideration to The Mayor/Regent in the appointment process of Lurah.

Paragraph (4)

Camat may delegate a portion of his authorities to Lurah.

Paragraph (5)

Self-explanatory

Paragraph (6)

Self-explanatory

Article 68

Self-explanatory

Article 69

Regional Regulation shall only be signed by the Head of Region and shall not be co-signed by the Chairs of DPRD because DPRD is not a part of Regional Government.

Article 70

Referred to as other Regional Regulation shall be similar and identical Regional Regulation except for amendment.

Article 71

Paragraph (1)

Compulsion conducted by the regional government to enforce the law with this law shall be mean „compulsion of law enforcement“ or „compulsion of law maintenance“.

Such law enforcing compulsion shall generally be in the form of taking or cancellation, prevention, carrying out, or revision of all matters previously made, procured, conducted, dissolved, or dismissed in a manner contradictory to the law. Such compulsion must be preceded by a written order by the executive authority to violator. If the violator does not pay any attention to it, a compulsive measure shall be taken. The officer implementing the law enforcing compulsion to violator must expressly be assigned with the duty. The law enforcing compulsion shall be conducted in emergency matters only with equi-

table manner in accordance with the capacity of the violation, because such compulsion, generally, can cause losses or pain. The amount of fine can be adjusted to the development of living cost.

Paragraph (2)

Self-explanatory

Article 72

Self-explanatory.

Article 73

Paragraph (1)

The enactment of Regional Regulations and Decisions of the Head of Region which are regulatory in nature shall be conducted in a valid manner, which is obligatory so that Regional Regulations and Decisions of the Head of Regional shall have legal and binding effect. The aforementioned enactment is intended not just to fulfil legal formality, but also in the context of governance transparency. The valid method of enactment shall be their promulgation in the Regional Gazette by the Secretary of Region. In order to increase the effectiveness of the implementation of Regional Regulations and Decisions of the Head of Region, the regulations and decisions must be publicised.

Paragraph (2)

Self-explanatory

Article 74

Self-explanatory.

Article 75

Self-explanatory.

Article 76

Transfers of employees within Regency or Municipal Regions shall be conducted by the Re-

gents or Mayors, the transfer of employees between Regencies or Municipalities or between Region and Municipalities and the Province shall be conducted by the Governor following consultations with the Regents and Mayors, and the transfer of employees between provinces or between province and the central government and the transfer of Regency employees, Regents or Mayors, and the inter-Provincial transfer of employees or Transfer of employees between the Regional and the Central Government and the transfer of employees between Regency or Municipality Regions with other Regency or Municipality Regions in another province shall be stipulated by the Government following consultations with the Regional Head concerned.

Article 77

Self-explanatory

Article 78

Self-explanatory.

Article 79

Letter a

Number 1)

Self-explanatory

Number 2)

Self-explanatory

Number 3)

Self-explanatory

Number 4)

Other legal original regional revenues among other things are the proceeds of Regional assets sales and giro services.

Letter b

Self-explanatory

Letter c

Self-explanatory

Letter d

Other legal Regional revenues shall be among other things grants or incomes from Provincial Region or other Regency/Municipally Regions, and other incomes in accordance with laws and regulations.

Article 80

Paragraph (1)

Letter a

Referred to as natural resources income shall be the state income originating from natural resources management, among other things in the field of general mining, oil and gas mining, forestry and fishery.

Letter b

Self-explanatory

Letter c

Self-explanatory

Paragraph (2)

Not included in Government share from Land and Building Taxes and Land and Building TitleAcquisition Levy returned to Regions.

Paragraph (3)

Self-explanatory

Paragraph (4)

Self-explanatory

Article 81

Paragraph (1)

Domestic loans shall come from Government, commercial institutions, and/or theissuance of Regional bonds by notifying it to Government before the loanimplemented. The party authorized to make and be responsible of Regional loans shall be the Head of Region, stipulated with Decision of the Head of Region upon the approval of DPRD.

Paragraph (2)

Self-explanatory

Paragraph (3)

Mechanism of loans from international sources must be approved by Government has themeaning that Government will conduct evaluation on several aspects regarding thepossibility of the Regional loan proposal to be further processed. Therefore, furtherprocessing of the Regional loan proposal shall indirectly reflect Government approval upon the intended proposal.

Paragraph (4)

Self-explanatory

Article 82

Paragraph (1)

Regions may stipulate taxes and retribution with Regional Regulation in accordance with the provisions of Law.

Paragraph (2)

Determination of the procedure for the collection of Regional taxes and retributions, including the restitution and exemption from regional taxes and the retribution shall be conducted by adhering to the provisions stipulated by Regional Regulation.

Article 83

Paragraph (1)

Referred to as non-fiscal incentive shall be Governance assistance in the form of infrastructure development facilities, distribution of strategic industrial location, distribution of national banking location, etc.

Paragraph (2)

Self-explanatory

Article 84

Self-explanatory

Article 85

Paragraph (1)

Self-explanatory

Paragraph (2)

Letter a

Self-explanatory

Letter b

Self-explanatory

Letter c

Referred to as other legal actions are to sell, to encumber, to grant, to swap, and/or to transfer.

Article 86

Self-explanatory

Article 87

Self-explanatory

Article 88

Self-explanatory

Article 89

Self-explanatory

Article 90

Self-explanatory

Article 91

Paragraph (1)

Referred to as joint institution shall be institution formed jointly by neighbouring Regency/Municipality Regions in the context of improving services for community.

Paragraph (2)

Self-explanatory

Paragraph (3)

Self-explanatory

Article 92

Paragraph (1)

Regional Governments must facilitate the formation of municipal forum for creating divergent performance of the Regional Government, community and private sectors.

Paragraph (2)

Referred to community empowerment is the participation thereof in designing, implementation and ownership.

Paragraph (3)

Self-explanatory

Article 93

Paragraph (1)

The term Rural Area shall be adapted to the social-cultural conditions of the local people such as the Nagari, Kampung, Beri, and Marga.

Paragraph (2)

In the formation, elimination, and/or amalgamation of Villages, it is necessary to consider the size of area, the size of population, social culture, Village potentials, etc.

Article 94

The term Rural Representative Board shall be adjusted to the social-cultural conditions of the local people. The formation of Village Government and Village Representative Assembly shall be conducted by Village community.

Article 95

Paragraph (1)

The term of the Head of Village may be adjusted to meet the social-cultural conditions of the community.

Paragraph (2)

Self-explanatory

Paragraph (3)

Self-explanatory

Article 96

Regency region may stipulate the term of office of the Head of Village in accordance with the local social cultural people.

Article 97

Self-explanatory.

Article 98

Paragraph (1)

Self-explanatory

Paragraph (2)

The uttering of the oath/pledge and the installment of the Head of Village shall be conducted in accordance with the religions acknowledged by the Government, namely:

- a. started with the words „In the name of Allah“ for Moslems;
- b. ended with the words „May God help me“ for Protestants/Catholics;

- c. started with the words „Om atah parama-wisesa“ for Hinduism followers;
- d. started with the words „In the name of Sanghyang Adi Budha“ for Buddhists.

Paragraph (3)

Self-explanatory

Article 99

Self-explanatory

Article 100

Village Governance shall have the right to reject the implementation of Assisting Duties not accompanied by finance, facility and infrastructure, as well as human resources.

Article 101

Letter a

Self-explanatory

Letter b

Self-explanatory

Letter c

Self-explanatory

Letter d

Self-explanatory

Letter e

In settling disputes of the Village community, the Head of Village may be assisted by Village traditional institution. All disputes settled by the Head of Village shall be binding the disputing parties.

Letter f

Self-explanatory

Article 102

Letter a

Self-explanatory

Letter b

The report of the Head of Village shall be submitted to the Regent with carbon copy to Camat.

Article 103

Paragraph (1)

Letter a

Self-explanatory

Letter b

Self-explanatory

Letter c

Self-explanatory

Letter d

To avoid vacancy in the organization of Rural Governance, the Head of Village whose term of office has ended shall remain conducting his duties as the Head of Village until the instalment of the new Head of Village.

Letter e

Self-explanatory

Paragraph (2)

Self-explanatory

Article 105

Paragraph (1)

Self-explanatory

Paragraph (2)

Self-explanatory

Paragraph (3)

Village Regulations need not be legalized by the Regent, but must be submitted to him by no later than two weeks as from its stipulation with carbon copy to Camat.

Paragraph (4)

Self-explanatory

Article 106

Self-explanatory

Article 107

Paragraph (1)

Revenue resources that have been owned and managed by the rural areas shall not be permitted to be taken over by the Government or Regional Governments. The enhancement of rural potentials in improving rural revenues shall be conducted by, among other things, establishing Rural-Owned Enterprises, co-operation with third parties and authority to obtain loans. Sources of regional revenue located in a rural area, both in terms of taxes and retribution already levied by the Regency region, no additional levies shall be permitted to be applied by the Rural Government. The regional revenues referred to must be given to the rural areas concerned in a fair appropriate proportion. This provision is intended to eliminate the of highcost economy burden and other effects.

Paragraph (2)

The Rural Revenues and Expenditures Budget management activity stipulated annually shall consist of the preparation of budgets, implementation of financial administration and amendments as well as budgetary calculations.

Article 108

Self-explanatory.

Article 109

Paragraph (1)

Inter-Villages Co-operation burdening the community must be approved by the Rural Representative Board.

Paragraph (2)

Self-explanatory

Article 110

Village Government not involved in the intended activity shall have the right to reject the development.

Article 111

Paragraph (1)

Self-explanatory.

Paragraph (2)

Referred to as origin shall be the origin of the formation of the Village concerned.

Article 112

Paragraph (1)

Meant by facilitating shall be the effort to empower Autonomous Regions through the granting of guidelines, guidance, training, directions, and supervision.

Paragraph (2)

Self-explanatory.

Article 113

Self-explanatory.

Article 114

Paragraph (1)

Self-explanatory.

Paragraph (2)

Self-explanatory.

Paragraph (3)

Self-explanatory.

Paragraph (4)

Submission of the objection to the Supreme Court as the last legal effort shall be conducted by no later than fifteen days after the decision of cancellation from Government.

Article 115

Paragraph (1)

The mechanism of formation, elimination, amalgamation and/or expansion of Region shall be conducted with the following method:

- a. The Region to be formed, eliminated, amalgamated, and/or expanded shall be proposed by the Head of Region upon the approval of DPRD to Government.
- b. Government shall assign the Regional Autonomy Advisory Board to conduct research by taking into account the capacity of economy, regional potentials, social-cultural, social political, the size of population, the area of the region, and other considerations.
- c. The Regional Autonomy Advisory Board shall submit considerations for preparing draft law regulating the formation, elimination, amalgamation and/or expansion of Autonomous Region.

Paragraph (2)

Referred to as Regional Government Association shall be the organization established by Regional Governments in the context of inter provincial government, inter-Regency Government, and/or inter-Municipality Government cooperation based on the guidelines issued by Government. Regional representatives shall be appointed by DPRD from several expertise, specifically in the field of finance and governance, as well as shall act independently in the number of 6 people, consisting of 2 Provincial Region representative, 2 Regency Regions re-

presentative, and 2 Municipality Region representative with the term of office of two years.

Paragraph (3)

Self-explanatory

Paragraph (4)

Self-explanatory.

Paragraph (5)

Self-explanatory.

Article 116

Self-explanatory

Article 117

Self-explanatory

Article 118

Paragraph (1)

The granting of special autonomy to the Level I Region of East Timor Province shall be based on the bilateral agreement between the Government of Indonesia and the Government of Portugal under the Supervision of the United Nations. Meant by stipulated otherwise is Stipulation of the People's Consultative Assembly of the Republic of Indonesia further regulating the status of the Level I Region of East Timor Province.

Paragraph (2)

Self-explanatory.

Article 119

Self-explanatory.

Article 120

Self-explanatory.

Article 121

Self-explanatory.

Article 122

The recognition of the special nature of the Aceh Region shall be based on the history of the national struggle, and the contents of the speciality shall be in the form of implementation of religious living, culture, and education as well as observing the role of religious leaders in the stipulation of Regional policies. The recognition of the special nature of the Region of Yogyakarta shall be based on its origin and role in the history of national struggle, and the contents of the special nature shall be the appointment of the Governor in which the descendants of the Sultan of Yogyakarta shall be prioritized, whereas the Vice Governor shall be prioritized from the descendants of the Paku Alam fulfilling the conditions of this law.

Article 123

Self-explanatory.

Article 124

Self-explanatory.

Article 125

Self-explanatory.

Article 126

Self-explanatory.

Article 127

Self-explanatory.

Article 128

Self-explanatory.

Article 129

Self-explanatory.

Article 130

Self-explanatory.

Article 131

Self-explanatory.

Article 132

Paragraph (1)

Provisions of laws related to the implementation of this law must have been completed by no later than one year.

Paragraph (2)

Preparation must have been started to be implemented as from the stipulation hereof and must have been completed within two years.

Article 133

Self-explanatory

Article 134

Self-explanatory

SUPPLEMENT TO THE STATE GAZETTE
OF THE REPUBLIC OF INDONESIA NUM-
BER

VII. Gesetz Nr. 5 (1974) / UU 5/74

**THE PRESIDENT REPUBLIC OF
INDONESIA**

**LAW NUMBER 5/1974 REPUBLIC
OF INDONESIA**

**CONCERNING BASIC PRIN-
CIPLES ON ADMINISTRATION
IN THE REGION**

**WITH THE BLESSING OF AL-
MIGHTY GOD**

**THE PRESIDENT OF THE RE-
PUBLIC OF INDONESIA**

the political stability along with the unity of the Nation, a harmonious relationship between the Central Government and the Regional Government on the basis of a divided Unitary State, shall be guided to the implementation of a real and responsible autonomy of the Region which may secure the progress and development of the Region implemented simultaneously with deconcentration;

- f. that the implementation of the Administration in the Region, besides that it is based upon the principle of decentralization and deconcentration it may also be implemented on the basis of the principle of Co-Administration;
- g. that it is necessary to determine a Statute concerning Basic Principles on Administration in the Region, to regulate that what has been mentioned above.

Considering:

- a. that Law Number 18/1965 concerning Basic Principles on Regional administration (State Gazette Number 83/1965, Supplement State Gazette Number 2778), is not more in line with the development of the situation, so that it must be amended;
- b. that the Constitution of 1945 is the source of Law for the whole State's apparatus;
- c. that in line with the character of the Unitary State of the Republic of Indonesia, the status of the Regional Government should be uniformed as far as possible;
- d. that to secure the execution of a well run Administration, it is necessary to classify the territory of the Unitary State of the Republic of Indonesia in large and small territories, which are autonomous as well as having an administrative character;
- e. that in the frame of stepping up the implementation of development scattered throughout the Country and in maintaining

Recollecting:

1. Article 1 Articles 5 paragraph (1), 18 and 20 paragraph (1) of the Constitution of 1945;
2. Stipulation Number IV/MPR/1973 of the People's Consultative Congress of the Republic of Indonesia concerning The Broad Lines of the State's Policy;
3. Stipulation Number V/MPR/1973 of the People's Consultative Congress of the Republic of Indonesia on the reorientation of results consisting of Stipulations of the Provisional People's Consultative Congress of the Republic of Indonesia;

4. Law Number 10/1964 concerning a Statement that the Jakarta Municipality shall be permanently the Capital City of the State of the Republic of Indonesia under the name Jakarta (State Gazette Republic of Indonesia Number 78/1964, Supplement State Gazette Republic of Indonesia Number 2671);
5. Law Number 6/1969 concerning a Statement of in validness of several Laws and Government Regulations in lieu of Act (State Gazette Republic of Indonesia Number 37/1969, Supplement State Gazette Republic of Indonesia Number 2901);
6. Law Number 16/1969 concerning Structure and Status of the People's Consultative Congress, House of Representative and the Regional House of Representative

(State Gazette Republic of Indonesia Number 59/1969; Supplement State Gazette Republic of Indonesia Number 2915).

With the approval of

THE PEOPLE'S REPRESENTATIVE ASSEMBLY OF

THE REPUBLIC OF INDONESIA

HAS DECIDED TO:

Stipulate :

LAW CONCERNING BASIC PRINCIPLES ON ADMINISTRATION IN THE REGION.

CHAPTER I

GENERAL PROVISIONS

Article 1. In this Law, referred to as:

a. Central Government, hereafter mentioned as the Government, is an apparatus of the Unitary State of the Republic of Indonesia consisting of the President and his Assistants;

b. Decentralization is a transfer of services of Administration from the Government or from an upper Regional Government to a lower Regional Government to become Regional services;

c. Autonomy of the Region means the right, the authority and the obligation to manage the Region according to the existing statutes;

d. Co-Administration means that the lower Regional Government executes services instructed by the Government or upper Regional Government with responsibility to the Instructing Government.

e. The Autonomous Region, shall hereafter mentioned as the Region, is a social law unity which has certain stipulated boundaries, which has the right, is authorized and responsible to manage its own services in the frame work of the Republic of Indonesia as a Unitary State, in accordance with the prevailing regulations;

f. Deconsentration is a delegation of authority from the Government or Head of the Territory or Head of the Vertical Office of the Government to its government officials;

g. Administrative Territory shall hereafter mentioned as Territory, is a working area of the Government's Apparatus which executes the implementation of general Administration in the Region;

h. A Vertical Office is an Apparatus of the Department or Government Institutions non Department which has a working area in the Territory concerned.

i. An authorized authority is an authority who is authorized to approve, to revoke and to postpone Regional Regulations or Decisions of the Head of Region, that is for the Regional Government of the first level by the Minister of the Interior, and for the Regional Government of the second Level by the Governor Head of Region, in line with the prevailing regulations;

j. Services of General Administration are public service covering fields of security, law and order, politics, coordination, control and other Government services which are not included in the Regional Services.

k. The Police of Administration is an Apparatus of the Territory with the task to assist the Head of the Regional Administration in the organization and establishment of an Administration especially in the implementation of authority, task and responsibility in the field of General Administration.

CHAPTER II

DIVISION OF TERRITORY

Article 2. To organize and establish an Administration, the territory of the Unitary State of the Republic of Indonesia shall be divided into Autonomous Regions and Administrative Territories.

CHAPTER III

AUTONOMOUS REGION

Part One

ESTABLISHMENT AND STRUCTURE

Article 3. (1) In the framework of the implementation of the decentralization principle shall be organized and established Region of the first Level and Region of the second Level.

(2) Development and progress of autonomy shall further be based on the political, economical, social cultural conditions and defense and National security.

Article 4.(1) A Region shall be set up and established with regard to conditions of economical strength, number of population, space of area, defense and National security and other conditions which enabled the Region to implement development, to manage political stability and unity of the Nation in the frame-work of implementation of a real and responsible Autonomy in the Region.

(2) The set up, the name, the capital city, the boundaries, the right and competency of services and initial capital of the Region as intended in paragraph (1) of this article, shall be stipulated by Statute.

(3) Revision of boundaries not causing abolishment of a Region, and alteration of name and relocation of its capital city shall be provided by Government Regulation.

Article 5. A Region may be abolished through a Statute if it is evident that the requirements as intended in article 4 paragraph (1) of this Statute are not fulfilled anymore in such a way that this Region is not able to manage its own services.

Article 6. The Capital City of the Republic of Indonesia Jakarta, with regard to its growth and development may possess an organization structure of Administration in its territory with another form which shall be in accordance as far

as possible with the stipulations in this Statute, which shall be stipulated by law.

Part two

AUTONOMY OF THE REGION

Article 7. The Region has the right, is authorized and is obligated to organize and manage its own services in accordance with the prevailing regulations.

Article 8. (1) Additional transfer of government services to the Region shall be stipulated by Government Regulation.

(2) Additional transfer of government services as intended in paragraph (1) of this article, along with apparatus, equipment and budget.

Article 9. A government services which has been transferred to the Region may be revoked through a regulation of the same level.

Article 10. (1) To submit recommendations to the President on items as intended in articles 4, 5, 8 and 9 of this Statute, an Advisory Board of The Autonomous Region shall be established.

(2) The regulations concerning the Advisory Board of the Autonomous Region shall be stipulated by Statute.

Article 11. (1) The stress of Autonomy in the Region should be put on the Region of the second Level.

(2) Implementation of the stipulation as intended in paragraph (1) of this article shall be provided by Government Regulation.

Part Three

CO-ADMINISTRATION

Article 12. (1) The Government may assign the Regional Government to execute Co-Administration by Statute.

(2) The Regional Government of the first Level may assign the Regional Government of the second Level to the implementation of Co-Administration services, through a Regional Regulation.

(3) Transfer of Co-Administration services as intended in paragraphs (1) and (2) of this article shall be furnished with its financing.

Part Four

REGIONAL GOVERNMENT

Article 13. (1) The Regional Government consists of the Head of the Region and the Regional House of Representative.

(2) For the execution of the Regional Administration a Secretariat of the Regional Government and its Regional House of Representative shall be established.

Part Five

HEAD OF REGION

Section I

Appointment and Dismissal

Article 14. As Head of Region may be appointed Indonesian Citizens who fulfill the following requirements, he has:

- a. to be devoted the Almighty God,
- b. to hold faithfully to the PANCASILA and the 1945 Constitution,
- c. to hold faithfully to the State and the Government,

- d. never been involved directly as well as indirectly in any activity committing treason to the Unitary State of the Republic of Indonesia which is based on PANCASILA and the 1945 Constitution like the Communist movement G. 30 S./PKI and – or other prohibited Organization.
- e. to devote himself to the service of Country and Nation,
- f. to possess personality and Leadership,
- g. to possess an integrity,
- h. to be honest,
- i. to be intelligent, capable and skilled,
- j. to be just,
- k. not been deprived the right to vote is not revoked on the basis of Court Decision which has become final,
- l. to be physically and mentally healthy,
- m. to be at least 35 (thirty five) years old for Head of Region of the first Level and 30 (thirty) years old for Head of Region of the second Level.
- n. to be able and to have enough experience in the field of Administration,
- o. to possess knowledge equal to an Academic Graduate or at least followed an education which is similar to a Bachelor study for Head of Region of the first Level and to possess knowledge equal to an Academic Graduate or least having followed an education which is similar to a Senior High School for Head of Region of the second Level.

Article 15. (1) The Head of the Region of the first Level shall be nominated and elected by the Regional House of Representative from amongst

3 (three) candidates at least and at most 5 (five) candidates which has been discussed and agreed together between the Leadership of the Regional House of Representative/Leadership of the Factions with the Minister of the Interior.

(2) The result of elections as intended in paragraph (1) of this article shall be proposed by the Regional House of Representative concerned to the President through the Minister of the Interior at least 2 (two) candidates of which one of them should be appointed.

(3) The procedure of the implementation of the stipulation as intended in paragraph (1) of this article shall be provided by a regulation of the Minister of the Interior.

Article 16. (1) The Head of Region of the second Level shall be nominated and elected by the Regional House of Representative from at least 3 (three) and at most 5 (five) candidates, which has been discussed and agreed together between the Leadership of the Regional House of Representative/ Leadership of the Factions with the Governor Head of Region.

(2) Result of elections as intended in paragraph (1) of this article shall be proposed by the Regional House of Representative concerned to the Minister of the Interior through the Governor Head of Region from at least 2 (two) candidates of which one of them should be appointed.

(3) The procedure of the implementation of the stipulation as intended in paragraph (1) of this article shall be provided by a regulation of the Minister of the Interior.

Article 17. (1) The head of Region shall be appointed for a term of 5 (five) years counted from the date of installation and may be re-appointed for 1 (one) time of his following term of office.

(2) The head of Region is a State Official.

Article 18. (1) Before holding his office the Head of Region shall take an oath/make a solemn promise and shall be installed by:

- a. The President if it is a Head of Region of the first Level.
- b. The Minister of the Interior if it is a Head of Region of the second Level.

(2) The President may assign the Minister of the Interior to swear in and install the Head of Region of the first level on behalf of the President.

(3) The Minister of the Interior may assign the Governor Head of Region to swear in and to install the Head of Region of second Level on behalf of the Minister of the Interior.

(4) The structure of words of the oath/solemn promise as intended in paragraph (1) of this article, is as follows: „I swear/solemnly promise, that I, to be appointed as Head of Region, shall not give or promise of give anything in the future to anyone whomsoever, directly, or indirectly under what name or what kind of pretext.

I swear/solemnly promise, that I shall perform or not perform anything during my office, shall never accept a promise or a gift, directly or indirectly from whomsoever.

I swear/solemnly promise, that I shall fulfill my obligation as Head of Region as correctly and honestly as possible, that I shall be devoted to and shall defend the PANCASILA as a basis of the ideology of the State, that I shall always defend the 1945 Constitution and all Regulations of the prevailing Statutes for the State of the Republic of Indonesia.

I swear/solemnly promise, that I in the performing of my office or my work, shall always

more emphasize the interest of the State and the Region than my own interest, or that of another person or another group and shall enhance the honour of the State, the Government, the Region and the prestige of a State Official.

I swear/solemnly promise, that I shall endeavor to do my utmost best to support to step up the prosperity of the Indonesian people in general and especially to set up the prosperity of the Indonesian People in the Region and shall be faithful to the Nation and Unitary State of the Republic of Indonesia”.

(5) The Standing Order of swearing in and the installation of Head of Region is provided by a Government Regulation

Article 19. Status, financial status and other official right of a Head of Region area provided by a Government Regulation.

Article 20. A Head of Region is prohibited:

- a. deliberately perform activities causing damage to the interest of the State, the Government, the Region and or the People;
- b. to participate in an enterprise
- c. to perform other work which is yielding profit for oneself in matters which are directly related to the Region concerned;
- d. to become a lawyer or an attorney at law in a lawsuit before the Court.

Article 21. A Head of Region resign or shall be dismissed by an official who is entitled to appoint, because:

- a. of death;
- b. of a request offered by himself;
- c. of termination of office and a new Head of the Region has been installed;

- d. of violation of oath/solemn promise as mentioned in article 18 paragraph (4) of this Law;
- e. of not fulfilling any requirement as mentioned in article 14 of this Law;
- f. of violating the stipulation as mentioned in Article 20 of this Law;
- g. of other reason.

Section 2

Right, Authority and Obligation

Article 22. (1) The Head of Region conducts the right, authority and obligation of the leader of the Regional Administration.

(2) In conducting the right, authority and obligation of the Regional Administration, The Head of Region is according to hierarchy accountable to the President through the Minister of the Interior.

(3) In conducting the right, authority and obligation, the Head of Region is obliged to render a statement concerning his accountability to the Regional House of Representative at least once a year, or if he considers it is necessary, or when requested by the Regional House of Representative.

(4) A guidance relating to the presentation of the statement concerning the accountability be decided by the Minister of the Interior.

Article 23. (1) The Head of Region represents his Region in and outside the court.

(2) When he considers necessary the Head of Region may designate one or more attorney to represent him.

Part Six

VICE HEAD OF REGION

Article 24. (1) The Vice Head of Region of the first Level shall be appointed by the President out of official fulfilling the requirements.

(2) With the consent of Regional House of Representative without the medium of election, the Governor Head of Region nominates a candidate for Vice Head of Region to the President through the Minister of the Interior.

(3) The Vice Head of Region of the second Level is appointed by the Minister of the Interior in the name of the President out of official fulfilling the requirements.

(4) With the consent of the Regional House of Representative without the medium of election, the Regent/Mayor of Municipality nominates a candidate for Vice Head of Region of the second Level to the Minister of the Interior through the Governor Head of Region.

(5) Filling the office of a Vice Head of Region is done according to the necessity.

(6) The Vice Head of Region is a State Official.

(7) The prescriptions meant in the articles 14, 19, 20 and 21 of this statute are also applicable to the Vice Head of Region.

(8) Administering the oath/solemn promise of and installing the Vice Head of Region are done by the Minister of the Interior in the name of the President for the Vice Head of Region of the first Level, and by the Governor Head of Region

in the name of the Minister of the Interior for the Vice Head of Region of the second Level.

(9) The procedure of implementing the prescription meant in the paragraphs (2) and (4) of this article is furtherly regulated by a Regulation of the Minister of the Interior.

Article 25. (1) The Vice Head of Region assist the Head of Region in implementing the latter's daily task and competency in accordance with the directives stipulated by the Minister of the Interior.

(2) In absence of the Head of Region, the Vice Head of Region performs the daily task and competency of the Head of Region.

Article 26. A Regulation of the Minister of the Interior stipulates a regulation concerning the official who represents the Head of Region in absence of the Head of the Vice Head of Region.

Part Seven

REGIONAL HOUSE OF REPRESENTATIVE

Section 1

General

Article 27. Formation, membership and leadership of the Regional House of Representative as well as the oath/solemn promise, term of membership and prohibition order for ist members of having dual functions are regulated by statute.

Article 28. (1) The financial position of the Chairman, Vice Chairman and Members of the Regional House of Representative are regulated by Regional Regulation.

(2) The rules of protocol concerning the position of the Chairman, the Vice Chairman and the Members of the Regional House of Representative shall be regulated by Regional Regulation.

(3) The Regulation meant in paragraphs (1) and (2) of this article shall be made in accordance with the directives by the Minister of the Interior.

(4) The Regional Regulation meant in the paragraphs (1) and (2) of this article becomes effective after having been approved by the competent official.

Section 2

RIGHT AND OBLIGATION

Article 29. (1) In order to be capable of executing its function, the Regional House of Representative has the right:

- a. of regional budget;
- b. of enquiry,
- c. to ask for information,
- d. to make amendments,
- e. of motion,
- f. of initiative,
- g. of investigation.

(2) The procedure of implementing the prescription meant in paragraph (1) letter a up to and including letter f of this article, shall be regulated in the Standing Order of the Regional House of Representative in accordance with the directives stipulated by the Minister of the Interior.

(3) The procedure of implementing the right of investigation meant in paragraph (1) letter g of this article, shall be regulated by statute.

Article 30. The obligation of the Regional House of Representative consists of:

- a. defending, safeguarding and practicing PANCASILA and the Constitution of 1945.
- b. honouring highly and executing consequently the Broad Lines of State's Policy, the Decisions of the People's Consultative-Congress and obeying all existing legal Regulations.
- c. concurrently with the Head of Region composing the Regional Budget and Regional Regulations in the interest of the Regional Government with the limits of competency allotted to the Regional Government of Executing Regulations of which the execution is allotted to the Regional Government.
- d. observing the aspiration and promoting the standard of living of the People and adhering to the Government's development program.

Section 3

SESSION OF THE REGIONAL

HOUSE OF REPRESENTATIVE

Article 31. (1) The Regional House of Representative shall hold session at least 2 (two) times a year.

(2) Besides what is meant in paragraph (1) of this article, at the request of at least one fifth of the total Members or at the request of the Head of Region, the Chairman shall summon the Members to a session within 1 (one) month after the request has been received.

(3) The Regional House of Representative shall hold a session after the Chairman has summoned.

(4) The implementation of the prescription meant in paragraph (1) and (2) of this article shall be regulated in the Standing Order of the Regional House of Representative.

Article 32. (1) The session of the Regional House of Representative are essentially open to the public.

(2) At the request of the Head of Region, or at the request of at least one fifth of the total Members or when considered necessary by the Head of the Regional House of Representative, a closed session may be held.

(3) A closed session is capable of making decision, except concerning:

- a. the Regional Budget and its account,
- b. the estimation, alteration and abolishment of tax and retribution,
- c. lending and borrowing money and guaranteeing loans,
- d. Regional Enterprises,
- e. putting out to contract of work, buying and selling goods and putting out to contract for transportation without inviting a public tender,
- f. abolishment partly or wholly of tax rebate,
- g. agreement on peaceful settlement of a civil lawsuit,
- h. the election of the Chairman and the Vice Chairman and the installation of new members of the Regional House of Representative.

(4) All persons present at a closed session are obligated to keep secret all matters which have

been dealt with and this obligation lasts continuously for both Members and officials/workers who in whatever way are familiar with the case until the Council discharges them.

Article 33. (1) Members of the Regional House of Representative could not be prosecuted before the Court on account of statements made in a session of the Regional House of Representative either in an open session or in a closed one, presented orally or in writing to the Head of Region or to the Government, except if with those statements he causes to leak out matters which have been agreed upon in a closed session unanimously to be kept secret or subjects meant by the prescriptions concerning publication of State's secret in BOOK II CHAPTER I of the PENAL CODE.

(2) The procedure of police action against Members of the Regional House of Representative shall be regulated by statute.

Article 34. (1) The Standing Order of the Regional House of Representative shall be settled by the Decision of the Regional House of Representative in accordance with the directives stipulated by the Minister of the Interior.

(2) The Standing Order meant in paragraph (1) of this article becomes effective after having been approved by the competent official.

Section 4

PRESCRIPTION IN CASE THE REGIONAL HOUSE OF REPRESENTATIVE CANNOT PERFORM IST FUNCTION AND OBLIGATION.

Article 35. (1) When it is obvious that the Regional House of Representative of the first Level neglects or because of some facts is not able to perform its function and obligation so that it

may injure the Region or the State, the Minister of the Interior after having heard the advice of the Governor head of Region, determines how the right, the competency and the obligation of the Regional House of Representative should be executed.

(2) For the Region of the second Level determining the procedure meant in paragraph (1) of this article is done by the Governor Head of Region, after having heard the advice of the Regent/Mayor of Municipality concerned.

Section 5

SECRETARIAT OF

THE REGIONAL HOUSE OF REPRESENTATIVE

Article 36. (1) The secretariat of the Regional House of Representative is a staff function aiding the Head of the Regional House of Representative in implementing ist task and obligation.

(2) The establishment, organizational structure and the formation of the secretariat of the Regional House of Representative shall be regulated by the Regional Regulation in accordance with the directives stipulated by the Minister of the Interior.

(3) The Regional Regulation meant in paragraph (2) of this article, is valid after having open approved by the competent official.

Article 37. (1) The secretariat of the Regional House of Representative is headed by a secretary of the Regional House of Representative.

(2) The secretary of the Regional House of Representative of the first Level shall be appointed by the Minister of the Interior out of Government Officials who fulfill the requirement.

(3) The Governor Head of Region nominates a candidate secretary of the Regional House of Representative of the first Level, to the Minister of the Interior, with the consent of the Regional House of Representative, without election procedures.

(4) The Secretary of the Regional House of Representative of the second Level shall be appointed on behalf of the Minister of the Interior by the Governor Head of Region, from amongst the Government Officials fulfilling the requirements.

(5) The Regent/Mayor Head of the Municipality nominates a candidate Secretary of the Regional House of Representative of the second Level to the Governor Head of Region, with the consent of the Regional House of Representative, without election procedure.

(6) Requirements and implementation procedure of the stipulation meant in paragraphs (2), (3), (4) and (5) of this article shall be regulated through a Regulation of the Minister of the Interior.

Part Eight

REGIONAL REGULATION

Article 38. The Head of Region with the approval of the Regional House of Representative, stipulates the Regional Regulations.

Article 39. (1) Regional Regulation and-or Decisions of the Head of Region may not be in contravention with the general interest and statutes of Regional Regulations of a higher level.

(2) Regional Regulations may not regulate matters already provided for, in regulations of statutes or Regional Regulations of a higher level.

(3) Regional Regulations may not regulate matters belonging to a Region of a lower level.

Article 40. (1) Regional Regulations promulgated and published in Regional Gazette concerned.

(2) Regional Regulation has legal force and is binding after promulgated in the Regional Gazette concerned.

(3) Regional Regulations which does not need to be confirmed comes into force on the date determined in the Regional Regulation concerned.

(4) Regional Regulations requiring confirmation comes into force on the date of promulgation or on the date determined in the Regional Regulation concerned.

(5) Regional Regulations requiring confirmation may not be promulgated before confirmation has been achieved or before the termination of period determined for the confirmation.

Article 41. (1) A Regional Regulation of the first Level and a Regional Regulation of the second Level may contain a stipulation of imprisonment for utmost 6 (six) months or of a fine of utmost Rp. 50.000,- (fifty thousand rupiah) with or without confiscating certain goods on behalf of the State, except if provided otherwise in the statutes.

(2) The Regional Regulation meant in paragraph (1) of this article, is valid after confirmed by the competent official.

(3) The penal offence meant in paragraph (1) of this article is a contravention of the Law.

Article 42. (1) A Regional Regulation may contain a stipulation concerning compulsory charges to maintain the law, wholly or partly, which shall be paid by the transgressor.

(2) The Regional Regulation meant in paragraph (1) of this article, is valid after confirmed by the competent official.

Article 43. (1) Investigation and prosecution towards contravention of stipulations of Regional Regulations, shall be executed by the investigation and prosecution apparatus in line with the prevailing statutes.

(2) Regional officials assigned to investigate transgressions on contravention of stipulations of Regional Regulations may be appointed through a Regional Regulation

Article 44. (1) The form of a Regional Regulation shall be determined by the Minister of the Interior.

(2) The Regional Regulation shall be signed by the Head of Region and countersigned by the Chairman of the Regional House of Representative.

Article 45. The Head of Region may create a Decision to execute Regional regulations or services in the frame work of Co-Administration.

Part Nine

REGIONAL ADVISORY BOARD

Article 46. (1) In the Region shall be established a Regional Advisory Board which members are the Leadership of the Regional House of Representative and elements of the Factions not represented yet in the Leadership of the Regional House of Representative.

(2) The Board meant in paragraph (1) of this article has the task to give recommendations to the Head of Region.

(3) The set up, the number of Members and the working method of the Board meant in paragraphs (1) and (2) of this article shall be regulated by the Minister of the Interior.

Part Ten

SECRETARIAT OF THE REGION

Article 47. (1) The Secretariat of the Region is a staff element assisting the Head of Region in the execution of the Regional Administration.

(2) The set up, organizational structure and the personnel of the secretariat of the Region shall be determined through a Regional Regulation in line with the directives of the Minister of the Interior.

(3) The Regional Regulation meant in paragraph (2) of this article, comes into force after approved by the competent official.

Article 48. (1) The secretariat of Region shall be conducted by a Secretary of the Regional Government.

(2) The Secretary of the Regional Government of the first Level shall be appointed by the Minister of the Interior from amongst the Government Officials who fulfill the requirements, and who are nominated by the Governor Head of the Region after he has heard the recommendations from the Leadership of the Regional House of Representative.

(3) The Secretary of the Region of the second Level shall be appointed by the Governor on behalf of the Minister of the Interior from amongst the Government Officials who fulfill the requirements, and who are nominated by the Regent/Mayor Head of the Municipality after he has heard the recommendations from the Lea-

dership of the Regional House of Representative.

(4) Requirements and implementation procedure of the stipulation meant in paragraphs (2) and (3) of this article shall be regulated through a Regulation of the Minister of the Interior.

(5) If the Secretary of Region is unable to perform his task, the task of the Secretary of the Region shall be executed by an official appointed by the Head of Region.

Part Eleven

REGIONAL SERVICE DIVISION

Article 49. (1) The Regional Service Division is an executive element of the Regional Government.

(2) The set up, organizational structure and the personnel of the Regional Service shall be determined through a Government Regulation in line with the directives of the Minister of the Interior.

(3) The Regional Regulation meant in paragraph (2) of this article, comes into force after approved by the competent official.

Part Twelve

PERSONNEL

Article 50. (1) Appointment, dismissal, suspension, salary, pension, half-pay and other matters concerning the legal status of a Regional Official, shall be regulated through a Regional Regulation in line with the directives stipulated by the Minister of the Interior.

(2) The Regional Regulation meant in paragraph (1) of this article, comes into force after approved by the competent official.

Article 51. (1) A Government Official of a Department may be assigned to assist at a Regional Government office through a Decision of the Minister at the request of the Head of Region concerned.

(2) In the Decision meant in paragraph (1) of this article, shall be regulated the requirements and the job description of the Government Official concerned with regard to the apparatus of the Region as far as deemed necessary.

Article 52. (1) An Official of a Region of the first Level may be assigned to assist at a Regional Government office of the second Level through a Decision of the Head of the Region of the first Level, at the request of the Head of Region of the second Level concerned.

(2) In the Decision meant in paragraph (1) of this article shall be regulated the requirements and the job description of the Regional Official concerned with regard to the apparatus of the Region of the second Level as far deemed necessary.

Article 53. All officials, both Government officials and officials of a Region assigned at a Regional Government office are sub-ordinate to the Head of the Region concerned.

Article 54. (1) Personnel management of the officials of a Region shall be regulated by the Head of Region in line with the existing laws.

(2) Personnel management of the Government Officials assigned at a Regional Office shall be regulated through statutes.

Part Thirteen

REGIONAL FINANCE

Section I

Regional Revenue

Article 55. Source of Regional Revenue are:

- a. Original revenue of the Regional Government consisting of:
 - 1. revenue from the regional tax,
 - 2. revenue from regional retribution,
 - 3. revenue from regional Enterprises,
 - 4. miscellaneous legal regional revenue,
- b. revenue originating from subsidy from the Government consisting of:
 - 1. subsidy from the Government,
 - 2. other contributions regulated by statutes.
- c. other legal revenues.

Article 56. A tax from the Government may be transferred through a statute to Region.

Article 57. The financial relationship between the Government and the Regional Government and the Regional Government shall be regulated by Statute.

Article 58. (1) Basic stipulation on regional tax retribution shall be decided by Statute.

(2) The levy of tax and retribution of the Region shall be stipulated by Regional Regulation.

(3) The Regional Regulation meant in paragraph (2) of this article shall become effective after approved by the competent official, according to a procedure stipulated by statute and is not allowed to be made retroactive.

(4) Tax rebate and exemption from regional tax and-or regional retribution can only be executed on the basis of a Regional Regulation.

Article 59. (1) A Regional Government may set up a regional Enterprise of which the execution

and maintenance shall be done based upon the principle of cost accounting.

(2) Basic stipulations on regional Enterprises shall be decided by Statute.

Article 60. (1) Undertakings as a source of regional revenues may be set up through a Regional Regulation.

(2) The Regional Regulation meant in paragraph (1) of this article, becomes effective after approved by the competent official.

Article 61. (1) The Head of Region with the approval of the Regional House of Representative may make Decisions to lend money to and to borrow money from to extend and to guarantee loans, as revenues or as regional expenses.

(2) In the Decision of the Head of Region meant in paragraph (1) of this article, shall also be stipulated the source of payment of interest and installments of the loan and the procedure of payment.

(3) The Decision meant in paragraph (2) of this article, becomes effective after approved by the Minister of the Interior.

Section 2

**MANAGEMENT, ACCOUNTABILITY
AND CONTROL ON REGIONAL FINANCE
AND PROPERTIES**

Article 62. (1) The Head of Region conducts the management, the accountability and the financial Control of the Region based on Regional Regulations and statutes of a higher level.

(2) Regional money is kept in the Regional Treasury or Regional Bank for development.

(3) As long as there is no Regional Treasury or Regional Bank for Development, the Minister of

Finance may on behalf of the Regional Government charge certain Government Treasury or Government Banks at the request of the Regional Government to execute the operations concerning receipt, deposit, payment or transfer of money, securities and other goods for the interest of the Region.

Article 63. (1) Regional properties used for public interest may not be sold, the rights on those properties shall not be conferred to another party, shall not be used as security or pledged, except through a Decision of the Head of Region with the approval of the Regional House of Representative.

(2) The sale and conveyance as meant in paragraph (1) of this article may only be executed publicly, unless it is determined otherwise as intended in a Decision of the Region in paragraph (1) of this article.

(3) The Head of Region may stipulate Decisions with the approval of the Regional House of Representative concerning:

- a. remission of claim of the Region, partly or wholly;
- b. agreement on the peaceful settlement of civil lawsuits;
- c. other legal proceedings, relating to properties or rights of the Region.

(4) The Decisions meant in paragraph (1), (2) and (3) of this article are valid after confirmed by the Minister of the Interior.

Article 64. (1) The budget year of the Region is the same as the budget year of the State.

(2) Each year, at the latest 3 (three) months after the State's Budget has been determined for a certain year, the Regional Budget shall be determined through a Regional Regulation.

(3) Each year, at the latest 6 (six) months after the State's Budget has been determined, the accounts of the Regional Budget of the previous budget year shall be determined through a Regional Regulation.

(4) The Regional Government shall use the budget of the previous year as a basis for its financial administration, if the competent official has not confirmed or promulgated the Regional Budget yet at the beginning of the budget year concerned.

(5) The Regional Government is obliged to defray the expenditures of the routine budget with its own revenues.

(6) The Regional Budget and its alterations, as long as not authorized yet by the Budget concerned, shall be executed after having been confirmed by the competent official.

(7) The authorization or rejection of the Regional Budget may be conducted per item or wholly.

(8) Prescriptions shall be regulated through Government Regulations concerning the procedure of:

- a. the estimation of the Regional budget;
- b. the management, accountability and control on regional finance;
- c. composing accounts of the Regional Budget.

(9) The procedure of executing the prescriptions meant in paragraph (8) of this article shall further be regulated through a Regulation of the Minister of the Interior.

Part Fourteen

COOPERATION AND CONFLICT BETWEEN

REGIONAL GOVERNMENT

Article 65. (1) Several Regional Governments may enact Joint-Regulations to regulate jointly the interests of their territories.

(2) The Joint-Regulations meant in paragraph (1) of this article, as well as the alterations and abolishments, are valid after confirmed by the competent official.

(3) In case no consensus concerning the alterations and abolishments meant in paragraph (2) of this article, has been achieved, a decision shall be made by the competent official.

(4) The Minister of the Interior shall stipulate Regulations to promote the implementation of cooperation between the Regional Government.

Article 66. (1) A conflict among Regional Governments of the first Level and between Regional Government of the first Level and a Regional Government of the second Level and a conflict among Regional Governments of the second Level not located in the same Region of the first Level shall be settled by the Minister of the Interior.

(2) A conflict among Regional Governments of the second level located in same Region of the first Level, shall be settled by the Governor Head of the Region concerned.

Part Fifteen

GUIDANCE

Article 67. The Minister of the Interior conducts guidance in the execution of the Administ-

ration in the Region to achieve the utmost efficiency and effectiveness of the autonomous as well as the Co-Administration task.

Part Sixteen

CONTROL

Section I

Preventive Control

Article 68. Regional Regulations and Decisions of the Head of Region concerning certain matters, shall only be valid after confirmed by the competent official through a government Regulation.

Article 69. (1) Regional Regulations or Decisions of Head of the Region requiring confirmation, may be executed after confirmed by the competent official, or of after 3 (three) months since the receipt of the Regulations/Decisions mentioned above, no decision has been made by the competent official.

(2) The period of 3 (three) months meant in paragraph (1) of this article may be prolonged by the competent official with another 3 (three) months, notifying the Regional Government concerned, before the period mentioned in paragraph (1) of this article expires.

(3) The rejection of the confirmation of the Regional Regulation and–or the Decision of the Head of the Region meant in paragraph (1) of this article, shall be notified by the competent official of the Regional Government concerned, and motivated.

(4) The Region concerned, may within 1 (one) month commencing from the receipt of the refusal submit its objections concerning the refusal as stated in paragraph

(5) of this article, to a higher authority than the one who has disapproved.

Section 2

Repressive Control

Article 70. (1) Regional Regulations and—or Decisions of the Head of the Region which are contradictory to the public interest, laws or Regional Regulations of a higher level, shall be suspended or nullified by the competent official.

(2) If the Governor Head of Region does not exercise his right to suspend or nullify a Regulation of a Region of the second Level, and—or Decision of the Head of the Region of the second Level in line with the stipulation meant in paragraph (1) of this article, the suspension and—or nullification shall be done by the Minister of the Interior.

(3) The nullification of a Regional Regulation and—or a Decision of the Head of Region meant in paragraph (1) and (2) of this article because of incompatibility with the public interest, laws or Regional Regulation of a higher level, causes the nullification of all consequences of the Regional Regulations and—or the Decision of the Head of the Region concerned, as long as they could still be nullified.

(4) A motivated Decision concerning suspension or nullification meant in paragraphs (1) and (2) of this article, shall be notified to the Head of the Region concerned within a period of 2 (two) weeks after the date of the Decision.

(5) The duration of the suspension stated in the Decision meant in paragraph (4) of this article, may not exceed 6 (six) months, commencing the moment of their suspension, the Regional Regulation and—or the Decisions of the Head of the Region concerned are not valid.

(6) If within the period of 6 (six) months the suspension is not followed by a decision of nullification, the Regional Regulation and—or Decision of the Head of Region shall become effective again.

(7) The Decision concerning the nullification meant in paragraphs (4) and (6) of this article, shall be published in the Official Gazette of the Republic of Indonesia and—or in the Regional Gazette concerned.

Section 3

General Control

Article 71. (1) The Minister of the Interior conducts general control on the operation of the Regional Administration.

(2) The Minister of the Interior or an official designated by him, conducts investigation and inspects all matters concerning the operation of the Regional Administration, concerning services of the Autonomous Administration as well as of Co-Administration.

(3) The Decision meant in paragraphs (1) and (2) of this article, applies also to the Governor Head of the Region towards a Regional Government of the second Level.

(4) It is in the interest of the general control, that the Regional Government is obliged to supply data and provide explanation or statements required by the officials meant in paragraphs (2) and (3) of this article.

(5) The Minister of the Interior or the Governor Head of Region may take measures as deemed necessary towards objections to provide statements meant in paragraph (4) of this article.

(6) The procedure of general control meant in paragraph (1) of this article, shall be regulated

through a Regulation of the Minister of the Interior.

CHAPTER IV

ADMINISTRATIVE TERRITORY

Part One

ESTABLISHMENT AND DIVISION

Article 72. (1) In the frame work of the implementation of the principle of deconcentration, the territory of the Unitary State of the Republic of Indonesia is divided in to territories called Provinces and the Capital city of the State.

(2) The Territory of a Province is divided into territories called Regencies and Municipalities.

(3) A Territory of a Regency and Municipality is divided into Districts.

(4) If considered necessary in line with the growth and development progress of a Territory of a Regency, an Administrative City may be set up which administration shall be determined by Government Regulation.

Article 73. If considered necessary, the Minister of the Interior may appoint an Assistance Governor, an Assistance Regent or an Assistance Mayor of Municipality with a certain territory of activity in the frame work of deconcentration.

Article 74. (1) The name and boundaries of Region of the first Level are the same as the name and boundaries of a Territory of province or of a Capital city of the State.

(2) The name and boundaries of Region of the second Level are the same as the name and boundaries of a Territory of the Regency or Municipality.

(3) The Capital city of Region of the first Level is capital city of a Territory of the Province.

(4) The Capital city of Region of the second Level is the capital city of a Territory of the Regency.

Article 75. Without diminishing the provisions in article 74 of this Statute, the set up, name, boundaries, predicate, capital city and abolishment of other Territories shall be regulated by Government Regulations.

Part Two

HEAD OF TERRITORY

Article 76. Each Territory is ruled by a head of Territory

Article 77. The Head of the Territory of:

- a. A Province and the Capital city of the State is called a Governor;
- b. A Regency is called Regent;
- c. A Municipality is called Mayor of the Municipality;
- d. An Administrative City is called a Mayor;
- e. A District is called chief of District.

Article 78. In the execution of his function the Head of a Territory:

- a. Of a District is responsible to the Head of Regency or Municipality or Administrative City concerned;
- b. Of an Administrative City is responsible to the Head of Regency concerned;
- c. Of a Regency or a Municipality is responsible to the Head of the Province concerned;
- d. Of a Province or Capital City of the State is responsible to the President through the Minister of the Interior.

Article 79. (1) The Head of Region of the first Level is ex officio the Head of the Territory of Province or Capital City of the State.

(2) The Head of Region of the second Level is ex officio the Head of the Territory of Regency or Municipality.

(3) Stipulations concerning appointment and dismissal of Head of an Administrative City and Head of a District is provided by a Regulation of the Minister of the Interior.

Article 80. The Head of Territory as a Representative of the Government is the Single Authority in the field of Administration within his territory i.e., managing the Administration, coordinating the development and promoting the social life in all aspects.

Article 81. Competency, task and obligation of Head of the Territory are:

- a. to maintain law and order in his territory in line with the policy of law and order decided by the Government;
- b. to execute all endeavors and activities in the field of edification of the unity of the Nation in line with the policy as stipulated by the Government;
- c. to coordinate all the activities of the Vertical Offices and between the Vertical Offices and the Regional Services Divisions, both in planning as well as in the implementation to achieve utmost efficiency and effectiveness;
- d. to guide and to supervise the execution of the Regional Administration;
- e. to endeavor continuously in order that all Statutes and Regional Regulations shall be executed by Government Services and by the Services of the Regional Administration

on and the Officials in charge with, and to take all measures necessary to guarantee the smooth execution of the Administration;

f. to execute all tasks of the Administration which with –or on the basis of statutes are designated to him;

g. to execute all tasks of Administration not included in the task of an another service.

Article 82. (1) The Vice Head of the Region of the first Level is ex officio a Vice Head of the Province or Capital city of the State and is called a Vice Governor.

(2) The Vice Head of the Region of the second Level is ex officio a Vice Head of Regency or Municipality and is called Vice Regent or Vice Mayor of the Municipality.

Article 83. (1) Police actions to the Head of a Province/Capital city of the State may only be executed with the approval of the President.

(2) Matters excluded from the stipulations meant in paragraph (1) of this article are:

- a. caught in the very act of a crime;
- b. suspected of a crime threatened with the death penalty;
- c. suspected of a crime as described in BOOK II of the PENAL CODE, CHAPTER I.

(3) Police actions as mentioned in paragraph (2) of this article shall be reported to the Attorney General or to the Minister of Defense/Supreme Commander of the Armed Forces at the latest within a period of 2 (two) times 24 (twenty four) hours, who on his turn has to report to the President at the latest within a period of 2 (two) times 24 (twenty four) hours.

(4) Police actions to other Head of the Territory shall be reported first to a higher ranking Head of a Territory of the official concerned.

(5) Police actions mentioned in paragraph (4) of this Article have to be reported at the latest within 2 (two) times 24 (twenty four) hours to a higher ranking head of the Territory of the official concerned, if it concerns matters mentioned in paragraph (2) of this Article.

Article 84. (1) The Regional Secretariat is the Secretariat of the Territory.

(2) The Regional Secretary is ex officio the Secretary of the Territory.

(3) Without diminishing the provisions meant in paragraph (1) of this article, the organization structure and personnel of the other Secretariats of Territory and the appointment and dismissal of its officials shall be regulated by the Minister of the Interior.

Part Four

VERTICAL OFFICES

Article 85. (1) In the execution of his function, the Head of a Vertical Office is sub-ordinates to the coordination of the Head of the Territory concerned.

(2) The execution of the provisions meant in paragraph (1) of this article, is regulated by a Government Regulation.

Part Five

POLICE OF ADMINISTRATION

Article 86. (1) A Police Force of Administration is set up to assist the Head of the Territory in carrying out General Administration.

(2) Status, task, right and competency of the Police Force of Administration meant in paragraph (1) of this article, is regulated by a Government Regulation.

(3) The organizational structure and personnel of the Police Force of Administration meant in paragraph (1) of this article is regulated by the Minister of the Interior.

Part Six

FINANCING

Article 87. (1) Expenditures of the activities of the Head of the Territory, Secretariat of the Territory and the Police Force of Administration will be covered by the budget of the Department of the Interior.

(2) The Secretariat of the Territory meant in paragraph (1) of this article, is the secretariat of the Territory mentioned in article 84 paragraph (3) of this Statute.

CHAPTER V

RURAL ADMINISTRATION

Article 88. The organization of the Rural Administration is regulated in a Statute.

CHAPTER VI

OTHER PROVISIONS

Article 89. Basic regulations concerning organization and cooperation of the Government apparatus in the Region is regulated by Government Regulations.

Article 90. The structure of the organization of the Regional Government and the Territorial Government shall be stipulated by the Minister of the Interior.

CHAPTER VII

TRANSITIONAL PROVISIONS

Article 91. At the moment when this Statute becomes effective:

- a. The Region of the first Level and the Region of the second Level which are entitled to manage their own services based upon Law Number 18/1965 concerning Basic Principles on Regional Administration, are the Region of the first Level and the Region of the second Level meant in article 3 of this Statute.
- b. The Head and the Vice Head of the Special Region of Yogyakarta at present are Head of Region and Vice Head of Region pursuant this Statute with the predicate Head of the Special Region of Yogyakarta and Vice Head of the Special Region of Yogyakarta, who are not tied to a term of office, requirements and procedures of appointment as the other Heads or Vice Heads of the Region.
- c. All implementation regulations which have decided before of declared effective based upon Law Number 18/1965 concerning Basic Principles on the Regional Administration, which are not in contravention with this Statute, are still effective as long as

they are not abolished or amended based on this Statute.

- d. As long as not an implementation regulation has been determined based upon this Statute and no provisions have been made for implementation as mentioned under letter c of this article, instructions, directives or guidance available or which shall be provided by the Minister of the Interior as long as they are not contravening this Statute, shall be followed;
- e. The Head of the Region and his apparatus existing at the moment when this Statute came into force, shall continue to execute their task except provided otherwise based upon this Statute.

Article 92. Without diminishing the provision mentioned in article 91 letter a of this Statute, at the moment when this Statute became effective:

- a. names and boundaries of Region of the first Level meant in Law Number 18/1965 concerning Basic Principles on the Regional Administration, are also the names and boundaries of the Provinces or Capital City of the State as meant in article 74 paragraph (1) of this Statute.
- b. names and boundaries of Region of the second Level meant in Law Number 18/1965 concerning Basic Principles on the Regional Administration, are also the names and boundaries of the Regencies or Municipalities as mentioned in article 71 paragraph (2) of this Statute.
- c. The Capital City of the Region of the first Level meant in Law Number 18/1975 concerning Basic Principles on the Regional Administration, are also the Capital Cities

of the Provinces mentioned in article 74 paragraph (3) of this Statute;

- d. The Capital City of the Region of the second Level meant in Law Number 18/1965 concerning Basic Principles on the Regional Administration, are also the Capital Cities of the Regencies mentioned in article 74 paragraph (4) of this Statute;
- e. The now existing Districts, are the Districts meant in article 72 paragraph (3) of this Statute.

CHAPTER VIII

CLOSING PROVISIONS

Article 93. At the moment this Statute becomes effective, the following statutes are not valid:

- a. Law Number 18/1975 concerning Basic Principles on the Regional Administration (State Gazette Republic of Indonesia Number 83/1965, Supplement State Gazette Republic of Indonesia Number 2778);
- b. All provisions contravening to and or not, in line with this Statute regulated in other laws.

Article 94. This Statute comes into force on the date of promulgation.

So that every person may take cognizance, the present Statute shall be published by inserting same in the State Gazette of the Republic of Indonesia.

Enacted in Jakarta

on the twenty third day of July 1974

**THE PRESIDENT OF THE REPUBLIC
OF INDONESIA**

(signed)

(S O E H A R T O)

General of the Indonesian Army

Promulgated in Jakarta

on the twenty third day of July 1974

**THE MINISTER/SECRETARY OF
STATE OF THE REPUBLIC OF INDONE-
SIA**

(signed)

(SOEDHARMONO, S.H.)

**STATE GAZETTE OF THE REPUBLIC OF
INDONESIA,
YEAR 1974, NUMBER 38.**

ELUCIDATION

ON

**LAW NUMBER 5/1974 OF THE
REPUBLIC OF INDONESIA**

I. GENERAL

1. Basic Principles

- a. This Law is called „Law concerning Basic Principles On Administration in the Region” because in these Law is regulated the basic rules of Administration in the Autonomous Regions and the basic rules of the function of the Government in the Region; comprehending these law is regulating the basic rules of Administration on the principle of decentralization and the principle of Co-Administration in the region.

- b. As it is acknowledged, the Government together with the „Gotong Royong” Parliament area assigned by the Provisional People’s Consultative Congress to revise Law Number 18/1965 re Law of the Basic Principle on the Regional Administration. This assignment is mentioned in the Stipulation of the Provisional People’s Consultative Congress Number XXI/MPRS/1966 re the Granting of an Extensive Autonomy to the Region. s an implementation of this assignment by the Provisional People’s Consultative Congress, the Government together with the „Gotong Royong” Parliament were able to produce Law Number 6/1969 re the Declaration of invalidness of several Laws and Government Regulations in lieu of Act among others Law Number 18/1965. In Law Number 6/1969 is decided that Law Number 18/1965 as included in – Appendix III i.e. Laws no longer valid, but the declaration of invalidness of the law concerned shall be at the time when the new Law becomes effective.
- c. Through the Stipulation of the People’s Consultative Congress Number V/MPR/1973 re Observation of the Stipulation of the Provisional People’s Consultative Congress Republic of Indonesia, Stipulation of the Provisional People’s Consultative Congress Number XXI/MPRS/1966 re Granting Extensive Autonomy to the Regions is declared invalid, because the topic has been taken over by the Broad Lines of the State’s Policy.
- d. The Basic Principles regarding the implementation of the Autonomy in the Region have been stipulated in the Stipulation People’s Consultative Congress Number V/MPR/1973 re Broad Lines of the State’s Policy as follows: „In the frame to speed up the implementation of development throughout the Country, and to build up political stability and unity of the Nation, the harmony of relationship between the Government and the Regions on the basis of the perseverance of the Unitary State, shall be aimed at the implementation of a real and responsible Autonomy of the Region which may guarantee the progress and development of the Regions, and shall be implemented together with deconcentration”. From these basic principles stipulated by the People’s Consultative Congress may be taken out several substances as a guidance for the composition of this Law like for instance:
- (1) The principle of Autonomous Regions;
 - (2) the aim for granting autonomy to the Regions;
 - (3) directives for granting autonomy to the Regions;
 - (4) realization for granting autonomy together with deconcentration.
- e. The principle which is used is not anymore „a true and extensive autonomy” but „an autonomy which is true and responsible”. So the principle of a real or true autonomy is still the basic principle for realization of granting autonomy to the Regions. While the word „extensive” is not used any more, because the experience so far about the use of this word caused the inclination of thought, which may be dangerous for the perseverance of the Unitary State and is not in harmony with the aim and purpose for granting autonomy to the Regions in line with the principles as stipulated in the

Broad Lines of the State's Policy. The words „true” and „responsible” may be more clear in the following explanations.

- f. The aims and purpose for granting autonomy to the Regions have been explained in the Broad Line of the State's Policy which is development oriented. Development here is regarded as the development in an extensive sense, which will cover all aspects of livelihood and subsistence. Essentially the Autonomy of the Region is more an obligation than a right, i.e. an obligation of the Region to participate and speed up to development as a mean to achieve the prosperity of the People which shall be accepted and realized with full responsibility.
- g. The Broad Lines of the State's Policy have stressed the stipulations which shall be observed in the realization of a Real and responsible Autonomy in the Region. These stipulation include follows:
 - (1) They shall be in harmony with the political aspiration and the Unity of the Nation;
 - (2) They shall assure a harmony of relationship between the Government and the Region on the basis of the perseverance of a Unitary State.
 - (3) They shall guarantee the progress and development of the Region. From these directives may be observed a clear picture of the principle of a real and responsible Autonomy in the Region, in the sense that a granting of autonomy to the Region shall be based on factors, calculations and measures or decisions of policy which shall truly guarantee that the Region
- concerned is able to take care of their services. Responsible in the sense that the granted autonomy shall be truly in line with the aim, i.e. to speed up the development throughout the Country harmoniously and not contradictory with the granted directives in harmony with the political aspiration and the Unity of the Nation, to guarantee the harmony of relationship between the Government and the Region and to guarantee the progress and development of the Region. It is understood that the wording „a most extensive autonomy” is not in line with the spirit of the directives especially in connection with the Unity of the Nation and the perseverance of the Unitary State.
- h. The fourth substance is the granting of autonomy to the Regions, executed simultaneously with deconcentration. This policy is a very good one and principally differs from the policy laid down in the Elucidation of the Stipulation of the Provisional People's Consultative Congress Number XII/MPRS/1966, where deconcentration is mentioned as only a complement even so with the predicate „vital”. With the principle of a real and responsible autonomy, the principle of deconcentration is not only a complement or a completion but has the same importance in the organization of the Administration in the Region. The choice whether a public service in the Region will be done by the apparatus of the Government (on the principle of deconcentration) or shall it be transferred to the Region as an autonomous service (on the principle of decentralization) is based

especially on the efficiency and effectiveness of the execution of the public service concerned. Considering the 1945 Constitution that our State is an Unitary State, the legislation of the Law regarding Basic Principles on Administration in the Region and in the implementation of all kinds of effort and activities of the Government shall be always in line with the principle of the Unity of the Republic of Indonesia.

i. Of those explanations mentioned above it is clear that the Administration in the region regarding to this Law shall be in concordance with the following principles:

- (1) the realization of granting autonomy to the Region shall be to support the aspiration to struggle of the People, that is strengthening the Unitary State and to step up the prosperity of the Indonesian People;
- (2) the granting of autonomy to the Region shall be a real and responsible autonomy;
- (3) the principle of decentralization shall be implemented together with the principle of deconcentration, and given also the opportunity to implement the principle of Co- Administration.
- (4) the granting of autonomy to the Region shall emphasize the aspect of harmony as it aim beside the aspect to become democratic;
- (5) the aim of granting autonomy to the Region is to step up the efficiency and effectiveness of the Administration in the region, especially in the implementation of the development and the services to the community

and also to step up the political stability and the Unity of the Nation.

2. Division of Territory

a. Article 18 of the Constitution of 1945 prescribes the division of territory of the Unitary State of the Republic of Indonesia. Article 18 among others reads as follows: „The division of the Territory of Indonesia into large and small territories together with the structures of their Administrations, shall be prescribed by Statute”. Elucidation of Article 18 among others reads as follows: „As the Indonesian State is a „Unitary State”, therefore Indonesia shall not have a region in its territory which can also be called „a state”. The Territory of Indonesia shall be divided in provinces and these provinces shall again be divided in smaller territories. These Territories have an autonomous character (Regional- and local social legal entities) or have a sheer administrative character, all shall be prescribed by Statute.

b. From the contents and spirit of Article 18 of the 1945 Constitution together with the elucidation mentioned above it is clear that the Government is obliged to carry out a policy of decentralization and deconcentration in the field of constitutional Law. As a consequence of this principle mentioned above it is distinctly stated in this Statute concerning the existence of Autonomous Regions and Administrative Territories.

c. Regions formed on the basis of the decentralization principle are called Autonomous Regions henceforth called „Region” which in this Law are mentioned Region of the second Level. While Territory formed

on the basis of the principle of deconcentration are called Administrative Territories, henceforth called in this Law „Territory”. The territories are formed in a vertical way and appeared as a work-area of the government apparatus executing General Administration in the territory. The forming of territories in a vertical way is to step up the control in securing a smooth implementation of the Administration.

3. Principles of execution on Administration

a. General

It was clear above that as a consequence of article 18 of the Constitution of 1945 and afterwards elucidated in the Broad Lines of the State's Policy. The Government is obliged to execute the principle of decentralization and deconcentration in executing the Administration in the Region. Besides the principles of decentralization and deconcentration this Law also gives the Basis of several rules in the Administration of the Region based on the principle of Co-Administration.

b. Decentralization

Public services which are already transferred to the Region in the field of decentralization principle, are basically the full competency and responsibility of the region. In this matter the whole initiative is transferred to the Region, connected with the decision of policy, planning, implementation, as well as the aspects of financing. Also the Apparatus for the execution of the Region, that is primarily the regional services.

c. Deconcentration

As not all public services could be transferred to the region on the principle of decentralization,

several public services in the regions are executed by the Government on the principle of deconcentration. Public services which are transferred by the Government to its authorities in the region on the principle of deconcentration are still the responsibility of the Government concerning planning, implementation as well as the financing. The execution elements are principally the Vertical Office of the Government coordinated by the Head of Region in his capacity as an apparatus of the Government, but the policy of executing deconcentration shall be fully determined by the Government.

d. Co-Administration

As already mentioned, not all public services could be transferred to the region to become their regional services. So some public services are still the services of the Government. But it is very hard for the Government to execute all the public services in the regions, which are still its competency and responsibility on the principle of deconcentration, keeping in mind the limited apparatus of the Government in the regions. Also observed from the view of efficiency and effectiveness it is not responsible if all the services of the Government in the regions shall be executed by their own apparatus in the regions, as it needs much energy and a great deal of expenses. Besides, considering the aspects, several services are very difficult to execute properly without the help of the Regional Government concerned. Based on these consideration this Law gives the opportunity to execute several public services in the region to the principle of Co-Administration.

4. Autonomous Region

a. Autonomy of Region.

- (1) The aim for granting autonomy to the region is to give opportunity the region concerned to organize and manage their own regional services to step up the efficiency and the effectiveness of the Administration in the scheme of the public services and the realization of development. To be able to execute this aim it is necessary to give the region the authority to execute several public services as its own regional services.
 - (2) In the framework to step up the services to the Public and the realization of development, this Law gives the accentuation of autonomy to the region of the second Level has more directly contact with the Public and knows better the need and aspirations of the people.
 - (3) The transfer of public services to the region shall be done in stages in accordance with the situation and ability of the region concerned. By so doing the contents of autonomy varied between the regions.
 - (4) Although several services have been transferred to the region as a realization of the principle of decentralization, the final responsibility of those services are still in the hands of the Government. Therefore, services which area already transferred as regional services can be with drawn by the Government, if necessary for instance, if a certain service has been expanding in such a way that it involves a large scope of interest, it would be more correct to be managed directly by the Government or the region of higher Level.
 - (5) As a consequence of the principle of a clear and responsible autonomy, this Law opens a possibility to abolish and Autonomous regions. As mentioned before that granting autonomy to a Regional Government is to step up the effectiveness and the efficiency the execution of the Administration, primarily in the service to the Public and the implementation of the development programme. If after having been encouraged and guided and also given the greatest opportunity, a region is not able to manage its own regional services and is only dependent from the subsidy of the Government, then it is only just, that such a region shall be abolished.
 - (6) As a consequence of a Unitary State and so simplify the Regional Administration, this Law strives as far as possible after uniform regulations regarding the administration of the Regional Government.
- b. Advisory Board of the Autonomous Region
- (1) The services of the Autonomous Regions are not static, but developing and changing. This is particularly caused by the emerging and developing – situation in the society itself. Regarding to that, as has been explained above this Law gives the opportunity to increase gradually the transfer of services to the region, but on the contrary it gives also the opportunity to withdraw a service which has already been transferred to the region. It is even also possible to abolish a certain region and to establish new region.
 - (2) The existence of an Advisory Board of the Autonomous Regions, which consists of several Ministers and presided by the Minister of Interior, is decided through

the Law, and it gives opinions and advises to the President regarding the above-mentioned cases.

- (3) In the cases of article 4 and 5 of this Law, social and political powers shall be invited to hear their opinions.

c. Regional Finance

To be able to manage its own services properly, the region shall be furnished with the necessary funds. But keeping in mind that it is not possible to give the region all sources of funds. The region is obliged to furnish its own sources of funds on the basis of existing Laws.

d. Regional Government.

- (1) In this Law is decided that the Regional Government consists of the Head of the Region and the Regional House of Representative. Such a construction guarantees a harmonious cooperation between the Head of the Region and the Regional House of Representative to achieve an orderly Administration in the Region.
- (2) Thus, in the execution of the Regional Administration there is a clear division of task and an equal status between the Head of the region and the Regional House of Representative, i.e. the Head of the region shall preside the executive and the Regional House of Representative shall act in the legislative field. According to this Law the preparation of a Regional Regulation shall be executed together by the Head of the Region and the Regional House of Representative. Regional Regulations which have been made together and have been approved by the Regional House of Representative con-

cerned shall be confirmed and signed by the Head of the Region and contra signed by the Chairman of the Regional House of Representative.

- (3) It is necessary to emphasize here, that although the Regional House of Representative is an element of the Regional Government, the Regional House of Representative may not interfere in the executive field, without diminishing its-rights according to this Law. The executive field is the full competency and responsibility of the Head of the Region.

e. Head of Region

- (1) A Head of Region has two functions, i.e. a function as the Head of an Autonomous Region who conducts the set up and the organization and is fully responsible for the functioning of the Regional Administration and a function as Head of Territory who organizes the overall Administration which is the responsibility of the Government in the region. From this explanation it is clear, how important and extensive task is of Head of the region. To appoint a Head of Region shall be considered with care, so that it can fulfill the requirements of both functions. As a Head of Territory, he shall have a knowledge in the field of Administration. As Head of an Autonomous Region, it is necessary for him to have the support of the People of the Region he rules.
- (2) The procedure of nomination, election and appointment of a Head of Region as stipulated in article 15 and 16 of this Law are meant to fulfill the requirements of the two functions of the Head of Region.

- (3) Parallel to this construction this Law decided that a Head of Region hierarchically is responsible to the President through the Minister of the Interior. This is in accordance with the position of the President as the highest executive responsible in the execution of the Administration in the whole territory of the State and observed from the principal aspects of organization and management, it is just that the Head of Region has only one line of responsibility, so the Head of Region is not responsible to the Regional House of Representative. Nevertheless, the Head of Region is obligated to give a statement of responsibility concerning the execution of Administration of his region to the Regional House of Representative, so that the Regional House of Representative as one of the elements of the Administration may always follow and supervise the way Administration in the region. In giving mentioned above statement the Head of the Region shall observe the regulations of articles 62, 63, and 64 of this Statute. In this matter, the Regional House of Representative may give their views in accordance with their rights as stipulated in article 29 of this Statute.
- (4) It has been explained, that the Head of Region is responsible to the President hierarchically through the Minister of the Interior. The word „through” does not mean that the Minister of the Interior has only to submit the statement of responsibility of the Head of the Region to the President, but the Minister of the Interior as assistant to the President shall evaluate these statement or responsibility of the Head of Region, shall take actions if deemed necessary according to his competency and report to the President concerning principle and important matters.
- f. Vice Head of Region
- Keeping in mind the extensive tasks faced by the Head of the Region in his function as the Head of the Administrative Territory as well as the Head of the Autonomous region it is basically necessary to have a functionary of a Vice Head of Region. Keeping in mind the different conditions of the Region, the execution of the assignment of the office of a Vice Head of Region shall be done according to the necessary. A Vice Head of Region is appointed out of officials on the basis of the existing regulations.
- g. The Regional House of Representative
- (1) In order to be able to execute its function as a representative of the People, the Regional House of Representative has been given certain rights, i.e.:
- (a) of regional budget;
 - (b) of inquiry for every Member;
 - (c) of asking for information;
 - (d) of amendments;
 - (e) of motion;
 - (f) of initiative;
 - (g) of investigation.
- (2) The rights abovementioned are to make it possible for the Regional House of Representative to execute its function. To evade un-coordinated interpretation, the means to execute those rights are regulated in the standing order of the Regional House of Representative in line with the directives as stipulated by the Minister of

the Interior. Especially concerning the right to investigate is stipulated in this Statute. It is deemed necessary, as the right to investigate has a large scope of consequences. By giving the right of Initiative to the Regional House of Representative, the Bills of the Regional Regulations are not only prepared by the Head of Region but it may also be prepared by the Regional House of Representative.

h. Secretariat of the Region

- (1) The Secretariat of a Region of the first Level is integrated with the secretariat of the Province or the Capital City of the State and the secretariat of a Region of the second Level is integrated with the secretariat of the Regency or Municipality. Therefore, the Secretariat of the Region is secretariat which is assisting the Head of Region, and the Head of Territory. With the integration of this secretariat efficiency and effectiveness in the execution of services may be expected and also unnecessary un-coordinated actions.

- (2) The secretariat of a Region has a staff function, as a staff the secretariat of the Region executes general staff functions. Keeping in mind the large scope and multitude aspects of duties of a staff, therefore for the implementation is need ability, skill, experience and utmost dedication. A staff function is a career function, therefore the official assigned to that staff function must be an official who can be relied on, who meets the requirements and has certain qualifications based on the existing regulations for government officials. As a staff function is a career function, the Secretary of Region is also a career functions. In other words, the

Secretary of Region is not elected, but shall be appointed from amongst Government Officials who the requirements after having heard the recommendations of the Leadership of the Regional House of Representative. Meant with „after having heard the recommendations of the Leadership of the Regional House of Representative aforementioned shall submit ist recommendations to the Head of the Region after having heard/asked the opinions of the Factions.

i. Regional Service Division

- (1) The Regional Service Divisions are executive units of the Regional Government. Regional service divisions are services which are the responsibility of the Region. The set up of a regional service division to execute services which are still the competency of the Government and not yet transferred to the Region through a Statute or Government Regulation as to become services of their regional services shall not be justified.
- (2) In the execution of their function, the regional service division are fully under the supervision of-and are responsible to the Head of Region.

j. Regional Enterprise

A Regional Enterprise is an enterprise established by the Region to develop the Regional economy and to increase the revenue of the Region. With regard to that, a regional enterprise shall be based on the principle of a sound cost-accounting or in other words a regional enterprise shall execute its activities with utmost efficiency and effectiveness. In this event it is necessary to prevent the inclination to a system of state's ownership and mo-

nopoly as has been stipulated in the Broad Lines of the State's Policy.

5. Administrative Territory

a. General

To realize the provisions concerning „the administrative territory and sich” as intended in the elucidation of article 18 of the 1945 Constitution, this Statute clearly regulated items related to the Administrative Territory.

b. The Head of Territory

(1) The Head of a Territory at all levels acts as a representative of the Government and is the Single Authority in the field of Administration in the territory, except in the fields of defense and security, justice, foreign affairs and in the monetary field in the sense of printing money, to fix the currency rate etcetera. He is obliged to manage the Administration, to coordinate the planning and the execution of the development programme, to promote the existence of the community in all aspects. In other words, the Single Authority is the Government's Administrator, the Development's Administrator, and the Community's Administrator. As a representative of the Government and Single Authority, the Head of Territory is the highest official in his Territory in the field of Administration, apart from the question of rank.

(2) The competency, task and obligation of a Head of Territory are:

(a) To maintain Law and order in a Territory:

(i) Law and order is a situation where the Government and the People may execute their activities in a secure, orderly and regular way. Law and order may be disturbed by several reasons and conditions among others:

- violation of the Law which caused a disturbance of security and order in the community;
- disasters, natural disasters as well as disasters caused by human beings;
- factors in the field of economy and finance.

(ii) To maintain and to take care of this Law and order to achieve order in the community is the task, the obligation and the responsibility of the Government. Therefore, the Government shall stipulate the policy to maintain and to take care of law and order throughout the Territory of the State, included the mobilization of the security apparatus.

(iii) Regarding the extensive territory of the State and to guarantee quick and duly measures, it is necessary to give some competency to the Head of territory in regular times, in the frame-work of executing the policy to maintain and to take

care of law and order, in his territory e.g.:

- the competency to regulate and to promote Law and order in the community;
- the competency to regulate activities to prevent calamities;
- the competency to regulate activities in the political, economical and social-cultural fields.

- (iv) If a violation of the law and order occurred or is presumed, the Head of territory in accordance with the aspects, the reality and the form of violation may decide a policy to eliminate or to prevent such a violation. This policy may be of a preventive or a repressive nature. It is of a preventive nature for instance if there is- or there will be a certain activity (a fair, a conflict between groups, etc.) which is presumed to cause a violation of the Law and order of the community, the Head of Territory shall decide a policy to eliminate the probable causes which have stirred up the violation. It is a repressive nature for instance if a disaster occurs, how to protect and to safeguard the inhabitants from the calamity (whether the inhabitants need to be evacuated or not etc.),

how to safeguard their properties, to give medical treatment etc.

- (v) Before the Head of Territory decides his policy, he is obliged to confer with the leadership of the Boards/the security services in his Territory to evaluate the situation jointly. For this purpose a special Board shall be established, presided by the Head of Territory and the members are the Territorial Commander/ Commander/ Chief of the Armed Forces who are in command in that Territory.
- (vi) The execution of the policy decided by the Head of Territory shall be secured by the State's security apparatus. The security of the execution of policy shall be based on decisions/regulations and the valid Doctrines concerning the Execution of Duty and those concerning shall report to the Head of Territory as the holder of the policy to maintain law and order in his Territory.
- (b) To guide the State's ideology, the internal politics and unity of the Nation.
- (i) The Indonesian Nation has a philosophy and ideology called PANCASILA, but our experience so far proved, that there are groups which always try to tempt and to deviate the

- PANCASILA and the Constitution of 1945. In spite of that, owing to the truth and superiority of the PANCASILA philosophy and ideology, all temptations and deviations towards- and from the PANCASILA could be smashed at the end. With regard to that, it is the responsibility and obligation of the whole State's apparatus at all levels to safeguard and to implement the PANCASILA and the Constitution of 1945.
- (ii) A just and prosperous society based on the PANCASILA as mentioned in the preamble of the 1945 Constitution, may only be achieved by executing an overall development plan, while development could be executed properly, if a stable and firm internal political situation has been created. To create a stable and firm internal political situation is one of the important duties of the Government.
 - (iii) In connection with the situation that the Indonesian Nation has a „Bhineka Tunggal Ika” character (meaning Unity in Diversity) the efforts to maintain the Unity of the Nation is a condition sine guenon to be planned properly and to be realized in stages and continuously.
 - (iv) The execution to maintain the State's ideology, the internal politics and the unity of the Nation in the regions, are the task, the obligation and the responsibility of the Head of Territory, in line with the policy as stipulated by the Government.
- (c) The Coordination of the Vertical Offices.
 - (i) The Vertical Offices are the apparatus of the Departments or non-Departmental Institutions which are located in the regions to execute a part of Departmental services or non-Departmental Institutions concerned.
 - (ii) In practice between services executed by each Vertical Office, also between services executed by the Government and the Vertical Offices is a very close relation. Therefore, to achieve utmost efficiency and effectiveness it is necessary that the execution of those services shall be coordinated properly. The authority in charge and responsible for the coordination is the Head of Territory. With regard to mentioned above matter, the Vertical Offices in the execution of their duties are sub-ordinate to the Head of the Territory as a representative of the Government. Regarding aforesaid matter the Vertical Offices are

obliged to report all programmes and activities, supply the requested information/data, explanations and obey the general rules designated by the Head of Territory.

- (iii) In coordinating the activities of the Vertical Offices, also between the Vertical Offices and the Regional Administration, the Head of Territory shall always observe and shall not contravene the Regulations of the Statute in force.
- (d) Guidance and supervision to the Regional Government.
 - (i) Guidance and supervision in the management of the Regional Administration is also the task of the Head of Territory, beside it is the task of the Government.
 - (ii) These guidance and supervision shall be executed in line with the regulations in force.
- (e) To promote an orderly Administration. Efforts shall always be made in order that Laws and regional government and the officials concerned. This is the task of the Head of Territory at all Levels. In this connection the Head of Territory is entitled to take necessary steps in line with his competency.
- (f) The execution of other task.

Besides the task mentioned above, the Head of Territory shall execute Administration tasks assigned to

him through or based on regulations of statutes and also other task which are neither the task of a Government Office nor of a Regional Government.

(3) Police Action

Regarding the important status Head of Province/Capital City of the State, to secure his integrity, police action to a Head of Province/Capital City of the State shall be specially regulated.

c. The Secretariat of the Territory

- (1) Concerning the secretariat of the Province, the Capital city of the State, the Regency and the Municipality vide the elucidation of the regional secretariat.
- (2) The secretariat of the District and the Administrative City shall be stipulated by the Minister of the Interior.

6. Control

a. General

In each organization, especially in a Government organization, the function of control is very important, because control on is an effort to secure the harmony between the execution of Administration duties by the regions and by the Government and to secure the smooth, efficient and effective execution of the Administration.

b. General Control

General Control is a kind of supervision done by the Government on all kinds of activities of the regional Government to secure a proper

Regional Administration. General Control on regional Government is done by the Minister of the Interior and Governor/Regent/Head of the Municipality as representative of the Government in the region concerned.

c. Preventive Control.

(1) Preventive control contains the principle the regional regulations and Decisions of the Head of the Region concerning certain matters are valid after approval by the official in charge, i.e.

(a) The Minister of the Interior for regional regulations and Decisions of the Head of the Region of the first Level;

(b) The Governor Head of the region for regional regulations and Decisions of the Head of the Region of the second Level.

(2) Regional regulations or Decisions of the Head of the Region which need approval before they become effective are in principle:

(a) those which provide binding regulations for the People containing an authoritative order, a prohibition, a necessity to act or to omit and other regulations especially directed to the Public;

(b) those which contain penal provisions as fines and imprisonment for certain transgressions determined by regional regulations;

(c) impose a burden upon the People, e.g. tax or regional retribution;

(d) decisions which shall be known by the Public, because they are connected with the People's interest e.g. : to

borrow money from-and to land money to, guarantee loans, establish regional enterprises, to decide and-to after the regional budget decide the regional budget account, arrange the salary of the officials etc.

d. Repressive Control

(1) Repressive control is executed to all regional regulations and Decisions of the Region.

(2) Repressive control is in the form of a postponement or an abolishment of a regional regulation or a Decision of a Head of Region which is in contravention with the general interest and regulations of higher ranking statutes. Postponement and abolishment is executed by a competent official.

II. ELUCIDIATION CONCERNING THE ARTICLES

Article 1

This article stresses the meaning of several terminologies used in this statute with the intention of equalizing the conception concerning those terminologies, so that in so doing may be avoided misunderstanding in the explanations. Who are meant by Assistance of the President in letter a of this article are Assistance as meant in article 4 paragraph (2) and article 17 paragraph (1) of the Constitution of 1945.

Article 2

What is meant by the word „territory” (small letter „t”) in this article is territoire as meant in the elucidation of article 18 of the Constitution of 1945.

Article 3

Paragraph (1)

Self explanatory

Paragraph (2)

Which are meant by further growth and development are the growth and the development of the autonomy either concerning the number or the level in the sense of the capability of growing aside, upwards and down-wards.

Article 4

In order to determine the boundary meant in paragraph (2) of this article, each statute founding Region shall be supplied with a map which may indicate justly as far as possible the geographical location of the Region concerned accordingly, also concerning the alteration of the boundaries of the Region and the foundation or alteration of the boundaries of the Territory.

Article 5

See general elucidation

Article 6

Jakarta as a Capital-city of the State of the Republic of Indonesia stipulated in statute Number 10/1964 (State Gazette Republic of Indonesia Number 78/1964) has characteristics and needs different from other Region of the first Level. The rapid growth and development requires a governmental structure ensuring the greatest efficiency and effectiveness. Accordingly, this article provides the possibility that Jakarta as a Capital-city of the State has in its territory a governmental structure different from other Region of the first Level, which shall be adjusted as far as possible to the prescriptions in this statute, of this the administration shall be stipulated by a separate statute.

Article 7

See general elucidation

Article 8

Paragraph (1)

See general elucidation

Paragraph (2)

Additional transfer of governmental service to the Region should be accompanied by apparatus, equipment, and sources of funds, so that accordingly the transferred governmental services might be executed properly. It should be noticed, that an additional transfer of the governmental services to the Region some times does not require the transfer of the apparatus, e.g. when the Region concerned is already provided with or the apparatus has previously been transferred. For instance some items in the field of agriculture have been transferred to a Region to become items of its regional services. Transfer of governmental services should be done simultaneously with the transfer of ist apparatus, e.g. the People's Agricultural Services. In the event an additional transfer of items in the field of agriculture may occur in the future, then a transfer of its apparatus is not necessary, as it was previously within the Region.

Article 9 up to and including 13

See general elucidation

Article 14

Self explanatory

Article 15

The President in appointing the Head of Region from among the candidates nominated by the Regional House of Representative, is not committed to the number of votes achieved by each

candidate individually, as this is a prerogative of the President.

Article 16

The Minister of the Interior, in this case acting in the name of the President, is not committed of the number of votes achieved by each candidate individually.

Article 17

The term of office of Head of Region is 5 (five) years counted from the date of installation. If the term of office expires he may be appointed again for the next term of office of 5 (five) years. When his second term of office expires he may not be re-appointed as Head of Region for a third term of office in that Region.

Article 18

Taking the oath by followers of certain religious may be preceded by mentioning the words the Almighty God, according to their respective religious. For instance for a follower of the Islamic Religious it is preceded by the words: „Demi Allah” which means: In the Name of God Almighty.

Article 19

Self explanatory

Article 20

The purpose of creating prohibitions for the Head of Region inserted in this article is to omit the possibility in stimulating the Head of Region to contradict his task and responsibility as Head of Region.

Article 21

Self explanatory

Article 22

See general elucidation

Article 23

Paragraph (1)

It is proper that the Head of the Region as leader and highest responsible authority shall act as representative of the Region in all matters resulting from the implementation of his Administration, either in or outside the Court.

Paragraph (2)

The Head of Region; if deemed necessary, may appointed one or more attorney to represent him in certain cases, either in or outside the Court, regarding the multiple task as Head of Region. The designation of an attorney should be done officially according to the existing procedure.

Article 24 and 25

See general elucidation

Article 26

The Minister of the Interior shall appoint an official who represents the Head of Region and Vice Head of Region through this article in the event both officials are absent, to avoid a vacuum in the leadership of a regional Administration.

Article 27

Meant as statute in this article is Statute number 16/1969 as long as not yet amended or substituted.

Article 28 to and including 31

Self explanatory

Article 32

Paragraph (1)

The sessions of the Regional House of Representative are open to the public in line with the

ideals of the PANCASILA Democracy so the people may directly follow all matters discussed in the sessions.

Paragraph (2)

Closed session may be held if the items to be discussed are secret in nature.

Paragraph (3)

Self explanatory

Paragraph (4)

Those present, at closed sessions and deliberately caused to leak items discussed in those sessions before the Council have released them for publication may be prosecuted before the Court in conformity with the existing laws.

Article 33

This Article regulates freedom of objective and useful opinion and which indeed should be ensured in a PANCASILA Democratic State. However, the Members of the Regional House of Representative are obligated to uphold the ethical code which implied the principle that an item which should be kept secret may not leak out.

Paragraph (2)

See the elucidation of article 83

Article 34

Self explanatory.

Article 35

It must be avoided that the State or the region concerned shall suffer losses in executing the Regional Administration. The Regional Government e.g. the Head of Region and the Regional House of Representative execute the Regional Administration. If Head of Region neglects his duties so that he may inflict losses on the State or the Region, administrative measures

may be taken towards him. If the Regional House of Representative neglects its duties, such measures could not be taken. Therefore to solve this problem it is necessary to determine the procedure how to manage the right and competency of the Regional House of Representative.

Article 36

Self explanatory

Article 37

The appointment of the Secretary of the Regional House of Representative from amongst Government Officials is to be done in accordance with the existing regulations on personnel affairs and should be within the personnel's formation of the Regional Secretariat.

Article 38 and 39

Self explanatory

Article 40

The promulgation of a regional regulation according to a legal procedure is a prerequisite for the regional regulation to have legal force and to be binding. The legal procedure of promulgation is the promulgation conducted by the Secretary of the Region by publishing the regional regulation in the Regional Gazette, with the understanding that a regional regulation in advance requires the confirmation of the competent official to be valid and may be promulgated after the regional regulation has been enacted. The placing of regional regulation in a newspaper or publication in another way such as through radio and television, is not a promulgation but a more publication so that it has no legal force and is not binding.

Article 41

Self explanatory

Article 42

Coercive measurements executed by the executive authority to uphold the law in this state is called „to enforce the law” or „to enforce the safeguarding of the law”. The enforcement of the law is considered already implied in the right of the executive authority of executing laws and regional regulations, so that it is not necessary to give a written law as basis concerning the right of the executive to execute coercion as considered necessary in executing the regional regulation. Therefore it is not necessary to make provisions in this article on that matter. Only charge of costs paid by the Region to enforce the law which shall be borne partly or wholly by the transgressor, shall be regulated. Law enforcement is generally a taking away or an abolishment, a prevention, an executing or correction of something created, provided, executed, neglected or abolished which is contracting the Law. It should be stressed, that law enforcement is only valid if the coercion is used to uphold the law. Coercion should directly be aimed at the recovery of a legal situation or the prevention of an illegal event. The coercion should be preceded by a written order of the executive to the transgressor. Only if the transgressor does not observe the order, shall be taken coercive measures. The official executing the coercive upholding of the law should be distinctly given that task. Since the coercive upholding of the law may generally result in a loss or suffering, the coercive upholding of the law should be executed in very urgent cases in a manner proportionate to the seriousness of the transgression.

Article 43 and 44

Self explanatory

Article 45

Since the Head of Region is the executive authority, the execution of the regional regulations shall be conducted by the Head of Region if the regional regulation concerned does not designate another executive. The Head of Region shall also execute Co-Administration as assigned to that Region. A decision of the Head of Region or a regional regulation may be created to execute Co-Administration.

Article 46

The Regional Advisory Board as meant in this article is a board which is assigned to advise the Head of Region on matters of implementation of Regional Administration, whether requested or not. In order that the Board mentioned above may be able to give useful recommendations to the Head of Region, it is allowed to follow continuously the development of the Region, in the sense of not interfering directly with implementation problems of Administration. It should be obvious enough that the Board mentioned does not have the status and competency as the Administrative Board for Routine matters or Regional Administrative Council which have ever existed.

Article 47

Self explanatory

Article 48

What is meant by „after having heard the recommendation of the Leadership of the Regional House of Representative” is that the meant Leadership of the Regional House for Representative conferred its recommendation to the Head of Region after having/heard/asked the opinion of the Factions.

Article 49

Self explanatory

Article 50 to and including 54

The execution of the prescriptions in the articles 50 to and including 54 should be adjusted to the existing laws.

Article 55

The Regional Source of Revenues is divided into 3 (three) groups, e.g.

- a. original revenues of the Region;
- b. revenues originating from the contribution of the Government;
- c. other legal revenues.

Concerning „other legal revenues” may be stressed, that included in this group are regional revenues originating from other sources than meant in letters a and b, for instance contribution from third parties to the Region and others.

Article 55 to and including 60

Self explanatory

Article 61

The Head of Region has the right to borrow from, to lend money to guarantee loans, which shall be determined by a Decision of the Head of Region. The said Decision of the Head of Region should be approved previously by the Regional House of Representative which shall be contained in a Decision of the Regional House of Representative. The said Decision of the Head of Region either for Region of the first Level or for Region of the second Level, requires the confirmation of the Minister of the Interior, to be valid. The reason why the said Decision of the Head of Region is put under the direct preventive control of the Minister of the Interior is because conducting the right to borrow money from, to lend money to and to guarantee loans are of important significance and

have great consequences, for they are likely to be a burden for the People, not only for one generation but possibly also for several generations. In the Decision of the Head of Region shall also be determined the sources to meet the obligation of paying interest and installments, as well as the manner of payment. The Decision of the Head of Region is to important that according to article 32 paragraph (3) of this statute, the decision to conduct the right to borrow money from, to lend money to and to guarantee loans must not be taken in a closed session of Regional House of Representative.

Article 62

Self explanatory

Article 63

Self explanatory

Article 64

The regional budget is of important significance, because the regional budget:

- a. stipulates the number of taxes to be imposed on the People of the Region concerned.
- b. constitutes a means to create a real and responsible autonomy.
- c. gives gist and significance to the Regional Government in general and the Head of the Region in particular, since the budget gives the whole policy of the Regional Government.
- d. constitutes a means to execute control on the region with a procedure which is more simple and efficient.
- e. constitutes an authorization to the Head of the Region within certain limits.

Accordingly the regional budget should be set up properly and considered accurately by obser-

ving priorities and the execution should be aimed at objectives in an efficient and effective manner. Since the budget year of the State is the same as that of the region and the region is only able to set up its Budget after the amount of subsidy to be received has been known, in practice the setting up procedure and the confirmation as well as the promulgation of the regional budget may only be executed several months after the beginning of the budget year. However the preparations may already be done before. As long as this process proceeds, the activities of the region requiring financing proceeds constantly. For that reason the prescription of this article is required.

Article 65

Self explanatory

Article 66

Actually it is proper that a higher authority shall take actions and make decisions to settle conflicts arising among authorities which are subordinates to it. Conflicts may arise between:

- a. A Region of the first Level and another Region of the first Level;
- b. A Region of the first Level and a Region of the second Level located within the territory of the Region of the first Level, mentioned;
- c. A Region of the first Level and a Region of the second Level in another Region of the First Level;
- d. Two Regions of the second Level within the territory of a Region of the first Level.
- e. Two Regions of the second Level located not in the same territory of a Region of the first Level.

Conflicts meant under letter a, b, c and e shall be settled by the Minister of the Interior, whereas the conflict meant under letter d shall be settled by the Governor concerned. Conflicts meant in this article are certainly conflicts relating to Administration thus belonging to public law, because conflicts belonging to civil law fall obviously under the jurisdiction of the Court.

Article 67

Self explanatory

Article 68 to and including 72

See general elucidation

Article 73

Considering the extensive task of the Head of Territory in executing the general Administration, especially in supervising the Regional Administration, the Minister of the Interior is entitled in the framework of deconcentration to appoint an Assistance of the Governor, an Assistance of the Regent or an Assistance of the Mayor of Municipality.

Article 74

The purpose of this article is to stress that the territory of a region of the first level is also the territory of a Province or Capital city of the State. Accordingly, name and boundaries of a Region of the first Level are also the name and the boundaries of a Province, of the Capital city of the State. In this connection the capital city of Region of the first Level is also the capital city of the Province. This conception is also applicable to a Region of the second Level.

Article 75

Meant with „predicate” in this article is the predicate of another Territory, i.e. territories not covered by article 74, e.g. District and Administrative City.

Article 76 to and including 79

Self explanatory

Article 80 and 81

See general elucidation

Article 82

Self explanatory

Article 83

Meant with police action is a summon in connection with a penal offence which involves a Head of the Territory of a Province/Capital city of the State. This summon contains an interrogation about penal offence, questions about detention and arrest, search and confiscation. Procedural regulation of the Police action against the Head of the Territory of a Province/Capital city of the State mentioned particularly, does not mean that the Head of a Territory of the Province/Capital city of the State has the right of immunity against legal prosecution.

Article 84 and 85

Self explanatory

Article 86

Paragraph (1) and (2)

Self explanatory

Paragraph (3)

The Organizational Structure and personnel of the Police Force of Administration shall be determined by the Minister of the Interior after having heard judgment of the Minister of Defense and Security/Commander of the Armed Forces.

Article 87 and 88

Self explanatory

Article 89

This article determines, that the basic principles concerning organizational structure and cooperation between Government apparatus in the region shall be stipulated by the Government Regulation. This is considered important, because virtually the task and competency of the government apparatus in the region are closely related one with another. Through this regulation a collision of authority and un-coordinated action in the execution may be avoided.

Article 90

In the interest of an efficient and effective execution of the Administration and in the framework to attempt unification of organization as far as possible, it is necessary to establish Regional Government organization pattern as well as Government apparatus in executing the general Administration in the region. This organization pattern shall be determined by the Minister of the Interior, observing the different region situation.

Article 91 and 92

Self explanatory

Article 93

Despite the fact that Law Number 18/1965 has been abolished, but the predicate „Special Region of Aceh” is still effective, with the stipulation that the execution of Administration in the Province of the Special Region of Aceh mentioned before, is the same as the execution of Administration in other Region of the first Level with the competency to manage its own regional services in line with Law Number 24/1956 i.e. overing Administrative items as follows:

- a. Burial of corpses;
- b. Deep well;
- c. Nuisance Act;

- | | |
|---|---|
| d. Fabrication and sale of ice and other carbon hydrate commodities; | i. Sea-water Fishery, Government Regulation Number 64/1957; |
| e. Off-shore fishery; | j. People's Rubber, Government Regulation Number 64/1957; |
| f. Communication and overland traffic; | k. Social guidance and improvement Government Regulation Number 5/1958; |
| g. Mining of minerals not mentioned in article 1 of the „Indische mynwet” (Indonesian Law on Mining); | l. People's Housing, Government Regulation Number 6/1958; |
| h. Forestry. | m. Labor's Welfare, Government Regulation Number 14/1958; |

Beside this, through several Government Regulations have also been transferred the following Administrative services:

- | | |
|---|--|
| a. People's Agriculture, Government Regulation Number 47/1951 jo. Law Number 24/1956; | n. Road Traffic, Government Regulation Number 6/1958; |
| b. Cattle (stock)breeding/livestock, Government Regulation Number 48/1951 jo. Law Number 24/1956; | o. General Administration, Law Number 6/1959; |
| c. Fresh-water fishery, Government Regulation Number 49/1951 jo. Law Number 24/1956; | p. Government Enterprises and Projects, Government Regulation Number 7/1964. |

Article 94

Self explanatory

- | | |
|--|---|
| d. Education and Culture, Government Regulation Number 65/1951 jo. Law Number 24/1956; | SUPPLEMENT STATE GAZETTE OF THE
REPUBLIC OF INDONESIA NUMBER 3037. |
|--|---|

- | | |
|---|-------------------|
| e. Health, Government Regulation Number 51/1952 jo. Law Number 24/1956; | Translator's Note |
|---|-------------------|

- | | |
|---|--|
| f. Public Works, Government Regulation Number 18/1953 jo. Law Number 24/1956; | This is a translation from the Indonesian language into English of Law Number 5/1974 of the Republic of Indonesia concerning Basic Principles on Administration in the Region. In the execution of this translation, every effort has been made to stay as close as possible to the Indonesian text of Law Number 5/1974 of the Republic of Indonesia concerning Basic Principles on Administration in the Region as they now stand. |
| g. Small Scale Industry, Government Regulation Number 12/1954 jo. Law Number 24/1956 jis. Government Regulation Number 23/1962, Government Regulation Number 39/1964; | |

- | | |
|--|---|
| h. Forestry, Government Regulation Number 64/1957; | This English-language version is made as readable and understandable as possible and is |
|--|---|

meant for those who do not understand the Indonesian language. Where any doubt exists, reference should be made to the reader to the original legislation. In matters of interpretation the law as written in Indonesian will always be the final authority.

THE OFFICE OF LAW & PUBLIC RELATIONS
OFFICE OF THE DEPARTMENT OF
THE INTERIOR REPUBLIC OF INDONESIA

VIII.Regierungsverordnung Nr. 20 (2001) / PP 20/2001

**THE PRESIDENT OF THE REPUBLIC OF
INDONESIA**

R.I. GOVERNMENT REGULATION

NUMBER 20 OF 2001

**ON FOSTERING AND SUPERVISION OF
LOCAL GOVERNANCE**

**THE PRESIDENT OF THE REPUBLIC OF
INDONESIA**

Considering:

- a. that the Local Government is a subsystem in the state governance, there is a need for fostering and supervision in the endeavor to realize harmony in order to safeguard the wholeness of territory and existence of the unitary state of Republic of Indonesia;
- b. that to realize the Local Governance that is clean and free from corruption, collusion and nepotism, it is necessary to foster and supervise the Local Governance;
- c. that in the scheme of fostering and supervision under a and b and the implementation of the stipulations of Article 112 of Law Number 22 of 1999 on Local Government, it is necessary to stipulate a government regulation on the Fostering and Supervision of Local Governance;

Recalling:

1. Article 5 para (2) and Article 18 of the 1945 Constitution;

2. Law Number 4 of 1999 on the Formation and Position of the People's Consultative Assembly, the House of Representatives, the Regional Council of the People's Representatives (R.I. Government Official Gazette of 1999 number 24, Annex of Government Official Gazette number 3811);
3. Law Number 22 of 1999 on Local Government (R.I. Government Official Gazette of 1999 number 60, Annex to Government Official Gazette number 3839);
4. Law Number 25 of 1999 on financial balance between the Central Government and the Local Governments (R.I. Government Official Gazette of 1999 number 72, Annex to Government Official Gazette number 3848);
5. Law Number 28 of 1999 on State Governance that is clean, free from corruption, collusion and nepotism (R.I. Government Official Gazette of 1999 Number 75, Annex to Government Official Gazette Number 3851);
6. Law Number 31 of 1999 on the eradication of crime of corruption (R.I. Government Official Gazette of 1999 Number 140, Annex to Government Official Gazette Number 3874);
7. Law Number 25 of 2000 on the National Development Program (R.I. Government Official Gazette of 2000 Number 206);
8. Law Number 34 of 2000 on the Amendment to Law Number 18 of 1997 on Regional Taxes and Retribution (R.I. Government Official Gazette of 2000 Number

- 246, Annex to Government Official Gazette Number 4048);
9. Government Regulation Number 68 of 1999 on Procedure for the Community's Participation in the state governance (R.I. Government Official Gazette of 1999 Number 129, Annex to Government Official Gazette Number 3866);
10. Government Regulation Number 25 of 2000 on the authority of the Government and the authority of the provinces as autonomous regions (R.I. Government Official Gazette of 2000 Number 54, Annex to Government Official Gazette Number 3952);
11. Government Regulation Number 84 of 2000 on the Guidelines for the Organization of the Regional Apparatus (R.I. Government Official Gazette of 2000 Number 165);
12. Government Regulation Number 104 of 2000 on Funds of Balance (R.I. Government Official Gazette of 2000 Number 20, Annex to Government Official Gazette Number 4021);
13. Government Regulation number 105 of 2000 on the Management and Accountability of Regional Finances (R.I. Government Official Gazette of 2000 Number 202, Annex to Government Official Gazette Number 4022);
14. Government Regulation Number 106 of 2000 on the Management and Accountability of Finances in the Implementation of Deconcentration and Secondment (R.I. Government Official Gazette of 2000 Number 203, Annex to Government Official Gazette Number 4023);
15. Government Regulation Number 107 of 2000 on Regional Loans (R.I. Government Official Gazette of 2000 Number 204, Annex to Government Official Gazette Number 4024);
16. Government Regulation Number 108 of 2000 on Procedure for Accountability of the Head of Region (R.I. Government Official Gazette of 2000 Number 209, Annex to Government Official Gazette Number 4027);
17. Government Regulation Number 109 of 2000 on the Financial Position of the Head of Region and the Deputy Head of Region (R.I. Government Official Gazette of 2000 Number 210, Annex to Government Official Gazette Number 4028);
18. Government Regulation Number 110 of 2000 on the Financial Position of the Regional Council of the People's Representatives (R.I. Government Official Gazette of 2000 number 211, Annex to Government Official Gazette Number 4029);

HAS DECIDED

To stipulate:

GOVERNMENT REGULATION ON FOSTERING AND

SUPERVISION OF THE LOCAL GOVERNANCE.

CHAPTER I

GENERAL STIPULATIONS

Article 1. In this Government Regulation:

1. The Central Government, subsequently called the Government, is the apparatus of the

Unitary State of the Republic of Indonesia consisting of the President and the Ministers.

2. The Local Government is the Provincial Government, the Regency (Kabupaten) Government and the City Government.

3. The Provincial Government is the Governor and the apparatus of the Autonomous Region as the Regional Executive Body.

4. The Regency Government and the City Government are the Bupati and the Mayor and the apparatus of the Autonomous Region as the Regional Executive Body.

5. The Local Government is the Governance of Autonomous Region by the Local Government and the Regional Council of the People's Representatives according to the principle of Decentralization.

6. Regional policies are the rules, directives, references, stipulations and guidelines in the Local Governance contained in Regional Regulations, Decisions by the Head of Region, Decisions by the Regional Council of the People's Representatives and Decisions by the Leaders of the Regional Council of the People's Representatives.

7. Fostering of the Local Governance is the endeavor by the Government and or its representative in the Region.

8. Supervision of the Local Governance is the process of activities aimed at ensuring that the Local Government runs in accordance with the plans and stipulations of the regulations and laws in force.

9. Repressive supervision is the supervision of policies determined by the Region both in the form of Regional Regulations, Decisions by the Head of Region, Decisions by the Regional Council of the People's Representatives and

Decisions by the Leaders of the Regional Council of the People's Representatives in the framework of the Local Governance.

10. Functional supervision is supervision conducted by an Institute/Body/Unit with the task and function of supervising through investigation, testing, examination and evaluation.

11. Legislative supervision is supervision conducted by the Regional Council of the People's Representatives of the Local Government according to its tasks, authority and rights.

12. The community's supervision is the supervision carried out by the community.

CHAPTER II

FOSTERING

Article 2. (1) The Government conducts the fostering of Local Governance.

(2) In the framework of fostering by the Government referred to in paragraph (1) the Ministers and the Leaders of Non-ministry Government Institutions conduct the fostering in accordance with the authority of each.

Article 3. The fostering referred to in Article 2 paragraph (2) includes guidance, training, directives and supervision.

Article 4. The Government can delegate the fostering of the Kabupaten and City Governance to the Governor in his capacity of the Government's representative in the Region in accordance with the prevailing regulations and laws.

Article 5. In the framework of fostering the Local Governance, the Ministers and the Leaders of Non-ministry Government Institutions conduct coordination among them.

Article 6. (1) Fostering by the Ministries and Non-ministry Government Institutions of the Provincial Local Governance is reported to the President with a copy to the Minister of the Interior and Regional Autonomy.

(2) Fostering by the Governor of the Kabupaten and City Governance is reported to the President through the Minister of the Interior and Regional Autonomy with copies to the related Ministries/Non-ministry Government Institutions.

CHAPTER III SUPERVISION

Article 7. (1) The Government carries out supervision on the Local Governance.

(2) The Government can delegate the supervision on the the Kabupaten and City Local Governance to the Governor as the Government's representative in the Region in accord with legislation.

Article 8. The supervision referred to in Article 7 is done:

- a. in a repressive way toward the policies of the Local Government in the form of Regional Regulations and or Decisions by the Head of Region and Decisions by the Regional Council of the People's Representatives and Decisions by the Chairperson of the Regional Council of Representatives.
- b. in a functional way toward the implementation of the policies of the Local Government.

Article 9. (1) The repressive supervision referred to in Article 8 paragraph a is done by the Minister of the Interior and Regional Autonomy

after coordination with the related Ministries/Non-ministry Government Institutions.

(2) The Government can delegate the supervision referred to in paragraph (1) to the Governor as the Government's representative of Regional Regulations and or Decisions by the Head of Region and Decisions by the Regional Council of the People's Representatives and Decisions by the Leader of the Regional Council of Representatives of Kabupatens and Cities after coordination with the related agencies.

Article 10. (1) The Minister of the Interior and Regional Autonomy issues on behalf of the President a Decision on the Cancellation of Regional Regulations and or decisions by the Provincial, Kabupaten and City Head of Region, Decisions by the Provincial/Kabupaten/City Council of the People's Representatives, which are contrary to public interest or higher legislation and or other legislation.

(2) The Governor as the Government's representative issues a Decision of Cancellation of Regional Regulations and or Decisions by the Kabupaten or City Head, Decisions by the Regional Council of the People's Representatives, Decisions by the Leader of the Regional Council of Representatives of Kabupatens and Cities in accordance with the authority referred to in Article 9 paragraph (2).

(3) The Provinces, Kabupatens and Cities that cannot accept the Decision on the Cancellation of Regional Regulations, the Head of Region's decisions, the Regional Council of the People's Representatives' decisions and the decisions by the Leader of the provincial Regional Council of the People's Representatives can submit their objection to the Government through the Minister of the Interior and Regional Autonomy.

(4) Kabupaten and Cities which cannot accept the Decision on the Cancellation of Regional Regulations, the Head of Region's decisions, the Regional Council of the People's Representatives' decisions and the decisions by the Leaders of the Kabupaten/City Council of the People's Representatives by the Governor in accordance with the authority delegated to him can submit their objection to the Governor as the Government's representative in the Region.

Article 11. Functional supervision referred to in Article 8 paragraph b above is carried out by an Institution/Body/Unit in accordance with legislation.

Article 12. (1) In the context of carrying out functional supervision on the Local Governance, the Ministers and the Leaders of Non-ministry Government Institutions coordinate with the Minister of the Interior and Regional Autonomy.

(2) The coordination of supervision referred to in paragraph (1) involves the planning, implementation, reporting and follow-up to the results of the supervision.

Article 13. The functional supervision carried out by ministries and Non-ministry Government Institutions referred to in Article 12 is reported to the President.

Article 14. The supervision delegated to the Governor is reported to the President through the Minister of the Interior and Regional Autonomy.

Article 15. (1) The Local Government and the Regional Council of the People's Representatives follow up the results of the supervision.

(2) The follow-up to the results of supervision by the Government are reported by the Governor, Bupati and Mayor to the President through the Minister of the Interior and Regional Auto-

nomy with copies to the related Ministers or the Non-ministry Government Institution Leaders.

(3) The follow-up to the results of the supervision of the Governor as the Government's representative are reported by the Bupati and the Mayor to the President through the Goovernor with copies to the Minister of the Interior and Regional Autonomy and the related Ministers or Leaders of Non-ministry Government Institutions.

Article 16. The Government can sanction the Local Government of a Province, Kabupaten or City and or its apparatus who refuses the implementation and the follow-up to the results of the supervision based on legislation.

Article 17. (1) The Regional Council of the People's Representatives conducts legislative supervision of the implementation of regional policies.

(2) The legislative supervision referred to in paragraph (1) is done in accordance with the council's task and authority through hearings, work visits, establishment of special committees and work committees regulated in rules and or in accordance with legislation.

Article 18. (1) The community can individually or in a group and or in a community organization carry out supervision of the Local Governance.

(2) The supervision referred to in paragraph (1) can be conducted directly or indirectly both orally and in writing in the form of request for information, the provision of information, suggestions and opinions to the Government, Local Government, Regional Council of the People's Representatives and other institutions according to the rules determined in legislation.

Head of Bureau of Legislation II

Edy Sudibyo

CHAPTER IV

**METHOD OF FOSTERING AND SUPER-
VISION**

Article 19. The further method of fostering and supervision by the Government of the Local Governance are regulated in a Presidential Decree.

CHAPTER V

CONCLUSION

Article 20. This Government Regulation comes into effect on the date of enactment. In order that everybody is informed, this Government Regulation is included in the Government Official Gazette of the Republic of Indonesia. Stipulated in Jakarta on April 27, 2001

THE PRESIDENT OF R.I.

ABDURRAHMAN WAHID

Enacted in Jakarta

on April 27, 2001

STATE SECRETARY

REPUBLIC OF INDONESIA

DJOHAN EFENDI

**GOVERNMENT OFFICIAL GAZETTE OF
THE REPUBLIC OF INDONESIA OF THE
YEAR 2001 NUMBER 41**

Copy conform to its original

R.I. Cabinet Secretariat

EXPLANATION OF

**R.I. GOVERNMENT REGULATION
NUMBER 20 OF 2001 ON THE
FOSTERING AND SUPERVISION OF THE
LOCAL GOVERNANCE**

I. GENERAL

The Republic of Indonesia as a unitary state in its governance adheres to decentralization, deconcentration, and secondment. The implementation of the principle of decentralization is carried out entirely in Kabupatens and Cities to give the opportunity to Autonomous Regions in regulating and organizing the local community's interest according to their own initiative and based on the community's aspirations, in accordance with legislation in force. The principles of granting the regional autonomy according to Law number 22 of 1999 on Local Government puts emphasis on the aspects of democracy, justice, equalization and the community's participation and the consideration of Regional potential and diversity in the framework of the unitary state of the Republic of Indonesia. To realize the emphasis of the various principles above, a very wide opportunity has been opened for the autonomous region to carry out its authority in an independent, extensive, concrete and responsible way. The new paradigm of decentralization offers a big challenge to the entire Indonesian nation. But if the understanding of national scope is wrong, it will give rise to demands that weaken the cohesion and unity of the nation. These include the demands on the shifting of the resources of the state revenues, even the

demands for a separation of the Region from the state outside the unitary state of the Republic of Indonesia. Governance is actually not free from the principles of modern management in which the managerial functions always run simultaneously and proportionately in the framework of obtaining the objectives of the organization. The organic functions of management involving planning, implementation, supervision and evaluation are compulsory and must be carried out by the management in a professional way in the framework of obtaining the targets and objectives of the organization in an effective and efficient way. In order to realize clarity and consistency in the governance that is useful and effective for national development and people's welfare, the fostering and supervision of the authority of the autonomous region must be carried out to prevent said authority from heading toward sovereignty. The Local Government is basically a subsystem of the national government and implicitly the fostering and supervision of the Local Government is an integral part of the system of governance. The fostering and supervision of the implementation of regional autonomy are meant to attain a number of objectives:

- a. to reach a certain level of performance;
- b. to ensure the best administration structure in the operation of Local Government units both internally and in relation to other institutions;
- c. to obtain maximum integration in the management of regional and national development;
- d. to protect the community from power abuse in the Region;
- e. to attain national integrity;

f. to maintain fostering and supervision in order not to curb initiative and responsibility of the Region, moreover this is an effort to harmonize the values of efficiency and democracy. The Government is obliged to foster and supervise the Local Governance. In the framework of fostering and supervision, the Minister of the Interior and Regional Autonomy receives and processes the reports on the Local Governance and forwards them to the President. As chairperson of the Advisory Council of Regional Autonomy, the Minister of the Interior and Regional Autonomy has the task of giving his consideration to the President in the evaluation of the conditions in the Autonomous Region including the financial balance between the Central Government and the Local Government. In that connection the Ministers and the Leaders of Non-ministry Government Institutions in carrying out the fostering and supervision coordinate with the Minister of the Interior and Regional Autonomy.

II. ARTICLE BY ARTICLE

Article 1

Self-explanatory.

Article 2

Self-explanatory.

Article 3

The Guidelines given on the Provincial, Kabupaten and City Governance include the accountability, reports and evaluation on the accountability of the performance of the Governor, Bupati and Mayor. The fostering has to do with the composition of procedure and work method of the Provincial Governance Government, the

Kabupaten Government and the City Government. The training is in the framework of improving the quality of human resources of the Provincial Government, the Kabupaten Government and the City Government apparatus in the form of education and training.

The directives has to do with planning, programs and activities/projects which are national and regional in nature in accordance with their division in periods. The supervision has to do with the Provincial, Kabupaten and City Governance.

Article 4

The Governor in his capacity as the Government's representative carries out the fostering of Kabupaten Government and City Government based on the characteristics of each of the Autonomous Regions. In the execution of the fostering the Governor gives:

- a. elaboration of the guidelines on the Kabupaten and City Governance includes the accountability, reports and evaluation on the accountability of the performance by the Bupati and the Mayor;
- b. further fostering of the composition of procedure and method of work for the Kabupaten and City Governance;
- c. training of the human resources of the apparatus of the Kabupaten and City Governments;
- d. further guidance aimed at the making of plans, programs and activities/projects which cross Kabupatens and Cities in the Province concerned according to the division in periods while referring to government policies and the settlement of disputes between regions;

- e. supervision of the implementation of Kabupaten and City Governments.

Article 5

The coordination between the Ministers and the Leaders of Non-ministry Government Institutions is meant to obtain integration of fostering. In this case priority is given to the coordination with the Minister of the Interior and Regional Autonomy considering that the reports on the Local Governance is submitted to the President through the Minister of the Interior and Regional Autonomy.

Article 6

Paragraph (1)

The reports on the fostering to the President is meant to be on matters which are strategic in nature in the sense that they are influential towards the wide community or towards the policies on a national scale. A copy is given to the Minister of the Interior and Regional Autonomy in his capacity as chairperson of the Advisory Council of Regional Autonomy and is meant that there is one agency that documents and processes the activities of fostering by the Government.

Paragraph (2)

Self-explanatory.

Article 7

Self-explanatory.

Article 8

Self-explanatory.

Article 9

Paragraph (1)

In the implementation of repressive supervision the Minister of the Interior and Regional Autonomy is assisted by a team with members from ministries/Non-ministry Government Institutions and others according to requirement.

Paragraph (2)

In the implementation of repressive supervision the Governor is assisted by a team with members from the apparatus of the provincial Local Government and others according to requirement.

Article 10

Paragraph (1)

In the framework of repressive supervision the Minister of the Interior and Regional Autonomy can take steps in the form of suggestions, considerations, corrections and perfections and at the final level can cancel the Regional policy.

Paragraph (2)

In the framework of repressive supervision the Governor as the Government's representative can take steps in the form of suggestions, considerations, corrections and perfections and at the final level can cancel the policies of regencies/cities.

Paragraph (3)

Self-explanatory.

Paragraph (4)

Self-explanatory.

Article 11

The Institution/Body/Unit in this article is the Inspectorate General of the Ministry, the Supervisory Unit with Non-ministry Government Institutions and the Regional Supervisory Board.

Article 12

Paragraph (1)

To coordinate in this paragraph is meant to integrate and mutually facilitate the implementation of functional supervision in order not to create overlapping.

Paragraph (2)

Self-explanatory.

Article 13

Self-explanatory.

Article 14

The supervision is meant to be repressive and functional supervision.

Article 15

Self-explanatory.

Article 16

Self-explanatory.

Article 17

Self-explanatory.

Article 18

Self-explanatory.

Article 19

Self-explanatory.

Article 20

Self-explanatory.

ANNEX TO R.I. GOVERNMENT OFFICIAL GAZETTE NUMBER 4090.

Literaturverzeichnis

- Anderson, Benedict R. / McVey, Ruth Thomas*, A preliminary Analysis of the October 1, 1965, Coup in Indonesia, Ithaka/New York 1971. Zitiert: Anderson/McVey, A preliminary Analysis of the October 1, 1965, S..
- Antlöv, Hans*, Exemplary Centre, Administrative Peripherie, Rural Leadership and the New Order in Java, Cippenham/Wiltshire 1995. Zitiert: Antlöv, Exemplary Centre, Administrative Peripherie, S..
- Ardant, Philippe*, Institutions politiques et droit constitutionnel, 12. Auflage, Paris 2000. Zitiert: Ardant, Institutions politiques et droit Constitutionnel, S..
- Armbruster, Ekkehard H.*, Föderalismus, in: Görres-Gesellschaft (Hrsg.), Staatslexikon, Band III, 6. Auflage, Freiburg 1959. Zitiert: Armbruster, Föderalismus, in: Staatslexikon, Bd. III, Sp. (konkrete Spalte).
- Aspinall, Edward*, The Indonesian student uprising of 1998, in: Budiman (Hrsg.), Reformasi – Crisis and change in Indonesia, Monash Asia Institute, Melbourne 1999, S. 212-238. Zitiert: Aspinall, The Indonesian student uprising of 1998, S..
- Aspinall, Edward / van Klinken, Gerry / Feith, Herb*, Einführung, in: Aspinall/van Klinken/Feith (Hrsg.), The last Days of President Suharto, Monash Asia Institute, Clayton 1999, S. i-x. Zitiert: Aspinall/van Klinken/Feith, in: The last days of President Suharto, S. i (konkrete Seite).
- Badura, Peter*, Die parlamentarische Demokratie, in: Isensee/ Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts in der Bundesrepublik Deutschland, Band I, Grundlagen von Staat und Verfassung, § 23, 2. Auflage, Heidelberg 1995. Zitiert: Badura, in: Isensee/Kirchhof, HbdStR I, § 23 Rn..
- Badura, Peter*, Staatsrecht, Systematische Erläuterung des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland, 2. Auflage, München 1996. Zitiert: Badura, Staatsrecht, Rn. (S.).
- Battis, Ulrich / Gusy, Christoph*, Einführung in das Staatsrecht, 4. Auflage, Heidelberg 1999. Zitiert: Battis/Gusy, Einführung in das Staatsrecht, Rn..
- Bauer, Hartmut*, In: Dreier, Horst (Hrsg.), Grundgesetzkommentar, Band II (Artikel 20-82), Tübingen 1998. Zitiert: Dreier, Grundgesetzkommentar, Artikel Rn..
- Bauer, Steffen*, Verfassungsgerichtlicher Grundrechtsschutz in Frankreich, Baden-Baden 1998. Zitiert: Bauer, Verfassungsgerichtlicher Grundrechtsschutz in Frankreich, S..
- Benda, Ernst*, Die Verfassungsgerichtsbarkeit der Bundesrepublik Deutschland, in: Starck/Weber (Hrsg.), Verfassungsgerichtsbarkeit in Westeuropa, Teilband I: Berichte, Baden-Baden 1986, S. 121-148. Zitiert: Benda, Die

- Verfassungsgerichtsbarkeit der Bundesrepublik Deutschland, S. 121 (konkrete Seite).
- Beier, Christoph / Ferrazzi Gabriele*, The District Autonomy Pilot Program: Absatz new approach to decentralisation in Indonesia, in: NORD-SÜD aktuell 1997, S. 94 ff.. Zitiert: Beier/Ferrazzi, The District Autonomy Pilot Program: A new approach to decentralisation in Indoensia, NSa 1997, 94 (konkrete Seite).
- Bell, Gary F.*, The New Indonesian Laws Relating to Regional Autonomy: Good Intentions, Confusing Laws, in: 2 Asian-Pacific Law & Polity Journal 1 (2001), auch im Internet abrufbar unter: <http://www.hawaii.edu/aplpj/2/1.html> oder <http://www.hawaii.edu/aplpj/pdfs/v2-01-Bell.pdf>. Zitiert: Bell, The New Indonesian Laws Relating to Regional Autonomy: Good Intentions, Confusing Laws, APLPJ 1 (2001), S.. (der html.-Version).
- Bénoit, Francis-Paul*, Le conseil municipal, Paris 1989. Zitiert: Bénoit, Le conseil municipal, S..
- Benz, Arthur*, Perspektiven des Föderalismus in Deutschland, in: Die Öffentliche Verwaltung 1991, S. 586 ff.. Zitiert: Benz, Perspektiven des Föderalismus in Deutschland, DÖV 1991, 586 (konkrete Seite).
- Berfield, Susan / Loveard, Dewi*, Ten days that shook Indonesia, in: Aspinall/van Klinken/Feith (Hrsg.), The last days of Suharto, Monash Asia Institute, Clayton 1999, S. 53-64. Zitiert: Berfield/Loveheard, in: The last days of President Suharto, S. (konkrete Seite).
- Berg, C.C.*, The Javanese Picture of the Past, in: Soedjatmoko (Hrsg.), An introduction to Indonesian histrography, 2. Auflage, Ithaka/New York 1980, S. 87-118. Zitiert: Berg, The Javanese Picture of the Past, S. 87 (konkrete Seite).
- Berg, Wilfried*, Staatsrecht, Grundriss des Staatsorganisationsrechts und der Grundrechte, 3. Auflage, Stuttgart 2001. Zitiert: Berg, Staatsrecht, Rn..
- Bertelsmann-Kommission* „Verfassungspolitik & Regierungsfähigkeit“ Entflechtung 2005, Zehn Vorschläge zur Optimierung der Regierungsfähigkeit im deutschen Föderalismus, Gütersloh – Bertelsmann Stiftung 2000. Zitiert: Bertelsmann-Kommission „Verfassungspolitik & Regierungsfähigkeit“, S..
- Bethge, Herbert*, Verfassungsgerichtsbarkeit im Bundesstaat, in: Bayrische Verwaltungsblätter 1985, S. 257 ff.. Zitiert: Bethge, BayVBl 1985, S. 257 (konkrete Seite).
- Beyer, Ulrich*, Entwicklung im Paradies, Sozialer Fortschritt und die Kirchen in Indonesien, Frankfurt am Main 1974. Zitiert: Beyer, Entwicklung im Paradies, S..

- Beyerle, Konrad*, Föderalismus, in: Festschrift für F. Porsch zum 70. Geburtstag, Paderborn 1923, S. 128-148. Zitiert: Beyerle, FS für Porsch, S. 128 (konkrete Seite).
- Bleckmann, Albert*, Staatsrecht I – Staatsorganisationsrecht, Grundlagen, Staatszielbestimmungen und Staatsorganisationsrecht des Bundes, München 1993. Zitiert: Bleckmann, Staatsrecht I, Rn..
- Blumenwitz, Dieter*, Das Subsidiaritätsprinzip und die Stellung der Länder und Regionen in der Europäischen Union, in: Randelzhofer/Scholz/Wilke (Hrsg.), Gedächtnisschrift für Eberhard Grabnitz, München 1995, S. 1-15. Zitiert: Blumenwitz, Das Subsidiaritätsprinzip und die Stellung der Länder und Regionen in der EU, S. 1 (konkrete Seite).
- Borysiak, Beate / Fleury, Roland*, Die Prüfungskompetenz des Bundespräsidenten, in: Juristische Schulung 1993, L 81 ff. Zitiert: Borysiak/Fleury, JuS 1993, L 81 ff..
- Bothe, Michael*, Die Kompetenzstruktur des modernen Bundesstaates in Rechtsvergleichender Sicht, Berlin/New York 1977. Zitiert: Bothe, Die Kompetenzstruktur des modernen Bundesstaates in rechtsvergleichender Sicht, S..
- Bothe, Michael*, Die Stellung der Europäischen Gemeinschaften im Völkerrecht, in: Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, Band 37 (1977), S. 122 ff.. Zitiert: Bothe, ZaöRV 37 (1977), 122 (konkrete Seite).
- Bourchier, David*, Habibie's Interregnum: Reformasi, Elections, Regionalism and the Struggle For Power, in: Manning/van Dierman (Hrsg.), Indonesia in Transition, Sinagapur 2000, S.16-19. Zitiert: Bourchier, Habibie's Interregnum: Reformasi, Elections, Regionalism and the Struggle for Power, S. 16 (konkrete Seite).
- Bourchier, David*, Face-off in Jakarta: Suharto vs the IMF, in: Aspinall/van Klinken/Feith (Hrsg.), The last days of President Suharto, Monash Asia Institute, Clayton 1999, S. 9-11. Zitiert: Bourchier, in: The last days of President Suharto, S. 9 (konkrete Seite).
- Bourchier, David*, Totalitarianism and the „National Personality“: Recent Controversy about the Philosophical Basis of the Indonesian State, in: Schiller/Martin-Schiller (Hrsg.), Imagining Indonesia: Cultural Politics and Political Culture, Athens/Ohio 1997, S. 157-185. Zitiert: Bourchier, Totalitarianism and the „National Personality“, S. 157 (konkrete Seite).
- Bourdon, Jaques / Pontier, Jean-Marie / Ricci, Jean-Claude*, Droit des collectivités territoriales, 2. Auflage, Paris 1998. Zitiert: Bourdon/Pontier/Ricci, Droit des collectivités Territoriales, S..
- Braibant, Guy / Stirn Bernard*, Le droit administratif francais, 4. Auflage, Paris 1997. Zitiert: Braibant/Stirn, Le droit administratif francais, S..

- Braun, Bärbel*, „Nationalstaat als politische Fiktion und als Realität“, Anti-koloniale Nationalbewegung, koloniale und postkoloniale Staatsformation in Indonesien, Dissertation, Münster 1991. Zitiert: Braun, Nationalstaat als politische Fiktion und als Realität, S..
- Brenner, Michael*, Der unitarische Bundesstaat in der Europäischen Union – Zum Ausgleich unitarischer und föderativer Strukturen in der Bundesrepublik Deutschland vor dem Hintergrund eines vereinten Europas, in: Die Öffentliche Verwaltung 1992, S. 903 ff.. Zitiert: Brenner, DÖV 1992, 903 (konkrete Seite).
- Brockmeyer, Hans Bernhard*, In: Schmidt-Bleibtreu/Klein (Hrsg.), Kommentar zum Grundgesetz, 9. Auflage, Neuwied 1999. Zitiert: Schmidt-Bleibtreu/Klein, Kommentar zum GG, Art. Rn..
- Brown, L. Neville / Bell, John S.*, French administrative Law, 4. Auflage, New York 1993. Zitiert: FrenchBrown/Bell, French administrative Law, S..
- Brunner, Georg*, Grundrechtsschutz durch Verfassungsgerichtsbarkeit in Osteuropa, in: Burmeister (Hrsg.), Verfassungsstaatlichkeit, Festschrift für K. Stern zum 65. Geburtstag, München 1997, S. 1041-1059. Zitiert: Brunner, FS für Stern, S. 1041 (konkrete Seite).
- Bryde, Brun-Otto*, In: Grundgesetz-Kommentar, von Münch/Kunig, Band 3 (Artikel 70 bis 146 GG), 3. Auflage, München 1996. Zitiert: v. Münch/Kunig, GG-Kommentar, Art. Rn..
- Bull, Hans Peter*, Die Staatsaufgaben nach dem Grundgesetz, 2. Auflage, Kronberg 1977. Zitiert: Bull, Die Staatsaufgaben nach dem GG, S..
- Bullinger, Martin*, Ungeschriebene Kompetenzen im Bundesstaat, in: Archiv des Öffentlichen Rechts, Band 96 (1971), S. 237-285. Zitiert: Bullinger, AöR 96, 237 (konkrete Seite).
- Burdeau, Georges / Hamon, Francis / Troper, Michel*, Droit constitutionnel, 25. Auflage, Paris 1997. Zitiert: Burdeau/Hamon/Troper, Droit constitutionnel, S..
- Busse, Christian*, Die völkerrechtliche Einordnung der Europäischen Union, Dissertation, Köln 1999. Zitiert: Busse, Die völkerrechtliche Einordnung der Europäischen Union, S..
- Freiherr v. Campenhausen, Axel*, In: Das Bonner Grundgesetz, Kommentar, Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), Band 3 (Artikel 79-146), 4. Auflage, München 2001. Zitiert: v. Mangoldt/Klein/Starck, Das Bonner Grundgesetz, Art. Rn..
- Chantebout, Bernard*, Droit constitutionnel et science politique, 17. Auflage, Paris 2000. Zitiert: Chantebout, Droit constitutionnel et science politique, S..

- Chapus, René*, Droit administratif général, Tome 1, 11. Auflage, Paris 1997.
Zitiert: Chapus, Droit administratif général, Band 1, Rn..
- Christie, Jan Wisseman*, Negara, Mandala and Despotic State: Images of Early Java, in: Marr/Milner (Hrsg.), Southeast Asia in the 9th to 14th centuries, Singapore 1986, S. 65-94. Zitiert: Christie, Negara, Mandala and Despotic State: Images of Early Java, S. 65 (konkrete Seite).
- Collinet, Sophie*, Droit constitutionnel, 3. Auflage, Paris 1999. Zitiert: Collinet, Droit constitutionnel, S..
- Csikós, Ella*, Begriff und Idee des Föderalismus, in: Föderale Perspektiven für Europa, Hahn/Huseman-Lüking (Hrsg.), Münster 1995, S. 13-22. Zitiert: Csikós, Begriff und Idee des Föderalismus, S. 13 (konkrete Seite).
- Dahm, Bernhard*, Geschichte Indonesiens, in: Handbuch der Orientalistik, III. Abteilung, Band I, Lieferung 3. Zitiert: Dahm, Handbuch der Orientalistik, S..
- Dahm, Bernhard*, „Indonesien“; in: Südostasien-Handbuch, Geschichte, Gesellschaft Politik, Wirtschaft, Kultur, Dahm/Ptak (Hrsg.), München 1999, S. 229-250. Zitiert: Dahm, Indonesien, in: Südostasien-Handbuch, S..
- Dahm, Bernhard*, Sukarnos Kampf um Indonesiens Unabhängigkeit: Werdegang und Ideen eines asiatischen Nationalisten, Frankfurt am Main 1966. Zitiert: Dahm, Sukarnos Kampf um Indonesiens Unabhängigkeit, S..
- Dake, Anthony C. A.*, In the Spirit of the Red Banteng: Indonesian communists between Moscow and Peking 1959 - 1965, Den Haag & Paris 1973. Zitiert: Dake, In the Spirit of the Red Banteng, S..
- Degenhart, Christoph*, Staatsrecht I, Staatszielbestimmungen, Staatsorgane, Staatsfunktionen, 16. Auflage, Heidelberg 2000. Zitiert: Degenhart, Staatsrecht I, § Rn..
- Dennewitz, Bodo*, Der Föderalismus, sein Wesen und seine Geschichte, Hamburg 1947. Zitiert: Dennewitz, Föderalismus, S..
- Deuerlein, Ernst*, Föderalismus, Die historischen und philosophischen Grundlagen des föderativen Prinzips, München 1977. Zitiert: Deuerlein, Föderalismus.
- Dörr, Oliver*, Zur Rechtsnatur der Europäischen Union, Europarecht, 30. Jahrgang 1995, S. 334-348. Zitiert: Dörr, EuR 1995, 334 (konkrete Seite).
- Dreier, Horst*, In: Dreier, Horst (Hrsg.), Grundgesetzkommentar, Band II (Artikel 20-82), Tübingen 1998. Zitiert: Dreier, Grundgesetzkommentar, Artikel Rn..
- Dunn, James*, A just settlement for Timor, in: Aspinall/van Klinken/Feith (Hrsg.), The last days of President Suharto, Monash Asia Institute, Clayton 1999, S. 149-151. Zitiert: Dunn, in: The last days of President Suharto, S. 149 (konkrete Seite).

- Eichenberger, Kurt*, Von der Bedeutung und von der Hauptfunktion der Kanton-Verfassung, in: Recht als Prozess und Gefüge, Festschrift für H. Huber, 1981, S. 155-169. Zitiert: Eichenberger, FS für Huber, S. 155 (konkrete Seite).
- Erbguth, Wilfried*, In: Grundgesetz Kommentar, Sachs (Hrsg.), 2. Auflage, München 1999, Artikel 27, 29, 30, 35, 37, 118 und 118a. Zitiert: Sachs, GG-Kommentar, Artikel Rn..
- Fastenrath, Ulrich*, Rechtliche Bedeutung der OSZE-Dokumente, in: OSZE-Jahrbuch 1996, S. 447 ff.. Zitiert: Fastenrath, Rechtliche Bedeutung der OSZE-Dokumente, in: OSZE-Jahrbuch 1996, S. 447 (konkrete Seite).
- Feith, Herbert*, The Decline of Constitutional Democracy in Indonesia, 5. Auflage, Ithaca und London 1978 (erste Auflage von 1962). Zitiert: Feith, The Decline of Constitutional Democracy in Indonesia, S..
- Friedrich, Carl J.*, Nationaler und internationaler Föderalismus in Theorie und Praxis, in: Politische Vierteljahresschrift 5 (1964), S. 154 ff.. Zitiert: Nationaler und internationaler Föderalismus in Theorie und Praxis, Politische Vierteljahresschrift 5 (1964), S..
- Fenner, Manfred / Dürste, Hatrmut*, Indonesien: Land und Wasser, Annäherungen, Berührungen, Schnittpunkte; Institut für Internationale Zusammenarbeit des Deutschen Volkshochschul-Verbandes e.V. (IIZ/DVV), Bonn 1998. Zitiert: Fenner/Drüste, Indonesien, S..
- Fenner, Manfred / Dürste, Hatrmut*, Ein Land wird neu erfunden, Indonesiens Weg in die Demokratie, Bonn 2000. Zitiert: Fenner/Drüste, Ein Land wird neu erfunden, Indonesiens Weg in die Demokratie, S..
- Fleiner-Gerster*, Allgemeine Staatslehre, 2. Auflage, Berlin/New York/Tokyo 1995. Zitiert: Fleiner-Gerster, Allgemeine Staatslehre, §.
- De Forge, Jean-Michel*, Droit administratif, Premier Cycle, Paris 1998. Zitiert: De Forge, Droit administratif, S..
- Frenkel, Max*, Föderalismus und Bundesstaat, Band I, Föderalismus, Bern/Frankfurt am Main, 1984. Zitiert: Frenkel, Föderalismus und Bundesstaat, Bd. I, S..
- Galizia, Michele*, Aufstieg und Fall der Pasirah; Soziale und kulturelle Veränderungen im Spannungsfeld zwischen zentralstaatlicher Vereinnahmung und lokale Machtstrategien, Berlin, 1995. Zitiert: Galizia, Aufstieg und Fall der Pasirah, S..
- Geiger, Rudolf*, Grundgesetz und Völkerrecht, 2. Auflage, München 1994. Zitiert: Geiger, Grundgesetz und Völkerrecht, S..
- Glagow, Rainer*, Das spanische Modell der autonomen Regionen, in: Politische Studien B 2237: „Föderalismus im internationalen Vergleich“, S. 15-33. Zitiert: Glagow, Das spanische Modell der autonomen Regionen, S. 15 (konkrete Seite).

- Grote, Rainer*, Das Regierungssystem der V. französischen Republik: Verfassungstheorie und -praxis, Baden-Baden 1995. Zitiert: Grote, Das Regierungssystem der V. französischen Republik, S..
- Gubelt, Manfred*, In: Grundgesetz-Kommentar, Band 2 (Artikel 20 bis 69), von Münch/Kunig (Hrsg.), 5. Auflage, München 2001. Zitiert: v. Münch/Kunig, GG-Kommentar, Art. Rn..
- Gueci, Rizal Sofyan*, Verfassungsstaat, traditionelles Recht und Genossenschaftstheorie in Indonesien, Dissertation, Frankfurt 1997. Zitiert: Gueci, Verfassungsstaat in Indonesien, S..
- Guimezanes, Nicole*, Introduction au droit français, 1. Auflage, Baden-Baden 1995. Zitiert: Guimezanes, Introduction au droit français, S..
- Hailbronner, Kay*, Die deutschen Bundesländer in der EG, in: Juristen Zeitung 1990, S. 149 ff.. Zitiert: Hailbronner, JZ 1990, 149 (konkrete Seite).
- Hain, Karl-E.*, Die Grundsätze des Grundgesetzes, Eine Untersuchung zu Art. 79 III GG, Baden-Baden 1999. Zitiert: Hain, Die Grundsätze des GG, S..
- Hanf, Dominik*, Bundesstaat ohne Bundesrat ? Die Mitwirkung der Glieder und die Rolle der zweiten Kammer in evolutiven und devolutiven Bundesstaaten. Eine Rechtsvergleichende Untersuchung. Föderalismus – Studien Band 13, Dissertation, Baden-Baden 1998. Zitiert: Hanf, Bundesstaat ohne Bundesrat, S..
- Harvey, Barbara*, Diplomacy and Armed Struggle in the Indonesian National Revolution, in: Lev/McVey (Hrsg.), Making Indonesia: Essays on Modern Indonesia in Honor of George McT. Kahin, S. 11-25, Ithaka/New York 1996. Zitiert: Harvey, Diplomacy and Armed Struggle in the Indonesian National Revolution, S..
- Heintzen, Markus*, Die Beidseitigkeit der Kompetenzverteilung im Bundesstaat, in: Deutsches Verwaltungsblatt 1997, 689-693. Zitiert: Heintzen, DVBl 1997, 689 (konkrete Seite).
- Héraud, Guy*, Die Föderalisierung Frankreichs, in: Esterbauer/Héraud/Pernthaler (Hrsg.), Föderalismus als Mittel Permanenter Konfliktlösung, Wien 1977, S. 143-151. Zitiert: Héraud, Die Föderalisierung Frankreichs, S. 143 (konkrete Seite).
- Herdegen, Matthias*, Europarecht, 2. Auflage, München 1999. Zitiert: Herdegen, Europarecht, Rn..
- Herzog, Roman*, Allgemeine Staatslehre, Frankfurt am Main 1971. Zitiert: Herzog, Allgemeine Staatslehre, S..
- Herzog, Roman*, Föderalismus, in: ders./Schlaich/Kunst/Schneemelcher (Hrsg.), Evangelisches Staatslexikon, Band I (A-M), 3. Auflage, Stuttgart 1987. Zitiert: Herzog, Föderalismus, in: EvStL, Bd. I, Sp. (konkrete Spalte).

- Herzog, Roman*, Subsidiarität, in: ders./Schlaich/Kunst/Schneemelcher (Hrsg.), Evangelisches Staatslexikon, Band II (N-Z), 3. Auflage, Stuttgart 1987. Zitiert: Herzog, Subsidiarität, in: EvStL, Bd. I, Sp. (konkrete Spalte).
- Hesse, Konrad*, Bundesstaat, in: Görres-Gesellschaft (Hrsg.), Staatslexikon, Band I, 7. Auflage, Freiburg 1985. Zitiert: Hesse, Bundesstaat, in: Staatslexikon, Bd. I, Sp. (konkrete Spalte).
- Hesse, Konrad*, Der unitarische Bundesstaat, Karlsruhe 1962. Zitiert: Hesse, Der unitarische Bundesstaat.
- Hesse, Konrad*, Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 20. neubearbeitete Auflage, Heidelberg 1995. Zitiert: Hesse, Grundzüge des Verfassungsrechts der BRD, § Rn..
- Hill, Hal*, Habibie can't stay for long, in: Aspinall/van Klinken/Feith (Hrsg.), The last days of President Suharto, Monash Asia Institute, Clayton 1999, S. 124-126. Zitiert: Hill, The last days of President Suharto, S. 124 (konkrete Seite).
- Hill, Hal*, The Indonesian economy: the strange and sudden death of a tiger, in: Aspinall/van Klinken/Feith (Hrsg.), The last days of President Suharto, Monash Asia Institute, Clayton 1999, S. 14-18. Zitiert: Hill, The last days of President Suharto, S. 14 (konkrete Seite).
- Hinkel, Karl Reinhard*, Zur Politikverflechtung im Föderalismus – Überlegungen aus Landessicht, in: Hesse, Jens-Joachim (Hrsg.), Politikverflechtung im föderativen Staat, Baden-Baden 1978, S. 75-89. Zitiert: Hinkel, Zur Politikverflechtung im Föderalismus – Überlegungen aus Landessicht, S. 75 (konkrete Seite).
- Hollerbach, Alexander*, Subsidiarität, in: Görres-Gesellschaft (Hrsg.), Staatslexikon, Band V, 7. Auflage, Freiburg 1989. Zitiert: Hollerbach, Subsidiarität, in: Staatslexikon, Bd. V, Sp. (konkrete Spalte).
- Hrbek, Rudolf*, Die Auswirkungen der EU-Integration auf den Föderalismus in Deutschland, in: Aus Politik und Zeitgeschichte B 24/97, S. 12-21. Zitiert: Hrbek, Aus Politik und Zeitgeschichte B 24/97, S. 12 (konkrete Seite).
- Huber, Ernst Rudolf*, Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789, Band I, Reform und Restauration, von 1789 bis 1830, 2. verbesserte Auflage, Stuttgart 1967. Zitiert: Huber, Deutsche Verfassungsgeschichte, Bd. I, S..
- Hübner, Ulrich / Constantinesco, Vlad*, Einführung in das französische Recht, Schriftenreihe der Juristischen Schulung, 3. Auflage, München 1994. Zitiert: Hübner/Constantinesco, Einführung in das französische Recht, § (konkrete Seite).
- Hughes, John*, Indonesian Upheaval, New York 1971. Zitiert: Hughes, Indonesian Upheaval, S..

- Ipsen, Jörn*, Staatsrecht I (Staatsorganisationsrecht), 11. Auflage, Berlin 1999. Zitiert: Ipsen, Staatsrecht I, Rn..
- Ipsen, Jörn*, Völkerrecht, 4. Auflage, München 1999. Zitiert: Ipsen, Völkerrecht, § Rn..
- Isensee, Josef*, Der Föderalismus und der Verfassungsstaat der Gegenwart, in: Archiv des öffentlichen Rechts, Band 115 (1990), S. 248-280. Zitiert: Isensee, AöR 115, 248 (konkrete Seite).
- Isensee, Josef*, Idee und Gestalt des Föderalismus im Grundgesetz, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band IV, Finanzverfassung – Bundesstaatliche Ordnung, § 98, 2. Auflage, Heidelberg 1999. Zitiert: Isensee, in: Isensee/Kirchhof, HbdStR IV, § 98 Rn..
- Isensee, Josef*, Subsidiaritätsprinzip und Verfassungsrecht – Eine Studie über das Regulativ des Verhältnisses von Staat und Gesellschaft, Berlin 1968. Zitiert: Isensee, Subsidiaritätsprinzip und Verfassungsrecht, S..
- Jacqué, Jean Paul*, Droit constitutionnel et institutions politiques, 2. Auflage, Paris 1996. Zitiert: Jacqué, Droit constitutionnel et institutions Politiques, S..
- Jarass, Hans / Pieroth, Bodo*, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Kommentar, 5. Auflage, München 2000. Zitiert: Jarass/Pieroth, Grundgesetzkomentar, Artikel Rn..
- Jeanneau, Benoît*, Droit constitutionnel et institutions politiques, 6. Auflage, Paris 1981. Zitiert: Jeanneau, Droit constitutionnel et institutions Politiques, S..
- Jellinek, Georg*, Allgemeine Staatslehre, 3. Auflage, 7. Neudruck, Darmstadt 1965. Zitiert: Jellinek, Allgemeine Staatslehre, S..
- Jellinek, Georg*, Die Lehre von den Staatenverbindungen, 3. Auflage, 7. Neudruck, Berlin 1960. Zitiert: Jellinek, Die Lehre von den. Staatenverbindungen, S.
- Kahl, Wolfgang*, Möglichkeiten und Grenzen des Subsidiaritätsprinzips nach Artikel 3b EG-Vertrag, in: Archiv des öffentlichen Rechts, Band 118 (1993), S. 414-446. Zitiert: Kahl, AöR 118, 414 (konkrete Seite).
- Kelsen, Hans*, Allgemeine Staatslehre, unveränderter Nachdruck der 1. Auflage aus Berlin von 1925, Gehlen 1966. Zitiert: Kelsen, Allgemeine Staatslehre, S..
- Kenntner, Markus*, Justiziabler Föderalismus. Zur Konzeption föderaler Kompetenzzuweisungen als subjektive Rechtsposition, Berlin 2000. Zitiert: Kenntner, Justiziabler Föderalismus (föderale Kompetenzzuweisungen), S..
- Kimminich, Otto*, Der Bundesstaat, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts in der Bundesrepublik Deutschland, Band I, Grundlagen

- von Staat und Verfassung, § 26, 2. Auflage, Heidelberg 1995. Zitiert: Kimminich, in: Isensee/Kirchhof, HbdStR I, § 26 Rn..
- Kimminich, Otto*, Einführung in das Völkerrecht, 7. Auflage, Stuttgart 2000. Zitiert: Kimminich, Einführung in das Völkerrecht, S..
- Klein, Eckart*, Die Internationalen und Supranationalen Organisationen, in: Bothe/ Dolzer/ Hailbronner/ Klein/ Kunig/ Schröder/ Graf Vitzhum (Hrsg.), Völkerrecht, 2. Auflage, Berlin 2001, S. 267-378. Zitiert: Klein, in: Bothe/ Dolzer/ Hailbronner/ Klein/ Kunig/ Schröder/ Graf Vitzhum, Völkerrecht, S., Rn..
- Klein, Hans-Hugo*, Aufgaben des Bundestages, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts in der Bundesrepublik Deutschland, Band II, Demokratische Willensbildung – Die Staatsorgane des Bundes, § 40, 2. Auflage, Heidelberg 1998. Zitiert: Klein, in: Isensee/Kirchhof, HbdStR II, § 40 Rn..
- van Klinken, Garry*, The may riots, in: Aspinall/van Klinken/Feith (Hrsg.), The last days of President Suharto, Monash Asia Institute, Clayton 1999, S. 50-53. Zitiert: van Klinken, in: The last days of President Suharto, S. 50 (konkrete Seite).
- König, Philip*, Die Dynastie aus Deutschland, die hannoverschen Könige von England und ihre Heimat, Hannover 1998. Zitiert: König, Die Dynastie aus Deutschland, die hannoverschen Könige von England und ihre Heimat.
- van der Kroef, Justus M.*, Indonesia since Sukarno, Singapore 1971. Zitiert: Van der Kroef, Indonesia since Sukarno, S..
- Kulke, Hermann*, The Early and the Imperial Kingdom in Southeast Asian History, in: Marr/Milner (Hrsg.), Southeast Asia in the 9th to 14th centuries, Singapore 1986, S. 1-22. Zitiert: Kulke, The Early and the Imperial Kingdom in Southeast Asian History, S. 1 (konkrete Seite).
- Kunig, Philip*, Völkerrecht und staatliches Recht, in: Bothe/Dolzer/Hailbronner/Klein/Kunig/Schröder/Graf Vitzhum (Hrsg.), Völkerrecht, 2. Auflage, Berlin 2001, S. 87-161. Zitiert: Kunig, in: Bothe/Dolzer/Hailbronner/Klein/Kunig/Schröder/Graf Vitzhum, Völkerrecht, S., Rn..
- Lange, Marcus*, Verwaltungsstruktur und Verwaltungsrecht der Republik Indonesien im Kontext der postkolonialen Staatsentwicklung, Diplomarbeit, Wuppertal 1997. Zitiert: Lange, Verwaltungsstruktur und Verwaltungsrecht in der Republik Indonesien, S..
- De Laubadère, André / Venezia, Jean-Claude / Gaudemet, Yves*, Traité de Droit administratif, Tome 1, L'organisation administrative, la juridiction administrative, les actes et l'objet de l'action administrative, la responsabi-

- lité de l'administration, 14. Auflage, Paris 1996. Zitiert: De Laubadère/Venezia/Gaudemet, *Traité de Droit administratif*, Band 1, S..
- De Laubadère, André / Venezia, Jean-Claude / Gaudemet, Yves*, *Traité de Droit administratif*, Tome 2, La fonction publique, les domaines administratifs, l'expropriation, la réquisition, les travaux publics, 10. Auflage, Paris 1995. Zitiert: De Laubadère/Venezia/Gaudemet, *Traité de Droit administratif*, Band 2, S..
- De Laubadère, André/ Venezia, Jean-Claude/ Gaudemet, Yves, *Traité de Droit administratif*, Tome 3, Les grands services Publics administratifs, 6. Auflage, Paris 1997. Zitiert: De Laubadère/Venezia/Gaudemet, *Traité de Droit administratif*, Band 3, S..
- Lavroff, Dimitri Georges*, *Le droit constitutionnel de la V. République*, 2. Auflage, Paris 1997. Zitiert: *Le droit constitutionnel de la V. République*, S..
- Lebreton, Gilles*, *Droit administratif général*. 1. L'action administrative, Paris, 1996. Zitiert: Lebreton, *Droit administratif général*, Band 1, S..
- Leclercq, Claude*, *Droit constitutionnel et Institutions politiques*, 7. Auflage, Paris 1990. Zitiert: Leclercq, *Droit constitutionnel et Institutions politiques*, S..
- Legge, John David*, *Central Authority and Regional Autonomy in Indonesia: A Study in Local Administration 1950-1960*, Ithaka/New York 1961. Zitiert: Legge, *Central Authority and Regional Autonomy in Indonesia*, S..
- Legge, John David*, *Indonesia*, 3. Auflage, Sydney 1980. Zitiert: Legge, *Indonesia*, S..
- Legge, John David*, *Intellectuals and Nationalism: A Study of the Following recruited by Sutan Sjahrir in Occupation Jakarta*, Ithaka/New York, 1988. Zitiert: Legge, *Intellectuals and Nationalism: A Study of the Following recruited by Sutan Sjahrir in Occupation Jakarta*, S..
- Legge, John David*, *Sukarno – A political Biography*, London 1972. Zitiert: Legge, *Sukarno – A political Biography*, S..
- Leibholz, Gerhard*, *Das Prinzip der Selbstverwaltung und der Artikel 28 Absatz 2 Grundgesetz*, in: *Deutsches Verwaltungsblatt* 1973, S. 715-719. Zitiert: Leibholz, *DVB* 1973, 715 (konkrete Seite).
- Liddle, R. William*, *Ethnicity, Party and National Integration, An Indonesian Case Study*, New Haven/London 1970. Zitiert: Liddle, *Ethnicity, Party and National Integration*, S..
- Liddle, R. William*, *Indonesia's unexpected failure of Leadership*, in: Schwarz/Paris (Hrsg.), *The politics of post-Soeharto Indonesia*, Monash Asia Institute, New York 1999, S. 21 ff.. Zitiert: Liddle, *Indonesia's unexpected failure of Leadership*, S. 21 (konkrete Seite).

- Lindsey, Timothy*, Indonesia, Reinventing a Legal System – Too Much, Too Little, Too Late ?, in: Tay (Hrsg.), East Asia – Human Rights, Nation-Building, Trade, S. 515-537, Baden-Baden 1999. Zitiert: Lindsey, Indonesia, Reinventing a Legal System, S..
- Lowry, Bob*, East-Timor: An Overview of Political Developments, in: Manning/van Diermen (Hrsg.): Indonesia in Transition, Singapore 2000, S. 91-108. Zitiert: Lowry, East-Timor: An Overview of Political Developments, S. 91 (konkrete Seite).
- Lücke, Jörg*, In: Grundgesetz Kommentar, Sachs (Hrsg.), 2. Auflage, München 1999, Artikel 76-82 und 119. Zitiert: Sachs, GG-Kommentar, Artikel Rn..
- Luthardt, Wolfgang*, Abschied vom deutschen Konsensmodell ? In: Aus Politik und Zeitgeschichte B 13/99, S. 12-23. Zitiert: Luthardt, Aus Politik und Zeitgeschichte B 13/99, S. 12 (konkrete Seite).
- Machetzki, Rüdiger*, Ost-Timor: Im Banne der Ungewissheit, in: SÜDOST-ASIEN aktuell 2000, S. 60-63. Zitiert: Machetzki, Ost-Timor: Im Banne der Ungewissheit, SOAa 2000, S. 60 (konkrete Seite).
- Männle, Ursula*, Grundlagen und Gestaltungsmöglichkeiten des Föderalismus in Deutschland, in: Aus Politik und Zeitgeschichte B 24/97, S. 3-11. Zitiert: Männle, Aus Politik und Zeitgeschichte B 24/97, S. 3 (konkrete Seite).
- von Magnis-Susenso, Franz*, Perspektiven Indonesischer Demokratie; in: Indonesien am Ende des 20. Jahrhunderts, Analysen zu 50 Jahren unabhängiger Entwicklung, Ingrid Wessel (Hrsg.), Hamburg 1996, S. 11-18. Zitiert: Magnis-Susenso, Perspektiven Indonesischer Demokratie, S. 11 (konkrete Seite).
- von Magnis-Susenso, Franz*, Neue Schwingen für Garuda – Indonesien zwischen Tradition und Moderne, München 1989. Zitiert: Magnis-Susenso, Neue Schwingen für Garuda, S..
- Magiera, Siegfried*, In: Grundgesetz Kommentar, Sachs (Hrsg.), 2. Auflage, München 1999, Artikel 38-49, 121 und 137. Zitiert: Sachs, GG-Kommentar, Artikel Rn..
- Maier, Hans*, Der Föderalismus – Ursprung und Wandelungen, in: Archiv des öffentlichen Rechts, Band 115 (1990), S. 213-231. Zitiert: Maier, AöR 115, 213 (konkrete Seite).
- Manning, Chris / van Diermen, Peter*, Recent Developments and Social Aspects of Reformasi and Crisis, in: Manning/van Diermen (Hrsg.): Indonesia in Transition, Singapore 2000, S. 4-22. Zitiert: Manning/van Diermen, Recent Developments and Social Aspects of Reformasi and Crisis, S. 4 (konkrete Seite).

- Maurer, Hartmut*, Staatsrecht, Grundlagen, Verfassungsorgane, Staatsfunktionen, 1. Auflage, München 1999. Zitiert: Maurer, Staatsrecht, § Rn..
- Maurer, Hartmut*, Allgemeines Verwaltungsrecht, 13. Auflage, München 2000. Zitiert: Maurer, Allgemeines Verwaltungsrecht, § Rn..
- Maunz, Theodor / Dürig, Günter*, Kommentar zum Grundgesetz, Loseblattsammlung, München, Band I: Artikel 1 bis 11 GG, Band II: Artikel 12a bis 21 GG, Band III: Artikel 22 bis 69 GG, Band IV: Artikel 70 bis 91b GG, Band V: Artikel 92 bis 146 GG, auf dem Stand der 37. Lieferung vom August 2000. Zitiert: Maunz/Dürig, Kommentar zum GG, Artikel Rn..
- Maunz, Theodor / Zippelius, Reinhold*, Deutsches Staatsrecht, 30. Auflage, München 1998. Zitiert: Maunz/Zippelius, Deutsches Staatsrecht, §.
- Mayer, Heinz*, Kurzkommentar, Das österreichische Bundes-Verfassungsrecht, Wien 1994. Zitiert: Mayer, Kurzkommentar, Art. Rn..
- McVey, Ruth Thomas*, Building Behemoth: Indonesian Constructions of the Nation-State, in: Lev/McVey (Hrsg.), Making Indonesia: Essays on Modern Indonesia in Honor of George McT. Kahin, S. 11-25, Ithaka/New York 1996. Zitiert: McVey, Building Behemoth, Indonesian Constructions of the Nation-State, S..
- McVey, Ruth Thomas*, Nationalism, Revolution and Organization in Indonesian Communism, in: Lev/McVey (Hrsg.), Making Indonesia: Essays on Modern Indonesia in Honor of George McT. Kahin, S. 96-118, Ithaka/New York 1996. Zitiert: McVey, Nationalism, Revolution and Organization in Indonesian Communism, S..
- Meyer-Teschendorf, Klaus-Georg*, In: Das Bonner Grundgesetz, Kommentar, Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), Band 2 (Artikel 20-78), 4. Auflage, München 2000. Zitiert: v. Mangoldt/Klein/Starck, Das Bonner Grundgesetz, Art. Rn..
- Mietzner, Marcus*, From Soeharto to Habibie: The Indonesian Armed Forces and Political Islam during the transition, in: Forrester, Geoff (Hrsg.), Post-Soeharto Indonesia: Renewal or Chaos?, Singapur 1999, S. 65-102. Zitiert: Mietzner, From Soeharto to Habibie: The Indonesian Armed Forces and Political Islam during the transition, S. 65 (konkrete Seite).
- Morgan, David Gwynn / Hogan, Gerard*, Administrative Law in Ireland, 3. Auflage, Dublin 1998. Zitiert: Morgan/Hogan, Administrative Law in Ireland, S..
- Mrázek, Rudolf*, Sjahrir at Boven Digoel: Reflections on Exile in the Dutch East Indies, in: Lev/McVey (Hrsg.), Making Indonesia: Essays on Modern Indonesia in Honor of George McT. Kahin, S. 41-66, Ithaka/New York 1996. Zitiert: Mrázek, Sjahrir at Boven Digoel, S..
- von Münch, Ingo*, Staatsrecht, Band I, Einführung; Deutschland: Teilung und Vereinigung; Staatsform; Staatsorgane; Deutschland in der Europäischen

- Gemeinschaft, 5. Auflage, Stuttgart 1993. Zitiert: V. Münch, Staatsrecht, Bd. I, Rn..
- Münch, Ursula*, Entwicklung und Perspektive des deutschen Föderalismus, in: Aus Politik und Zeitgeschichte B 13/99, S. 3-11. Zitiert: Münch, Aus Politik und Zeitgeschichte B 13/99, S. 3 (konkrete Seite).
- Mußnug, Reinhard*, Zustandekommen des Grundgesetzes und Entstehen der Bundesrepublik Deutschland, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band I, Grundlagen von Staat und Verfassung, § 6, 2. Auflage, Heidelberg 1995. Zitiert: Mußnug, in: Isensee/Kirchhof, HbdStR I, § 6 Rn..
- von Mutius, Albert*, Kommunalrecht, Schriftenreihe der Juristischen Schulung, Heft 130, München 1996. Zitiert: V. Mutius, Kommunalrecht, Rn..
- Nasution, Adnan Buyung*, The Aspiration for Constitutional Government in Indonesia: A Socio-legal Study of the Indonesian Konstituante 1956-1959, Jakarta 1992. Zitiert: Nasution, The Aspiration for Constitutional Government in Indonesia, S..
- Nawiasky, Hans*, Zum Begriff des Föderalismus, in: Schweizer Rundschau, Band 45 (1946), S. 798 ff.. Zitiert: Nawiasky, Zum Begriff des Föderalismus, in: Schweizer Rundschau, Band 45 (1946), S. 798 ff..
- Nawiasky, Hans*, Allgemeine Staatslehre, Band III, Einsiedeln/Zürich/Köln 1958. Zitiert: Nawiasky, Allgemeine Staatslehre, Bd. III, S..
- Novy, Lubomir*, Die lebensweltliche Dimension des Föderalismus, in: Hahn/Huseman-Lüking (Hrsg.), Föderale Perspektiven für Europa, Münster 1995, S. 23-28. Zitiert: Novy, Die lebensweltliche Dimension des Föderalismus, S. 23 (konkrete Seite).
- Oberreuter, Heinrich*, Föderalismus, in: Görres-Gesellschaft (Hrsg.), Staatslexikon, Band II, 7. Auflage, Freiburg 1986. Zitiert: Oberreuter, Föderalismus, in: Staatslexikon, Sp. (konkrete Spalte).
- Ossenbühl, Fritz*, Föderalismus nach 40 Jahren Grundgesetz, in: Deutsches Verwaltungsblatt 1989, S. 1230-1237. Zitiert: Ossenbühl, DVBl 1989, 1230 (konkrete Seite).
- Pache, Eckhard / Schorkopf, Frank*, Der Vertrag von Nizza. Institutionelle Teform zur Vorbereitung der Erweiterung, in: Neue Juristische Wochenschrift 2001, S. 1377-1386. Zitiert: Pache/Schorkopf, NJW 2001, 1377 (konkrete Seite).
- Pechstein, Matthias / Koenig, Christian*, Die Europäische Union, 2. Auflage, Tübingen 1998. Zitiert: Pechstein/Koenig, Die Europäische Union, inhaltliche Verortung (S.).
- Peiser, Gustav*, „Droit administratif“, Actes administratifs/Organisation administrative/Police – Service public/Résponsabilité – Contentieux administratif, 18. Auflage, Paris 1996. Zitiert: Peiser, Droit administratif, S..

- Pernthaler, Peter*, Allgemeine Staatslehre und Verfassungslehre, 2. Auflage, Wien/New York 1996. Zitiert: Pernthaler, Allgemeine Staatslehre und Verfassungslehre, § (S.).
- Pietzecker, Jost*, Zuständigkeitsordnung und Kollisionsrecht im Bundesstaat, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band IV, Finanzverfassung – Bundesstaatliche Ordnung, § 99, 2. Auflage, Heidelberg 1999. Zitiert: Pietzecker, in: Isensee/Kirchhof, HbdStR IV, § 99 Rn..
- Platzdasch, Bernhard*, Fragen der inneren Sicherheit im Indonesien der 90er Jahre: Fallbeispiele: Die Unruhen in Situbondo und Tasikmalaya (1996), Hamburg 1999. Zitiert: Platzdasch, Fragen der inneren Sicherheit im Indonesien der 90er Jahre: Die Unruhen in Situbondo und Tasikmalaya, S..
- Püttner, Günter*, Verwaltungslehre, 3. Auflage, München 2000. Zitiert: Püttner, Verwaltungslehre, § (S.).
- Ramage, Douglas E.*, Politics in Indonesia: Democracy, Islam and the Ideology of Tolerance, London/New York 1995. Zitiert: Ramage, Politics in Indonesia, S..
- Ress, Georg*, Ist die Europäische Union eine juristische Person ?, EuR 1995/Beiheft 2, 27 ff. Zitiert: Ress, EuR 1995/Beiheft 2, 27 (konkrete Seite).
- Richburg, Keith B.*, Indonesia's unintentional martyrs: slaying of four students transformed a nation, in: Aspinall/van Klinken/Feith (Hrsg.), The last days of President Suharto, Monash Asia Institute, Clayton 1999, S. 45-50. Zitiert: Richburg, in: The last days of President Suharto, S. 45 (konkrete Seite).
- Richburg, Keith B.*, Seven days in May that toppled a titan: back-room intrigue led to Suharto's fall, in: Aspinall/van Klinken/Feith (Hrsg.), The last days of President Suharto, Monash Asia Institute, Clayton 1999, S. 75-81. Zitiert: Richburg, in: The last days of President Suharto, S. 75 (konkrete Seite).
- Ritterspach, Theo*, Die Verfassungsgerichtsbarkeit in Italien, in: Starck/Weber (Hrsg.), Verfassungsgerichtsbarkeit in Westeuropa, Teilband I: Berichte, Baden-Baden 1986, S. 219-242. Zitiert: Ritterspach, Die Verfassungsgerichtsbarkeit in Italien, S. 219 (konkrete Seite).
- Robinson, Geoffrey*, The Post-Coup Massacre in Bali, in: Lev/McVey (Hrsg.), Making Indonesia: Essays on Modern Indonesia in Honor of George McT. Kahin, S. 118-143, Ithaka/New York 1996. Zitiert: Robinson, The Post-Coup Massacre in Bali, S..
- Rohdewohld, Rainer*, Public Administration in Indonesia, Monash Asia Institute, Melbourne 1995. Zitiert: Rohdewohld, Public Administration in Indonesia, S..

- Rohloff, Heide N.*, Grossbritannien und Hannover, die Zeit der Personalunion 1714-1837, Frankfurt am Main 1989. Zitiert: Rohloff (Hrsg.), Grossbritannien und Hannover, die Zeit der Personalunion 1714-1837.
- Sachs, Michael*, Die Entstehungsgeschichte des Grundgesetzes als Mittel der Verfassungsauslegung in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, in: Deutsches Verwaltungsblatt 1984, S. 73-82. Zitiert: Sachs, DVBl 1984, 73 (konkrete Seite).
- Sannwald, Rüdiger*, In: Schmidt-Bleibtreu/Klein (Hrsg.), Kommentar zum Grundgesetz, 9. Auflage, Neuwied 1999. Zitiert: Schmidt-Bleibtreu/Klein, Kommentar zum GG, Art. Rn..
- Schambeck, Herbert*, Föderalismus und Gewaltenteilung, in: Menschenwürde und freiheitliche Rechtsordnung, Festschrift für W. Geiger zum 65. Geburtstag, S. 643-676. Zitiert: Schambeck, FS für Geiger, S. 643 (konkrete Seite).
- Scharpf, Fritz W.*, Politikverflechtung, Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik, Kronberg 1976. Zitiert: Politikverflechtung, Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik, S..
- Scharpf, Fritz W.*, Optionen des Föderalismus in Deutschland und Europa, Frankfurt/New York 1994. Zitiert: Scharpf, Optionen des Föderalismus in Deutschland und Europa, Kapitel, S..
- Scheuner, Ulrich*, Struktur und Aufgabe des Bundesstaates in der Gegenwart, in: Die Öffentliche Verwaltung 1962, 641 ff.. Zitiert: Scheuner, DÖV 1962, 641 (konkrete Seite).
- Schiller, A. Arthur*, The Formation of Federal Indonesia 1945 - 1949, Den Haag/Bandung 1955. Zitiert: A. Schiller, The Formation of Federal Indonesia, S..
- Schiller, Jim*, Developing Jepara in New Order Indonesia, Monash Asia Institute, Clayton 1996. Zitiert: J. Schiller, Developing Jepara in New Order Indonesia, Kapitel, S..
- Schmalz, Dieter*, Staatsrecht, 4. Auflage, Baden-Baden 2000. Zitiert: Schmalz, Staatsrecht, Rn. (S.).
- Schmidt-Aßmann, Eberhard*, Thesen zum föderativen System der Bundesrepublik Deutschland (Bund, Länder, Gemeinden und Gemeindeverbände, in: Jura 1987, S. 449-454. Zitiert: Schmidt-Aßmann, Jura 1987, 449 (konkrete Seite).
- Scholz, Rupert*, Fünfzig Jahre Bundesverfassungsgericht, in: Aus Politik und Zeitgeschichte B 37-38/2001, S. 6-15. Zitiert: Scholz, Aus Politik und Zeitgeschichte B 37-38/2001, S. 6 (konkrete Seite).

- Schunck, Egon / De Clerck, Hans*, Allgemeines Staatsrecht und Staatsrecht des Bundes und der Länder, 12. Auflage, Siegburg 1986. Zitiert: Schunck/De Clerck, Allgemeines Staatsrecht, S..
- Schwacke, Peter / Schmidt, Guido*, Staatsrecht, 4. Auflage, Köln 1999. Zitiert: Schwacke/Schmidt, Staatsrecht, S..
- Schwarz, Adam*, A Nation in Waiting, Indonesia in the 1990s, 4. Auflage, St. Leonards (Australia) 1994. Zitiert: Schwarz, A Nation in Waiting, S..
- Schweitzer, Michael / Hummer, Waldemar*, Europarecht, Das Recht der Europäischen Union – das Recht Europäischen Gemeinschaften (EGKS, EG, EAG) mit Schwerpunkt EG, 5. Auflage, Neuwied 1996. Zitiert: Schweitzer/Hummer, Europarecht, §, Rn..
- Simantjuntak, Djisman S.*, The Indonesian Economy in 1999: Another Year of Delayed Reform, in: Manning/van Diermen (Hrsg.): Indonesia in Transition, Singapur 2000, S. 78 ff.. Zitiert: Simantjuntak, The Indonesian Economy in 1999: Another Year of Delayed Reform, S..
- Soell, Hermann*, Verfassungsrechtliche Probleme bei der Abtretung von Bundesgebiet, in: Archiv des öffentlichen Rechts, Band 95 (1970), S. 423-448. Zitiert: Soell, AöR 95, 423 (konkrete Seite).
- Somers Heidhues, Mary*, When We Were Young: The Exile of the Republic's Leaders in Bangka, 1949, in: Lev/McVey (Hrsg.), Making Indonesia: Essays on Modern Indonesia in Honor of George McT. Kahin, S. 81-96, Ithaka/New York 1996. Zitiert: Heidhues, The Exile of the Republic's Leaders in Bangka 1949, S..
- Starck, Christian*, Vorrang der Verfassung und Verfassungsgerichtsbarkeit, in: Starck/Weber (Hrsg.), Verfassungsgerichtsbarkeit in Westeuropa, Teilband I: Berichte, Baden-Baden 1986, S. 11-40. Zitiert: Starck, Vorrang der Verfassung und Verfassungsgerichtsbarkeit, S. 11 (konkrete Seite).
- Stein, Burton*, The Segmentary State in South Indian History, in: Fox (Hrsg.), Realm and region in traditional India, Neu Delhi 1977, S. 13-25. Zitiert: Stein, The Segmentary State in South Indian History, S. 13 (konkrete Seite).
- Stein, Ekkehart / Frank, Götz*, Staatsrecht, 17. Auflage, Tübingen 2000. Zitiert: Stein/Frank, Staatsrecht, §.
- Steiner, Udo* (Hrsg.), Besonderes Verwaltungsrecht, 6. Auflage, Heidelberg 1999. Zitiert: Steiner, Besonderes Verwaltungsrecht, Rn..
- Stern, Klaus*, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Band I, Grundbegriffe und Grundlagen des Staatsrechts, Strukturprinzipien der Verfassung, 2. Auflage, München 1984. Zitiert: Stern, Staatsrecht, Bd. I, §.

- Stern, Klaus*, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Band II, Staatsorgane, Staatsfunktionen, Finanz- und Haushaltsverfassung, Notstandsverfassung, München 1980. Zitiert: Stern, Staatsrecht, Bd. II, §.
- Stiel, Philipp C.*, Dezentralisierung in Frankreich und den frankophonen Ländern Afrikas, Dissertation, München 1997. Zitiert: Dezentralisierung in Frankreich und den frankophonen Ländern Afrikas, S..
- Stober, Rolf*, Kommunalrecht in der Bundesrepublik Deutschland, 3. Auflage, Stuttgart/Berlin/Köln 1996. Zitiert: Stober, Kommunalrecht, § (S.).
- Stolleis, Michael*, Besatzungsherrschaft und Wiederaufbau deutscher Staatlichkeit 1945-1949, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band I, Grundlagen von Staat und Verfassung, § 5, 2. Auflage, Heidelberg 1995. Zitiert: Stolleis, in: Isensee/Kirchhof, HbdStR I, § 5 Rn..
- Stürer, Bernhard*, Kommunalrecht Nordrhein-Westfalen in Fällen, Stuttgart/München/Hannover 1997. Zitiert: Stürer, Kommunalrecht in NRW, S..
- Sturm, Gerd*, In: Grundgesetz Kommentar, Sachs (Hrsg.), 2. Auflage, München 1999, Artikel 93, 94, 99 und 100. Zitiert: Sachs, GG-Kommentar, Artikel Rn..
- Sukarno*, Nationalism, Islam and Marxism; Artikelserie von 1926/1927, Ithaka/New York 1969. Zitiert: Sukarno, Nationalism, Islam and Marxism.
- Teufel, Erwin*, Föderalismus als Ordnungsrahmen für Europa, in: in der Bewährung, die Deutschen Länder vor den Herausforderungen der EG-Integration, Vogel/Oettinger (Hrsg.), Köln 1992, S. 1-7. Zitiert: Teufel, Föderalismus als Ordnungsrahmen für Europa, in: Föderalismus in der Bewährung, die Deutschen Länder vor den Herausforderungen der EG-Integration, Vogel/Oettinger (Hrsg.), S. 1 (konkrete Seite).
- McTurnan Kahin, George*, Nationalism and Revolution in Indonesia, Ithaka/New York 1952. Zitiert: McT. Kahin, Nationalism and Revolution in Indonesia, S..
- Ufen, Andreas*, Grundzüge der politischen Entwicklung in Indonesien von 1997 bis 2000, in: SÜDOSTASIEN aktuell 2000/2001: Teil 1: Von den nationalen Wahlen im Mai 1997 bis zum Sturz Suhartos im Mai 1998, S. 322-339; Teil 2: Vom Amtsantritt Habibies im Mai 1998 bis zu den Wahlen im Juni 1999, S. 444-460; Teil 3: Von den Sondierungsgesprächen bis zur Kabinettsumbildung im April 2000, S. 543-554 (alle drei Teile in SÜDOSTASIEN aktuell 2000); Teil 4: Von Bulgogate bis zu den Bombenanschlägen des Jahres 2000, in: SÜDOSTASIEN aktuell 2001, S. 81-95. Zitiert: Ufen, Grundzüge der politischen Entwicklung in Indonesien von 1997 bis 2000, Teil 1/2/3/4, SOAa 2000/2001, S. 322/444/543/81 (konkrete Seite).

- Vedel, Georges / Delvolvé, Pierre*, Droit administratif, Tome 1, 12. überarbeitete Auflage, Paris 1992. Zitiert: Vedel/Delvolvé, Droit administratif, Band 1, S..
- Vedel, Georges / Delvolvé, Pierre*, Droit administratif, Tome 2, 12. überarbeitete Auflage, Paris 1992. Zitiert: Vedel/Delvolvé, Droit administratif, Band 2, S..
- Graf Vitzhum, Wolfgang*, Der Föderalismus in der europäischen und internationalen Einbindung der Staaten, in: Archiv des öffentlichen Rechts, Band 115 (1990), S. 281-307. Zitiert: Graf Vitzhum, AöR 115, 281 (konkrete Seite).
- Vogel, Klaus*, Die Finanzverfassung des Bundes, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band IV, Finanzverfassung – Bundesstaatliche Ordnung, § 87, 2. Auflage, Heidelberg 1999. Zitiert: Vogel, in: Isensee/Kirchhoff, HbdStR IV, § 87 Rn..
- Vogel, Klaus*, Der Finanz- und Steuerstaat, in : Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band I, Grundlagen von Staat und Verfassung, § 27, 2. Auflage, Heidelberg 1995. Zitiert: Vogel, in: Kirchhof/Isensee, HbdStR I, § 27 Rn..
- Wahl, Rainer*, Das Bundesverfassungsgericht im europäischen und internationalen Umfeld, in: Aus Politik und Zeitgeschichte B 37-38/2001, S. 45-54. Zitiert: Wahl, Aus Politik und Zeitgeschichte B 37- 38/2001, S. 45 (konkrete Seite).
- Waschkuhn, Arno*, Was ist Subsidiarität ? Ein sozialphilosophisches Ordnungsprinzip: Von Thomas von Aquin bis zur „Civil Society“, Opladen 1995. Zitiert: Waschkuhn, Was ist Subsidiarität ? Ein sozialphilosophisches Ordnungsprinzip: Von Thomas von Aquin bis zur „Civil Society“, S..
- Weber, Albrecht*, Generalbericht: Verfassungsgerichtsbarkeit in Westeuropa, in: Starck/Weber (Hrsg.), Verfassungsgerichtsbarkeit in Westeuropa, Teilband I: Berichte, Baden-Baden 1986, S. 41-120. Zitiert: Weber, Verfassungsgerichtsbarkeit in Westeuropa, S. 41 (konkrete Seite).
- Wendt, Rudolf*, Finanzhoheit und Finanzausgleich, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band IV, Finanzverfassung – Bundesstaatliche Ordnung, § 104, 2. Auflage, Heidelberg 1999. Zitiert: Wendt, in: Isensee/Kirchhoff, HbdStR IV, § 104 Rn..
- Wessel, Ingrid*, Indonesien – ein aufstrebendes Land: Kosten der Modernisierungspolitik; in: Ingrid Wessel (Hrsg.), Indonesien am Ende des 20. Jahrhunderts, Analysen zu 50 Jahren unabhängiger Entwicklung, Ham-

burg 1996, S. 35-44. Zitiert: Wessel: Indonesien – ein aufstrebendes Land, S..

Wolff, Hans / Bachof, Otto / Stober, Rolf, Verwaltungsrecht, Band 1, 11. Auflage, München 1999. Zitiert: Wolff/Bachof/Stober, Verwaltungsrecht, Bd. 1, §.

Zippelius, Reinhold, Allgemeine Staatslehre (Politikwissenschaft), 13. Auflage, München 1999. Zitiert: Zippelius, Allgemeine Staatslehre, §.

Zippelius, Reinhold, Kleine deutsche Verfassungsgeschichte, Vom frühen Mittelalter bis zur Gegenwart, 2. Auflage, München 1999. Zitiert: Zippelius, Kleine deutsche Verfassungsgeschichte, §.

Zuleeg, Manfred, Die föderativen Grundsätze der Europäischen Union, in: Neue Juristische Wochenzeitschrift 2000, 2846 ff.. Zitiert: Zuleeg, NJW 2000, 2846 (konkrete Seite).