

Niemand wird bestreiten, dass sich Indonesien nach dem Ende der Suharto-Ära der Demokratie geöffnet hat. So ist die Führung in Jakarta wesentliches internationales Abkommen zum Schutz der Menschenrechte, etwa dem Internationalen Pakt für bürgerliche und politische Rechte, dem Pakt für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte und dem Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau, beigetreten. Und auch die Versuche muslimischer Führer, den Islam zur Staatsreligion zu machen, sind gescheitert in dem Land, in dem die Pancasila als offizielle Ideologie eingeführt wurde und alles staatliche Handeln auf fünf Säulen – Glaube an einen Gott, Achtung der Menschenwürde, nationale Einheit, Demokratie durch Konsens und soziale Gerechtigkeit – stellte. Doch das nicht zuletzt hierdurch gegebene enge Religionsverständnis und die daraus erwachsenden Benachteiligungen vieler Menschen, zum Beispiel bei Eheregistrierungsverfahren, sind ebenso beklagenswert wie die in praxi sich häufenden Menschenrechtsverletzungen sowie der zunehmende Einfluss von Islam und Scharia auf die Gesetzesauslegung in den Regionen. Die Entwicklung, die Indonesien derzeit nimmt, stimmt bedenklich, zumal die Regierung von Susilo Bambang beim Schutz der Menschenrechte wenig Entschlossenheit zeigt. Vonnöten wäre ein alle Teile der Zivilgesellschaft umfassender Diskurs, der auch die gemäßigten islamischen Kräfte einschließt und ihren Einfluss gegenüber den radikalen stärkt.

Dominik Kneer

Menschenrechtsschutz und Islam in Indonesien

■ Executive Summary

Since the fall of Suhartos' authoritarian regime in 1998 Indonesia has been facing new challenges on the way to democracy. In the transition process of „reformasi“ one of the manifold problems lies in the creation of an awareness of human rights issues and the rule of law. The author tries to assess the human rights situation in Indonesia by exploring the legal framework for the protection of human rights and the influence of Islam as the prevalent religion on the conception of these rights.

The discussion of human rights issues in muslim countries is often dominated by so called „Islamic declarations of human rights“ such as „The Cairo Declaration on Human Rights in Islam“, which was adopted by the member states of the Organization of the Islamic Conference in 1990. In contrast to this legally non-binding document, Indonesia's accession to the International Bill of Human Rights and constitutional reform receive less attention. Following an analysis of this legal framework the author draws the conclusion that on a normative level Indonesian mechanisms for the protection of human rights are sufficient.

However, difficulties exist in relation to the implementation of international standards at the national level. These are nurtured by a different concept of human rights, such as the freedom of religion, which is only granted to the five officially acknowledged religions. Non-members of these religions are discrimi-

nated against; a marriage conducted according to their religious rites, for example, cannot be registered with the civil authorities.

Recently an increase in the influence of Islam has been observed in Indonesia. Due to the process of decentralization, local administrative units now possess the authority to interpret state laws, which some do in a Sharia-inspired way. Furthermore, in Aceh the law of the Sharia is applied directly, leading, for example, to the employment of whipping as a criminal sanction.

This process of incorporating religious rules into the legal order constitutes an exception within the generally moderate application of Islam in Indonesia. In order to avoid the danger of „islamization“ the author advocates a human rights dialogue focussing on cooperation with Islamic organizations supporting the separation of state law and religion.

■ Einleitung

Indonesien befindet sich seit dem Ende des autoritären New Order-Regimes Suhartos 1998 in einem Demokratisierungsprozess.¹⁾ Eine der vielen Aufgaben, denen sich die politischen Machthaber stellen müssen, ist die Etablierung eines funktionierenden Rechtsstaates, welcher auf der Achtung von grundlegenden Menschenrechten beruht.

Bei der Auseinandersetzung mit der Menschenrechtssituation in Indonesien sollten zwei Bereiche voneinander getrennt werden. Zum einen gibt es das bisher noch ungelöste Problem der Vergangenheitsbewältigung. Zwar sind Geschehnisse wie die Niederschlagung der Studentenproteste in Trisakti und Semanggi im Jahre 1998 und auch im darauf folgenden Jahr (Semanggi II) unvergessen, jedoch wurden die Täter bisher nur unzureichend zur Verantwortung gezogen.²⁾ Das indonesische Verfassungsgericht hat Ende 2006 ein Gesetz zur Einrichtung einer Wahrheits- und Versöhnungskommission aufgrund der zu weit gehenden Amnestieregelung für verfassungswidrig erklärt. Wann und in welchem Umfang das während der Suharto-Ära begangene Unrecht aufgearbeitet wird, bleibt also weiter offen.

Zum anderen darf der Menschenrechtsdiskurs aber nicht nur retrospektiv erfolgen. Es bedarf vielmehr einer Analyse der gegenwärtigen Situation mit dem

1) Vgl. ausführlich zu dieser Entwicklung z.B. Kevin O'Rourke, *Reformasi: The Struggle for Power in Post-Soeharto Indonesia*, 2003; Arief Budiman, *Reformasi: Crisis and Change in Indonesia*, 1999.

2) Dies kritisiert z.B. die indonesische Menschenrechts-NGO Komisi Untuk Orang Hilang dan Korban Tindak Kekerasan (KONTRAS), welche sich u.a. der Dokumentation dieser Geschehnisse widmet.

- 3) Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, *Human Rights. A Compilation of International Instruments*, Vol. II, *Regional Instruments*, 1997, S. 478ff.
- 4) Beide Vertragswerke abgedruckt im Bundesgesetzblatt: IPbpR, BGBl. 1973 II 1553; IPwskR, BGBl. 1973 II 1569.
- 5) Art. 2 Abs. 1 IPbpR, Art. 2 Abs. 1 IPwskR.
- 6) Vgl. hierzu die Auflistung der Vorbehalte und Interpretationserklärungen zu dem jeweiligen Pakt auf der Homepage des UN-Menschenrechtskommissars unter: <http://www.ohchr.org/english/law>.

Ziel, praktikable Lösungsansätze zu eventuellen Schwächen des Menschenrechtsschutzes zu geben. Bei der Diskussion von Menschenrechten in muslimischen Staaten dominieren in der öffentlichen Wahrnehmung häufig so genannte islamische Menschenrechtserklärungen. Zu erwähnen ist in diesem Zusammenhang z.B. die „Kairoer Erklärung der Menschenrechte im Islam“, welche von den Mitgliedern der Organisation der Islamischen Konferenz (OIC) im Jahre 1990 verabschiedet wurde.³⁾ Neben dieser rechtlich unverbindlichen Abschlusserklärung, dem so genanntem *soft law*, bleiben die auf internationaler Ebene völkerrechtlich wirksam eingegangenen Verpflichtungen zum Schutz der Menschenrechte häufig ungeachtet. Auch die in der Verfassung Indonesiens garantierten Freiheiten fließen selten in die Diskussion ein.

■ Rechtliche Rahmenbedingung für den Menschenrechtsschutz in Indonesien

Internationale Ebene

Indonesien ist am 23. Februar 2006 sowohl dem Internationalen Pakt für bürgerliche und politische Rechte (IPbpR) als auch dem Pakt für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (IPwskR) beigetreten.⁴⁾ Während im IPbpR eher Freiheitsrechte wie z.B. das Recht auf Leben, das Folterverbot sowie die Meinungs- und Gewissensfreiheit kodifiziert sind, bilden Rechte wie z.B. das Recht zu arbeiten oder das Recht auf Bildung den Gegenstand des IPwskR. Durch die Ratifizierung dieser beiden Verträge hat sich der Staat Indonesien verpflichtet, allen unter seiner Hoheitsgewalt stehenden Personen die genannten bürgerlichen und politischen Rechte zu gewähren bzw. in Bezug auf die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte größtmögliche Anstrengungen zu deren Erreichung durchzuführen.⁵⁾ Zwar hat Indonesien zu beiden Pakten eine fast wortgleiche Auslegungserklärung abgegeben, welche besagt, dass aus dem Recht auf Selbstbestimmung kein Anspruch einer bestimmten Personengruppe auf Sezession aus dem Staatsverband gefolgert werden könne; eine sachgegenständliche Beschränkung der Bindung an die in den beiden Pakten gewährten Rechte mittels etwa eines Vorbehaltes erfolgte jedoch nicht.⁶⁾

Darüber hinaus ist Indonesien auch am 13. September 1984 dem Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women, CEDAW) beigetreten, allerdings mit dem Vorbehalt, nicht an Art. 29 I CEDAW gebunden zu sein.⁷⁾ Dieser Artikel sah vor, dass, falls zwischen zwei Staaten ein Streit über Auslegung und Anwendung der Konvention innerhalb einer Frist von sechs Monaten nicht geschlichtet werden kann, einer der Staaten den Fall vor den Internationalen Gerichtshof (IGH) bringen kann. Indonesien behält es sich vor, an einem Verfahren vor dem IGH nur partizipieren zu müssen, wenn beide Parteien – also auch Indonesien selbst – zugestimmt haben. Dieser Vorbehalt stellt eine erhebliche Beeinträchtigung der Justiziabilität der im Pakt gewährten Rechte dar. Dies dispensiert jedoch nicht von der völkerrechtlich verbindlich eingegangenen Pflicht, sich mit allen geeigneten Mitteln und ohne Verzögerung für die Beseitigung der Diskriminierung von Frauen einzusetzen.

Neben diesen bereits bestehenden internationalen Abkommen zum Schutz der Menschenrechte ist Indonesien auch an einer dynamischen Entwicklung innerhalb der Association of Southeast Asian Nations (ASEAN) beteiligt, welche auf die Bildung eines regional verankerten Menschenrechtsstandards abzielt. Dieser Prozess wird von zahlreichen NGOs gefördert, wie z.B. der Working Group for an ASEAN Human Rights Mechanism. Auf dem 12. ASEAN-Gipfel identifizierte die philippinische Präsidentin Macapagal-Arroyo in ihrem Statement vom 13. Januar 2007 drei Personengruppen als im Augenblick besonders schutzbedürftig, und zwar Frauen, Kinder und Wanderarbeiter. Die Erklärung von Kuala Lumpur zur ASEAN Charter, welche die bisherigen Abkommen der Mitgliedsstaaten zusammenfassen soll, nennt ebenfalls die Verbreitung von Menschenrechten und Demokratie in dieser Region als Ziel.⁸⁾ Laut Außenminister Hassan Wirayuda soll Indonesien in diesem Prozess eine Führungsrolle übernehmen.⁹⁾

Betrachtet man die geschlossenen Abkommen und die laufenden Kodifizierungsprozesse, so lässt sich festhalten, dass der Staat Indonesien auf internationaler Ebene durchaus Bereitschaft zeigt, sich für den Schutz von Menschenrechten einzusetzen. Auch ist

7) Zum Konventionstext vgl. BGBl. 1985 II 648.

8) Kuala Lumpur Declaration on the Establishment of the ASEAN Charter, abrufbar unter: <http://www.aseansec.org/18030.html>. Die Ausformulierung der Charter soll bis zum nächsten ASEAN-Gipfel in Singapur 2007 abgeschlossen sein.

9) Vgl. *Jakarta Post* vom 9. Jan. 2007: „RI to push human rights in ASEAN Charter“.

diese Bereitschaft größer als bei anderen muslimischen Staaten, welche von der Option des völkerrechtlichen Vorbehalts zu multilateralen Vertragswerken in weiterem Umfang Gebrauch machen.¹⁰⁾

- 10) So hat z.B. Pakistan mit Bezug auf den IPwskR die Erklärung abgegeben, nur im Rahmen seiner Verfassung an die dortigen Bestimmungen gebunden zu sein; auch Kuwait unterwirft einzelne Verpflichtungen aus dem Pakt der nationalen Gesetzgebung, so z.B. den Gleichbehandlungsgrundsatz von Mann und Frau; beide Erklärungen einsehbar unter: <http://www.ohchr.org/english/countries/ratification/3.html>.
- 11) Originalwortlaut: „Negara berdasar atas Ketuhanan Yang Maha Esa.“ (Hervorhebung vom Verfasser).
- 12) So ist die indonesische Bevölkerung auf Bali und Ostjava vornehmlich hinduistisch geprägt.
- 13) Der Konfuzianismus ist nicht formell, sondern nur de facto anerkannt.

Nationale Ebene

Indonesien ist kein islamischer Staat. Während der Beratungen zur Verfassung von 1945 gab es zwar Versuche einiger muslimischer Führer, den Islam als Staatsreligion verfassungsrechtlich zu verankern; diese scheiterten jedoch und stattdessen wurde die *Pancasila* als Staatsideologie ausgerufen. Grundlage allen staatlichen Handelns sollen demnach die fünf folgenden Säulen sein: 1) Glaube an einen Gott, 2) Achtung der Menschenwürde, 3) nationale Einheit, 4) Demokratie durch Konsens und 5) soziale Gerechtigkeit. Diesem Leitbild folgend umfasst die indonesische Verfassung sowohl Freiheitsrechte als auch soziale und kulturelle Rechte. Dabei kann die in Art. 29 der Verfassung Indonesiens gewährte Religionsfreiheit als Kristallisationspunkt eines divergierenden Menschenrechtsverständnisses gewertet werden. Die wörtliche Übersetzung des ersten Absatzes lautet: „Der Staat beruht auf dem Glauben an den *einen* und *wahren* Gott.“¹¹⁾ Diese Formulierung mag angesichts der Verbreitung von auch polytheistischen Religionen in Indonesien verwundern,¹²⁾ wird jedoch entgegen dem Wortlaut nicht als Exklusivrecht von Anhängern monotheistischer Religionen verstanden. Dennoch gibt es erhebliche Unterschiede zu dem Verständnis von Religionsfreiheit in der westlichen Welt. Denn zum einem ist diese Freiheit auf die fünf Religionen Islam, evangelische und katholische Kirche, Buddhismus und Hinduismus beschränkt,¹³⁾ und zum anderen wird die negative Dimension, also das Recht, keine Religion zu haben, nicht umfasst. Religionsfreiheit wird also in Indonesien eher als „das Recht, eine Religion zu haben“ verstanden.

Praktische Folgen dieser Konzeption von Religionsfreiheit

Opfer dieses engen Verständnisses von Religionsfreiheit sind vor allem die Angehörigen der traditionellen Lokalreligionen. Es gibt immer wieder Berichte, dass sich Verwaltungsbehörden weigern, einen Eheschluss gemäß den Riten dieser nicht offiziellen Religionen

anzuerkennen.¹⁴⁾ Diese Anerkennung ist in Indonesien jedoch Voraussetzung für die Eintragung einer Zivilehe, so dass eine Nichtanerkennung für die Betroffenen zahlreiche Probleme zur Folge hat. Hier ist zunächst der Status der Kinder als „nichtehelich“ zu erwähnen, welcher in der Geburtsurkunde vermerkt und so als Stigma z.B. bei der Einschulung immer wieder sichtbar wird. Beachtlich sind aber auch die aus der Nichtanerkennung resultierenden familien- und erbrechtlichen Probleme. Obwohl das nationale Gesetz zur Heirat (Gesetz Nr. 1/1974) ausdrücklich in Art. 2 I neben der „Religion“ auch andere „Glaubensauffassungen“ nennt, begründen die Registrierungsbehörden ihr Verhalten zum Teil mit einer Anweisung des Ministeriums für religiöse Angelegenheiten aus dem Jahre 1978, welche die Nichtanerkennung solcher Ehen vorschreibt.¹⁵⁾

Auch bei Heiraten zwischen Angehörigen anerkannter, aber verschiedener Religionen haben Frauen wie Männer immer wieder Probleme, ihre Ehe registrieren zu lassen. Obwohl durch nationales Recht nicht verboten, sind nur wenige religiöse Amtsträger bereit, interreligiöse Zeremonien abzuhalten. Da dies jedoch Voraussetzung für die Registrierung der Ehe ist, hat sich in der Praxis die Konvertierung eines Ehepartners oder der Eheschluss im Ausland etabliert.¹⁶⁾ Der Indonesische Rat der Religionsgelehrten (Majelis Ulama Indonesia, MUI) hat im Jahr 2005 sein bereits 1980 erlassenes Verbot von interreligiösen Ehen erneut bekräftigt. Zwar sind die Edikte dieses Rates nicht rechtsverbindlich, jedoch haben sie beachtlichen gesellschaftlichen Einfluss. So waren z.B. bei einer Diskussion zum Thema Menschenrechte am Institut für Koranwissenschaften im März 2007 alle 25 Teilnehmer der Auffassung, interreligiöse Heirat sei durch nationales Gesetz verboten.

Von diesem engen Verständnis der Religionsfreiheit einmal abgesehen, garantiert die Verfassung Indonesiens in beachtlichem Umfang Freiheitsrechte sowie auch soziale und kulturelle Rechte. Ein besonderer Durchbruch war dabei die zweite Verfassungsänderung im Jahre 2000, im Rahmen derer ein Menschenrechtskatalog (Art. 28 A bis J) in die Verfassung aufgenommen wurde.¹⁷⁾ Durch diesen Prozess wurde das nationale Niveau an gewährleisteten Menschenrechten an das internationale angepasst. Der in Indo-

14) Dazu detaillierter GTZ: „30 Indonesian Civil Registration Case Studies“, 2006, S. 36ff.

15) A.a.O., S. 37.

16) U.S. Department of State: Country Reports on Human Rights Practices – 2005, Freedom of Religion.

17) Hikmahanto Juwana, *The Indonesian Quarterly*, Nr. 1 (2004), S. 50, 59.

nesien vorzufindende rechtliche Rahmen für den Menschenrechtsschutz entspricht somit den internationalen Standards.

■ **Tatsächliche Menschenrechtssituation in Indonesien**

Trotz dieser Bemühungen im normativen Bereich kommt es in Indonesien jedoch immer wieder zu Menschenrechtsverletzungen. So gab es in der Vergangenheit z.B. Gewaltanwendung gegenüber Bürgern durch das Militär, besonders in den Gebieten Aceh und Papua.¹⁸⁾ Diese Situation hat sich in Bezug auf die Provinz Aceh allerdings nach dem Tsunami 2004 durch das Memorandum of Understanding (MOU) erheblich verbessert. Auch gibt es Berichte über Menschenrechtsverletzungen durch Polizei und Satpoll PP, den Streitkräften der lokalen Regierungen. Oft gelingt es dabei nicht, die Verantwortlichen einer gerechten Strafe zuzuführen. Ein weiteres Problem stellen die indonesischen Paramilitärs dar, welche von der Polizei nicht hinreichend kontrolliert werden.¹⁹⁾

Auch gegen die durch die Ratifizierung des IPbPR eingegangene Verpflichtung zur Achtung der Meinungsfreiheit, welche im Übrigen auch durch die indonesische Verfassung geschützt wird, wurde wiederholt verstoßen. Problematisch sind hierbei einige Bestimmungen des indonesischen Strafgesetzbuches (Kitab Undang-Undang Hukum Pidana, KUHP). Zwar wurde mit dem Urteil des Verfassungsgerichtes vom 6. Dezember 2006 der Tatbestand der Präsidentenbeleidigung für unvereinbar mit der indonesischen Verfassung erklärt, jedoch könnten die Bestimmungen zu „feindseligen Äußerungen gegenüber dem Staat“, Art. 154 ff. KUHP, weiterhin dazu benutzt werden, regierungskritische Äußerungen und Berichte zu kriminalisieren. Zudem gibt es Befürchtungen, dass durch den Gesetzesentwurf zur Revision des Strafgesetzbuches die Meinungsfreiheit z.B. durch Tatbestände wie „Diffamierung der Regierung und staatlicher Einrichtungen“ weiter eingeschränkt werden könnte.²⁰⁾

Einfluss des Islam

Stellt man sich nun die Frage nach dem Nexus von Menschenrechtsverständnis und Religion, so ist zu-

18) U.S. Department of State: Country Reports on Human Rights Practices – 2005, Unlawful Deprivation of Life.

19) Vgl. Fn. 18.

20) Vgl. *Jakarta Post* vom 17. Februar 2007: „New Criminal Code could limit free speech.“

nächst festzuhalten, dass in Indonesien ein gemäßigter Islam vorherrscht. Zwar nennt die Kairoer Erklärung die Scharia in Art. 24 und 25 als Schranke und zudem als einzige gültige Auslegungsquelle für die in ihr gewährleisteten Rechte, jedoch begründet dies noch kein generelles Exklusivitätsverhältnis von Islam und Menschenrechten. Vielmehr ist zu berücksichtigen, dass es innerhalb des Islam einen eigenen Menschenrechtsdiskurs gibt. Auch sind gemeinsame Kernwerte z.B. in den Bereichen Menschenwürde und Lebensschutz erkennbar. Wo prima facie konzeptionelle Differenzen bestehen, sollte die islamische Religion nicht als ein monolithischer Block, sondern als eine facettenreiche Bewegung begriffen werden. Denn häufig lässt sich durch die flexible Handhabung von Auslegungsspielräumen in Koran und Scharia die Diskrepanz zwischen traditionellem islamischen Recht und modernen Menschenrechten überbrücken.²¹⁾ Dies zeigt sich z.B. auch beim Thema der Todesstrafe. Diese wird in Indonesien zwar noch verhängt und auch vollstreckt, jedoch kann man, je nachdem wie man den Koran auslegt, für oder gegen die Todesstrafe argumentieren. Der doch vorhandene Konsens in breiten Schichten der indonesischen Bevölkerung beim Thema Todesstrafe lässt sich wohl eher aus der Hoffnung erklären, mit drakonischen Strafen die steigende Kriminalitätsrate eindämmen zu können.

21) Heiner Bielefeldt, *Menschenrechte in der islamischen Diskussion*, 1998, S. 6.

Gesetzgebung und Islam

Ein Konflikt zwischen Islam und Menschenrechten kann aber dort entstehen, wo die Scharia zur Grundlage der Gesetzgebung wird. Im Rahmen des Dezentralisierungsprozesses, insbesondere durch die Gesetze Nr. 25/1999 und Nr. 34/2000, erfuhren die Distrikte und Städte als lokale Verwaltungseinheiten einen Kompetenzzuwachs. Zwar haben die dortigen *Councils* keine eigenen Gesetzgebungsbefugnisse, jedoch sind sie ermächtigt, durch Verordnungen nationale Gesetze zu konkretisieren. Die Kompetenz erstreckt sich jedoch nur auf bestimmte Bereiche wie lokale Steuern, Religion und Bildung. Es lassen sich auf Distriktebene nun eine ganze Reihe Regelungen identifizieren, welche von der Scharia inspiriert wurden oder als „islamisch gefärbt“ betrachtet werden können. In der Provinz Aceh, also eine Verwaltungs-

ebene höher, findet das Recht der Scharia, wie in dem Gesetz zum Sonderautonomiestatus dieser Region geregelt, unmittelbare Anwendung. So muss z. B. bei Wahlen innerhalb dieser Provinz ein Gouverneurkandidat fähig sein, den Koran zu lesen. Dies bedeutet jedoch de facto den pauschalen Ausschluss aller Nichtmuslime von der Bekleidung dieses politischen Amtes. Auch wurde mit der Scharia der koranische Strafenkatalog in Aceh eingeführt, wodurch die Prügelstrafe (Auspeitschen) als Sanktion für missbilligtes Verhalten legitimiert wird.

Recht und Islam im Modell zweier konzentrischer Kreise

Innerhalb der indonesischen Gesellschaft lassen sich drei Rechtsmassen ausmachen, welche dem Individuum Verhaltensanweisungen in bestimmten Lebensbereichen geben: Religion, Tradition (*adat*) und die geschriebene Rechtsordnung, also Gesetze, Verfassung usw.²²⁾ Das Verhältnis zwischen der geschriebenen Rechtsordnung und den beiden anderen Rechtsmassen lässt sich mit dem Modell von zwei konzentrischen Kreisen deuten. Während der innere, von tradierten und religiösen Wertvorstellungen gebildete Kreis dem Individuum aufzeigt, was aus dem Islam oder der Kultur heraus gut oder schlecht ist, beschreibt der äußere Kreis die Grenzen des rechtlich gebilligten Verhaltens. Das Tragen des Kopftuches wäre beispielsweise ein Fall, welcher in den Raum zwischen Recht und Religion fällt. Denn dieses Verhalten wird zwar von der Religion gutgeheißen, ist aber nicht rechtlich normiert. In einem Rechtsstaat müsste dem Individuum nun bewusst sein, dass es bei Nichtbefolgung dieser Verhaltensregel zwar sozialem Druck ausgesetzt ist, nicht aber mit rechtlichen Sanktionen rechnen muss. Das Problem bei der Einführung der Scharia als Grundlage der Gesetzgebung besteht nun in der Verschmelzung beider Kreise bzw. in der Erstarkung des inneren unter Ausblendung des äußeren Kreises. Kurzum, das Individuum unterscheidet nicht mehr zwischen im parlamentarischen Prozess zu Stande gekommenen Gesetzen und tradierten religiösen Wertvorstellungen. Dies hat weitreichende Konsequenzen, wenn zuvor die geschriebene Rechtsordnung dem Individuum gerade auch im Bereich der Menschenrechte ein Mehr an persön-

22) John Rowen, *Islam, Law and Equality in Indonesia*, S. 3 ff.

lichen Freiheiten einräumte. Dies beginnt schon damit, dass in den entsprechenden Distrikten auch Nichtmuslime Adressaten der von der Scharia inspirierten Verhaltensregeln sind. Darüber hinaus lassen sich auch in den Bereichen der Meinungsfreiheit und der Gleichberechtigung von Mann und Frau Unvereinbarkeiten mit internationalen Menschenrechtsstandards feststellen. So bewirkt die Erhebung einer bestimmten Koranauslegung in den Rang eines Gesetzes eine Erstarrung dieses an sich durch verschiedene Interpretationsansätze dynamischen Wertgefüges. Kritik an der so festgelegten Auslegungsart wird zu einem Rechtsbruch und somit zu sanktionswürdigem Verhalten. Dies stellt einen Verstoß gegen das Recht auf freie Meinungsäußerung dar. Auch hat die stärkere Orientierung an der Scharia erhebliche Auswirkungen auf die Beziehung von Mann und Frau. Verschärft wird dieses Problem dadurch, dass in den ländlichen Gebieten oft eine konservative Koranauslegung und die Einführung von Gesetzen, die auf der Scharia gründen, zusammenfallen. Eine vom Zentrum für Religions- und Kulturstudien der Universitas Islam Negeri, Jakarta, durchgeführte Befragung in den Regionen Bima und Bulukumba ergab, dass dort die Mehrheit der Befragten innereheliche Gewalt für legitim hielt.²³⁾

Bewertung des Einflusses der Scharia auf die Gesetzgebung

Diese Entwicklung der Scharia zur Grundlage der Gesetzgebung ist sicher noch im Entstehen begriffen, jedoch sollte schon frühzeitig korrigierend in diesen Prozess eingegriffen werden. Besonders alarmierend ist u.a., dass die Umfragen des genannten Instituts auch ergeben haben, dass die Bevölkerung meist zustimmend auf die Aufwertung der Scharia reagiert, ohne sich der konkreten Folgen bewusst zu sein. Diese Einstellung speist sich wahrscheinlich auch aus den Predigten der religiösen Führer, welche den Islam als eine Art Allheilmittel für die gegenwärtigen Probleme des Landes anpreisen. Solche Lehren fallen gerade in den ländlichen, oft armen Gebieten auf fruchtbaren Boden. Verschärft wird diese Problematik dadurch, dass dem betroffenen Individuum kein geeigneter Klagemechanismus zur Verfügung steht, um sich gegen eine solche Verordnung eines Distrikt-

23) Vgl. dazu CSRC, Penerapan Syari'at Islam di Era Otonomi Daerah.

Councils zu wehren. Erst wenn man aufgrund nicht verordnungskonformen Verhaltens sanktioniert wurde, besteht die Möglichkeit einer Klage gegen die Sanktion auf Distriktebene. Menschenrechts-NGOs versuchen gelegentlich die Opfer hierzu zu ermutigen, auch mit dem Ziel, die Verwerfung der Verordnung zu erreichen. Dabei ist jedoch auch zu beobachten, dass sich die betroffene Einzelperson häufig nicht zur Speerspitze eines Menschenrechtsverfahrens machen lassen will.

Innerhalb des staatsorganisatorischen Gefüges können sowohl das Innenministerium als auch der Gouverneur der jeweiligen Provinz eine Distriktsverordnung überprüfen lassen. Die Regierung von Susilo Bambang Yudhoyono (SBY) macht jedoch trotz der auf internationaler Ebene eingegangenen Pflichten zum Menschenrechtsschutz nur zögernd von dieser Kompetenz Gebrauch. Hintergrund ist, dass SBY im Parlament auf den Rückhalt kleinerer muslimischer Parteien angewiesen ist und diese – sowie auch seine große muslimische Wählerschaft – nicht verprellen möchte. Zudem muss das Innenministerium die Überprüfung innerhalb einer 30-Tage-Frist einleiten, was angesichts der Vielzahl der Verordnungen in den Distrikten oft zu kurz ist. Die augenblickliche Situation ist also gekennzeichnet vom Fehlen sowohl des politischen Willen als auch der Handlungsfähigkeit.

■ **Ausblick**

Diese Entwicklung ist bedenklich und es sollte gegengesteuert werden. Als erster Schritt könnten den Opfern von Menschenrechtsverletzungen durch Scharia-inspirierte Verordnungen ein geeignetes Rechtsinstrument zur Abwehr solcher Eingriffe zur Verfügung gestellt werden.

Allgemein ist jedoch von einer Bewertung des Islam als alleiniger Ursache für die defizitäre Menschenrechtssituation in Indonesien zu warnen. Es muss deutlich zwischen den radikalen und moderaten Strömungen innerhalb dieser Religion unterschieden werden. So zeigen z.B. islamische Organisationen wie Nahdlatul Ulama (NU) oder Muhammadiyah großen Einsatz für die gesellschaftlich Schwachen und unterhalten zahlreiche Schulen und Krankenhäuser. Zudem waren es besonders diese beiden Organisatio-

nen, die eine 2002 von muslimischen Parteien vorgebrachte Initiative zur Aufnahme der Scharia in die Verfassung ablehnten.²⁴⁾

Im Rahmen des Menschenrechtsdialoges mit Indonesien sollte also die Kooperation mit allen Teilen der Zivilgesellschaft angestrebt werden. Dabei können gerade auch die gemäßigten islamischen Organisationen ein wertvolles Vehikel zur Erreichung der Bevölkerungsbasis sein.

24) Angel Rabasa u.a., *The Muslim World after 9/11*, S. 371.