

III Von der Aufnahme diplomatischer Beziehungen bis zur Belgrader Blockfreien-Konferenz (1952–1961)

1 Die Anfänge bundesdeutscher Indonesienpolitik (1952–1955)

Kontinuitäten, Neubeginn und Schwierigkeiten: Gutachtertätigkeit Hjalmar Schachts, Eröffnung diplomatischer Beziehungen und interne Unstimmigkeiten

Indonesien hatte als erstes asiatisches Land die Bundesrepublik Deutschland anerkannt und sich zur Aufnahme diplomatischer Beziehungen bereiterklärt.¹ Wann genau auf Bonner Seite die Entscheidung gefallen ist, diplomatische Beziehungen zu Indonesien aufzunehmen, lässt sich aus den zugänglichen Akten nicht rekonstruieren. Möglich geworden war die Herstellung diplomatischer Beziehungen erst durch die von den drei Westalliierten vorgenommene „kleine“ Revision des Besatzungsstatuts im März 1951, die auch die Wiedereinrichtung eines Außenministeriums erlaubte.² Im Juli 1951 ließ das Auswärtige Amt verlauten, es sei „in absehbarer Zeit“ mit der Errichtung einer Vertretung in Jakarta zu rechnen.³ Die erste amtliche deutsche Mission in Richtung Ost- und Südostasien nach Kriegsende fand ebenfalls 1951 statt.⁴

Unterdessen war ein prominenter Deutscher für die Regierung des neugegründeten Indonesien als Berater tätig geworden. Aufgrund der geographischen Besonderheiten, dem Mangel an staatlichen Strukturen und der extremen gesellschaftlichen Heterogenität waren Indonesiens Aufbau- und Modernisierungsprobleme noch größer als die der meisten anderen neu entstandenen Staaten. Nach der völkerrechtlichen Unabhängigkeit suchten indonesische Politiker auch die ökonomische Emanzipation Indonesiens: Wichtige Wirtschaftszweige wie die Erdölindustrie, die Transportwirtschaft oder das landwirtschaftliche Kreditwesen waren niederländisch, britisch und chinesisch dominiert.⁵ Für den Aufbau einer modernen Volkswirtschaft waren, mangels eigener Expertise, ausländische Fachleute gefragt. Die indonesische Regierung engagierte im Juni 1951 den ehemaligen Reichsbankpräsidenten und Wirtschaftsminister Hjalmar Schacht, der über mehrere politische Systeme hinweg eine der schillerndsten und umstrittensten Figuren der deutschen Wirtschafts- und Finanzwelt

1 PA AA, B 1, 222. Informationsmappe für den Staatsbesuch des Bundespräsidenten in der Republik Indonesien vom 28.10.–3.11.1963.

2 Lappenküper, Außenpolitik, S. 8.

3 PA AA, B 11, 342. Abteilung III des AA: Schreiben Nr. 2674/51 vom 19.7.1951 an Wilhelm Blaufuß.

4 Siehe dazu: Heß, Diplomatenpaß, S. 116–138, und AAPD 1951, Dok. 147, S. 478. Legationssekretär a. D. Hess: Aufzeichnung „Errichtung amtlicher deutscher Vertretungen in Ost- und Südostasien“ vom 29.8.1951.

5 Ricklefs, Indonesia, S. 239.

war.⁶ Ab August 1951 hielt sich Schacht in Indonesien auf, um der indonesischen Regierung schließlich einen 36 Seiten starken Bericht mit Vorschlägen für Maßnahmen zum Aufbau der indonesischen Wirtschaft zu überreichen. Auszüge aus dem Schacht-Bericht veröffentlichten die deutschen Presseorgane *Der Spiegel* und *Die Zeit*.⁷

Zu den von Schacht vorgeschlagenen Schritten zählten: Die indonesische Regierung solle möglichst viele Beamte zum Studium ins Ausland schicken; dafür kämen neben englischsprachigen vor allem deutschsprachige Länder in Frage. Beschränkungen für ausländische Kapitalinvestitionen sollten aufgehoben werden, da ausländisches Kapital zur Errichtung von Industrie und Infrastruktur dringend benötigt werde. Zugleich sollten die indonesischen Bodenschätze staatlich kontrolliert werden. Aufgrund von Indonesiens Importabhängigkeit bei gleichzeitigem Devisenmangel müssten sich die Einfuhren auf Waren konzentrieren, die eine Erhöhung der Produktivität versprechen; aus dem Ausland sollten also eher moderne Maschinen statt Konsumgüter gekauft werden. Dass das indonesische Finanzministerium seinerzeit den Import von Luxusartikeln einschränken ließ, beurteilte *Die Zeit* als Ergebnis der Vorschläge Schachts.⁸ In vielen Punkten riet Schacht den Indonesiern, sich an deutschen Modellen zu orientieren. Der frühere Reichsbankpräsident legte sich dabei keine besondere Zurückhaltung auf: Er empfahl der indonesischen Regierung „dringend das Studium der deutschen Arbeitsgesetze aus der Mitte der dreißiger Jahre, die zur Beseitigung der Klassenkämpfe und zu geregelter Arbeit wesentlich beigetragen haben“.⁹ Streiks und Aussperrungen müssten zumindest in „lebenswichtigen Betrieben [...] gesetzlich verboten“ sein.¹⁰ Schacht legte dar, dass die Modernisierung der indonesischen Landwirtschaft auch Umsiedlungen aus dem dichtbesiedelten Java in die ungenutzten Gebiete Sumatras und Borneos beinhalten müsse: „Die Übersiedlung aus den überbevölkerten Gebieten in das jungfräuliche Land ist eine Lebensfrage für Indonesien“.¹¹

Für die Bundesregierung, die noch keine Vertretung in Jakarta unterhielt, war der Auftritt Schachts aus zwei Gründen unangenehm: Zum einen zeigten sich amerikanische Stellen über die Aktivitäten von „Hitlers Bankier“ in Südostasien nicht erfreut; die Beratertätigkeit des ehemaligen Reichswirtschaftsministers wurde „von amerikanischer Seite mit beißender Kritik kommentiert“.¹² Zum anderen habe sich Schachts Gutachten negativ auf das deutsche Ansehen in Indonesien ausgewirkt, weil die Auftraggeber von dem „sehr an der Oberfläche“ bleibenden Abschlussbericht enttäuscht

⁶ Siehe: Kopper, Schacht.

⁷ „Chancen einer Zukunft für Indonesien“. *Der Spiegel*, 16.1.1952. „Vorschläge an einen jungen Staat“. *Die Zeit*, 6.3.1952, 13.3.1952, 20.3.1952 sowie 27.3.1952.

⁸ *Die Zeit*, 13.3.1952, S. 11.

⁹ *Der Spiegel*, 16.1.1952, S. 23.

¹⁰ *Die Zeit*, 20.3.1952, S. 11.

¹¹ *Die Zeit*, 13.3.1952, S. 11.

¹² PA AA, B 11, 108. Abteilung III: Aufzeichnung vom 13.2.1952. Frey, Dekolonisierung, S. 188, erwähnt die „außenpolitischen Komplikationen“ der Beratertätigkeit Schachts.

seien. Zugleich, so das Auswärtige Amt, habe Schacht durch bestimmte Bemerkungen den „mimosenhaft empfindlichen Nationalismus der Indonesier“ verletzt.¹³ Das Auswärtige Amt sah sich Anfang der fünfziger Jahre mit dem Problem konfrontiert, dass deutsche Geschäftsreisende in Indonesien aufgrund des Fehlens einer amtlichen deutschen Vertretung gerne den Anschein erweckten, sie seien in einer halboffiziellen Funktion tätig. Dies habe bei Indonesiern „leider häufig einen ungünstigen Eindruck hinterlassen, der zusammen mit den negativen Ergebnissen der Tätigkeit Schachts die Aufnahme der Tätigkeit der zu eröffnenden deutschen Botschaft in Jakarta nicht erleichtert“.¹⁴

Kurze Zeit später entsandte die Bundesregierung den Sinologen und früheren Wilhelmstraßen-Diplomaten Horst Böhling mit dem Auftrag nach Indonesien, dort eine Botschaft der Bundesrepublik zu eröffnen. Er traf am 24. April 1952 in Jakarta ein.¹⁵ Positiv vermeldete Böhling die sehr freundliche Haltung der Indonesier gegenüber Deutschland und den Deutschen: „Wir haben hier einen sehr großen Fundus von Goodwill. Man erwartet aber auch sehr viel von uns.“¹⁶

Am 25. Juni 1952 überreichte der neue Botschafter Werner Otto von Hentig Präsident Sukarno das Beglaubigungsschreiben.¹⁷ Es bestanden erstmals diplomatische Beziehungen zwischen der neugegründeten Republik Indonesien und der neugegründeten Bundesrepublik. Im Herbst 1952 entsandte die indonesische Regierung den Juristen Zairin Zain nach Bonn, um dort als Geschäftsträger eine indonesische Botschaft zu eröffnen. Bei seinem ersten Gespräch mit Staatssekretär Walter Hallstein trug Zain vor, Indonesien „habe besonderes Zutrauen zur Bundesrepublik“, da diese „keinerlei koloniale Ziele“ verfolge.¹⁸ Der wiederkehrende Topos der „kolonialen Unverdächtigkeit“ der Bundesrepublik wurde hier zum ersten Mal von einem indonesischen Diplomaten explizit formuliert. Indonesien, so Zain, rechne bei seinem Aufbau auf deutsche Hilfe. Hallstein äußerte sich zuversichtlich über die Aussichten der deutsch-indonesischen Zusammenarbeit, reagierte aber zurückhaltend auf Zains Frage nach deutschen Militärberatern: Hier seien „durch unsere augenblickliche Lage

¹³ PA AA, B 11, 108. Abteilung III: Aufzeichnung vom 13.2.1952.

¹⁴ Alle wörtlichen Zitate aus: PA AA, B 11, 108. Abteilung III: Aufzeichnung vom 13.2.1952.

¹⁵ PA AA, B 11, 342. Abteilung III: Vermerk vom 19.3.1953. – Zum Werdegang von Horst Böhling (1908–1999): Jurist und Sinologe, 1935 Eintritt in den Auswärtigen Dienst, Tätigkeiten in der Politischen Abteilung, 1936/37 Generalkonsulat Amsterdam; 1938 NSDAP- und SS-Mitglied; 1938–1939 Generalkonsulat Batavia, 1939–1945 Botschaft China mit Verwendung in Shanghai, Peking und Nanking; 1946–1950 Dozent an verschiedenen Universitäten in China, u. a. Tongji in Shanghai; 1952 Wiedereintritt in den Auswärtigen Dienst, 1952/53 Botschaft Jakarta, 1953–1955 Abteilung III, 1955–1959 Botschafter in Bangkok, 1959–1961 Abteilung 4 und 6, 1961–1970 Botschafter in Kuala Lumpur, 1970 Eintritt in den Ruhestand. Vgl. Biographisches Handbuch, Bd. 1, S. 194–196.

¹⁶ PA AA, B 11, 108. Gesandtschaftsrat Böhling, Jakarta: Privatdienstschreiben an v. Etdorf vom 27.6.1952.

¹⁷ Ebenda.

¹⁸ PA AA, B 11, 370. AA: Schrifterlass an die Botschaft Jakarta vom 27.10.1952.

bedingte Schwierigkeiten“ zu bedenken.¹⁹ Im Mai 1953 nahm der an der Universität Leiden ausgebildete Rechtsanwalt Alexander Maramis von Bundespräsident Heuss das Beglaubigungsschreiben als neuer Botschafter entgegen. Maramis war nach der Unabhängigkeitserklärung 1947 bis 1948 Finanzminister und 1949 sogar Außenminister der entstehenden Republik Indonesien gewesen. Durch die Entsendung eines so hochkarätigen Vertreters nach Bonn unterstrich die indonesische Regierung, dass sie der Bundesrepublik Deutschland erhebliche politische Bedeutung zumaß.²⁰

Auch der von der Bundesregierung nach Jakarta entsandte Botschafter war in vieler Hinsicht ein hochkarätiger Vertreter seines Berufsstandes: Werner Otto von Hentig (1886–1984) verkörperte die Kontinuität deutscher Diplomatie, die bei ihm sogar bis ins Kaiserreich zurückreichte, in dessen Diplomatischen Dienst er 1911 eingetreten war. Er gehörte zu den „Arabisten“ bzw. „Orientalisten“ des Auswärtigen Amts und blickte auf eine bewegte Laufbahn zurück.²¹ Das Auswärtige Amt beschäftigte den 66-jährigen Hentig „nur“ auf Vertragsbasis und nicht als Beamten. Der erfahrene und eigenwillige Hentig fühlte sich durch den vergleichsweise prestigearmen Posten in Indonesien nicht angemessen gewürdigt. Aus Hentigs Memoiren spricht Verbitterung über die Umstände seiner Wiederanstellung und seiner Entsendung nach Indo-

¹⁹ Ebenda.

²⁰ PA AA, B 11, 370. Protokollabteilung des AA: Vermerk Nr. 3030/53 vom 12.5.1953.

²¹ Alle folgenden biographischen Daten aus: Hentig, Zeugnisse und Selbstzeugnisse, S. 224. Ferner die Autobiographie: Hentig, Dienstreise. Auf seinem ersten Posten in Peking hatte Hentig den Sturz der Qing-Dynastie und die chinesische Revolution miterlebt. Nach kurzen Stationen in Konstantinopel und Teheran führte er im Ersten Weltkrieg 1915/16 zusammen mit Oskar Ritter von Niedermayer die legendenumwobene und literarisch verklärte Afghanistan-Expedition an. Nach Stationen in Osteuropa, San Francisco, Bogota und Amsterdam leitete Hentig 1937 bis 1939 das Orientreferat Pol VII im AA. Hier widersprach er gelegentlich der offiziellen Linie der NS-Diplomatie (vgl. Conze, Amt, S. 110, 155 f.). 1939 war er kurzzeitig Gesandter in Kairo, wo er – eigener Auskunft zufolge – den NS-Propagandaminister Goebbels bei dessen Kairo-Besuch darauf hingewiesen habe, die Araber seien keineswegs antisemitisch im Sinne der nationalsozialistischen Ideologie, sondern sähen sich lediglich in einem Abwehrkampf gegen die jüdische Einwanderung ins damals noch britisch kontrollierte Palästina (Hentig, Dienstreise, S. 326). Im Krieg wurde Hentig als Vertreter des Auswärtigen Amts (VAA) in die Wehrmacht eingezogen: Im Sommer 1942 berichtete er kritisch über deutsche Kriegsverbrechen auf der Krim (Conze, Amt, S. 209 f., 213). In seinen Erinnerungen gibt Hentig an, er sei aufgrund seiner „politischen Unzuverlässigkeit“ 1943 von den Nationalsozialisten aus dem Amt verabschiedet worden (Hentig, Dienstreise, S. 357). Auch berichtet er davon, in die Staatsstreichpläne militärischer Kreise eingeweiht gewesen zu sein, was ihm nach dem 20.7.1944 ein Verhör durch die Gestapo eingebracht habe (Hentig, Dienstreise, S. 359–367). Wenngleich Hentig als einer der wenigen Wilhelmstraßen-Diplomaten nicht der NSDAP beigetreten und nachweislich Distanz zur NS-Rassenideologie wahrte, so blieb er nach seinem Ausscheiden aus dem Diplomatischen Dienst doch für die Außenpolitik NS-Deutschlands tätig: Unter anderem war er für die Betreuung von Amin al-Husseini zuständig, dem Großmufti von Jerusalem, der ab 1941 in Berlin lebte und von dort aus antisemitische und antibritische Radio-propaganda in den arabischen Raum hinein betrieb. Nach der Internierung durch die amerikanischen Besatzungsbehörden 1945/46 und wechselnden Erwerbstätigkeiten meldete sich Hentig 1952 beim neu konstituierten Auswärtigen Dienst.

nesien. Somit stand seine Mission in Jakarta von Beginn an unter keinen günstigen Vorzeichen.²²

Schon bald, nachdem die Botschaft in Jakarta ihre Arbeit aufgenommen hatte, brach zwischen Hentig und der Bonner Zentrale Dissens über die einzuschlagende Politik aus. Die Linie des Auswärtigen Amts sah vor, in Indonesien pointierte politische Stellungnahmen zu vermeiden und möglichst Rücksicht auf fortbestehende niederländische Interessen zu nehmen: Das Hauptziel der Niederlande in seiner ehemaligen Kolonie war, dort die beherrschende wirtschaftliche Stellung zu erhalten. Zudem sollte das von Indonesien beanspruchte Niederländisch-Neuguinea unter Kontrolle Den Haags bleiben; umgekehrt war die „Rückgewinnung“ Westneuguineas *das* Thema, das Sukarno in den fünfziger Jahren zum zentralen Thema des indonesischen Nationalismus machte.²³ Hentig wollte sich allerdings mit einer „Nicht-Politik“ und einer passiven Rolle der Bundesrepublik nicht abfinden. Er sympathisierte stark mit indonesischen Bestrebungen, sich aus der wirtschaftlichen Abhängigkeit der Niederlande zu lösen. Überdies befürwortete er ein stärkeres Engagement in Handelsfragen – hier sah er gute Chancen für die Bundesrepublik, dasjenige wirtschaftliche Terrain einzunehmen, das die Niederländer ohnehin räumen müssen. Hentig verwies auf die wichtige Rolle der Besuchsdiplomatie und drängte darauf, die Bundesregierung möge einen hochrangigen Vertreter zu einer Visite nach Indonesien entsenden.²⁴

Bereits das erste Interview, das Hentig der indonesischen Nachrichtenagentur Antara gab, sorgte für Irritationen. Hentig war zugespitzt wiedergegeben worden, er habe den Indonesiern „empfohlen, künftig ihre wirtschaftlichen Beziehungen zu dritten Ländern möglichst selbstständig und direkt zu gestalten“ – also die Niederländer aus ihrer privilegierten Position im indonesischen Außenhandel zu verdrängen. Ein niederländischer Beamter erklärte gegenüber dem Bundeswirtschaftsministerium, seine Regierung sei über die Worte des deutschen Botschafters „bestürzt“; auch der deutsche Botschafter in Den Haag wurde mit dem angeblichen Vorfall konfrontiert.²⁵

22 Hentig, Dienstreise, S. 383–402, hier S. 384 f.: „Der einzige noch für mich gebliebene Posten war Jakarta. Jakarta hatte ein anerkannt schlechtes Klima. [...] Für meine Kinder gab es kaum Fortbildungsmöglichkeiten. So musste ich mich darauf gefasst machen, von meinen in Amerika studierenden Söhnen weitere Jahre getrennt zu sein. Selbst brachte ich für den Posten keine besonderen Voraussetzungen mit. [...] Das Amt hielt mich aber für besonders geeignet, weil Indonesien ein Angelpunkt zwischen dem mir bekannten Nahen und Fernen Osten Asiens sei. Über meine politische Aufgabe an Ort und Stelle konnte mich die Personalabteilung nicht unterrichten. Ich sollte lediglich mit der Einrichtung und Leitung der Botschaft als Angestellter auf beiderseitige sechswöchige Kündigung ‚beschäftigt‘ werden. Während ich mündlich und schriftlich jeweils wiederholt um eine Unterredung mit dem Außenminister [also Adenauer selbst] nachsuchte, wurde auf die immer dringenderen Bitten der indonesischen Regierung ein Vorkommando nach Jakarta entsandt.“

23 Siehe dazu: II.2 und III.3.

24 PA AA, B 11, 414. Botschafter v. Hentig, Jakarta: Schriftbericht Nr. 485/53 vom 19.7.1953.

25 PA AA, B 11, 342. Abteilung III: Vermerk (ohne Datum); Ministerialdirektor Kordt: Aufzeichnung vom 16.7.1952.

Hentigs private und halbprivate Korrespondenzen lassen keinen Zweifel daran, dass er die – ihm von Den Haag unterstellte, in dem betreffenden Interview jedoch nicht wörtlich geäußerte – Ansicht durchaus teilte, es sei im Interesse Indonesiens, die Niederlande aus dem indonesischen Wirtschaftsleben „auszuschalten“. Einen Drahterlass der Handelspolitischen Abteilung im Auswärtigen Amt, der Hentig im Juli 1952 zur Vorsicht bei Interviews mahnte, empfand Hentig als Tadel.²⁶ Verfasser des Erlasses war Helmut Allardt, damals noch Vortragender Legationsrat in der Handelsabteilung. Noch bis in den November des Jahres korrespondierten Hentig und Allardt über die eigentlich schon erledigte „Interview-Affäre“.²⁷ Allardt hielt dem Botschafter vor, wenn er in der Mahnung zur Vorsicht einen Verweis erblicke, „so könnte er nur in dem Hinweis liegen, dass Sie mit dem Interview eine Linie bezogen haben, die mit den Ihnen auf den Weg gegebenen Instruktionen nicht übereinstimmte“.²⁸ Die Linie des Auswärtigen Amts fasste Allardt wie folgt zusammen:

„Man vertritt hier die – in der Länderabteilung Ihnen vor Ihrer Abreise vorgetragene – Auffassung, dass es für uns in Indonesien nur eine Politik gäbe, nämlich die, keine zu betreiben. Wir hätten [...] in Indonesien keine eigentlichen politischen Interessen und müssten vermeiden, durch Hervortreten in einzelnen Fragen den Eindruck zu erwecken, als ob wir eine politische Entwicklung anbahnen oder fördern wollten. Was uns an Indonesien interessiere, seien unsere Wirtschaftsbeziehungen. Unsere Bemühungen, in Bonn und in Jakarta diese zu fördern, müssten jedoch eine Grenze finden, wo die Gefahr bestehe, dass schädliche Rückwirkungen auf das deutsch-holländische Verhältnis eintreten. Diesem gehöre durchaus das Primat.“²⁹

Allardt schloss mit dem Hinweis, die Angelegenheit dürfe nun als abgeschlossen gelten. Hentig beklagte sich daraufhin bei Hasso von Etzdorf, der in der Politischen Abteilung des Auswärtigen Amts tätig war, über seine Behandlung durch Allardt und die Handelspolitische Abteilung. Die Ansicht, die Bundesrepublik habe in Indonesien keine politischen Interessen, könne „bei einer Macht, die in das Weltgeschehen so weit einbezogen ist wie wir“, allenfalls „bedingt gelten“.³⁰ Ein Verzicht auf eine bundesdeutsche Indonesienpolitik würde, so Hentig, die Gefahr erhöhen, dass Indonesien entweder kommunistisch werde oder aber unter die wirtschaftliche Abhängigkeit Japans gerate. Hentig schrieb zudem, die verfälschende Wiedergabe seiner Äußerungen in dem Antara-Interview sei „Teil einer ausgedehnten holländischen Kampagne gegen uns“, die sich Allardt zu eigen gemacht habe.³¹

²⁶ Hentig, Dienstreise, S. 395, 402.

²⁷ PA AA, NL Hentig, 166. VLR I Allardt: Privatdienstschreiben an Botschafter v. Hentig vom 26.11.1952.

²⁸ Ebenda.

²⁹ Ebenda. Hervorhebung im Original.

³⁰ PA AA, NL Hentig, 166. Botschafter v. Hentig, Jakarta: Privatdienstschreiben an Hasso von Etzdorf vom 10.12.1952.

³¹ Ebenda.

Hentig maß Indonesien und seiner Modernisierung eine hohe politische Bedeutung zu. Die deutsche Rolle in Indonesien sei nicht zu unterschätzen. Schon in seinem ersten Lagebericht beschrieb der Botschafter, wie sehr man Vertrauen und Hoffnungen in die Deutschen setze: Indonesien sei zurzeit das einzige Land, „auf dessen beispielhafte Behandlung uns ein ganz besonderer Einfluss von Seiten der indonesischen Regierung sowohl wie der Bevölkerung eingeräumt wird“.³² Im deutschen wie im indonesischen Interesse sei es, jungen Indonesiern das Studium in Deutschland zu ermöglichen. Indonesien sei noch lange nicht gefestigt; Teile des Volkes seien anfällig für Demagogie und Fanatismus. Als immer noch übermächtig schilderte Hentig den niederländischen Einfluss: Nur rund zwölf Prozent des Handels seien in indonesischem Eigentum; selbst dieser geringe Anteil sei de facto häufig chinesisch.³³ Die Rolle der Niederlande in Geschichte und Gegenwart Indonesiens bewertete Hentig negativ.³⁴

Das indonesische Streben, sich aus niederländischer Bevormundung zu lösen und die Hoffnungen der Indonesier, Deutschland als Partner zu gewinnen, wurde eine Art Leitmotiv von Hentigs Berichterstattung an das Auswärtige Amt. Eine typische Aussage lautet: „Es hoffen die geistig und wirtschaftlich führenden Kreise des indonesischen Volkes auf Deutschland als die große Industriemacht zwischen Osten und Westen.“³⁵ Das indonesische Bestreben, „eine unabhängige Mittellinie zwischen Ost und West zu halten“, habe der Bundesrepublik eine „Sonderstellung geschaffen“; diese deutsche Sonderstellung begegne „naturgemäß der vollen Feindschaft holländischer konservativer Bestrebungen, wie sie auch die heutige niederländische Regierung vertritt“. Hentig ging so weit, in Indonesien ein Konkurrenzverhältnis zwischen der Bundesrepublik und den Niederlanden anzunehmen und diagnostizierte bei den Niederländern „die Bitterkeit der Gehenden gegen die Kommenden“.³⁶ Als die beiden bestimmenden Themen des Konflikts zwischen Den Haag und Jakarta sah der Botschafter die Aufhebung des Unionsstatuts und den Streit um Westneuguinea.³⁷

³² PA AA, NL Hentig, 166. Botschafter v. Hentig, Jakarta: Schriftbericht Nr. 140/52 „Allgemeine Lage Indonesiens und unsere sich daraus ergebenden Aufgaben“ vom 30.7.1952.

³³ Ebenda.

³⁴ PA AA, B 11, 1408. Botschafter v. Hentig, Jakarta: Schriftbericht Nr. 352/52 „Indonesien und Deutschlands Verantwortlichkeit“ vom 26.9.1952: „Indonesien ist in Deutschland weitgehend unbekannt [...] auch die Kolonialgeschichte des Landes wird kaum in Betracht gezogen. Sie unterscheidet sich grundlegend von der [Geschichte] anderer Kolonialreiche insofern, als die Holländer zeitweise ein sehr hartes Regiment geführt haben und die Masse in völliger Unwissenheit gehalten haben. Wie bei manchen Bevölkerungsteilen Südamerikas von der Conquista ist auch hier ein seelisches Trauma zurückgeblieben.“

³⁵ PA AA, NL Hentig, 166. Botschafter v. Hentig, Jakarta: Schriftbericht Nr. 444/52 vom 24.10.1952.

³⁶ Alle Zitate aus: PA AA, B 11, 1408. Botschafter v. Hentig, Jakarta: Schriftbericht Nr. 352/52 vom 26.9.1952. Hentig verweist dort auf seinen Schriftbericht Nr. 334/52 vom 19.9.1952, den der Verfasser allerdings nicht ausfindig machen konnte.

³⁷ PA AA, B 80–500, 36. Botschafter v. Hentig, Jakarta: Schriftbericht Nr. 477/52 vom 6.11.1952.

Hentig deutete an, dass die Bundesrepublik hier nicht völlig abstinert bleiben solle und könne: „Der aus unserer Sonderstellung heraus uns gewordenen europäischen folgeschweren Verantwortung werden wir uns gerade in der nächsten Zeit bewusst werden und bleiben müssen.“³⁸

Aus Paraphen und Eingangsstempeln geht hervor, dass auch Staatssekretär Walter Hallstein zu den regelmäßigen Lesern von Hentigs Berichten gehörte. Zwischen Hallstein und Hentig kam es zum offenen Dissens. Auch wenn die Aktenlage in diesem Punkt etwas lückenhaft ist, steht fest, dass Hallstein mehrfach Drahterlasse nach Jakarta sandte, um Hentig für seine Berichterstattung und die darin vertretenen Positionen zurechtzuweisen. So wandte sich Adenauers Staatssekretär im März 1953 gegen den Inhalt eines Bericht Hentigs: „Die Bundesrepublik ist als besetztes Gebiet von den drei westlichen Besatzungsmächten abhängig. Auch nach Inkrafttreten des Deutschland-Vertrags wird die Politik der Bundesrepublik im grundsätzlichen Einklang mit den Westmächten sein. [...] Somit kommt eine Politik ‚sich möglichst weit vom Osten und Westen abzusetzen‘ [offensichtlich Zitat aus einem Hentig-Bericht] für die Bundesrepublik nicht in Frage.“³⁹ Der Erlass Hallsteins sprach einen außenpolitischen Grundsatzkonflikt der frühen Bundesrepublik an: Hentig warb für eine deutsche Politik „zwischen“ Ost und West und knüpfte damit an ältere Traditionen an.⁴⁰ Hallstein – ohnehin ein Außenseiter im Auswärtigen Amt, da kein Berufsdiplomat, sondern Universitätsprofessor – war dagegen ein überzeugter Vertreter von Adenauers Politik der Westbindung.

Der umfangreiche Nachlass Hentigs ist eine aussagekräftige Quelle, weil er seine Motive und Überzeugungen klarer hervortreten lässt: Aus Hentigs Briefwechseln wird noch unverstellt deutlich, dass er nicht nur mit der Bonner Indonesienpolitik dissentierte, sondern der Außenpolitik Konrad Adenauers insgesamt ablehnend gegenüberstand. Viele seiner Korrespondenzpartner waren Männer, die in den vorherigen politischen Systemen – Kaiserreich, Weimarer Republik und auch NS-Diktatur – wichtige Ämter bekleidet hatten. Hierzu gehörten der frühere Reichskanzler Franz von Papen, der ehemalige deutschnationale Reichsinnenminister (1927/28) Walter von Keudell, der NSDAP-„Abtrünnige“ und spätere Emigrant Hermann Rauschnig sowie der frühere Generaloberst Eberhard von Mackensen, dem Hentig 1952 zur Freilassung aus alliierter Strafhafte gratulierte.⁴¹ Nach Herkunft und Laufbahn waren sie Angehörige

³⁸ PA AA, B 11, 1408. Botschafter v. Hentig, Jakarta: Schriftbericht Nr. 352/52 „Indonesien und Deutschlands Verantwortlichkeit“ vom 26.9.1952.

³⁹ PA AA, B 11, 1408. Staatssekretär Hallstein: Drahterlass an die Botschaft Jakarta vom 18.3.1953 (Abschrift). Dieser Drahterlass bezog sich auf: Botschaft Jakarta: Schriftbericht Nr. 161/53 vom 25.2.1953 (im Archiv nicht auffindbar).

⁴⁰ Hentig stand damit im AA nicht alleine. Zu den Differenzen von Diplomaten mit der Adenauer-Regierung in den fünfziger Jahren siehe: Conze, Amt, S. 641–647.

⁴¹ Vgl. Botschafter v. Hentig: Brief an Reichsminister a. D. Walter von Keudell vom 15.10.1952; Botschafter v. Hentig: Brief an Eberhard von Mackensen vom 15.10.1952: „Sie werden in der Welt, die sie

vormaliger Eliten, die mit den neuen Verhältnissen unzufrieden waren, vor allem mit der aus ihrer Sicht einseitigen Westorientierung der Adenauer-Regierung. Gegen die Westintegration ausrichten konnten diese – entweder pensionierten oder fernab der politischen Machtzentren tätigen – Männer freilich kaum etwas; der Tonfall der Korrespondenzen ist resignativ.⁴²

Hentig pflegte auch seine alten Verbindungen in den Nahen Osten. Er schaltete seinen früheren Mitarbeiter Alim Idris, der von 1916 bis 1945 für das Orientreferat des Auswärtigen Amts gearbeitet hatte und Anfang der fünfziger Jahre in Kairo für die Arabische Liga tätig war, in ein brisantes Vorhaben ein. Dieses richtete sich gegen eine Entscheidung der Adenauer-Regierung, die sowohl für die politische Kultur der Bundesrepublik als auch für ihr Ansehen im westlichen Ausland enorm wichtig war.⁴³ Hentig betrieb dabei mit beachtlicher Eigenmächtigkeit „eine Art Gegendiplomatie“⁴⁴ gegen das Luxemburger Abkommen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und Israel. Das Abkommen sah die Zahlung von 3,5 Milliarden DM an Israel und an jüdische Opfer des Nationalsozialismus vor.⁴⁵ Schon auf seiner Hinreise nach Jakarta, also im Juni 1952, hatte Hentig einen Zwischenhalt in Ägypten eingelegt und sich mit Alim Idris getroffen. Im Anschluss an einen Bonn-Aufenthalt Anfang 1953 plante Hentig erneut, auf der Rückreise nach Indonesien in Ägypten Station zu machen. Am 8. Februar 1953 wollte er in Kairo zu Gesprächen weilen, darunter auch mit Amin al-Husseini, dem Großmufti von Jerusalem. Staatssekretär Hallstein erfuhr durch die Botschaft in Kairo von dem Vorhaben. Sofort erteilte er Hentig die Weisung, von dem Besuch in Kairo abzusehen und sich künftig derlei Absichten genehmigen zu lassen.⁴⁶ Hentig antwortete an Hallstein: „Ihre mich etwas befremdende, aber natürlich sehr wertvolle Weisung vom 4.2. habe ich hier erhalten. [...] Ihre – ich weiß nicht worauf zurückzuführende – Befürchtung hät-

jetzt sehen, nicht alles gut finden. Manche Enttäuschungen, die wir gehabt haben, werden Sie nachholen. Aber Sie werden nun wenigstens wieder an unserem Leben, Kämpfen und Leiden unmittelbar teilnehmen dürfen.“ Beide Briefe in PA AA, NL Hentig, 166. Briefwechsel mit Rauschnig in PA AA, NL Hentig, 173.

42 An den früheren Reichskanzler von Papen schrieb Hentig: „Es ist sehr freundlich von Ihnen, dass Sie mir noch nützliche Arbeit wünschten. Allerdings ist mir zweifelhaft, ob ich sie hier wirklich werde leisten können, so dringend und tageswichtig die Fragen sind, die wir hier zu lösen hätten. [...] unsere Industrie ist mehr auf Einzelgeschäfte als eine Politik auf lange Zeit und unvermeidliche Opfer abgestellt. Eine solche Politik müsste der Bund machen, doch davon merken wir nichts. Die allgemeine Tendenz ist nicht anzustoßen. In einem Lande, das aber um die Befreiung von noch sehr starken ihm angelegten kolonialen Fesseln kämpft, eine fast oder sogar ganz bestimmt unlösliche Aufgabe.“ PA AA, NL Hentig, 166. Botschafter v. Hentig: Brief an Franz von Papen vom 15.10.1952.

43 Hentig warb in Bonn auch dafür, den gebürtigen Turko-Tataren Idris entweder erneut zu beschäftigen oder ihm eine Rente zu gewähren. Vgl. Briefe in: PA AA, NL Hentig, 166.

44 Conze, Amt, S. 579–581, hier S. 580.

45 Lappenküper, Außenpolitik, S. 9.

46 Conze, Amt, S. 580.

te ich zerstreuen können.“⁴⁷ Später stellte sich heraus, dass Hentig die arabischen Staaten dazu aufgefordert hatte, ihre Eingaben gegen das deutsch-israelische Abkommen fortzusetzen.⁴⁸ Hentigs Memoiren schweigen sich über seine Aktivitäten in Ägypten sowie deren Motive aus. Selbst wenn es sich um eine weniger sensible Angelegenheit als die des deutsch-israelischen Verhältnisses gehandelt hätte, so lag allein schon in dem eigenmächtigen Vorgehen gegen den Willen der Bundesregierung eine erhebliche Verletzung der Amtspflichten eines weisungsgebundenen Diplomaten.

Zusätzlich zu allen Miss- und Unverständnissen zwischen dem Botschafter und seiner Behörde verlief auch die Zusammenarbeit innerhalb der Botschaft in Jakarta alles andere als konfliktfrei: Im Mai 1953 bat Horst Böhling, der Stellvertreter des Botschafters, offiziell bei der Personalabteilung des Auswärtigen Amts darum, nicht mehr mit Hentig zusammenarbeiten zu müssen.⁴⁹ Auslöser der Bitte war ein Streit zwischen Hentig und Böhling im Büro des Botschafters, bei dem es zu Handgreiflichkeiten gekommen war.⁵⁰ Das Auswärtige Amt berief Böhling aus Jakarta ab, sein Nachfolger wurde Elgar von Randow.⁵¹ Angesichts seiner Entfremdung mit dem Auswärtigen Amt nahte auch Hentigs Abschied aus Indonesien.⁵² Er ersuchte Ende September 1953 um die Kündigung seines Dienstvertrages, sobald er „sich ohne Schaden für die eingeleiteten Arbeiten und die von uns zu vertretende Sache zurückziehen“ könne.⁵³ Seine Kündigung wurde am 4. Februar 1954 angenommen.⁵⁴

⁴⁷ PA AA, NL Hentig, 166. Botschafter v. Hentig, z. Zt. Frankfurt am Main: Telegramm an Staatssekretär Hallstein vom 7.2.1953.

⁴⁸ Conze, Amt, S. 581. Das am 20.9.1952 unterzeichnete Abkommen wurde im März 1953 vom Deutschen Bundestag ratifiziert, vgl. Lappenküper, Außenpolitik, S. 9.

⁴⁹ PA AA, NL Hentig, 99. Gesandtschaftsrat Böhling, Jakarta: Schreiben an die Personalabteilung des AA vom 22.5.1953.

⁵⁰ Über die genauen Umstände der Szene liegen nur die beiden subjektiven Berichte des Botschafters und seines Stellvertreters vor: Böhling bezichtigte Hentig des tätlichen Angriffs, Hentig Böhling der Beleidigung und des Vertrauensbruchs. Der Botschafter vermutete, Böhling sei aufgrund einer Nierenerkrankung von Hysterie befallen, und schrieb dem AA-Abteilungsleiter v. Welck, um ihn „über die psychologischen Grundlagen des Falles Böhling aufzuklären“. Vgl. PA AA, NL Hentig, 99. Botschafter v. Hentig, Jakarta: Privatdienstschreiben an Ministerialdirektor v. Welck vom 28.5.1953. Sämtliche andere Privatdienstschreiben zu diesem Vorgang ebenfalls in: PA AA, NL Hentig, 99.

⁵¹ Zum Werdegang von Elgar von Randow (1904–1977): Jurist, 1926 Eintritt in den Auswärtigen Dienst, 1930–1933 Gesandtschaft Peking, 1933–1939 Generalkonsulat Shanghai; 1935 NSDAP-Mitglied (zuvor schon 1925/26); 1939–1941 AA-Vertreter beim Generalstab der Luftwaffe, 1941–1945 Dienststelle Shanghai der Botschaft in China, 1945–1947 amerikanische Internierung in China und Deutschland, 1947–1952 Angestelltentätigkeit; 1952 Wiedereintritt in den Auswärtigen Dienst; 1953–1957 Botschaftsrat in Jakarta, 1957–1962 Gesandter und später Botschafter in Rangun, 1962–1964 Referatsleiter im AA, 1964–1969 Generalkonsul in Kalkutta. Vgl. Biographisches Handbuch, Bd. 3, S. 565 f.

⁵² In seinen Erinnerungen schreibt Hentig unumwunden, dass sein Verhältnis zur Bonner Zentrale „weniger erfreulich“ war, vgl. Hentig, Dienstreise, S. 402.

⁵³ PA AA, NL Hentig, 166. Botschafter v. Hentig, Jakarta: Privatdienstschreiben an das AA vom 29.9.1953.

⁵⁴ PA AA, B 80–500, 1100. Botschafter v. Hentig, Jakarta: Schriftbericht Nr. 198/54 vom 9.3.1954.

Nach Hentigs Rückkehr aus Indonesien kam es zu dem von ihm seit Langem erbetenen Gespräch mit Adenauer. Der nun ehemalige Botschafter verfasste danach, auf ausdrücklichen Wunsch des Bundeskanzlers, eine Aufzeichnung über Indonesien und die bundesdeutsche Indonesienpolitik.⁵⁵ Als das Papier Adenauer im Juni 1954 vorgelegt wurde, fügte Abteilungsleiter Welck Hentigs Thesen mehrere Seiten kritischer Anmerkungen bei.⁵⁶ Welck kommentierte: Hentig stehe der in Indonesien diskutierten Bildung eines neutralistischen Blocks asiatischer und arabischer Länder „mit deutlich antiwestlicher Spitze“ positiv gegenüber und gehe „offenbar sogar so weit, eine Beteiligung der Bundesrepublik an einem derartigen Staatenblock in Erwägung zu ziehen“.⁵⁷ Noch im gleichen Jahr nahm Hentig eine Beratertätigkeit für die Regierung des Königreichs Saudi-Arabien auf, die er zwei Jahre lang ausübte.⁵⁸ 1961 gehörte er zu den Mitbegründern der neutralistischen „Vereinigung Deutsche Nationalversammlung“, die politisch heterogene Kräfte unter dem Rubrum eines bündnisfreien Gesamtdeutschlands zu sammeln bestrebte.⁵⁹ Zum Nachfolger Hentigs als Botschafter in Jakarta wurde Helmut Allardt bestimmt, mit dem Hentig zuvor in Streit über die „Antara-Affäre“ geraten war.⁶⁰ Es gehört zu den leisen Ironien der Personalpolitik, dass Allardt als Botschafter von seiner vormals zurückhaltenden Linie abwich und nun selbst für ein stärkeres bundesdeutsches Engagement in Indonesien plädierte.⁶¹

Relikte, Fortschritte und heikle Anliegen:

Kriegszustand, Altvermögen, Handelsabkommen und Militärinstrukteure

Die bundesdeutsche Indonesienpolitik der frühen Jahre sah sich vor das Problem gestellt, zwei miteinander verbundene Relikte aus dem Zweiten Weltkrieg zu bewältigen: das juristische Problem des Kriegszustandes sowie der Umgang mit den kriegsbedingt

⁵⁵ PA AA, B 11, 110. Bundeskanzler Adenauer: Schreiben an Staatssekretär Hallstein vom 18.6.1954.

⁵⁶ PA AA, B 11, 110. Botschafter a. D. v. Hentig: Aufzeichnung für Bundeskanzler Adenauer vom 16.6.1954.

⁵⁷ PA AA, B 11, 110. Gesandter v. Welck: Vermerk vom 26.6.1954.

⁵⁸ Hentig, Dienstreise, S. 402–439.

⁵⁹ Hierzu: Gallus, Neutralisten, S. 271–273.

⁶⁰ Zum Werdegang von Helmut Allardt (1907–1987): Jurist, 1936 Eintritt in den Auswärtigen Dienst, Tätigkeiten u. a. in der Handelspolitischen Abteilung, in Teheran, Kopenhagen und Ankara, 1939 NSDAP-Mitgliedschaft; 1944–1946 Internierung; 1952 Wiederaufnahme in den Auswärtigen Dienst, 1954–1958 Botschafter in Jakarta, 1958–1960 Tätigkeit für die EWG-Kommission, 1960–1963 Handelspolitische Abteilung des AA, 1963–1967 Botschafter in Madrid, 1967–1968 Leiter der Politischen Abteilung I, 1968–1972 Botschafter in Moskau, 1972 Eintritt in den Ruhestand. Vgl. Biographisches Handbuch, Bd. 1, S. 21 f.

⁶¹ Zu den weiteren Ironien gehörte, dass Allardt auf seinem letzten Posten, ähnlich wie Hentig, ständig mit der Bundesregierung dissentierte: Die „neue Ostpolitik“ der sozialliberalen Bundesregierung hielt Allardt als Botschafter in Moskau (1968–1972) für naiv und den Sowjets zu entgegenkommend. Siehe: Allardt, Tagebuch, insbesondere S. 378–397.

enteigneten Vermögen deutscher Staatsangehöriger in Indonesien. Als Schwierigkeit sollte sich die Verbindung der Vermögensfrage mit der völkerrechtlichen Frage erweisen, ob zwischen Deutschland und Indonesien je ein Kriegszustand bestanden habe und, falls ja, in welcher Form dieser aufgehoben werden müsse. Nach dem Angriff der deutschen Wehrmacht auf die Niederlande am 10. Mai 1940 hatten die Behörden im damaligen Niederländisch-Indien das Eigentum dort lebender deutscher Staatsangehöriger als „Feindvermögen“ entschädigungslos eingezogen. Ende 1950 hatte ein Mitarbeiter eines Hamburger Handelshauses Kontakt zu amtlichen Stellen in Jakarta aufgenommen und Möglichkeiten einer Vermögensrückgabe eruiert. Der Ostasiatische Verein informierte die Bundesregierung, dass Jakarta grundsätzlich eine Rückgabe befürwortete. Allerdings vertrete das indonesische Justizministerium die Auffassung, „dass alles erst in einem Friedensvertrag geregelt werden“ müsse.⁶²

Geschäftsträger Böhling wurde in der Sache im Mai 1952 im Justizministerium vorstellig und stieß eigenen Angaben zufolge auf eine entgegenkommende Haltung.⁶³ Doch die indonesische Position erwies sich als taktierend und hinhaltend. Die Rechtslage war unter anderem deshalb unklar, da keines der niederländisch-indonesischen Übergangsabkommen Vorschriften enthielt, unter die man die deutschen Rückgabeforderungen hätte subsumieren können. Aus diesem Grund hielt sich die indonesische Regierung „für berechtigt, mit dem deutschen Vermögen nach freiem Belieben zu verfahren“.⁶⁴ Zwar erklärten sowohl die Regierung in Jakarta als auch der indonesische Geschäftsträger in Bonn, Zain, sich der Frage wohlwollend anzunehmen; gleichzeitig argumentierten indonesische Beamte aber, die Vermögensfrage sei so lange offen, als der – angeblich formell fortbestehende – Kriegszustand zwischen Deutschland und Indonesien nicht offiziell beendet sei.⁶⁵

Nach Bonner Auffassung hatte niemals Krieg zwischen beiden Ländern geherrscht, da Indonesien seine Staatlichkeit erst 1949 erlangte und sich ein Kriegszustand bei Staatensukzession nicht auf den Rechtsnachfolger übertrage.⁶⁶ Überdies galt nach herrschender Völkerrechtslehre ein Kriegszustand zwischen zwei Staaten dann als beendet, wenn diese Staaten diplomatische Beziehungen zueinander aufnahmen. Jedoch gab es einen Unterschied zwischen dem völkerrechtlichen „äußeren“ Kriegszustand und einem innerstaatlichen Kriegszustand. Letzterer musste durch ein „Gesetz, Dekret oder eine Proklamation“ beendet werden.⁶⁷ Die bundesdeutsche Seite

⁶² PA AA, B 11, 834. Ostasiatischer Verband Hamburg-Bremen: Rundschreiben „Das deutsche Eigentum in Indonesien“ vom 23.1.1951.

⁶³ PA AA, B 11, 834. Gesandtschaftsrat Böhling, Jakarta: Schriftbericht Nr. 8/52 vom 2.5.1952.

⁶⁴ PA AA, B 11, 834. Abteilung V: Aufzeichnung „Das deutsche Vermögen in Indonesien“ (ohne Verfasser und Datum). Eingangsstempel der Abteilung III des AA vom 13.2.1953, Tgb.-Nr. III 3131/53.

⁶⁵ PA AA, B 11, 834. Botschafter v. Hentig, Jakarta: Schriftbericht Nr. 619/52 vom 30.12.1952.

⁶⁶ PA AA, B 80–500, 1100. Abteilung V: Aufzeichnung vom 11.12.1952 und Drahterlass Nr. 17 an die Botschaft Jakarta vom 4.3.1953.

⁶⁷ PA AA, B 11, 834. Botschafter v. Hentig, Jakarta: Schreiben an Staatsrat Helfferich vom 12.11.1952.

bat die Regierung Indonesiens im Oktober 1952 förmlich um eine solche Feststellung.⁶⁸ Außenminister Mukarto sicherte zu, er werde einen förmlichen Kabinettsbeschluss über das Nicht-Bestehen des Kriegszustandes beantragen. Allerdings äußerte Mukarto gewisse Bedenken, die Bundesrepublik als Interessenvertreterin aller deutschen Vermögensinhaber, indirekt daher auch möglicher Ansprüche aus der DDR, anzuerkennen.⁶⁹ Über den Gesamtumfang der enteigneten deutschen Vermögen gingen die Angaben auseinander: Laut der indonesischen Nachrichtenagentur Antara bezifferte Bonn diesen auf 180 Millionen niederländische Gulden – nach dem Wechselkurs der frühen fünfziger Jahre rund 200 Millionen DM oder 47 Millionen US-Dollar.⁷⁰ Andere Quellen gingen nur von Werten zwischen 50 und 90 Millionen indonesischer Rupien aus, damals 20 bis 36 Millionen DM.⁷¹

Der angekündigte Beschluss der indonesischen Regierung wurde immer wieder verschleppt. Indonesien war acht Jahre nach der bedingungslosen Kapitulation der Wehrmacht das einzige Land der Welt, das sich formell noch im Kriegszustand mit Deutschland sah. Etwas ratlos ließ die Rechtsabteilung des Auswärtigen Amts die Botschaft wissen, es sei eine „Erklärung über Nichtbestehen [des] Kriegszustandes bisher von keinem anderen Staate abgegeben“ worden, „da ähnliche Schwierigkeiten wie in Indonesien in anderen Staaten nicht bestehen“ würden.⁷²

Inzwischen war eine Bonner Delegation in Jakarta eingetroffen, um die Modalitäten eines deutsch-indonesischen Handelsabkommens auszuarbeiten. In dieser Situation versuchte die Bundesregierung, die Lage mit einer vom Bundespresseamt verbreiteten Mitteilung zu klären, wonach „zwischen der Republik Indonesien und der Bundesrepublik kein Kriegszustand bestanden“ habe.⁷³ Die prompte Reaktion aus Indonesien war nicht im Sinne des Auswärtigen Amts. Das indonesische Außenministerium widersprach der deutschen Position ausdrücklich. Die Deutsche Presse-Agentur meldete am 3. März 1953, das indonesische Außenministerium habe verlauten lassen, die Republik Indonesien sei als Rechtsnachfolgerin Niederländisch-Indiens „noch ‚im Kriegszustand‘ mit Deutschland“.⁷⁴ „Gut unterrichteten Kreisen“ zufolge stünden gar die Frage einer Friedenskonferenz sowie nach Reparationen im Raum und schließlich: „[...] separate deutsch-indonesische Verhandlungen über die beschlagnahmten deutschen Vermögenswerte könnten gegenwärtig nicht geführt

⁶⁸ PA AA, B 80–500, 1100. Botschaft Jakarta: Verbalnote an das Außenministerium der Republik Indonesien vom 16.10.1952.

⁶⁹ PA AA, B 11, 834. Botschafter v. Hentig, Jakarta: Drahtbericht Nr. 14 vom 20.2.1953.

⁷⁰ PA AA, B 11, 834. Antara-Meldung vom 15.1.1953.

⁷¹ PA AA, B 11, 834. Notiz Nr. 15699/54.

⁷² PA AA, B 80–500, 1100. Abteilung V: Brieftelegramm an die Botschaft Jakarta vom 13.2.1953.

⁷³ PA AA, B 80–500, 1100. Presse- und Informationsamt der Bundesregierung: Mitteilung vom 25.2.1953.

⁷⁴ PA AA, B 80–500, 1100. dpa-Meldung vom 3.3.1953.

werden; die Frage könnte erst auf einer Friedenskonferenz zur Sprache kommen“.⁷⁵ Grundlage der dpa-Meldung waren entsprechende Mitteilungen der indonesischen Nachrichtenagenturen ANETA und Antara. Ein hoher Beamter des Außenministeriums in Jakarta bestätigte auf Nachfrage von Botschafter Hentig die Aussage, wonach der Kriegszustand weiterhin bestehe.⁷⁶

Am Tag nach der Unterzeichnung des deutsch-indonesischen Handelsabkommens (22. April 1953) trafen Außenminister Mukarto und Ministerialrat Daniel, der Delegationsleiter aus Bonn, zusammen. Im Gespräch stellte der Außenminister klar, dass zwar kein Kriegszustand im eigentlichen Sinne herrsche, jedoch „der Krieg zwischen Holland und dem Deutschen Reich noch gewisse Rechtsfolgen“ habe, „die Indonesien berücksichtigen müsse“.⁷⁷ Das Auswärtige Amt hielt die bundesdeutsche Position in mehreren völkerrechtlichen Kurzgutachten fest und überreichte der indonesischen Botschaft in Bonn ein Memorandum: Im Sinne der Bundesregierung sei es, wenn sich Jakarta der Auffassung anschließen würde, dass keinerlei Kriegszustand herrsche.⁷⁸

Doch die gegensätzlichen Positionen blieben einstweilen bestehen. Die Juristen des Auswärtigen Amts waren sich im Klaren darüber, dass die indonesische Regierung fürchtete, das sequestrierte Eigentum zurückgeben zu müssen, ohne weitere Bedingungen stellen zu können. Zugleich verwies das Auswärtige Amt auf die relativ schwache Position der Bundesregierung, solange das Besatzungsstatut in der Bundesrepublik noch galt: Regierungsamtliche Verhandlungen über die Rückgabe von sequestrierten Vermögen bedurften bis 1955 der Genehmigung der Alliierten Hohen Kommission. Daher sei in der Zwischenzeit vor allem darauf zu achten, dass die beschlagnahmten Vermögen nicht „liquidiert“, also zu Geld gemacht würden.⁷⁹ Zusätzlich kompliziert wurde die Angelegenheit durch die ungeklärten Pensionsansprüche von rund 200 Deutschen, die einst in der Verwaltung von Niederländisch-Indien gedient hatten und 1940 aufgrund ihrer Nationalität „unehrenhaft“ entlassen wurden.⁸⁰ Die Frage des Kriegszustands sollte noch über drei Jahre lang offenbleiben. Auch wenn Sukarno den Informationen der Botschaft zufolge das offizielle Festhalten an der Kriegsfiction „lächerlich“ fand, konnte das „amtliche“ Indonesien seine Auffassung durchsetzen.⁸¹ Die Rechtsabteilung des Auswärtigen Amts wurde zusehends ungehalten über die Lage. Der Zustand bei der Vermögensfrage sei „äußerst unbe-

⁷⁵ Ebenda.

⁷⁶ PA AA, B 80–500, 1100. Botschafter v. Hentig, Jakarta: Drahtbericht Nr. 16 vom 3.3.1953.

⁷⁷ PA AA, B 80–500, 1100. Ministerialrat Daniel, BMWi: Vermerk vom 23.4.1953.

⁷⁸ PA AA, B 11, 834. VLR v. Haeften: Aufzeichnung „Frage des Kriegszustands mit Indonesien, beschlagnahmte deutsche Vermögenswerte in Indonesien und deutsche Pensionsansprüche“ vom 21.5.1953 und Memorandum vom 12.5.1953.

⁷⁹ PA AA, B 80–500, 1100. Abteilung V: Schrifterlass Nr. 4137/53 an die Botschaft Jakarta vom 26.3.1953.

⁸⁰ PA AA, B 80–500, 1100. VLR v. Haeften: Aufzeichnung vom 12.5.1953.

⁸¹ PA AA, B 80–500, 1100. Botschafter v. Hentig, Jakarta: Schriftbericht Nr. 198/54 vom 9.3.1954.

friedigend“ und das indonesische Vorgehen „unvereinbar mit dem indonesischen Wunsch, sich mit Hilfe deutscher Bankkredite vom holländischen Einfluss zu lösen“, schrieb das Auswärtige Amt im Oktober 1954 nach Jakarta.⁸² Der neue Botschafter Allardt setzte auf sanften Druck und wies seine Gesprächspartner immer wieder darauf hin, der „groteske Kriegszustand“ müsse beendet werden, bevor an deutsche Hilfen für Indonesien zu denken sei.⁸³

Im August 1955 ließ das Auswärtige Amt die indonesische Botschaft erneut wissen, dass eine Klärung des Problems dringend erwünscht sei. Die indonesische Regierung bot schließlich an, der Bundesregierung offiziell mitzuteilen, es habe niemals Krieg zwischen der Bundesrepublik und Indonesien bestanden.⁸⁴ Doch diese Aussage weckte bei der AA-Rechtsabteilung Bedenken wegen der darin wahrgenommenen Mehrdeutigkeit: „Sie könnte besagen, dass es sich auf beiden Seiten um staatliche Neugründungen handelt, zwischen denen ein Kriegszustand gar nicht möglich war. Eine derartige Auslegung entspräche aber nicht der von der Bundesregierung stets vertretenen These, wonach das Deutsche Reich nicht untergegangen ist.“⁸⁵ Im Sinne des Anspruchs, allein die Bundesrepublik könne für das fortbestehende Gesamt-Deutschland sprechen, forderte man Jakarta auf, in der offiziellen Mitteilung „Bundesrepublik“ durch „Deutschland“ zu ersetzen. Die Lösung verzögerte sich wiederum. Im Herbst 1956 teilte Allardt der Zentrale mit, er glaube nicht, dass es sich bei der Verschleppung der Kriegs- und Vermögensfrage „um bösen Willen handelt, sondern um die Unzulänglichkeit der gesamten indonesischen Administration und den Mangel an Unterhändlern, die überhaupt fähig sind, juristische Fragen zu beantworten“.⁸⁶ Intern galt der Kriegszustand dem Auswärtigen Amt als ein „Schönheitsfehler, der den tatsächlich bestehenden freundschaftlichen Beziehungen“ nicht entspräche.⁸⁷ Ende des Jahres 1956 sah Allardt „gewisse Fortschritte“, nachdem er den Ausbau der deutsch-indonesischen Beziehungen von einer Klärung abhängig gemacht hatte.⁸⁸ Am 30. Januar 1957 schließlich teilte das indonesische Außenministerium der deutschen Botschaft in einer Note mit, „that there has never existed a state of war between the Republic of Indonesia and Germany“.⁸⁹

⁸² PA AA, B 11, 834. VLR Gnodtke: Schrifterlass Nr. 62552/54 an die Botschaft Jakarta vom 23.10.1954. Siehe auch: PA AA, B 80–500, 1100. Botschaftsrat v. Randow, Jakarta: Schriftbericht Nr. 689/54 vom 20.8.1954.

⁸³ PA AA, B 80–500, 1100. Botschafter Allardt, Jakarta: Schriftbericht Nr. 314/55 vom 6.4.1955.

⁸⁴ PA AA, B 80–500, 1100. Botschafter Allardt, Jakarta: Privatdienstschreiben an Ministerialdirektor v. Grolman vom 29.9.1955.

⁸⁵ PA AA, B 80–500, 1100. LR I Meyer-Lindenberg: Schrifterlass Nr. 4101/55 an die Botschaft Jakarta vom 19.12.1955.

⁸⁶ PA AA, B 12, 1399. Botschafter Allardt, Jakarta: Schriftbericht Nr. 1085/56 vom 31.10.1956.

⁸⁷ PA AA, B 12, 1363. Abteilung 7: Aufzeichnung über Indonesien vom 22.9.1956.

⁸⁸ PA AA, B 80–500, 1100. Botschafter Allardt, Jakarta: Schriftbericht Nr. 1249/56 vom 6.12.1956.

⁸⁹ PA AA, B 80–500, 1100. Generalsekretär Subandrio, Ministerium für Auswärtige Angelegenheiten (*Menteri Luar Negeri Indonesia*): Note vom 30.1.1957 an die Botschaft der Bundesrepublik Deutschland.

Die bundesdeutsche Seite hatte sich hinsichtlich der Formulierung „Deutschland“ statt „Bundesrepublik“ durchgesetzt; ein Erfolg der indonesischen Seite war es, dass die Frage der Vermögensrückgabe ausdrücklich von der Frage des Kriegszustandes abgetrennt wurde. Der Umgang mit dem sequestrierten Eigentum blieb offen. Die ungelöste Frage der Altvermögen kehrte in den folgenden anderthalb Jahrzehnten gelegentlich wieder auf die Tagesordnung der deutsch-indonesischen Beziehungen zurück.⁹⁰ Offensichtlich wurde in den siebziger Jahren von Seiten der Bundesrepublik endgültig der Versuch aufgegeben, eine Rückgabe der deutschen Altvermögen zu erreichen.⁹¹

Abgesehen von den bisher beschriebenen Querelen gab es auch praktische Fortschritte in den deutsch-indonesischen Beziehungen. Das sehr starke Interesse der indonesischen Regierung an guten Wirtschaftsbeziehungen zu Deutschland stand außer Frage.⁹² Ein Warenverkehrsabkommen hatten die Bundesrepublik und Indonesien schon im Dezember 1950 geschlossen, noch vor der Aufnahme diplomatischer Beziehungen – dies war das erste selbstständige internationale Abkommen der jungen Republik Indonesien überhaupt.⁹³ Beide Seiten beabsichtigten, die wirtschaftliche Zusammenarbeit durch einen darüber hinausreichenden Handelsvertrag auszubauen. Die Botschaft spielte nur eine Nebenrolle in den eigentlichen Verhandlungen: Geführt wurden sie von einer aus Bonn angereisten Delegation unter Ministerialrat Kurt Daniel vom Bundesministerium für Wirtschaft. Die Gespräche begannen am 23. Februar 1953.⁹⁴ Den Indonesiern war vor allem daran gelegen, mit der Bundesrepublik „direkte Handelsbeziehungen“ zu etablieren, sich also aus dem niederländisch kontrollierten Handelsregime zu lösen.⁹⁵

Da sich Anfang der fünfziger Jahre die Liberalisierung des Welthandels noch nicht als allgemeines Leitbild durchgesetzt hatte, spielten bei Handelsverträgen Fragen der Kontingentierung eine wichtige Rolle: Bei den Verhandlungen in Jakarta ging es zunächst um die Quotierung indonesischer Einfuhren in die Bundesrepublik. Sie wurde erst einmal auf einen Jahresgesamtwert von 300 Millionen Gulden festgesetzt. Die indonesische Seite wollte innerhalb dieser Gesamtsumme eine möglichst hohe Exportmenge für Kautschuk und Palmöl durchsetzen. Die deutsche Delegation war wieder-

⁹⁰ PA AA, B 12, 1395. Ende 1960 berichtete die Botschaft Jakarta von ihrem Eindruck, „dass man auf indonesischer Seite zu weiteren Verhandlungen nicht bereit“ sei und „die Vermögensfrage als abgeschlossen“ betrachte, vgl. Botschaftsrat Seeliger, Jakarta: Schriftbericht Nr. 1047/60 „Beschlagnahmtes deutsches Vermögen in Indonesien“ vom 29.11.1960.

⁹¹ Bundesarchiv (BArch), B 126, 57306. BMF, Referat VI A 7: Vermerk „Deutsches Vorkriegsvermögen in Indonesien“ vom 18.6.1973.

⁹² PA AA, B 11, 109. Ausschnitt aus den Bonner Privat-Informationen Nr. VI/53 vom 31.1.1953.

⁹³ PA AA, B 11, 893. Oberregierungsrat (ORR) Schueller: Vermerk „Wirtschaftsverhandlungen mit der Republik Indonesien“ vom 13.12.1950.

⁹⁴ PA AA B 11, 109. Botschaft Jakarta: Schriftbericht Nr. 216/53 [Datum unleserlich, Eingang AA 8.4.1953].

⁹⁵ PA AA, B 11, 893. Ministerialrat Daniel, z. Zt. Jakarta: Drahtbericht Nr. 15 vom 23.2.1953.

um eher an einer möglichst hohen Importmenge an Kopra interessiert.⁹⁶ Angesichts der Devisenknappheit Indonesiens kam Bonn der Bitte entgegen, für Indonesien eine aktive Handelsbilanz festzuschreiben: Interne Vermerke sahen vor, die Exporte der Bundesrepublik nach Indonesien auf 255 Millionen Gulden zu begrenzen, Indonesien also eine „Aktivspitze“ von 45 Millionen zuzugestehen. Das Bonner Wirtschaftsministerium gab der Delegation Spielraum, Indonesien maximal sogar eine Aktivspitze von 100 Millionen Gulden zuzugestehen.⁹⁷

Die deutschen Unterhändler gewannen dennoch den Eindruck, die indonesische Seite wollte die deutschen Einfuhren – unabhängig von den zugestandenen indonesischen Ausfuhren – möglichst minimieren, um durch einen Exportüberschuss ihre Devisenlage zu verbessern.⁹⁸ Zusätzlich brachten die Indonesier – trotz der eigentlich schon verabredeten Kontingentierung der indonesischen Einfuhr auf 300 Millionen Gulden – den Wunsch vor, die Bundesrepublik möge den indonesischen Export komplett und ohne Gegenleistungen liberalisieren, das heißt keine Mengenbeschränkungen festschreiben. Die Verhandlungen standen Ende März kurz vor dem Scheitern und wurden bis Mitte April „zur Klärung prinzipieller Fragen“ unterbrochen.⁹⁹ Nach der Wiederaufnahme der Verhandlungen gelang trotzdem rasch eine Einigung. Dem indonesischen Export nach Westdeutschland wurden tatsächlich keine quantitativen Beschränkungen auferlegt. Für die Dauer der Devisenprobleme Indonesiens wurde eine indonesische Aktivspitze – also ein garantierter Abstand zwischen Exporten und Importen – von 45 Millionen Gulden garantiert. Das Gesamthandelsvolumen sollte sich auf 640 Millionen Gulden belaufen. Am 22. April 1953 wurde das Handelsabkommen unterzeichnet.¹⁰⁰

Das Abkommen wurde 1955 verlängert und mit einem Zusatzprotokoll versehen. 1957 wurde ein Abkommen über wirtschaftliche und technische Zusammenarbeit zwischen Indonesien und der Bundesrepublik geschlossen.¹⁰¹ Im Auswärtigen Amt ging man davon aus, Indonesien und die Bundesrepublik hätten die Voraussetzungen für eine „ideale Partnerschaft“ wegen der Komplementarität ihrer jeweiligen Volkswirtschaften: Indonesien exportierte Kautschuk, Kopra, Zinn, Tabak, Kaffee und Gewürze; die Bundesrepublik lieferte Maschinen, Metallwaren, chemische Güter und diverse elektrische Geräte. Bis Mitte der fünfziger Jahre wuchs das bilaterale Handelsvolumen

⁹⁶ PA AA, B 11, 893. Ministerialrat Daniel, z. Zt. Jakarta: Drahtbericht Nr. 20 vom 6.3.1953.

⁹⁷ PA AA, B 11, 893. Ministerialrat Daniel, z. Zt. Jakarta: Drahtbericht Nr. 23 vom 20.3.1953.

⁹⁸ PA AA, B 11, 893. Ministerialrat Daniel, z. Zt. Jakarta: Drahtbericht Nr. 26 vom 26.3.1953.

⁹⁹ PA AA, B 11, 893. Abteilung IV: Pressemitteilung vom 15.4.1953.

¹⁰⁰ PA AA, B 80–500, 194. Abschrift des Handels- und Zahlungsabkommen zwischen der Republik Indonesien und der Bundesrepublik Deutschland vom 22.4.1953.

¹⁰¹ PA AA, B 80–500, 482. Bundesministerium für Wirtschaft: Runderlass Außenwirtschaft Nr. 63/55 vom 27.7.1955 und Bundesministerium für Wirtschaft: Runderlass Außenwirtschaft Nr. 58/57 vom 25.11.1957.

zwischen der Bundesrepublik und Indonesien von 492,2 Millionen DM (1952) auf 573,0 Millionen DM (1955) an.¹⁰²

Sehr viel heikler als die Wirtschaftsbeziehungen war ein anderes indonesisches Anliegen, nämlich eine Zusammenarbeit mit Bonn in militärpolitischen Fragen. Als Außenminister Mukarto Ende 1952 in der Bundesrepublik war, empfing ihn Konrad Adenauer zu einem Gespräch. Mukarto sprach vom „besonderen Wunsch“ der indonesischen Regierung, „deutsche Sachverständige auf allen Gebieten zuzuziehen, vor allem aber auf militärischem Gebiet, wo die bisherigen holländischen Berater durch andere ausländische Sachverständige ersetzt werden sollen“.¹⁰³ Das Protokoll hielt fest: „Der Herr Bundeskanzler legt Wert darauf, dass diese indonesischen Probleme intensiv beachtet werden und dass alles getan wird, so weit wie möglich den indonesischen Wünschen entgegenzukommen.“¹⁰⁴ Im Auswärtigen Amt überwog die Zurückhaltung. Hasso von Etdorf von der Politischen Abteilung äußerte Bedenken, dass die Holländer „sich auf das Heftigste gegen das Eindringen deutscher Sachverständiger sträuben“ würden.¹⁰⁵ Gut zwei Wochen nach dem Gespräch zwischen Adenauer und Mukarto erkundigte sich ein niederländischer Diplomat bei Etdorf nach dem Stand der Dinge. Der Niederländer wollte wissen, ob es stimme, dass Adenauer dem indonesischen Außenminister versprochen habe, ihn in der Frage der Militärberater mit der Dienststelle Blank in Verbindung zu setzen. Etdorf verneinte dies und versicherte, „dass wir das deutsch-indonesische Verhältnis immer in einem Rahmen halten würden, der für Holland erträglich sei“. Die Beziehungen zu Den Haag genossen Vorrang.¹⁰⁶ Etdorf wies seine niederländischen Kollegen allerdings darauf hin, amtliche deutsche Stellen müssten bei dem indonesischen Vorhaben eingeschaltet bleiben, da Indonesien sonst auf eigene Faust „Abenteurer und andere unqualifizierte Leute“ rekrutieren würde. Aus diesem Grund sollte der indonesischen Botschaft ein seriöser deutscher Ansprechpartner vermittelt werden.¹⁰⁷ Ende Januar 1953 empfahl das Auswärtige Amt den Indonesiern Generalmajor a. D. Rudolf von Gersdorff als möglichen Vertrauensmann, um geeignete Militärberater zu rekrutieren.¹⁰⁸

Obwohl die niederländische Militärmission zum Ende des Jahre 1953 aus Indonesien abgezogen wurde, kam die indonesisch-deutsche Zusammenarbeit über Besprechungen nicht hinaus. Niederländische Diplomaten zeigten sich beunruhigt über

102 PA AA, B 12, 1363. Referat 740: Aufzeichnung über Indonesien vom 22.9.1956.

103 AAPD 1952, Dok. 240, S. 732. Ministerialdirektor Blankenhorn: Aufzeichnung vom 1.12.1952.

104 Ebenda.

105 AAPD 1952, Dok. 240, S. 732. Etdorfs Notiz zur Aufzeichnung vom 1.12.1952.

106 PA AA, B 11, 745. VLR I v. Etdorf: Vermerk vom 19.12.1952.

107 PA AA, B 11, 745. VLR I v. Etdorf: Aufzeichnung für Staatssekretär Hallstein vom 29.12.1952.

108 AAPD 1953, Dok. 43, S. 129 f. LR I Böker: Aufzeichnung vom 31.1.1953. Böker war sich im Gespräch mit dem indonesischen Gesandten einig, dass die Angelegenheit „sehr delikat“ sei. Hallstein erteilte die Weisung, die niederländische Botschaft „noch nicht“ über die Empfehlung Gersdorffs zu informieren. Gersdorff gehörte zu den Männern des 20.7.1944 und entkam der Verfolgung nach dem gescheiterten Hitler-Attentat.

die Möglichkeit eines deutschen Engagements für Indonesien. Den Haags Geschäftsträger Henri Arnold Helb sprach in Bonn das Thema gegenüber Hasso von Etzdorf immer wieder an. Mittlerweile, so Helb, rücke eine militärische Eskalation im niederländisch-indonesischen Konflikt um Westneuguinea in den Bereich des Möglichen. Sollten in dieser Situation deutsche Militärinstrukteure in Indonesien wirken, werde dies zu einer Belastung der Beziehungen zwischen den Niederlanden und der Bundesrepublik führen. Nach der Besprechung mit dem niederländischen Geschäftsträger verfasste Etzdorf einen Vermerk für Hallstein, wonach es im Bonner Interesse liege, „nach Möglichkeit zu verhindern, dass wir gegenüber den Holländern in ein ähnliches Dilemma geraten wie jetzt gegenüber England durch unsere ‚Partisanenausbilder‘ in Ägypten“.¹⁰⁹ Zu weiteren Irritationen kam es, als Ulrich de Maizière vom Amt Blank das Auswärtige Amt darauf hinwies, in München habe sich eine „Interessengemeinschaft Indonesien“ formiert, welche ehemalige Wehrmachtsoffiziere für Indonesien rekrutieren wolle. Auch de Maizière war der Meinung, eine Entsendung von Militärberatern nach Südostasien sei nicht wünschenswert: Unter anderem argumentierte er, die geplante „Europaarmee“ brauche sämtliches qualifiziertes Personal.¹¹⁰

Der Willensbildungs- und Entscheidungsprozess in der Militärberaterfrage ist aus dem offenen und dem offengelegten Aktenmaterial nicht lückenlos rekonstruierbar. Als sicher kann jedoch gelten, dass Bonn die indonesischen Anfragen aus Rücksicht auf Den Haag – und auch aus mit der westdeutschen Wiederbewaffnung zusammenhängenden personalpolitischen Gründen – im Sande verlaufen ließ. Das Thema wurde schließlich von keiner Seite mehr aufgegriffen. Der seltsame Umstand, dass die indonesische Regierung sich um die Militärberatung durch eine fremde Macht bemühte, mit der sie nach eigener Rechtsauffassung zu dieser Zeit noch im Krieg stand, ist – außer von Sukarno selbst – von niemandem angesprochen worden.¹¹¹

Das Auftreten der DDR in Indonesien 1954

Vor Mitte der fünfziger Jahre hatten die Sowjetunion und ihre Satelliten in den allermeisten dekolonisierten Staaten noch kaum Profil gezeigt. In Indien, mit dem seit 1947 diplomatische Beziehungen bestanden, begann die UdSSR erst ab 1955 politisch aktiv zu werden; nach Indonesien entsandte Moskau sogar erst 1954 einen Botschafter,

¹⁰⁹ PA AA, B 11, 745. VLR I v. Etzdorf: Vermerk vom 1.6.1953.

¹¹⁰ PA AA, B 11, 745. Abteilung III: Aufzeichnung vom 13.6.1953. „Europaarmee“ bezeichnete die deutschen Kontingente für die geplante Europäische Verteidigungsgemeinschaft (EVG), die allerdings im August 1954 von der französischen Nationalversammlung abgelehnt wurde. Ende des Jahres 1953 wandte sich der indonesische Botschafter in Kairo an dort tätige deutsche Militärinstrukteure, um sie für eine Tätigkeit in Indonesien zu gewinnen. Die Botschaft riet ab. Siehe: PA AA, B 11, 745. Botschaftsrat v. Mirbach, Kairo: Schriftbericht Nr. 3732/53 vom 26.11.1953.

¹¹¹ PA AA, B 11, 745. Botschafter v. Hentig, Jakarta: Schriftbericht 183/53 vom 5.3.1953.

als die Amerikaner dort schon jahrelang präsent waren.¹¹² Die Gründe dafür, dass Indonesien anfangs „nicht sehr weit oben auf der Prioritätenliste der sowjetischen Führung stand“¹¹³, lagen unter anderem an Stalins Desinteresse für die überseeische Welt. Chruschtschow, der sich im innerparteilichen Machtkampf nach Stalins Tod durchgesetzt hatte, fand dagegen in den dekolonisierten Ländern ein neues Aktionsfeld sowjetischer Außenpolitik.¹¹⁴

Der Umstand, dass Indonesien im Kalten Krieg zwischen Ost und West neutral bleiben wollte, während die Bundesrepublik ein Frontstaat in diesem Konflikt war, belastete 1954 erstmals das bilaterale Verhältnis. In diesem Jahr begann ein deutsch-deutscher Kleinkrieg in Jakarta: Nachdem die DDR bis dato nicht in Indonesien präsent gewesen war, gelang es Ost-Berliner Stellen 1954, eine Vertretung in Indonesien zu eröffnen. Am 13. Februar 1954 wurde eine DDR-Delegation nach Jakarta eingeladen, um Gespräche über ein Handelsabkommen zu führen. Als die bundesdeutsche Botschaft vom Eintreffen der Delegation erfuhr, bat Hentig den indonesischen Außenminister Sunario darum, nichts zu unternehmen, was von der Abordnung als diplomatische Anerkennung interpretiert werden könnte.¹¹⁵ Einen knappen Monat später erkundigte sich Sunario, ob die Bundesregierung „ernste Einwendungen gegen den eventuellen Abschluss [eines] Handelsabkommens Indonesiens mit der Sowjetzone habe“. Diplomatische Beziehungen Indonesiens zu Ost-Berlin seien ohnehin nicht geplant.¹¹⁶ Hallstein wies daraufhin die Botschaft telegraphisch an, in dieser Angelegenheit bei der indonesischen Regierung zu demarchieren und den „dortigen Außenminister nicht im Zweifel darüber zu lassen, dass [die] Bundesregierung Abschluss Handelsabkommen Indonesien mit Sowjetzone nicht stillschweigend hinnehmen könnte, sondern darin Haltung sehen müsste, die geeignet wäre, Fortbestehen und weiteren Ausbau guten Verhältnisses Bundesrepublik-Indonesien ernstlich zu beeinträchtigen. Abschluss solchen Handelsabkommens würde von Sowjetzone als de-facto-Anerkennung ausgelegt werden und Sowjetzone überdies zu neuen Forderungen [...] ermutigen.“¹¹⁷

Aus den DDR-Akten geht hervor, dass die bundesdeutsche Intervention wahrscheinlich teilweise Erfolg hatte: Zwar konnte die DDR-Außenhandelskammer am 9. Juni 1954 ein Warenaustauschabkommen mit der indonesischen Handelsorganisation

112 Das Gupta, Südasienpolitik, S. 46. Zum schleppenden Beginn der sowjetisch-indonesischen Beziehungen siehe: Boden, Grenzen, S. 37–65.

113 Boden, Grenzen, S. 62.

114 Zur sowjetischen Außenpolitik nach Stalins Tod siehe: Mastny, Soviet Foreign Policy, S. 318.

115 PA AA, B 11, 1408. Botschafter v. Hentig, Jakarta: Schriftbericht Nr. 239/53 vom 18.3.1954.

116 PA AA, B 11, 1409. Botschaftsrat v. Randow, Jakarta: Drahtbericht Nr. 25 vom 15.4.1954. Sunario ging irrtümlich davon aus, dass die Bundesrepublik selbst Handelsverträge mit den Staaten des Ostblocks geschlossen habe.

117 PA AA, B 11, 1409. Staatssekretär Hallstein: Drahterlass Nr. 30 an die Botschaft Jakarta vom 23.4.1954.

abschließen.¹¹⁸ Zugleich durfte eine „Außenstelle der Kammer für Außenhandel der DDR“ in Jakarta eröffnet werden. Doch die DDR konnte nicht – „entgegen vorheriger mündlicher Zusage“ – das von ihr gewünschte Handels- und Zahlungsabkommen auf Regierungsebene schließen. Das indonesische Außenministerium verweigerte seine Zustimmung.¹¹⁹ Die Angelegenheit war für die Bundesregierung trotzdem ärgerlich, weil die DDR zuvor – abgesehen vom „Sonderfall“ Finnland – mit keinem anderen Staat außerhalb des kommunistischen Blocks einen Handelsvertrag hatte abschließen können.¹²⁰ Ende 1954 gelang es den westdeutschen Diplomaten, die „vertrauliche Geschäftsordnung“ der DDR-Handelsvertretung zu beschaffen. Aus der Geschäftsordnung gehe eindeutig hervor, berichtete Botschafter Allardt, dass die Vertretung auch politische Aufgaben wahrnehme. In den ersten Monaten ihrer Anwesenheit in Jakarta seien allerdings die „sowjetzonalen Vertreter kaum hervorgetreten“.¹²¹

Mitte der fünfziger Jahre wurden damit die eigentlichen politischen Interessen der Bundesregierung in Indonesien virulent: nämlich die Eindämmung derjenigen Kräfte in diesem Land, die im weitesten Sinne einer deutschen Wiedervereinigung zu den Bedingungen der Bundesrepublik entgegenstanden, ob dies nun DDR-Diplomaten oder indonesische Kommunisten waren. Indonesien war kein Einzelfall: In so wichtigen Ländern wie Indien und Ägypten konnte die DDR ebenfalls 1954 Handelsvertretungen einrichten.¹²² Aufgrund der bundesdeutschen „Frontstellung“ gegen die Sowjetunion und den Kommunismus begann die der kommunistischen PKI nahestehende Presse, die Bundesrepublik anzugreifen. Auf bestimmte Publikationen reagierte Bonn resolut: Nachdem ein Artikel der kommunistischen Zeitung *Nanyang Post* vom Juli 1954 über das angebliche Wiedererstarken des deutschen Militarismus geschrieben und Adenauer mit Hitler gleichgesetzt hatte, reichte die Botschaft auf Weisung des Auswärtigen Amts offiziell Beschwerde beim indonesischen Außenministerium ein.¹²³ Die Angelegenheit wurde dem Generalstaatsanwalt zugeleitet. Zwar wurde der Herausgeber der Zeitung polizeilich vorgeladen und vernommen; eine Anklage unterblieb jedoch

118 Boden, Grenzen, S. 63.

119 PA AA, MfAA, A 9363, Mikrofiche Bl. 039–046, hier Bl. 040. Schedlich, Jakarta: Bericht über den Stand der Beziehungen zwischen der DDR und der Republik Indonesien im 4. Quartal 1957 (ohne Datum). Im Dezember 1956 waren die Bemühungen Ost-Berlins um einen regierungsamtlichen Handelsvertrag schließlich erfolgreich. Vgl. ebenda. Schedlich, Jakarta: Bericht über den Stand der Beziehungen zwischen der DDR und der Republik Indonesien im 4. Quartal 1957 (ohne Datum).

120 PA AA, B 11, 1409. Referat 353: Vermerk vom 5.5.1954.

121 PA AA, B 12, 95. Botschafter Allardt, Jakarta: Schriftbericht Nr. 1119/54 vom 30.12.1954.

122 Berggötz, Nahostpolitik, S. 424; Das Gupta, Südasienspolitik, S. 102.

123 Hier und im Folgenden siehe Dokumente in: PA AA, B 11, 1408. Botschaft Jakarta: Schriftbericht Nr. 625/54 „Antideutsche kommunistische Propaganda in Indonesien“ vom 26.7.1954; LR I Böhling: Schrifterlass an die Botschaft Jakarta vom 9.8.1954; Botschaftsrat v. Randow, Jakarta: Schriftbericht Nr. 749/54 vom 3.9.1954; Botschaft Jakarta: Schriftbericht Nr. 994/54 „Angriffe gegen den Bundeskanzler“ vom 22.11.1954.

aus formalen Gründen – da es sich bei dem Angegriffenen nicht um ein Staatsoberhaupt handelte.

2 Wahrnehmungen und Wahrnehmungsmuster in der Berichterstattung

In der Einleitung ist begründet worden, warum auch die Wahrnehmungen der Akteure ausführlich thematisiert werden sollen. Für die Analyse dieser Arbeit ist es vorteilhaft, dass erstens viele Berichte vorhanden sind, die über die jeweiligen Perzeptionen direkten Aufschluss geben, und dass die Diplomaten jener Zeit recht urteilsstark schrieben. Andererseits ist auffällig, dass der frühere, „literarische“ (hier ragen besonders Berichte des Botschaftsrates Elgar von Randow heraus) und wertungsfreudige Duktus der Botschaftsberichte seit etwa Mitte der sechziger Jahre allmählich von einem nüchtern-technokratischen Duktus verdrängt wurde. Bereits die kursorische Durchsicht des Ende der siebziger und Anfang der achtziger Jahre entstandenen Schriftverkehrs ergibt, dass sich diese Tendenz fortsetzte. Viele Berichte des hier berücksichtigten Zeitraums von 1952 bis 1961 waren zwar gewiss urteilsstark; dennoch hatten Bonns Diplomaten zu dieser Zeit insofern noch einen unbefangeneren Blick auf Indonesien und seine Politiker, da hier noch kein deutschlandpolitischer Krisenherd entstanden war (wie nach 1961).

Indonesien: „Volkscharakter“, entstehende Nation und Krisenland

Im amtlichen Schriftverkehr treten die folgenden Charakterisierungen Indonesiens auf: Indonesien als „unbekanntes Land“, über das im Westen ein beklagenswert niedriger Wissensstand herrscht; Indonesien als im Entstehen begriffene „junge Nation“; da die Ausgangsbedingungen schwierig waren, erscheint Indonesien zugleich als Krisenland, das unter Separatismus und einer unzuverlässigen politischen Klasse zu leiden hatte. Schließlich wird gelegentlich der „Volkscharakter“ der Indonesier thematisiert. Bei letztgenanntem Thema schrieben damalige Diplomaten zuweilen stark verallgemeinernde Wertungen, die aus heutiger Sicht befremden. Jedoch ist die Betrachtung Indonesiens nicht so stereotyp und undifferenziert, wie es eine „postkoloniale“ Lesart erwarten ließe. Erkenntniskritisch muss berücksichtigt werden, dass Ansichten über „die“ Indonesier ganz überwiegend aus Begegnungen mit gehobenen Schichten in Jakarta zustande gekommen sind.¹²⁴

124 Kritisch zum Wert diplomatischer Berichterstattung und zu den Problemen einer *epistemic community* von Diplomaten: End, *Diplomatie*, S. 29–31.

Indonesien gehörte zu den Ländern, über die das Wissen auch in gebildeten Kreisen der Bundesrepublik gering war, gerade im Vergleich zu anderen asiatischen Ländern wie Japan, China und Indien. Ein Indiz für das geringe Wissen war, dass noch Mitte der fünfziger Jahre in deutschen Zeitungen gelegentlich von „Niederländisch-Indien“ die Rede war oder Indonesien mit Indochina verwechselt wurde.¹²⁵ Werner-Otto von Hentig, der erste Botschafter der Bundesrepublik Deutschland in Jakarta (1952–1954), sah in dieser Ignoranz auch deshalb einen Makel, weil er annahm, Deutsche und Indonesier verbinde eine Art geistige Verwandtschaft:

„Fast wichtiger als all diese Momente ist eine nicht zu unterschätzende, im vollen Umfang vielleicht nicht in Deutschland bekannte kulturelle Verbindung. Dem Indonesier eignet ein philosophischer Zug, den er bei uns wieder zu finden glaubt. Durch die Kenntnis des Holländischen fällt es ihm leicht, die deutsche Sprache zu lernen. [...] Es ist erstaunlich, wie viele Indonesier noch die deutsche Literatur beherrschen und sich auch noch mit deutschen Fragen befassen, ja unsere letzten Schicksale mit innerstem Anteil und Bewunderung beobachten. Hier liegen für uns ganz eigenartige Ansatzpunkte.“¹²⁶

Diese Ausführungen waren allerdings die Ausnahme unter den Indonesien-Perzeptionen. Vorherrschend waren die – in den Berichten mit reicher Metaphorik umschriebenen – Phänomene des Entstehens einer Nation und der damit verbundene Krisenweg. Der zweite Botschafter (1954–1958), Helmut Allardt, sah Indonesien in einem organischen Prozess. In einem Referat vor Kollegen umschrieb er diesen Prozess mit Metaphern des menschlichen Lebensalters:

„So ist es meine Aufgabe, über 3000 Inseln zu sprechen, deren Bevölkerung erst dabei ist, sich diejenigen Formen staatlicher und sozialer Organisationen zu schaffen, in denen sie zu leben wünscht. Indonesien ist, mit anderen Worten, mit einem Kinde zu vergleichen, das mitten in seinen natürlichen Entwicklungsproblemen steht – Problemen, die erst überwunden sein müssen, bis aus dem Kind ein Erwachsener geworden ist. Nicht unwichtig ist, dass dieses, um im Bilde zu bleiben, übrigens sehr liebenswerte und intelligente, wenn auch dem Ernst des Lebens nicht sonderlich zugetane Kind in den Besitz der größten Erbschaft gekommen ist, die in Asien im Zeitalter des Antikolonialismus vergeben wurde. Die Welt – vor allem auch die westliche, die 300 Jahre lang alles getan hat, um die Entwicklung des besagten Kindes zu hemmen – beobachtet daher nicht ohne Besorgnis, welchen Gebrauch es von dieser seiner Erbschaft machen wird. Das indonesische Inselreich mit rund 2 Millionen Quadratkilometern und 80 Millionen Menschen, die sich jährlich um 1,5 Millionen vermehren, übt mit seinem enormen Potenzial an Rohstoffen und auf Grund seiner geographischen Lage eine außerordentlich starke Anziehungskraft nach Ost und West aus, eine Anziehungskraft, die diesem Lande allein aus wirtschaftlichen Gründen eine immer stärkere Rolle in Asien zuweist.“¹²⁷

125 PA AA, B 11, 1408. Botschafter v. Hentig, Jakarta: Schriftbericht Nr. 352/52 „Indonesien und Deutschlands Verantwortlichkeit“ vom 26.9.1952.

126 PA AA, NL Hentig, 166. Botschafter v. Hentig, Jakarta: Schriftbericht Nr. 140/52 „Allgemeine Lage Indonesiens und unsere sich daraus ergebenden Aufgaben“ vom 30.7.1952.

127 PA AA, AV Tokio, 6767. Botschafter Allardt, Jakarta: Referat über Indonesien. Protokoll der Konferenz der Missionschefs im asiatisch-pazifischen Raum vom 18.–23.2.1957, S. 283.

In diesen heute altväterlich klingenden Worten fasst Allardt drei verbreitete Perzeptionen der politischen Grundbedingungen Indonesiens zusammen: Seine Modernisierungsprobleme, seinen Ressourcenreichtum und seine wachsende politische Rolle. Gleichzeitig wird dem „Volkscharakter“ ein „kindlicher Unernst“ zugeschrieben. Dieser, sowie die gelegentlich beschriebene „Friedfertigkeit“ und „Leichtlebigkeit“¹²⁸ der Indonesier stehen in einem bemerkenswerten Kontrast zu der andernorts ausführlich geschilderten Gewaltsamkeit und Instabilität des Landes. Staatssekretär Hallstein gab seine Wahrnehmungen nach einem Indonesien-Besuch folgendermaßen wieder: „Der zusammengefasste Eindruck aus diesen und vielen anderen Gesprächen [...] ist der, dass das Land noch nach einem rechten Gebrauch der ihm zugefallenen Selbstständigkeit sucht. [...] Für das Böse im Kommunismus hat kaum ein Mensch ein Gefühl. Dem Volkscharakter ist es fremd, die Dinge ernst zu nehmen. Die fast spielerische Gelassenheit, mit der das von der Natur verwöhnte Volk auch an schwierige Fragen herantritt, ist keine bloße Form der Ablenkung.“¹²⁹

Auch wenn viele Berichte einerseits hervorhoben, dass Indonesien ein sehr heterogener Staat mit verschiedenen Volksgruppen ist, schienen die Autoren andererseits doch von charakteristisch indonesischen Eigenschaften auszugehen. Neben dem genannten „Unernst“ und der „Kindlichkeit“ gehörte dazu auch die angebliche „Empfindlichkeit“ der Indonesier: Vom „mimosenhaft empfindlichen Nationalismus der Indonesier“ war schon 1952 im Zusammenhang mit dem Schacht-Gutachten die Rede.¹³⁰ Im Zusammenhang mit außenwirtschaftlichen Fragen ging die Botschaft – in einer typischen Nebenbemerkung – davon aus, „die empfindlichen und stets misstrauischen Indonesier werden sich verletzt fühlen“.¹³¹ Indonesien leide unter einem „Minderwertigkeitskomplex“.¹³² Die diagnostizierten Ressentiments und Komplexe erzeugten den „national-chauvinistischen Argwohn dieses typischen Entwicklungslandes“.¹³³

Als besonders schweres Erbe der niederländischen Kolonialherrschaft galt die fehlende Tradition von Staatlichkeit und der Mangel an politischem, juristischem, ökonomischem und technischem Sachverstand. Hentig wie Allardt äußerten den Vorwurf an die Niederlande, keine brauchbaren administrativen Strukturen hinterlassen und zu wenig für die Bildung der Indonesier geleistet zu haben.¹³⁴ Als Folge machten Bonns Diplomaten – in heutiger Terminologie gesprochen – Staatsversagen und

128 PA AA, B 11, 1411. Botschafter v. Hentig, Jakarta: Schriftbericht Nr. 813/53 vom 21.10.1953.

129 PA AA, B 1, 114. Staatssekretär Hallstein, z. Zt. Jakarta: Drahtbericht Nr. 9 vom 7.2.1957. Das Telegramm war allerdings von Hallstein gemeinsam mit Botschafter Allardt verfasst worden, sodass nicht klar ist, ob dies Hallsteins eigene „Erkenntnisse“ waren.

130 PA AA, B 11, 108. Abteilung III: Aufzeichnung vom 13.2.1952.

131 BAArch, B 102, 57325. VLR Seeliger: Schreiben an das BMWi vom 14.6.1956.

132 PA AA, B 12, 1352. Botschafter Allardt, Jakarta: Schriftbericht Nr. 430/56 vom 26.4.1956.

133 PA AA, B 12, 1348. Botschafter v. Mirbach, Jakarta: Schriftbericht Nr. 1105/60 „Indonesien 1960“ vom 20.12.1960.

134 PA AA, B 11, 1408. Botschafter v. Hentig, Jakarta: Schriftbericht Nr. 352/52 „Indonesien und Deutschlands Verantwortlichkeit“ vom 26.9.1952; PA AA, AV Tokio, 6767. Botschafter Allardt, Jakarta:

eine entsprechend schlechte Sicherheitslage in Indonesien aus.¹³⁵ Die Botschaft stellte Anfang 1956 in einer ausführlichen Bestandsaufnahme über die vielen Krisengebiete fest: „Innerhalb der letzten 8 Monate ist die allgemeine Sicherheit in Indonesien unverändert schlecht geblieben. Hauptunruheherde des ‚Darul Islam‘ [eine orthodox-islamische Gruppe] sind weiterhin West-Java, Süd- und Mittel-Sulawesi und Aceh (Nord-Sumatra). Völlig ruhig ist eigentlich nur das – stark kommunistisch eingestellte – Ost-Java!“, im Norden Sumatras habe *Darul Islam* einen „Islamitischen Staat Indonesien“ gegründet, „der bereits eine Verfassung besitzt, eigenes Geld herausgibt und sogar eine illegale Vertretung in Singapore unterhält“.¹³⁶ Neben den religiös motivierten Kriegern des *Darul Islam* gebe es weitere Krisengebiete mit Aufständischen anderer Ideologien und Interessen: Außer den Süd-Molukken gehöre auch Bali dazu. Allerdings würden die dortigen Unruhen „von Regierungsseite möglichst bagatellisiert und vertuscht“.¹³⁷ Wie schlecht es um die Sicherheitslage bestellt war, wurde vom Botschafter selbst in einem sehr konkreten Sinne „wahrgenommen“: Als Helmut Allardt im Juli 1955 zu einem offiziellen Besuch auf der Insel Sulawesi eintraf, wurde seine Wagenkolonne auf der Fahrt in die Provinzhauptstadt Makassar von Freischärlern beschossen. Der Botschafter entging nur knapp den Kugeln, die vermutlich von Männern des *Darul Islam* abgefeuert wurden. Allardt war höchstwahrscheinlich nur zufällig ins Visier der Attentäter geraten, die andere Insassen in der Limousine vermuteten.¹³⁸ Dem Vorfall wurde von beiden Regierungen bewusst wenig Publizität gegeben.¹³⁹

Ab 1956/57 vermittelte die fortlaufende Berichterstattung der Botschaft einen Eindruck von Indonesien als vielfach fragmentiertem Krisenland mit „kreuz und quer durcheinanderlaufenden Interessengegensätzen der Parteien, Provinzen, Militärs und Persönlichkeiten“.¹⁴⁰ Einerseits gab es die stark zentrifugalen Tendenzen durch Separatisten, die sich von der Zentrale in Jakarta absetzen wollten. Der Botschafter konstatierte – vor allem im Hinblick auf die Lage auf Sumatra – sogar eine „völli-

Referat über Indonesien. Protokoll der Konferenz der Missionschefs im asiatisch-pazifischen Raum vom 18.–23.2.1957, S. 284.

135 Vgl. folgende Dokumente in PA AA, B 11, 109. Gesandtschaftsrat Böhling, Jakarta: Schriftbericht Nr. 36/53 vom 9.1.1953 und Schriftbericht Nr. 110/53 vom 5.2.1953; Botschafter v. Hentig, Jakarta: Schriftbericht Nr. 433/53 vom 24.6.1953; Referat 309: Vermerk vom 24.5.1954; PA AA, B 12, 1352. Referat 309: Aufzeichnung „Republik der Süd-Molukken“ vom 11.4.1956.

136 PA AA, B 12, 1352. Botschafter Allardt, Jakarta: Schriftbericht Nr. 13/56 „Bandenwesen in Indonesien“ vom 4.1.1956.

137 Ebenda; siehe weitere Berichte in: PA AA, B 12, 1352: Botschafter Allardt, Jakarta: Schriftbericht Nr. 406/56 vom 20.4.1956 und Botschafter Allardt, Jakarta: Schriftbericht Nr. 1091/56 vom 31.10.1956.

138 PA AA, B 11, 1411. Botschafter Allardt, Jakarta: Drahtbericht Nr. 32 vom 13.7.1955. Der Überfall wird ausführlicher beschrieben in: Allardt, Kulissen, S. 181–184.

139 PA AA, B 1, 114. Botschafter Allardt, Jakarta: Schreiben an Bundesminister v. Brentano vom 23.7.1955.

140 PA AA, B 12, 1353. Botschaftsrat v. Randow, Jakarta: Schriftbericht Nr. 281/57 vom 14.3.1957.

ge Macht- und Bedeutungslosigkeit der Zentralregierung von Java“.¹⁴¹ Zum anderen war die Lage auch in der Hauptstadt verfahren, da es den verschiedenen Kräften nicht gelang, zu einem funktionierenden Regierungs- und Verwaltungshandeln zu kommen.¹⁴² Als nach dem Rücktritt des Kabinetts Sastroamidjojo im März 1957 über ganz Indonesien der Kriegs- und Belagerungszustand verhängt wurde, sah es für die Botschaft kurzzeitig nach einer sehr gefährlichen Entwicklung und einem Sturz ins völlige Chaos aus. Trotzdem blieb Indonesiens Lage einstweilen relativ stabil, wenn auch das Jahr 1957 einen „bisher nie dagewesenen Rekord an schwersten Krisenerscheinungen“ markierte.¹⁴³ Angesichts der permanenten Krise Indonesiens befürchtete die Botschaft jedoch, Jakarta könnte dem Kommunismus als „reife Frucht in die Hand fallen“ und Indonesien sich auflösen; die hochproblematische Situation lasse Prognosen über die weitere Entwicklung unmöglich erscheinen.¹⁴⁴

1955 hatte es noch nach einer hoffnungsvolleren, demokratischen Zukunft Indonesiens ausgesehen: Die für den Herbst 1955 angesetzten ersten Parlamentswahlen waren für die Bonner Diplomaten Anlass, sich grundsätzlich mit der politischen Kultur und den politischen Strukturen Indonesiens auseinanderzusetzen. Die demokratischen Wahlen im zweitgrößten entkolonialisierten Land der Erde erschienen als „historischer Schritt aus der Revolution in den Aufbau des Landes“.¹⁴⁵ Als wesentliche Charakteristika der indonesischen Politik galten die starke Personenzentriertheit und die geringe Rolle von Parteiprogrammatik trotz real vorhandener ideologischer Unterschiede.¹⁴⁶ Hentig hatte zwei Jahre vor den ersten Parlamentswahlen noch „die allgemeine Einstellung der Bevölkerung“ beklagt, „die kein Interesse an den Wahlen nimmt [sic!], weil sie keine politische Erziehung“ erfahren habe.¹⁴⁷ Botschafter Allardt dagegen beschrieb kurz vor den Wahlen im September 1955 positive Aspekte dieses vermeintlichen Mangels:

„Fest steht jedenfalls, dass der Wahlkampf [in Indonesien] sich nach wesentlich zivilisierteren Riten abspielt, als dies in Europa oder Amerika der Fall zu sein pflegt, und dem Wähler bzw. dem Wahlagitator ‚mangels politischer Schulung‘ vorläufig noch jede Einsicht dafür fehlt, dass jemand, der eine andere politische Ansicht vertritt als er selbst, ein Lump ist, dessen sachliche Argumente am besten mit Handgreiflichkeiten beantwortet werden sollen. So ermangeln hier

¹⁴¹ PA AA, B 12, 1352. Botschafter Allardt, Jakarta: Schriftbericht Nr. 100/57 vom 24.1.1957.

¹⁴² PA AA, B 12, 1353. Botschaftsrat v. Randow, Jakarta: Schriftbericht Nr. 262/57 vom 7.3.1957.

¹⁴³ PA AA, B 12, 1353. Botschafter Allardt, Jakarta: Schriftbericht Nr. 89/58 vom 27.1.1958. Dieser Bericht wurde Staatssekretär, Außenminister und dem Bundespräsidenten vorgelegt.

¹⁴⁴ PA AA, B 12, 1353. Botschafter Allardt, Jakarta: Schriftbericht Nr. 89/58 vom 27.1.1958.

¹⁴⁵ PA AA, B 12, 1352. Botschafter Allardt, Jakarta: Schriftbericht Nr. 430/56 vom 26.4.1956.

¹⁴⁶ PA AA, B 11, 1408. Gesandtschaftsrat Böhlting: Aufzeichnung vom 15.9.1952, in: Anlage zu Botschafter v. Hentig, Jakarta: Schriftbericht Nr. 318/52 vom 16.9.1953: „Politik wird von Menschen gemacht, in Indonesien mehr als wo anders. Den Parteiprogrammen kommt daher keine besonders große Bedeutung zu.“

¹⁴⁷ PA AA, B 11, 1408. Botschafter v. Hentig, Jakarta: Schriftbericht Nr. 991/53 „Wahlen in Indonesien“ vom 12.12.1953.

alle Wahlversammlungen derjenigen Attribute wie Saalschutz, Zwischenrufern, persönliche Verunglimpfungen der Gegner, bewaffnete Zusammenstöße etc., die in anderen Ländern fast schon zum normalen Bild einer Wahlveranstaltung zu gehören pflegen.“¹⁴⁸

Dies ist nicht die einzige Stelle, an der Allardt die Friedfertigkeit und Zivilität der Indonesier in politischen Dingen lobte – der Kontrast zur Berichterstattung über Indonesien als Land einer gewalterschütterten Dauerkrise ist schon erwähnt worden. Die Spannung zwischen den Wahrnehmungen der „Friedfertigkeit“ einerseits und „Krise“ andererseits integrierte Allardt zur „bisher stets bewährten Erkenntnis: Der Topf Indonesiens ist immer am Kochen, aber er kocht nie über“.¹⁴⁹ An anderer Stelle beobachtete der Bonner Botschafter im indonesischen Parlament bei den rivalisierenden politischen Kräften einen „im Grunde friedlichen, stets zum Ausgleich bereiten“ Geist und das Vorhandensein eines „gesunden Instinktes für den eigentlichen Sinn demokratischer Spielregeln“. Niemals sei es in kontroversen Parlamentsdebatten zu „Verbalinjurien“ gekommen – „ein Umstand, der die meisten Parlamente weit zivilisierterer Staaten beschämen müsste“.¹⁵⁰ Gleichzeitig diagnostizierte Allardt auch Apathie und „berechtigtes“ Misstrauen gegen die politische Klasse Indonesiens.¹⁵¹

Über die Wahrnehmungen der politischen Kultur, der Strukturen und Ereignisse Indonesiens hinausgehend, machten sich die Botschafter Hentig und Allardt auch Gedanken über die weltpolitische und welthistorische Bedeutung Indonesiens. Hier rückte insbesondere Allardt die Bedeutung Indonesiens ins Paradigmatische für das Werden einer Nation sowie als Laboratorium der Modernisierungs- und Entwicklungsprozesse eines dekolonisierten Landes:

„Ohne die Bedeutung dieses Landes für die Weltgeschichte überschätzen zu wollen, wird es für denjenigen, der hier lebt, immer augenscheinlicher, dass es nur wenige Staaten geben wird, in denen sich das Werden aller Dinge und die Entwicklung einer amorphen Masse von Menschen zu einer Nation so von Grund auf verfolgen und studieren lassen, wie in Indonesien. Ob es sich um den Aufbau der Verwaltung, die Bildung einer öffentlichen Meinung, die Formung des sozialen Aufbaus, die Frage Zentralismus oder Föderalismus, die Adaption ausländischer politischer, wirtschaftlicher oder sozialer Ideologien handelt, ob die Zukunft des Landes in Bezug auf seine Emanzipation, seine außenpolitische Unabhängigkeit oder seine Anlehnung an dritte Staaten, die wirtschaftliche Erschließung, der Aufbau der Armee, die Prinzipien der Demokratie oder die Funktionsfähigkeit des Parlamentarismus zur Diskussion stehen – in allen Fällen ist deutlich, dass die Suche nach dem richtigen geraden Wege erst begonnen hat.“¹⁵²

148 PA AA, B 11, 1408. Botschafter Allardt, Jakarta: Schriftbericht Nr. 825/55 „Indonesien vor den Wahlen“ vom 22.9.1955.

149 PA AA, B 12, 1353. Botschafter Allardt, Jakarta: Schriftbericht Nr. 11/57 „Innerpolitische Krise Indonesiens“ vom 3.1.1957.

150 PA AA, B 12, 1352. Botschafter Allardt, Jakarta: Schriftbericht Nr. 430/56 vom 26.4.1956.

151 PA AA, B 11, 1408. Botschafter Allardt, Jakarta: Schriftbericht Nr. 825/55 vom 22.9.1955.

152 PA AA, B 12, 1352. Botschafter Allardt, Jakarta: Schriftbericht Nr. 824/56 vom 16.8.1956.

Will man die amtlich-diplomatischen Indonesienwahrnehmungen daraufhin analysieren, was sie über den Standort der Perzipienten aussagen, so muss das Urteil differenziert ausfallen: Einerseits begegnet einem häufig ein Ton von Herablassung oder eine bestenfalls gönnerhafte Sicht. Viele diplomatische Berichte lassen eurozentrische Wahrnehmungsmuster erkennen, die aufgrund der durchscheinenden, unreflektierten Überlegenheitsvorstellungen befremdlich wirken. Dass sich alle Berichte auf eine profunde Kenntnis des jeweiligen Themas und von Indonesien in all seiner Komplexität stützen konnten, darf bezweifelt werden. Unabhängig von diesen Fragen geht aus den Berichten hervor, dass der Informiertheit ausländischer Diplomaten – sicher auch der indonesischen Behörden – über die Vorgänge in den entlegeneren Teilen Indonesiens aufgrund der mangelnden Kommunikationsinfrastruktur auch gewisse logistische Grenzen gesetzt waren.¹⁵³ Andererseits lässt sich aus vielen Berichten auch durchaus ein hohes Maß an Sympathie und Anerkennung für Indonesien ablesen, das sich nicht in „Gönnerhaftigkeit“ erschöpft. Allgemein ist wohl die Schlussfolgerung zulässig, dass bundesdeutsche Diplomaten in den fünfziger und sechziger Jahren ein größeres Selbstvertrauen in ihre eigene Urteilskraft und Wirkungsmacht hatten, als dies in späteren Jahren der Fall sein sollte. Auch wenn man aus heutiger Sicht hinter manche Wortwahl und viele Wertungen ein geistiges Fragezeichen setzen möchte, muss anerkannt werden, dass dahinter in einigen Fällen wohl auch das Ansprechen von realen Missständen stand.

Wenn es um das Indonesienbild geht, fällt aus heutiger Warte die Abwesenheit vor allem *einer* gängigen Zuschreibung auf: Das mittlerweile fast klischeehaft verwendete Attribut vom „größten islamischen Land der Welt“ fehlte in den fünfziger und sechziger Jahren noch – offensichtlich ist dies erst nach 1979 mit der Revolution im Iran und der allgemeinen Re-Islamisierung als besonderes Merkmal Indonesiens „entdeckt“ worden. Der Islam, die Religiosität der Indonesier und auch die Bedeutung der anderen Religionen (Christentum, Hinduismus, Buddhismus, daneben auch autochthone Religionen und Bräuche) werden zwar öfters erwähnt, jedoch fast immer in innenpolitischen Zusammenhängen. Weltpolitisch war die Islamität Indonesiens nur bedeutsam, als die islamischen Organisationen als Barriere gegen kommunistischen Einfluss galten oder soweit es um pan-islamische Solidarität mit Ländern wie Ägypten und Algerien ging. Bei Letzterem zeitigten jedoch „Bündnisfreiheit“ und „Antikolonialismus“ wohl die stärkeren Bindungen. Sukarno wurde als zwar privat religiöser Mensch, in politischer Hinsicht jedoch als Laizist wahrgenommen – weshalb er die Skepsis streng religiöser Kreise auf sich zog.

153 Vgl. PA AA, B 12, 1353. Botschafter Allardt, Jakarta: Schriftbericht Nr. 11/57 „Innerpolitische Krise Indonesiens“ vom 3.1.1957.

Sukarno: Charismatiker, Charmeur und Demagoge

Sukarno war aufgrund von Amt und Persönlichkeit der mit Abstand auffälligste Indonesier und der einzige, über den auch in (west-)deutschen Medien ein klar konturiertes Bild bestand. Das amtliche Bild von Sukarno wurde im Wesentlichen von denjenigen Deutschen geprägt, die ihn am häufigsten persönlich erlebten, nämlich dem jeweiligen Botschafter und seinem Stellvertreter. Besonders Helmut Allardt schrieb längere Charakterisierungen Sukarnos, die nicht selten Staatssekretär Hallstein und Minister Brentano, zuweilen sogar Adenauer und Bundespräsident Heuss vorgelegt wurden.

Die früheste Wertung der bundesdeutschen Botschaft war von Horst Böhling verfasst worden: Sukarno sei „ein sehr guter Redner“, „sehr belesen“ und „als alter Freiheitskämpfer in weiten Kreisen des Volkes“ populär. „Der Präsident ist eine gewinnende Persönlichkeit. Er spricht gut Deutsch und liebt es, sich in dieser Sprache zu unterhalten. Schätzt Malerei und bildende Künste.“¹⁵⁴ Sukarno galt im Auswärtigen Amt später – in einer 1963 für Bundespräsident Heinrich Lübke verfassten Charakteristik – als Verkörperung „für viele Charakterzüge des malaiischen Menschen“.¹⁵⁵ Hierzu gehörten angeblich „Stolz, Eitelkeit, eine bis zur Besessenheit gehende Hartnäckigkeit, Träumerei, Verkennung der Grenzen zwischen Möglichem und Unmöglichem, Verschlagenheit und Großzügigkeit bis zur Verschwendung wie auch Stammesgefühl und Verpflichtungsbewusstsein gegenüber dem Clan. Die Möglichkeiten des Verhaltens reichen von überraschender Anpassungsbereitschaft bis zum Amoklauf.“¹⁵⁶

Die Wahrnehmung und Wertung Sukarnos war nicht zu trennen von seiner jeweiligen Rolle in der indonesischen Politik. Je mehr Sukarno zur dominierenden Gestalt Indonesiens wurde – die Einführung der „gelenkten Demokratie“ 1957 war hier die entscheidende Zäsur – und je mehr sich seine Außenpolitik gegen westliche Länder richtete, desto negativer wurde auch das Sukarno-Bild bei der Botschaft und entsprechend beim Auswärtigen Amt. Natürlich hing die Wahrnehmung des indonesischen Präsidenten auch von den jeweiligen Botschaftern und ihren Stellvertretern ab: Hentig und Böhling hatten Sukarno noch positiv bewertet, Allardts Sukarno-Bild war negativ und trübte sich immer weiter ein, von Randows Bild war etwas weniger negativ. Dietrich Freiherr von Mirbach, Botschafter von 1959 bis 1963,¹⁵⁷ und Hilmar Bassler, Stell-

¹⁵⁴ PA AA, B 11, 1408. Gesandtschaftsrat Böhling, Jakarta: Aufzeichnung vom 15.9.1952.

¹⁵⁵ PA AA, B 1, 222. Informationsmappe für den Staatsbesuch des Bundespräsidenten in der Republik Indonesien vom 28.10.–3.11.1963.

¹⁵⁶ Ebenda.

¹⁵⁷ Zum Werdegang von Dietrich Freiherr von Mirbach (1907–1977): Jurist, 1933 NSDAP-Mitglied, 1935 Eintritt in den Auswärtigen Dienst; 1935–1937 Botschaft Ankara, 1937/38 Generalkonsulat Danzig, 1938/39 Wirtschaftspolitische Abteilung, 1939–1943 Gesandtschaft Bukarest, 1943/44 Büro des Staatssekretär; keine näheren Angaben über Tätigkeit 1944–1945; nach 1945 kaufmännische und Referententätigkeit; 1952 Wiedereintritt in den Auswärtigen Dienst, 1952–1955 Botschaft Kairo, 1955–1959 Re-

vertreter von 1957 bis 1960,¹⁵⁸ sahen Sukarno sehr negativ. Die späteren Botschafter Gerhard Weiz (1963/64) und Luitpold Werz (1964–1966) fanden ihr höchstwahrscheinlich schon vor der Ausreise nach Jakarta negatives Sukarno-Bild dort bestätigt. Das positive Sukarno-Bild, das Lübke nach seinem Indonesien-Besuch 1963 hatte, wurde in den sechziger Jahren von so gut wie niemandem mehr in Bonn geteilt. Schäfer hat am Rande seines Aufsatzes über die deutsch-deutsche Wahrnehmung des Umsturzes in Indonesien 1965/66 darauf hingewiesen, dass die Diplomaten der Bundesrepublik und diejenigen der DDR in ihrer kritischen Beurteilung des „Abenteurers“ Sukarno einig waren.¹⁵⁹ Auch wenn – mit abnehmender Tendenz – positive Züge Sukarnos ausgemacht werden, wie seine grundsätzliche Germanophilie oder sein „gewinnendes Wesen“: Das amtliche Bild von Sukarno war schon in den fünfziger Jahren überwiegend ein negatives, lange bevor Indonesien zum deutschlandpolitischen Problemfall wurde. Allen voran Botschafter Allardt kritisierte mit zunehmender Schärfe, dass Sukarno die wirtschaftliche Entwicklung des Landes sträflich vernachlässigte und stattdessen die Massen durch flammende Reden aufhetzte. Seine mangelnde wirtschaftspolitische Kompetenz ließ Sukarno als ungeeigneten Mann an der Spitze eines Entwicklungslandes erscheinen: Sukarno hatte den deutschen Botschafter offen wissen lassen, nichts von Ökonomie zu verstehen und es nicht als seine Aufgabe zu betrachten, Indonesien „in den Wohlstand zu führen“. Seine Mission sei es, aus der disparaten Inselgruppe „eine Nation zu formen“ und ihren Bewohnern beizubringen, „als Indonesier zu fühlen und Indonesisch zu sprechen“.¹⁶⁰

Doch es war nicht einfach nur Sukarnos Politik, an der sich Bonner Offizielle störten. Aus vielen Berichten spricht eine deutliche Abneigung gegen das Unverantwortliche, Unseriöse, Unkonstruktive und Fanatische an Sukarnos Persönlichkeit. Sicherlich spiegelten sich in dieser Abneigung die Wertvorstellungen eines konservativ-gehobenen Diplomatenmilieus, dem eine Person wie Sukarno in so gut wie jeder Hinsicht suspekt sein musste. Die damals noch jüngste deutsche Vergangenheit ist eine häufige Vergleichsfolie der diplomatischen Berichterstattung: Bei Allardts Schilderungen des charismatischen, durch seine Redekunst die Massen aufpeitschenden Machthabers ist dem Botschafter stets der Vergleich zu Hitler und Goebbels präsent und auch das Misstrauen gegen leicht zu beeinflussende, hysterisierte Volksmassen.

feratsleiter in Abteilung 2 und 3, 1959–1963 Botschafter in Jakarta, 1963–1965 Botschafter zur besonderen Verwendung, 1965–1970 Botschafter in Neu-Delhi; 1970–1972 Botschafter in Ottawa, 1972 Eintritt in den Ruhestand. Vgl. Biographisches Handbuch, Bd. 5, S. 260 f.

158 Zum Werdegang von Hilmar Bassler (1907–1971): Jurist, 1936 NSDAP-Mitglied, 1939 Eintritt in den Auswärtigen Dienst, 1939–1945 Tätigkeiten in der Presse- und der Politischen Abteilung mit Ostasienbezug; 1945–1947 Internierung, 1947–1950 Tätigkeiten in Industrie und Handel; 1952 Wiedereintritt in den Auswärtigen Dienst, 1952–1954 Leitung des Referats A2a, 1954–1957 Generalkonsulat Hongkong, 1957–1960 Botschaftsrat in Jakarta, 1960–1968 Leiter des Ostasien-Referats 710/IB5, 1968–1970 Botschafter in Jakarta; 1970 Versetzung in den einstweiligen Ruhestand. Vgl. ebenda, Bd. 1, S. 81–83.

159 Schäfer, *Two Germanies*, S. 100.

160 Allardt, Kulissen, S. 177.

Allardt hat der Person Sukarnos sowohl in seinen Botschaftsberichten als auch in seinen Memoiren relativ viel Platz eingeräumt. Dabei fällt auf, dass seine „Gegenwartsberichterstattung“ zwischen 1954 und 1958 deutlich negativer ausfiel als die Retrospektive seiner 1979 erschienenen Erinnerungen. In der Rückblende nach über 20 Jahren heißt es: „Sukarno [...] war ein Volkstribun wie aus dem Bilderbuch; gefährlicher Demagoge, charmanter Causeur, Playboy, aber auch fanatischer Patriot mit mehr Verdiensten um sein Land, als sie dem Entmachteten und inzwischen Verstorbenen heute zugebilligt werden.“¹⁶¹

In einem achtseitigen Bericht an das Auswärtige Amt setzte sich Allardt Anfang 1956 mit Sukarnos Persönlichkeit auseinander. Die Grundthese war, dass Sukarno seine Machtposition der andauernden Krise und der Instabilität im Land verdanke. Da ihm eine Konsolidierung schaden würde, sei er nicht an ihr interessiert.¹⁶² Sukarno sei ein „ewiger Revolutionär, der seine Position seinem – auch in Deutschland und den USA wirksam zur Geltung gebrachten – persönlichen Charme und seiner unübertrefflichen rhetorischen Demagogie verdankt“.¹⁶³ Als einprägsames Beispiel für die von Sukarno verwendeten „Methoden der Massenbeeinflussung“ und „auch dafür, wie gut Sukarno seinen Goebbels studiert hat“, diene Allardt eine Rede Sukarnos im Herbst 1955.¹⁶⁴ Obwohl Sukarno eigentlich aufgrund des geltenden Belagerungszustands das Halten von Wahlreden untersagt war, erschien er in einer Massenversammlung und rief dem Auditorium zu: „Wollt Ihr also, dass ich spreche?“, was dieses stürmisch bejaht habe. Der bundesdeutsche Botschafter fühlte sich an die Sportpalast-Rede vom Februar 1943 erinnert: „Die Parallele zu Vorbildern in der deutschen Geschichte ist zwingend, und nur wenig Phantasie gehört dazu, um sich vorzustellen, welche Antwort Sukarno erhalten würde, wenn er beispielsweise die Frage stellen würde: Wollt Ihr den totalen Krieg gegen die Holländer?“ Es sei wahrscheinlich, dass Sukarno diese Frage stellen werde „sobald ihm der Zeitpunkt dafür geeignet erscheint“.¹⁶⁵ In seinen Memoiren schwächte Allardt den Goebbels-Bezug ab. Zwar schreibt er, Sukarno sei von Joseph Goebbels' Methoden der Massenbeeinflussung fasziniert gewesen und habe sich beim deutschen Botschafter sogar nach dem Privatleben des Propagandaministers erkundigt. Andererseits, so Allardt, habe Sukarno nicht einmal „entfernt“ die „machiavellische Verschlagenheit geschweige denn schurkische Bösartigkeit“ von Goebbels an sich gehabt.¹⁶⁶

161 Ebenda, S. 175.

162 PA AA, B 12, 1350. Botschafter Allardt, Jakarta: Schriftbericht Nr. 107/56 „Präsident Sukarno und sein Einfluss auf das politische Geschehen in Indonesien“ vom 3.2.1956.

163 PA AA, B 12, 1352. Botschafter Allardt, Jakarta: Schriftbericht Nr. 824/56 vom 16.8.1956.

164 PA AA, B 12, 1350. Botschafter Allardt, Jakarta: Schriftbericht Nr. 107/56 „Präsident Sukarno und sein Einfluss auf das politische Geschehen in Indonesien“ vom 3.2.1956.

165 Alle wörtlichen Zitate aus: PA AA, B 12, 1350. Botschafter Allardt, Jakarta: Schriftbericht Nr. 107/56 „Präsident Sukarno und sein Einfluss auf das politische Geschehen in Indonesien“ vom 3.2.1956.

166 Allardt, Kulissen, S. 176, 179.

Die mangelnde Seriosität Sukarnos im Politischen wie im Privaten werde zwar auch von der indonesischen Elite kritisiert, doch beeindruckten Sukarnos „demagogische Schlagworte“ die breite Masse mehr als die seriösen Appelle von Ministerpräsident Ali Sastroamidjojo, wonach ernsthafter am Aufbau des Landes gearbeitet werden müsse.¹⁶⁷ Sukarnos Eskapaden und seine Annäherung an die Kommunisten würden zunehmend auf – noch verdeckten – Widerstand in der Armee treffen.¹⁶⁸ In der Folgezeit sah Allardt sich in seiner Beurteilung bestätigt: Sukarno hetze gegen die Niederländer, tue aber nichts für die Modernisierung des Landes.¹⁶⁹ Nach einer zehntägigen Reise zu verschiedenen Inseln Indonesiens, auf die er den Präsidenten zusammen mit anderen Botschaftern begleitet hatte, schilderte Allardt Sukarno in einem ausführlichen Bericht in drastischen Worten: „Sukarno ist weder ein Staatsmann, kaum ein Politiker, eher ein Volkstribun, ein politischer Agitator, der in der revolutionären Periode Indonesiens und im Zusammenhang mit der Staatwerdung Leistungen vollbracht hat, die ihm in der Geschichte des Landes seinen Platz sichern werden. Seitdem aber wachsen sich seine Person und sein Einfluss von Jahr zu Jahr mehr zu einer öffentlichen Gefahr aus.“¹⁷⁰ Sukarno verwandle „eine völlig friedfertige Menge, die von ihm kaum mehr als den Namen kennt, in wenigen Minuten in einen zu allem bereiten tobenden Mob“.¹⁷¹

„[...] der rote Faden seiner Hetzreden ist und bleibt der Kampf gegen Kolonialismus, Imperialismus und gegen die Holländer. Konstruktive Gedanken liegen ihm fern, teils aus einem offenkundigen Mangel an wirklicher Bildung, teils, weil seine Revoluzzermentalität sich unbewusst dagegen sträuben mag, an der Herstellung geordneter Zustände mitzuwirken. So liegt es in der Natur der Dinge, dass er die Kritik der Intelligenz in demselben Maße herausfordert, in dem er seine Position als Idol der Masse immer stärker ausbaut. [...] Die Hassausbrüche gegen den (westlichen) Kolonialismus, seine mit jeder Rede hemmungsloser werdenden Drohungen, seine kaum noch an die Masse, sondern an den Mob adressierten Aufrufe, gefährden nicht nur die Holländer, sondern den weißen Mann überhaupt und darüber hinaus jede Bemühungen einsichtiger Armee- und Regierungskreise, die Lage zu konsolidieren.“¹⁷²

¹⁶⁷ PA AA, B 12, 1352. Botschafter Allardt, Jakarta: Schriftbericht Nr. 1189/56 vom 21.11.1956.

¹⁶⁸ PA AA, B 12, 1352. Botschafter Allardt, Jakarta: Schriftbericht Nr. 1210/56 vom 28.11.1956. Bericht wurde Staatssekretär, Außenminister und dem Bundespräsidenten vorgelegt.

¹⁶⁹ PA A, B 12, 1347. Botschafter Allardt, Jakarta: Schriftbericht Nr. 843/56 vom 23.8.1956.

¹⁷⁰ PA AA, B 12, 1350. Botschafter Allardt, Jakarta: Schriftbericht Nr. 1146/57 vom 20.11.1957. Dieser Bericht wurde nicht nur Staatssekretär Hallstein und Minister v. Brentano, sondern auch Bundeskanzler Adenauer und Bundespräsident Heuss vorgelegt.

¹⁷¹ Ebenda.

¹⁷² Ebenda. Allardt berichtet davon, dass Sukarnos Kenntnisse des nationalsozialistischen Gedankenguts sich nicht auf politische Literatur beschränkten, sondern „ihm auch erlaubten, während unserer gemeinsamen Reise seine Umgebung, und insbesondere den jugoslawischen Botschafter mit akzent- und fehlerfreiem Vortrag des Horst-Wessel-Liedes und anderer nationalsozialistischer Marschlieder zu vergnügen“.

Innenpolitisch näherte sich Sukarno den Kommunisten an: Obwohl „das kommunistische Prinzip“ keinesfalls seinen persönlichen Wünschen entspräche, hoffe er mittels der kommunistischen Organisationen seine Basis zu verbreitern und so „im Spiel“ der indonesischen Politik zu bleiben. Allardt schloss seinen Bericht mit den Worten: „Falls es nicht gelingt, Sukarno endlich aus dem politischen Geschehen des Landes auszuschalten, muss in Kürze mit schweren inneren Auseinandersetzungen, einer Zunahme der zentrifugalen Tendenzen und einer weitgehenden Lähmung des wirtschaftlichen Lebens gerechnet werden.“¹⁷³ Von der Reise berichtete Allardt auch in seinen Memoiren, allerdings in wesentlich milderem Ton.¹⁷⁴

Seit Ende 1956 – nach Sukarnos Reise durch kommunistische Länder – ging Allardt davon aus, das indonesische Staatsoberhaupt strebe längerfristig eine Diktatur nach sowjetischem oder chinesischem Vorbild an.¹⁷⁵ Tatsächlich begann Sukarnos „gelenkte Demokratie“ je nach Lesart entweder 1957, als das Amt des Vizepräsidenten faktisch beseitigt und der Kriegs- und Belagerungszustand verhängt wurde, oder 1959, als Sukarno zusätzlich das Amt des Regierungschefs übernahm.¹⁷⁶ Der ab 1957 amtierende Außenminister Subandrio äußerte gegenüber Allardt, Sukarnos Zusteuern auf eine autoritäre „gelenkte Demokratie“ (*demokrasi terpimpin*) ergebe sich aus seiner Frustration über die dem indonesischen Staatsoberhaupt auferlegten verfassungsmäßigen Beschränkungen.¹⁷⁷ Der bundesdeutsche Botschafter sah Indonesien „angesichts der systematischen Westiran-Heim ins Reich-Propaganda“ und „einem immer stärker ins kommunistische Fahrwasser abgleitenden und dank seiner Popularität gefährlich demagogischen“ Sukarno in eine „immer bedenklicher werdende Lage“ geraten.¹⁷⁸

Während Allardt an Sukarno hauptsächlich die fehlenden staatsmännischen Qualitäten und die Gefährdung der indonesischen Entwicklung kritisierte, befasste sich sein Stellvertreter Elgar von Randow gelegentlich auch mit Sukarnos Privatle-

173 Ebenda. Es war ein makabrer Zufall, dass Allardt schon bald über Kräfte berichten musste, die Sukarno schnellstens ausschalten wollten: Zwei Wochen nach seinem ausführlichen Bericht drahtete er die Nachricht über ein Handgranaten-Attentat auf Sukarno am 30.11.1957, das von orthodoxen Muslimen ausgeführt worden war. Auf Empfehlung Allardts sandte Bundespräsident Heuss Sukarno ein Telegramm. Im Mai 1958 wurden die Attentäter in Jakarta vor Gericht gestellt. Vgl. PA AA, B 12, 1350. Botschafter Allardt, Jakarta: Drahtbericht Nr. 67 vom 2.12.1957; PA AA, B 12, 1350. Botschafter Allardt, Jakarta: Schriftbericht Nr. 443/58 vom 17.5.1958.

174 Allardt, Kulissen, S. 180 f.

175 PA AA, B 12, 1352. Botschafter Allardt, Jakarta: Schriftbericht Nr. 1189/56 vom 21.11.1956.

176 Das Standardwerk von Ricklefs zieht 1957 als Zäsur zwischen dem „demokratischen Experiment“ und der „gelenkten Demokratie“, vgl. Ricklefs, Indonesia, S. 257. Siehe auch: PA AA, B 12, 1353. Botschaftsrat v. Randow: Drahtbericht Nr. 23 vom 15.3.1957; PA AA, B 12, 1350. Botschafter v. Mirbach, Jakarta: Schriftbericht Nr. 428/59 vom 6.5.1959.

177 PA AA, B 12, 1350. Botschafter Allardt, Jakarta: Schriftbericht Nr. 1146/57 vom 20.11.1957.

178 PA AA, B 12, 95. Botschafter Allardt, Jakarta: Schriftbericht Nr. 1120/57 vom 13.11.1957.

ben.¹⁷⁹ In einem mit dem Betreff „Liaisons dangereuses“ des Präsidenten Sukarno“ versehenen Bericht, der Hallstein und Brentano vorgelegt wurde, thematisierte Randow die politischen Auswirkungen, welche die „leichte Entflammbarkeit des Präsidenten für weibliche Reize“ zeitigen könnten. Sukarno habe zeitweilig eine Beziehung zu einer „russischen Blondine“ unterhalten, die ursprünglich von der sowjetischen Regierung als Dolmetscherin auf Sukarnos Reise in die UdSSR abgeordnet war. Randow erwähnt „Vorstellungen“ aus Sukarnos Umfeld, wonach es sich um eine sowjetische Agentin handeln könnte.¹⁸⁰

Das Missverhältnis von rhetorischer Begabung und mangelnder politischer Seriosität bewertete der stellvertretende Botschafter ähnlich wie sein Vorgesetzter Allardt, doch offenbar konnte er sich der Faszination Sukarnos weniger entziehen als Allardt. Anlässlich der Feiern zum zwölften Jahrestag der Unabhängigkeitserklärung Indonesiens berichtete Randow nach Bonn:

„Ein Gott ist der Mensch, wenn er träumt, ein Bettler wenn er nachdenkt“. An dieses schöne Wort Hölderlins wurde ich erinnert, als ich am 17. August [...] drei Meter entfernt von ihm sitzend den Präsidenten Sukarno zu seinem Volke sprechen hörte [...] Es war eine überaus ernste Rede, mit der Sukarno zwei Stunden lang das ‚Jahr der Entscheidung‘ und mit ihm das ‚Neue Leben‘ der Nation einleitete; eine faszinierende Mischung aus maulgerechter Kapuzinerpredigt und dithyrambischem Höhenflug der Seele; aus bitterem, enttäuschem Nach-Denken der vergangenen 12 Jahre mit ihrem anfänglichen großen revolutionären Schwung und ihrem allmählichen Absinken in die sumpfigen Niederungen menschlicher Eigensucht, Trägheit und Zänkereien und dem leidenschaftlichen Appell an die unvergänglichen Werte des Menschen und der Nation; aus banalen Binsenweisheiten, Slogans, politischem Klischee und Hymnus auf den dynamischen Idealismus. [...] sicher war die Rede etwas unzusammenhängend, simplifiziert, auf Massenwirkung berechnet, etwas selbstgerecht und selbstgefällig, kurz: eine typische Sukarno-Rede. Aber sie enthielt das, was einem Volke, das sich auf dem falschen Wege befindet [...] gesagt werden musste. [...] Und darüber hinaus hat die Rede eines gezeigt: Sukarno ist kein verkappter Kommunist. Sein nationalistischer Idealismus ist unvereinbar mit der kommunistischen Ideologie.“¹⁸¹

Über die inneren Spannungen Indonesiens schrieb Randow, man könne „sich bei dem, was Sukarno in Bewegung gesetzt hat, des unheimlichen Gedankens an den

179 PA AA, B 12, 1350. Botschaftsrat v. Randow, Jakarta: Schriftbericht Nr. 816/54 vom 24.9.1954: „In der hiesigen Öffentlichkeit wirbelt die erst vor wenigen Tagen allgemein bekannt gewordene Tatsache, dass der indonesische Staatspräsident Sukarno bereits im Juni d. J., ohne sich von seiner augenblicklichen und sehr populären Ehefrau scheiden zu lassen, ein zweite Frau gehehlicht hat, sehr viel Staub auf. [...] Für das Ansehen und die politische Stellung des Präsidenten ist diese ganze breite Erörterung seines Privatlebens keinesfalls zuträglich. Wenn auch vom Standpunkt der Religion nichts gegen den Entschluss Sukarnos eingewendet werden kann, so stehen die moderner eingestellten Kreise, insbesondere die organisierten Frauen, auf dem Standpunkt, dass sich seine Handlungsweise mit seiner exponierten Stellung schlecht vereinbaren lasse.“

180 PA AA, B 12, 1350. Botschaftsrat v. Randow, Jakarta: Schriftbericht Nr. 925/57 „Liaisons dangereuses“ des Präsidenten Sukarno“ vom 14.9.1957.

181 PA AA, B 12, 1347. Botschaftsrat v. Randow, Jakarta: Schriftbericht Nr. 835/57 vom 22.8.1957.

Zauberlehrling nicht erwehren, der die Geister, die er rief, nicht mehr los wurde“.¹⁸² Bei anderer Gelegenheit bemerkte Randow, hinter Sukarnos „auf eine allgemeine, revolutionär-emotionale Reaktion spekulierende Parole: Ich kenne keine Parteien mehr, ich kenne nur noch Indonesien“ stehe als eigentliche Position des Staatschefs: „Ich kenne nur noch Sukarno“.¹⁸³ Dietrich Freiherr von Mirbach, ab 1959 Botschafter der Bundesrepublik in Jakarta, und sein Stellvertreter Hilmar Bassler schilderten Sukarno als eitlen Schwätzer: „Zweieinhalb Stunden waren zerredet, rund 16 000 Worte herausgedonnert und 160 Mal soll das Wort ‚Revolution‘ gefallen sein“¹⁸⁴, Sukarno könne „seine einmal verletzte Eitelkeit nicht niederkämpfen“¹⁸⁵ – so lauteten typische Urteile. Sukarnos Eigenschaft, sich in seinen Reden von seinen eigenen Worten fortreißen zu lassen, ist Thema vieler weiterer Berichte, ebenso seine Neigung zu Schlagworten und unbelegten Behauptungen.¹⁸⁶

Auch wenn es über keinen anderen Indonesier nur annähernd so viele Charakterisierungen gibt – gleich, wie die Autoren Sukarno bewerteten, an seiner Interessenlosigkeit gab es offenbar keinen Zweifel –, gab es Beschreibungen anderer Indonesier, die mit den Schilderungen Sukarnos kontrastierten. Als „Gegenfiguren“ treten in den Schilderungen Ministerpräsident Sastroamidjojo, Vizepräsident Hatta und Außenminister Abdulgani auf. Andere Indonesier wurden meist nur sehr knapp charakterisiert.

Ministerpräsident Ali Sastroamidjojo (amtierte von 1953 bis 1955 und 1956/57) bildete in der Berichterstattung einen monotonen Kontrapunkt zum mal charmanten, mal hetzerischen Sukarno: Allardt beschrieb Sastroamidjojo als Träger einer „missgelaunten Hausbackenheit“¹⁸⁷ und als „trockenen, unpopulären, aber ausgeglichenen und nüchtern-sachlichen“¹⁸⁸ Funktionärstypus. Andernorts lobte er „dessen integre Persönlichkeit“ und „stets sachliche Haltung, mit der er über den Parteien stand und der der gute Verlauf der Konferenz von Bandung nicht zum wenigsten zu verdanken ist“. Sastroamidjojo fehlten jedoch „Elan und die konstruktive politische Phantasie“.¹⁸⁹

Die nach Sukarno wichtigste Gründergestalt Indonesiens war Mohammed Hatta. Die früheste Charakterisierung Hattas war ähnlich dem ursprünglich positiven Sukarno-Bild, das Hentig und Böhling einnahmen: „Wie Sukarno ist auch er als alter Vorkämpfer für die Unabhängigkeit Indonesiens in weiten Teilen des Volkes beliebt. [...] Spricht gut Deutsch. Ist belesen; interessiert sich für deutsche Litera-

182 PA AA, B 12, 1353. Botschaftsrat v. Randow, Jakarta: Schriftbericht Nr. 231/57 vom 28.2.1957.

183 PA AA, B 12, 1353. Botschaftsrat v. Randow, Jakarta: Schriftbericht Nr. 262/57 vom 7.3.1957.

184 PA AA, B 12, 1357. Botschafter v. Mirbach, Jakarta: Schriftbericht Nr. 763/59 vom 22.8.1959.

185 PA AA, B 12, 1394. Botschaftsrat Bassler, Jakarta: Schriftbericht Nr. 78/59 vom 21.1.1959.

186 PA AA, B 12, 1357. Botschaftsrat Seeliger, Jakarta: Schriftbericht Nr. 988/60 vom 14.11.1960.

187 PA AA, B 11, 1408. Botschafter Allardt, Jakarta: Schriftbericht Nr. 825/55 vom 22.9.1955.

188 PA AA, B 12, 1352. Botschafter Allardt, Jakarta: Schriftbericht Nr. 430/56 vom 26.4.1956.

189 PA AA, B 12, 1352. Botschafter Allardt, Jakarta: Schriftbericht Nr. 680/55 vom 29.7.1955.

tur und Wissenschaft, insbesondere auf dem Gebiet der Soziologie und Geschichte. Freundliche, gewinnende Erscheinung, schöne Frau, die auch politisch hervortritt, und zwei Kinder.“¹⁹⁰ Später erscheint Mohammed Hatta in den Berichten Allardts als ein intelligenter und seriöser Staatsmann, dem die Demagogie Sukarnos fern liegt, „der laute Worte verabscheut und sich als kritisch-nüchterner Geist bemüht, die Probleme seines Landes zu erfassen und das richtige Rezept [...] für Indonesien zu finden“.¹⁹¹ Allardt lobte an Hatta insbesondere dessen „umfangreiche volkswirtschaftlichen Kenntnisse“; gleichzeitig sei zu bedauern, dass Hatta nicht die Popularität seines Gegenspielers Sukarno besitze.¹⁹² Besonders in der Zeit nach den indonesischen Parlamentswahlen von 1955 äußerte die Botschaft wiederholt den Wunsch und zugleich die schwindende Hoffnung, „die staatserhaltenden Kräfte“ um Hatta möchten sich am Ende durchsetzen.¹⁹³ Der Bruch zwischen Sukarno und Hatta Ende 1956, bei dem Letzterer die Vizepräsidentschaft niederlegte und dieses Amt unbesetzt blieb, konnte schließlich nicht mehr überraschen: Hatta sei sich darüber im Klaren, „dass er im Schatten des demagogischen Staatspräsidenten Sukarno auf die Führung der Nation nur sehr wenig Einfluss ausüben kann [...]“.¹⁹⁴ Ein Comeback Hattas wurde zwar von der Botschaft immer wieder für möglich gehalten: Er galt als Mann, „auf den alle mit Sukarno unzufriedenen Kreise als den Retter aus der Not schauen“.¹⁹⁵ Angesichts des persönlichen Zerwürfnisses der beiden „Gründerväter“ galt eine Rückkehr Hattas aber als immer unwahrscheinlicher: „Die Beziehungen zwischen ihm und Sukarno sind völlig verhärtet.“¹⁹⁶

Ruslan Abdulgani, Außenminister von 1955 bis 1957, gehört zu den weiteren indonesischen Politikern, die positiv bewertet wurden. Laut Allardt war Abdulgani „einer der wenigen fähigen sympathischen und gedankenreichen Figuren des hiesigen öffentlichen Lebens“¹⁹⁷, zeichnete sich durch ungewöhnliche „Entscheidungs- und Verantwortungsfreudigkeit“ aus und hege gegenüber Außenminister Brentano „freundschaftliche Empfindungen“.¹⁹⁸ Einen Prozess gegen Abdulgani wegen einer Korruptionsaffäre, der zu seiner vorübergehenden Absetzung führte, sah Allardt als gezielte Kompromittierung aus politischen Gründen. Als Abdulgani Anfang 1957 wieder das

190 PA AA, B 11, 1408. Gesandtschaftsrat Böhling, Jakarta: Aufzeichnung vom 15.9.1952.

191 PA AA, B 12, 1350. Botschafter Allardt, Jakarta: Schriftbericht Nr. 1146/57 vom 20.11.1957.

192 PA AA, B 12, 1350. Botschafter Allardt, Jakarta: Schriftbericht Nr. 107/56 „Präsident Sukarno und sein Einfluss auf das politische Geschehen in Indonesien“ vom 3.2.1956.

193 PA AA, B 12, 1347. Botschafter Allardt, Jakarta: Schriftbericht Nr. 1159/57 vom 21.11.1957.

194 PA AA, B 12, 1350. Botschafter Allardt, Jakarta: Schriftbericht Nr. 1218/56 vom 28.11.1956.

195 PA AA, B 12, 1353. Botschaftsrat v. Randow, Jakarta: Schriftbericht Nr. 231/57 vom 28.2.1957.

196 PA AA, B 12, 1393. Botschafter v. Mirbach, Jakarta: Schriftbericht Nr. 287/60 vom 1.4.1960.

197 PA AA, B 12, 1352. Botschafter Allardt, Jakarta: Schriftbericht Nr. 851/56 vom 23.8.1956.

198 PA AA, B 12, 1353. Botschafter Allardt, Jakarta: Schriftbericht Nr. 4/57 vom 3.11.1957. Der Bericht wurde auch Hallstein, v. Brentano, Adenauer und Heuss vorgelegt.

Außenministerium übernahm, berichtete die Botschaft nach Bonn, er sei für das Amt „sehr geeignet“ und „für uns ein wünschenswerter Partner“.¹⁹⁹

Die positiv-vergleichend herausgestellten Eigenschaften von Nüchternheit, Augenmaß und Vernunft bei Sastroamidjojo, Hatta und Abdulgani bildeten ein Gegenbild zur negativen Sukarno-Perzeption. Wendet man auf die hier zitierten Schilderungen Sukarnos und seines – angenommenen – Selbstbildes durch Bonner Diplomaten die bekannte weberianische Typologie von politischer Herrschaft an, kommt Sukarno dem Idealtypus des charismatischen Herrschers sehr nahe.²⁰⁰ Beobachtungen amerikanischer Diplomaten weisen in die gleiche Richtung.²⁰¹

Die Rolle der Bundesrepublik Deutschland in Indonesien

Zu den relevanten Wahrnehmungen gehört schließlich auch die Art und Weise, wie deutsche Diplomaten in der Botschaft und Zentrale in Bonn die eigene Rolle in Indonesien beurteilten. Nicht wenige Papiere enthalten eine – explizite oder implizite – Selbstbeobachtung. Von dieser Selbstbeobachtung nicht immer klar zu trennen ist die vermutete Deutschlandwahrnehmung in Indonesien. Diese muss hier insofern etwas vorsichtiger beurteilt werden, als diese Arbeit ja keinen Zugang zu internen indonesischen Quellen hat: Daher geht es eher um die bundesdeutsche Resonanz der indonesischen Deutschland-Wahrnehmungen als um eine „ungefilterte“ Perzeption des amtlichen Indonesien. Eine andere, an dieser Stelle nur skizzierbare „Resonanz der Resonanz“ waren die gelegentlichen indonesischen Beschwerden über die Berichterstattung einiger deutscher Medien. Am Schluss dieses Unterkapitels soll es auch um die Wahrnehmung der bundesdeutschen Indonesienpolitik durch zwei andere Akteure gehen, nämlich Großbritannien und die DDR.

Das der Indonesienpolitik zugrundeliegende Selbstbild der Bonner Politik und die dazu passende Kommunikationsstrategie bestand – wie in der gesamten außereuropäischen Welt – in einer Betonung der eigenen Zurückhaltung, die sich bemühte, auch nur den Anschein von Großmachtpolitik zu vermeiden: Das Auswärtige Amt ließ etwa die Kontaktpersonen einer gegen Sukarno gerichteten, antikommunistischen Gegenregierung auf Sumatra 1958 wissen, „die Bundesrepublik sei keine Weltmacht und könne und wolle nicht Schiedsrichter bei Problemen spielen, die nicht unmittelbar ihre Interessen berührten“.²⁰² Die Formel, die Bundesrepublik verfolge im Fernen

199 PA AA, B 12, 1352. Botschaftsrat v. Randow, Jakarta: Schriftbericht Nr. 317/57 vom 28.3.1957. Der Bericht wurde Hallstein und v. Brentano vorgelegt.

200 Siehe: Max Weber: Die drei reinen Typen der legitimen Herrschaft, in: Hanke, Max Weber, S. 737.

201 FRUS, 1955–1957, Vol. XII, Doc. 254, S. 422. Botschafter Allison, Jakarta: Telegramm an das State Department vom 26.8.1957: “Sukarno obviously looks upon himself as the father of the Indonesian people.”

202 PA AA, B 12, 1350. VLR I Schmidt-Horix: Aufzeichnung vom 28.5.1958. Der in Bonn gegenüber Referatsleiter Schmidt-Horix auftretende Kontaktmann der sogenannten PRRI-Regierung war der in

Osten keine machtpolitischen Ambitionen, tritt in vielen Variationen auf. Dass das Amt ein in der Sache „realistisches“ Verständnis von Außenpolitik hatte, und es in Indonesien (wie in anderen Teilen Asiens) klare außenwirtschaftliche, deutschland- und weltpolitische Interessen Bonns durchzusetzen galt, wird ebenso eindeutig ausgedrückt. In einem internen Tätigkeitsbericht formulierte das Südostasienreferat auch das Motiv, Stabilität zu schaffen: „Die Bundesrepublik sieht es als eine ihrer vornehmsten Aufgaben an, zur Festigung der staatlichen Struktur und zur Hebung des Lebensstandards der Völker des asiatischen Raumes einen Beitrag zu leisten.“²⁰³ Dazu kam mit der zunehmenden Entfremdung Indonesiens von anderen westlichen Ländern eine Verantwortung der Bundesrepublik, die Position des Westens treuhänderisch zu vertreten.²⁰⁴

Die betonte außenpolitische Zurückhaltung in fernen Weltregionen ergab sich natürlich nicht nur aus der Interessenlage, sondern auch aus einem historisch bedingten deutschen Macht- und Vertrauensverlust. Die Außenpolitik des wilhelminischen Deutschland und erst recht diejenige NS-Deutschlands waren für Bonns Diplomaten – trotz aller personellen Kontinuitäten und eines hin und wieder „wilhelminisch“ anmutenden Habitus – negative Bezugspunkte.²⁰⁵ Gleichwohl war die jüngste deutsche Vergangenheit, anders als in den westlichen Ländern und in Osteuropa, in einem Land wie Indonesien keine Bürde. Die Diplomaten der Bundesrepublik fühlten sich in Indonesien als Repräsentanten eines Landes, dem Wohlwollen, wenn nicht sogar hohes Ansehen entgegengebracht wurde: Allgemein habe der deutsche Name in Asien einen guten Klang.²⁰⁶ Dieses Ansehen gründe sich unter anderem auf den hervorragenden Ruf deutscher Produkte und den schnellen wirtschaftlichen Aufstieg nach 1945, der die „jungen asiatischen Nationen“ sehr beeindruckt habe. Deutschland gelte auch als Land hervorragender kultureller und wissenschaftlicher Leistungen.²⁰⁷

Es lassen sich drei Motive und Anknüpfungspunkte aus der deutschen Geschichte unterscheiden, die in Indonesien im Sinne einer positiven Deutschlandwahrneh-

Indonesien lebende deutsche Arzt Eduard Zwick. Mit seiner Tätigkeit für die Gegenregierung auf Sumatra beschäftigen sich mehrere Berichte des AA, u. a. PA AA, B 12, 1354. VLR I Schmidt-Horix: Aufzeichnung vom 6.3.1958.

203 PA AA, B 12, 1400. VLR I Schmidt-Horix: Entwurf für Tätigkeitsbericht „Der Mittlere Osten und Südostasien“ vom 15.10.1957.

204 Siehe: PA AA, B 12, 1381. Botschafter Allardt, Jakarta: Schriftbericht Nr. 1224/56 vom 29.11.1956; PA AA, B 12, 1361. Botschafter v. Mirbach, Jakarta: Schriftbericht Nr. 606/61 vom 15.6.1961.

205 Etwa PA AA, B 12, 1361. Botschafter v. Mirbach, Jakarta: Schriftbericht Nr. 606/61 vom 15.6.1961: „[...] da unsere Kolonialzeit ziemlich vergessen ist und wir trotz der wilhelminischen und hitleristischen Epochen im Allgemeinen nicht als Imperialisten hier gelten.“

206 PA AA, B 12, 1400. VLR I Schmidt-Horix: Entwurf für Tätigkeitsbericht „Der Mittlere Osten und Südostasien“ vom 11.10.1958.

207 PA AA, B 12, 1400. LR I Schmidt-Horix: Tätigkeitsbericht „Der Mittlere Osten und Südostasien“ vom 15.10.1957.

mung wirkten.²⁰⁸ Erstens die vielfach zitierte „koloniale Unverdächtigkeit“. Den postkolonialen indonesischen Eliten schien diese „Unbelastetheit“ der Deutschen eine Art Gütesiegel zu sein, da die prägende Erfahrung der indonesischen Führungsschicht der Unabhängigkeitskrieg gegen eine halsstarrige Kolonialmacht gewesen war. Gerade das Fehlen einer kolonialen Vergangenheit der Bundesrepublik in Südostasien – Botschafter Mirbach sprach treffender von der „vergessenen Kolonialzeit“²⁰⁹ Deutschlands – war also, etwas paradox, eine nutzbare Ressource, um in Indonesien Einfluss zu nehmen. Von dieser Ressource konnte freilich auch die DDR profitieren, zumal sie keine Rücksicht auf die Interessen westeuropäischer Länder in Asien nehmen musste.

Das zweite Motiv, der rasche Aufstieg aus den Trümmern des Zweiten Weltkrieges, war hingegen ein genuin westdeutsches Phänomen. Die Aufbauleistung, die dabei gemachten Erfahrungen und die dadurch geschaffenen Ressourcen – vor allem die Schaffung einer weltweit aktiven Exportwirtschaft nur wenige Jahre nach dem völligen Zusammenbruch – machten die Bundesrepublik vor allem für indonesische Wirtschaftsfachleute zu einem interessanten Partner. Das „Wirtschaftswunder“ galt schon Mitte der fünfziger Jahre als imponierend. Nach Indonesien gelangten offenbar auch übertriebene Vorstellungen vom Reichtum der Bundesrepublik, wonach die Westdeutschen „noch begüterter seien als die Amerikaner“.²¹⁰

Ein drittes, meist unausgesprochenes Motiv war sehr viel heikler als die beiden vorgenannten. Da der von Hitler-Deutschland begonnene Weltkrieg als unbeabsichtigte Nebenfolge die Entkolonialisierung beschleunigt hatte, erfreute sich auch dieser Teil der deutschen Geschichte in Indonesien eines gewissen Wohlwollens. Dieser Umstand wurde von Bonns Diplomaten gelegentlich angedeutet, aber nur selten explizit beschrieben oder gar als Ressource politischer Kommunikation verwendet.²¹¹

208 Dazu allgemeiner: Frey, Dekolonisierung, S. 187.

209 PA AA, B 12, 1361. Botschafter v. Mirbach, Jakarta: Schriftbericht Nr. 606/61 vom 15.6.1961.

210 PA AA, B 12, 1365. Pressereferent Weiss, Jakarta: Aufzeichnung „Die politische Öffentlichkeitsarbeit in Indonesien“ (ohne exaktes Datum, 1961 entstanden).

211 Eindeutig angesprochen wird dieses Motiv 1965 in einem persönlichen Bericht des Botschafters Werz an Außenminister Schröder, siehe ACDP, 01-483-290/2. Botschafter Werz, Jakarta: Aufzeichnung für Bundesminister Schröder vom 30.12.1965: „Während meiner Tätigkeit in Buenos Aires, Madrid und Kolumbien und ebenso in Südostasien, habe ich mit Überraschung festgestellt, welch' hohes Maß an Achtung Deutschland trotz oder vielleicht wegen des verlorenen Krieges genießt. Die Siege der deutschen Truppen, die Namen der einzelnen Heerführer sind überall noch in Erinnerung. Dass all' dies mit einer fürchterlichen Niederlage endete, scheint keine Rolle zu spielen, ja uns eher Sympathien einzubringen. Seltsamerweise verblissen demgegenüber auch alle Greuelthaten, die im deutschen Namen durch Deutsche begangen wurden. Hinzu kommt im Falle Indonesien, dass die Indonesier uns zwar nicht direkt ihre Unabhängigkeit zu verdanken haben, dass wir aber doch durch den von uns begonnenen Zweiten Weltkrieg dafür kausal geworden sind. Ohne uns würden wahrscheinlich die Holländer immer noch Indonesien beherrschen. Wir können dafür sicher keinen Dank erwarten, aber unerschwellig mag bei manchen Indonesiern, die ihre Freiheit sehr hoch einschätzen, doch ein gewisses Dankgefühl mitschwingen, das Sukarno auch veranlasst, Hitler jeweils mit einem gewissen

Bei all dem sollte berücksichtigt werden, dass das Bild von den damals noch sehr jungen politischen Systemen „Bundesrepublik“ und „DDR“ zwar analytisch von dem allgemeineren indonesischen Bild Deutschlands als historisch-kultureller Nation unterschieden werden kann, diese Wahrnehmungen in der Praxis jedoch ineinander übergingen. Der stellvertretende Ministerpräsident Leimena teilte dem deutschen Botschafter hierzu mit, es sei „für einen Indonesier so gut wie ausgeschlossen“, sich in der Frage der Anerkennung oder Nicht-Anerkennung der DDR „eine eigene Meinung zu bilden“.²¹² Dies klang insofern überzeugend, da es aus indonesischer Sicht gewiss näherliegende Probleme gab als die deutsche Teilung; zudem konnte man sich so gegen das Drängen beider Seiten absichern, deutschlandpolitisch Farbe zu bekennen.

Eine Aufzeichnung des Auswärtigen Amts fasst die amtliche Beurteilung der eigenen Position in Indonesien zusammen: „Die Bundesrepublik Deutschland erfreut sich unter den europäischen Nationen unbestreitbar der größten Sympathien, da sie trotz ihres vorbehaltlosen Bekenntnisses zum Westen weder mit dem schärfstens bekämpften Kolonialismus noch mit der nicht minder verrufenen ‚militanten Blockbildung‘ identifiziert wird.“²¹³ Botschafter Allardt folgerte 1956 aus der historischen wie gegenwartsbezogenen „kolonialen Unbelastetheit“ sogar, dass die bundesdeutschen Beziehungen „zu den jungen Nationen einen casus sui generis“ darstellten.²¹⁴ Bonn, so Allardt, könne in Indonesien „eine besonders dankbare Aufgabe“ wahrnehmen.²¹⁵ Hallstein drahtete bei seinem Jakarta-Aufenthalt 1957 nach Bonn: „Von allem Deutschen spricht man mit besonderer Anerkennung.“²¹⁶ Sukarno rühmte im April 1961 die Bundesrepublik Deutschland als eines der wichtigsten Länder der Welt.²¹⁷ In einem Telegramm an Karl Carstens ging Georg Ferdinand Duckwitz, der spätere Staatssekretär Willy Brandts, 1961 von der eigenen Popularität als objektivem Zustand aus: „In Anbetracht der Tatsache, dass von allen westlichen Staaten die Bundesrepublik

Wohlwollen zu zitieren. Wir können also davon ausgehen, dass hier wie auch in anderen Ländern Südasiens die Deutschen beliebt oder wenigstens weniger unbeliebt sind als andere Weiße. Für die Hauptaufgabe unserer Politik, die Wiedervereinigung Deutschlands, ist damit eine günstige Ausgangsposition vorhanden, für den besonderen Fall der Verteidigung unserer Position gegenüber den eifrigen Bestrebungen der sowjetisch besetzten Zone, ihre hiesige Position zu bessern, allerdings nur bedingt. Denn auch die Zonenvertreter können von der positiven Einstellung Indonesiens zu Deutschland ausgehen und daraus Kapital schlagen.“

212 PA AA, B 12, 1363. Botschafter Allardt, Jakarta: Schriftbericht Nr. 1043/57 „Gedanken zur Ausgestaltung der deutsch-indonesischen Beziehungen“ vom 17.10.1957.

213 PA AA, B 12, 1363. Abteilung 7: Aufzeichnung über Indonesien vom 22.9.1956.

214 PA AA, B 12, 1358. Botschafter Allardt, Jakarta: Schriftbericht Nr. 1211/56 „Vertretung der deutschen Presse in Südostasien“ vom 28.11.1956; PA AA, B 11, 1408. In fast gleichlautenden Worten: Botschafter Allardt, Jakarta: Schriftbericht Nr. 835/55 vom 22.9.1955.

215 PA AA, B 12, 1352. Botschafter Allardt, Jakarta: Schriftbericht Nr. 430/56 vom 26.4.1956.

216 PA AA, B 1, 114. Staatssekretär Hallstein, z. Zt. Jakarta: Drahtbericht Nr. 9 vom 7.2.1957.

217 PA AA, B 12, 1365. Meldung Nr. 0504-017 der Nachrichtenagentur PIA, unter Az.: 709-82.03/92.16.

das größte Ansehen in Indonesien genießt und daher über gewisse Einwirkungsmöglichkeiten verfügt [...].²¹⁸ Es ließen sich viele weitere Beispiele für das echte oder vermutete „große Ansehen“ Deutschlands zitieren und auch für die Rolle der deutschen Sprache in Indonesien.²¹⁹

Ein Spezialfall unter den Perzeptionen der bundesdeutschen Indonesienpolitik sind die Wahrnehmungen innerhalb des Auswärtigen Dienstes. Die Zentrale in Bonn beobachtete routinemäßig die Arbeit der Botschaft in Jakarta und diese wiederum das Handeln der Zentrale. Ein Prüfungsbericht der Zentrale stellte im Juni 1956 fest, die Botschaft Jakarta arbeite „fast zu viel“ und habe „eher zu viele als zu wenige Kontakte“. Helmut Allardt führe ein straffes Regiment; Absicht der Botschaft sei es offenbar, „möglichst umfassend und laufend“ zu berichten; die Zahl der Berichte – pro Monat rund 100 Stück – könne „etwas eingeschränkt werden“.²²⁰ In die umgekehrte Richtung monierte Allardt, ohne dieses Wort zu verwenden, einen gewissen „Ökonomismus“ der Bonner Indonesienpolitik, der unsensibel für die nicht-materiellen Bedürfnisse in Indonesien sei:

„Wir hingegen geben uns häufig der Illusion hin, dass die Beziehungen zwischen Deutschland und Indonesien nur aus Warenlieferung und Warenabnahme, verbunden mit Übernahme von Kreditgarantien, bestehen, ohne viel Rücksicht darauf zu nehmen, dass die freundschaftlichen Empfindungen, die man hier den Deutschen [...] entgegenbringt, behutsam gepflegt und die zahlreichen Minderwertigkeitskomplexe einer jungen farbigen Nation verständnisvoll berücksichtigt werden müssen. [...] Wir verlangen zwar, dass Indonesien den deutschen Standpunkt in der Frage der Wiedervereinigung und der Nichtanerkennung der DDR akzeptiert, und wir drohen, gestützt auf unser stärkeres Wirtschaftspotenzial, mit Repressalien und Abbruch der Beziehungen, ohne uns der Dürftigkeit solcher Argumentation oder des Umstands bewusst zu sein, dass wir zum Kampf gegen den Kommunismus und um die deutsche Wiedervereinigung auch Asien brauchen und er hier sicherlich nicht nur mit Handelsstatistiken gewonnen werden kann. Es wäre auch ein Irrtum, anzunehmen, dass freundliche Beziehungen mit einem Staat wie Indonesien etwa mit der Abgabe bedeutender Kredite oder Unterstützungen à fonds perdu gleichzusetzen sind. Bekanntlich haben die Amerikaner mit der Methode, Freundschaft gegen Dollars einzukaufen, vor allem in Asien deprimierend schlechte Erfahrungen gemacht. Geschenke verstärken im Allgemeinen bei den Beschenkten das Gefühl der Unterwertigkeit [...].“²²¹

218 PA AA, B 12, 1371. Ministerialdirektor Duckwitz, z. Zt. Colombo: Drahtbericht Nr. 20 an Staatssekretär Carstens vom 5.2.1961.

219 Zum Beispiel deutsche Diplomaten aus London: „Wie ich von indonesischer Seite erfahre, werden als wichtigste diplomatische Vertretungen Indonesiens folgende – wenn auch nicht in dieser Reihenfolge – angesehen: New Delhi, Peking, Washington, London, Bonn und Moskau.“ PA AA, B 11, 1409. Diplomatische Vertretung London: Schriftbericht Nr. 1429/54 vom 27.1.1954.

220 PA AA, B 12, 1363. AA: Prüfungsbericht Jakarta vom 4.6.1956.

221 PA AA, B 12, 1363. Botschafter Allardt, Jakarta: Schriftbericht Nr. 1043/57 „Gedanken zur Ausgestaltung der deutsch-indonesischen Beziehungen“ vom 17.10.1957. Der Bericht wurde auch Hallstein und v. Brentano vorgelegt.

Auch Allardts Nachfolger Dietrich Freiherr von Mirbach mahnte die AA-Zentrale, man dürfe nicht in Passivität verfallen und müsse Verständnis für indonesische Positionen bekunden.²²²

Unverstanden oder böswillig missverstanden fühlten sich indonesische Regierungskreise – die häufig des Deutschen mächtig waren – wiederholt von der westdeutschen Presse. Die indonesische Resonanz auf die Indonesien-Wahrnehmung deutscher Medien fiel entsprechend kritisch aus: Der Informationsdienst der indonesischen Botschaft in Bonn beklagte Ende 1957 eine verzerrte, negative Indonesienberichterstattung. Ein Fernsehbericht habe den Eindruck entstehen lassen, „Indonesien sei ein von Kannibalen bewohntes, unkultiviertes Land“ und ein „Land von Amokläufern“: Sukarno sei „fast nur mit verzerrtem Gesicht und in wilder Rednerpose zu sehen“ gewesen. Die Botschaft wies darauf hin, dass sogar zahlreiche deutsche Anrufer und Briefeschreiber beim indonesischen Generalkonsulat in Hamburg ihr Missfallen über die Berichterstattung durch das deutsche Fernsehen bekundet hätten.²²³ Auch Allardt und Randow kritisierten die dramatisierende, „verantwortungslose Berichterstattung“²²⁴ bestimmter Medien über Indonesien sowie die kritiklose, einseitige Übernahme tendenziöser Meldungen über Indonesien aus niederländischen, britischen und australischen Medien.²²⁵

Das Thema, wie Beobachter aus dritten Staaten die westdeutsche Rolle in Indonesien perzipierten, kann mangels Quellen nur umrissen werden. Es soll hier um die Beobachtungen zweier Akteure gehen: einmal um die Wahrnehmung britischer Diplomaten, zum anderen um den Blick von DDR-Emissären auf ihren Hauptgegner und auch auf die eigene Rolle.

Die historisch größte Kolonialmacht hatte einen sehr selbst- und traditionsbewussten auswärtigen Dienst mit langer Erfahrung in Asien. Der britische Blick auf die Asien- und Indonesienpolitik der neugegründeten Bundesrepublik hatte daher auch etwas von der Sicht des Etablierten auf einen Newcomer. Allgemein waren viele britische Beobachter beeindruckt von der raschen deutschen „Rückkehr“ auf die außereuropäische Bühne, insbesondere im außenwirtschaftlichen Gebiet. Die Londoner *Times* schrieb 1956: „Kein Land hat sich besser der wirtschaftlichen Konsequenzen und Chancen der asiatischen Revolution bedient als Westdeutschland. Die Deutschen bedurften keines Nehru oder Sukarno, um die neue Bedeutung Asiens zu begreifen. Überall haben ihre Handelsvertreter das Ende des Kolonialismus ausgenutzt.“²²⁶ Wie

²²² PA AA, B 12, 1361. Botschafter v. Mirbach, Jakarta: Schriftbericht Nr. 606/61 vom 15.6.1961.

²²³ PA AA, B 12, 1358. Informationsdienst aus Indonesien. Herausgegeben von der Informationsabteilung der Botschaft der Republik Indonesien. Ausgabe Nr. 1/V vom Januar 1958.

²²⁴ PA AA, B 12, 1350. Botschaftsrat v. Randow, Jakarta: Schriftbericht Nr. 324/57 vom 28.3.1957.

²²⁵ PA AA, B 12, 1358. Botschafter Allardt, Jakarta: Schriftbericht Nr. 1211/56 „Vertretung der deutschen Presse in Südostasien“ vom 28.11.1956; PA AA, B 12, 1354. Botschafter Allardt, Jakarta: Schriftbericht Nr. 224/58 „Deutsche Presse über Indonesien“ vom 7.3.1958.

²²⁶ Zitiert nach: Der Spiegel, 6.6.1956, S. 30.

schwierig das Verhältnis zwischen London und Bonn im Falle des Nahen Ostens war, hat Berggötz in seiner Untersuchung zur Nahostpolitik der Adenauerzeit gezeigt.²²⁷ Unter anderem, weil die Bundesrepublik schon Ende der fünfziger Jahre Großbritannien in allen ökonomischen Leistungsindikatoren übertroffen hatte, sahen britische Diplomaten- und Wirtschaftskreise die (West-)Deutschen als unliebsame Konkurrenten in den arabischen Staaten, in der Türkei und im Iran. Das *Foreign Office* hatte einen sehr kritischen Blick auf die Bonner Außenwirtschaftspolitik und verfolgte zeitweise eine Art Obstruktionstaktik dagegen. Berggötz nennt Großbritannien sogar einen „negativen Bestimmungsfaktor“ der Bonner Nahostpolitik.²²⁸ In Indonesien war dies – zumindest vor der Malaysia-Krise ab 1963 – nicht der Fall. Trotz gewisser Besorgnisse britischer Geschäftsleute sah das *Foreign Office* das Engagement der Bundesrepublik in Indonesien im Zusammenhang der globalen Blockkonfrontation grundsätzlich positiv: “[...] the Federal Government [die deutsche Bundesregierung] is concerned, as we are, to keep the Indonesians on the right side of the fence.”²²⁹

1956 sah die britische Botschaft in Bonn den erwähnten Topos „kolonialer Unverdächtigkeit“ als eine den Deutschen angenehme Vorstellung über ihre Stellung in Asien, derer sich Sukarno bediene: “Sukarno was quick to seize on the Germans’ own favourite belief about their position in Asia, namely, that Germany is not viewed with suspicion because she has no colonial associations.”²³⁰ Indonesischen Beteuerungen, die Bundesrepublik sei in einer „favourable position“, da sie nicht den Malus einer kolonialen Vergangenheit hatte, notierten britische Diplomaten auch an anderer Stelle.²³¹ Britische Geschäftsleute bemerkten die angeblich starke bundesdeutsche Betriebsamkeit in Indonesien.²³²

Die DDR-Diplomatie war insofern ein geradezu polarer Gegensatz zum britischen *Foreign Service*, als sie kaum auf institutionelle und personelle Erfahrung bauen konnte. Vorrangige Aufgabe der Abgesandten Ost-Berlins war es, die Isolation des kleineren deutschen Staates zu durchbrechen. Bemerkenswert am Schriftverkehr des DDR-Außenministeriums ist die Abwechslung zwischen der verbindlichen marxistisch-leninistischen Geschichtsphilosophie, deren formelhafte Sprache auch in eher nebensächliche Tatsachenberichte eindrang, und der gelegentlich ebenso anzutreffenden nüchternen Betrachtung über die Grenzen der eigenen Möglichkeiten. Die Tätigkeit der Diplomaten Ost-Berlins bewegte sich zwischen „Klassenauftrag“

227 Berggötz, Nahostpolitik, S. 252, 258–266.

228 Ebenda, S. 266.

229 TNA-PRO, FO 371, 160525. Botschafter Steel, Bonn: Bericht Nr. 143 an das Foreign Office vom 11.7.1961.

230 TNA-PRO, FO 371, 124530. Botschaft des Vereinigten Königreichs Bonn: Bericht Nr. 214 an das Foreign Office vom 9.7.1956.

231 TNA-PRO, FO 371, 160525. Botschafter Steel, Bonn: Bericht Nr. 143 an das Foreign Office vom 11.7.1961.

232 TNA-PRO, FO 371, 135888. Schreiben von L. F. Nutell an J. Doyle vom 13.11.1958.

und Realpolitik. Die Notwendigkeit einer völkerrechtlichen Anerkennung der DDR wurde gewissermaßen altruistisch begründet: „Im Kampf gegen die Gefährdung des Friedens durch die aggressive Politik des westdeutschen Militarismus und Imperialismus dient jede Stärkung der Deutschen Demokratischen Republik der Festigung der internationalen Sicherheit und liegt darum auch im Interesse aller friedliebenden Staaten Europas und Asiens.“²³³ Andererseits formulierte man als einen Aspekt der DDR-Indonesienpolitik auch die „Versorgung der Wirtschaft der DDR mit wichtigen Rohstoffen und Konsumgütern sowie [den] Absatz industrieller Produkte unserer Volkswirtschaft“.²³⁴ An anderer Stelle werden diese Ziele nahezu wortgleich dem „westdeutschen Imperialismus“ zugeschrieben.²³⁵

Grundsätzlich fühlten sich die Vertreter des SED-Regimes in Indonesien ebenso willkommen wie ihre westdeutschen „Kollegen“. Trotzdem musste die DDR-Vertretung in regelmäßigen Abständen vermelden, dass die Bereitschaft des offiziellen Jakarta zur Verbesserung der Beziehungen mit Ost-Berlin nur so weit reichte, als dabei „keine Benachteiligung der Beziehungen Indonesiens zu Westdeutschland eintritt“. Die indonesische Regierung sei gewillt, „das westdeutsche Industriepotenzial bei der Industrialisierung ihres Landes zu nutzen“ – daher werde die Anerkennung der DDR, trotz vorhandener Sympathien, nachrangig behandelt.²³⁶ Kritisiert wurde mangelndes und falsches Bewusstsein der Indonesier: „Die aggressive Rolle und die tatsächliche politische Situation in Westdeutschland sind in Indonesien weitgehendst [sic!] unbekannt. Von indonesischer Seite wird Westdeutschland als eine antikoloniale Macht betrachtet.“²³⁷ Die Bonner Regierung und die „hinter ihr stehenden westdeutschen Konzerne“ versuchten zunehmend, „die demokratische Entwicklung“ Indonesiens aufzuhalten.²³⁸ Auch begannen die „Industrie- und Bankenmonopole“ der Bundesrepublik, aus dem niederländisch-indonesischen Konflikt um Westiran Vorteile zu ziehen; Ziel sei es, die bisher von niederländischen Unternehmen eingenommenen Stellungen zu

233 PA AA, MfAA, A 9363, Mikrofiche Bl. 008–010, hier Bl. 008. Aide Memoire (ohne Verfasser und Datum).

234 PA AA, MfAA, A 9363, Mikrofiche Bl. 021. Ministerium für Auswärtige Angelegenheiten: Aufzeichnung „Die Beziehungen der DDR zur Republik Indonesien“ vom 27.12.1957 (ohne Verfasser).

235 PA AA, MfAA, A 9363, Mikrofiche Bl. 295–298, hier Bl. 295. Ministerium für Auswärtige Angelegenheiten: Aufzeichnung „Die Beziehungen Westdeutschlands zu Indonesien“ (ohne Verfasser und Datum).

236 PA AA, MfAA, A 9363, Mikrofiche Bl. 092–114, hier Bl. 102, 114. Hauptabteilung III: „Informationen über Indonesiens Beziehungen zu beiden deutschen Staaten und Haltung zur Deutschlandfrage“ (ohne Verfasser und Datum).

237 PA AA, MfAA, A 9363, Mikrofiche Bl. 295–298, hier Bl. 295, 298. Ministerium für Auswärtige Angelegenheiten: Aufzeichnung „Die Beziehungen Westdeutschlands zu Indonesien“ (ohne Verfasser und Datum).

238 PA AA, MfAA, A 9363, Mikrofiche Bl. 092–114, hier Bl. 097. Hauptabteilung III: „Informationen über Indonesiens Beziehungen zu beiden deutschen Staaten und Haltung zur Deutschlandfrage“ (ohne Verfasser und Datum).

übernehmen. Der DDR-Diplomatie wachse die Aufgabe zu, diese fatale westdeutsche Rolle in Indonesien zu demaskieren.²³⁹ Knapp vier Jahre nach der Eröffnung eines DDR-Handelsbüros in Jakarta fasste ein Bericht des DDR-Außenministeriums zusammen, was erreicht wurde und was noch zu erreichen sei:

„Insgesamt kann man feststellen, dass die Kontakte zwischen unseren beiden Staaten im Jahre 1957 gefestigt und vertieft wurden. Diese Darstellung darf jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, dass bei der Bevölkerung Indonesiens und insbesondere bei Regierungskreisen noch Illusionen hinsichtlich des Charakters des westdeutschen Staates und auch der Politik der SPD bestehen. Auf Grund dessen ist die Herbeiführung einer Veränderung der Haltung der indonesischen Regierung zur DDR vor allem von folgenden Faktoren abhängig: 1. Vom Sieg der fortschrittlichen Bewegung in Indonesien über die reaktionären Kräfte 2. Von der Entlarvung des imperialistischen Charakters der Politik der Bundesrepublik und der Rolle, die die SPD-Führung in diesem Zusammenhang spielt 3. Von der Fähigkeit der DDR, Indonesien auf wirtschaftlichem und kulturellem, besonders auf wissenschaftlichem Gebiet, Hilfe zu leisten.“²⁴⁰

Bei aller gegenseitigen Feindschaft stimmten die deutschen Diplomaten aus Bonn und Ost-Berlin dahingehend überein, die führenden Kreise Indonesiens seien leichtgläubig und machten sich Illusionen: Insbesondere seien sie sich nicht im Klaren über den sinisternen Charakter des jeweils anderen Teils von Deutschland. Aus Bonner Sicht verkannten die Indonesier das Böse im Kommunismus, aus Ost-Berliner Sicht die „Gefährlichkeit des westdeutschen Imperialismus und Neokolonialismus“.²⁴¹

3 Nach 1955: Politisierung der Indonesienpolitik?

1955 als zweifache Zäsur: Deutsche Rückkehr auf die internationale Bühne – Indonesien als Akteur der Weltpolitik?

1955 erlebten sowohl die Bundesrepublik Deutschland als auch die Republik Indonesien außenpolitische Zäsuren. Das Inkrafttreten des Deutschlandvertrages, der NATO-Beitritt der Bundesrepublik, Adenauers Moskau-Reise mit der Aufnahme diplomatischer Beziehungen zur UdSSR und die daran anschließende Festlegung auf die Hallstein-Doktrin wurden in Kapitel II.1 dargestellt. Infolge der vom Kreml nunmehr propagierten deutschlandpolitischen „Zwei-Staaten-Theorie“ und Chruschtschows neu erwachtem Interesse an den dekolonisierten Ländern begann auch Ost-Berlin ab

²³⁹ PA AA, MfAA, A 9363, Mikrofiche Bl. 295–298, hier Bl. 295. Ministerium für Auswärtige Angelegenheiten: Aufzeichnung „Die Beziehungen Westdeutschlands zu Indonesien“ (ohne Verfasser und Datum).

²⁴⁰ PA AA, MfAA, A 9363, Mikrofiche Bl. 020. Hauptabteilung II/2: Bericht „Entwicklung der Beziehungen der DDR zu Indonesien“ vom 27.12.1957 (z. T. wortgleich: HA II/2, Bericht vom 23.1.1957 über den Stand der Beziehungen im IV. Quartal 1957, ebenfalls in A 9363).

²⁴¹ PA AA, MfAA, A 16129. Generalkonsul Gählich, Jakarta: Aktenvermerk vom 6.9.1962.

1955, die „Dritte Welt“ als neue Front der globalen Systemkonkurrenz zu entdecken. Es wurden erstmals DDR-Regierungsmitglieder auf Reisen in Länder außerhalb der kommunistischen Staatenwelt geschickt: DDR-Handelsminister Heinrich Rau besuchte im Herbst 1955 Indien und Ägypten.²⁴²

Doch die Hallstein-Doktrin sicherte bis auf Weiteres die weitgehende internationale Isolierung der DDR. Bonns Abbruch der diplomatischen Beziehungen zu Jugoslawien infolge der Belgrader Anerkennung der DDR im Oktober 1957 wurde auch in Indonesien aufmerksam beobachtet. Sowohl die jugoslawische als auch die bundesdeutsche Botschaft sandten Noten an das Außenministerium in Jakarta, in dem sie ihre Positionen darlegten. Dies führte zu zwei Sitzungen des indonesischen Kabinetts, bei denen deutschlandpolitische Fragen diskutiert wurden. Die Botschaft brachte in Erfahrung, dass sich Teilnehmer „recht aggressiv über die deutsche Reaktion auf die jugoslawische Anerkennung der DDR geäußert“ hätten und der Meinung seien, „der Abbruch der Beziehungen sei ein typischer an kolonialistische Zeiten erinnernder Versuch, dritten Staaten Vorschriften über ihre internen Angelegenheiten zu machen“.²⁴³ Es sei der Vorschlag im Raum gestanden, die afro-asiatischen Staaten sollten darauf „scharf reagieren“; andere Teilnehmer hätten Verständnis für die bundesdeutsche Position bekundet und geäußert, die Bundesrepublik und Indonesien säßen „im gleichen Boot“. Das indonesische Kabinett beschloss, bei der Nicht-Anerkennung der DDR zu bleiben.²⁴⁴

Seit der Bandung-Konferenz 1955 war Sukarno zum ständigen Kommentator des internationalen Geschehens geworden, vom dem die deutsche Frage ein wichtiger Teil war. Hallstein-Doktrin und Bandung-Konferenz hatten zwar prima facie wenig miteinander zu tun: Im einen Falle erdachten Juristen einer deutschen Behörde ein völkerrechtliches und zugleich interessenpolitisches Instrument, damit der demokratische Teil den undemokratischen Teil Deutschlands isolieren könne. Im anderen Falle trafen sich die afrikanischen und asiatischen Staaten, um darüber zu beraten, wie eine neuerliche Abhängigkeit von den stärkeren Staaten zu vermeiden sei. Jedoch waren es die bündnisfreien und dekolonisierten Staaten, in denen es bei der internationalen Etablierung oder Nicht-Etablierung der DDR, je nach Perspektive, am meisten zu gewinnen oder zu verlieren gab. Mitte der fünfziger Jahre standen hierbei die asiatischen und arabischen Staaten im Vordergrund, da Afrika südlich der Sahara noch kaum dekolonisiert war und die lateinamerikanischen Staaten unter dem bestimmenden Einfluss der USA standen.

Adenauer hat dem indischen Premierminister Nehru gegenüber geäußert, „dass meine Kenntnisse über die asiatischen Probleme nicht allzu tief seien“.²⁴⁵ Doch so-

²⁴² Spanger, Staaten, S. 161–164.

²⁴³ PA AA, B 12, 95. Botschafter Allardt, Jakarta: Schriftbericht Nr. 1077/57 „Indonesische Reaktion auf den Abbruch der Beziehungen mit Jugoslawien“ vom 28.10.1957.

²⁴⁴ Ebenda.

²⁴⁵ Adenauer, Erinnerungen, Bd. 3, S. 182.

wohl die Bandung-Konferenz als auch seine Moskau-Reise vom September 1955 hatten die Asienwahrnehmung des Bundeskanzlers beeinflusst.²⁴⁶ Während des Moskau-Besuchs sprach Adenauer mit Chruschtschow über die allgemeine Weltlage. Die hier von Chruschtschow angeblich geäußerten Sorgen vor China machten einen langanhaltenden Eindruck auf Adenauer.²⁴⁷ Ob der sowjetische Parteichef wirklich etwas Derartiges gesagt hatte oder ob der Bundeskanzler nicht Äußerungen Chruschtschows im Lichte seines eigenen China-Bildes (über-)interpretiert hatte, muss hier offenbleiben.²⁴⁸ Auf jeden Fall ließ Adenauer der Gedanke nicht los, dass ein sino-sowjetischer Konflikt wahrscheinlich sei und dass eines Tages der chinesische Druck auf die Sowjetunion hinreichend stark werden könnte, um die Kreml-Herren zu Konzessionen in Europa zu zwingen.²⁴⁹ Eine wichtige Rolle bei Adenauers Einschätzung des sino-sowjetischen Verhältnisses spielte das von ihm schon vor der Moskau-Reise gelesene Buch *Grenzen der Sowjetmacht* (1954) des österreichischen Internisten Wilhelm Starlinger, der von 1945 bis 1953 in sowjetischer Gefangenschaft gewesen war.²⁵⁰ In der westdeutschen Öffentlichkeit wuchs mit der Genfer Indochina-Konferenz von 1954 und der Bandung-Konferenz 1955 das Bewusstsein für die steigende Bedeutung Asiens. Sie fand ihren Niederschlag in der Erscheinung entsprechender Schriften auf dem Büchermarkt, so das Buch *Die Stunde Asiens* (1955) von Wolf Schenke, eines publizistisch sehr aktiven „Neutralisten“ mit nationalsozialistischer Vergangenheit und guten Kontakten in verschiedene politische Lager.²⁵¹ Wenngleich Schenke mit seinen Vorstellungen einer europäisch-asiatischen „großen Friedensfront“²⁵² eine Außenseiterposition vertrat, erwarteten Adenauer und andere außenpolitische Akteure der Bundesrepublik zumindest eine Auswirkung von Vorgängen in Asien auf Europa. Dies galt umso mehr, als Chruschtschow und die DDR um 1955 die dekolonisierte Welt als neues Betätigungsfeld entdeckten.²⁵³ Im März 1955 hatte Adenauer einem gewissen David

²⁴⁶ Ebenda, Bd. 2, S. 451.

²⁴⁷ Ebenda, Bd. 2, S. 528 f. Vgl. auch: ebenda, Bd. 3, S. 188: „Ich wies [den indischen Ministerpräsidenten Nehru] darauf hin, dass Chruschtschow mir gegenüber sehr klar seine Sorge wegen China geäußert hätte.“

²⁴⁸ Dazu: Kilian, Moskau, S. 141–144.

²⁴⁹ Schwarz, Adenauer 1952–1967, S. 221 f., 731. Zu Adenauers China-Wahrnehmung ausführlich: Troche, Ostasienpolitik, S. 59–79. Adenauer erwähnte in Besprechungen diesen Aspekt seines „Dat-scha-Gesprächs“ mit Chruschtschow so häufig, dass der Dolmetscher Hermann Kusterer in seinen Protokollen nur noch das Kürzel „Mosk 55“ dafür verwendete, ohne das von Adenauer jeweils Gesagte mitzuschreiben, vgl. Troche, Ostasienpolitik, S. 62.

²⁵⁰ Starlinger erwartete, der von China ausgehende Bevölkerungsdruck auf den sowjetischen Fernen Osten werde „früher oder später ohne Rücksicht auf eine scheinbar gleiche Ideologie China und Russland gegeneinander stellen“, wodurch „sich eine totale Veränderung der großpolitischen Weltlage ergeben“ werde. Die UdSSR müsse in Europa „Rückendeckung“ sichern angesichts der „drohenden Überrollung“ aus Ostasien, vgl. Starlinger, Sowjetmacht, S. 119 f.

²⁵¹ Schenke, Stunde Asiens; siehe auch: Gallus, Neutralisten, S. 195–203, 287–295.

²⁵² Zitiert nach: Gallus, Neutralisten, S. 198.

²⁵³ Gray, Hallstein Doctrine, S. 399; Scholtyseck, DDR, S. 17.

Lancashire, der in Neu-Delhi ansässig war und den Kanzler brieflich nach seiner Einschätzung der weltpolitischen Rolle Indiens gefragt hatte, geschrieben:

„Ich glaube, dass schon in wenigen Jahren Indien im weltpolitischen Geschehen eine große Rolle spielen wird. Das Gleiche gilt meines Erachtens auch für Indonesien, das, wie ich gehört habe, sehr stark kommunistisch infiltriert ist. Sicher ist die Zusammenkunft der selbstständigen Länder Asiens und Afrikas ein Ereignis von sehr großer geschichtlicher Bedeutung. Ich kann mich aber nicht des Bedenkens entschlagen, dass der Versuch eines zu schnellen Fortschrittes zu Rückschlägen führen muss.“²⁵⁴

So war es kein Zufall, dass mit Sukarno und Nehru zwei der wichtigsten Politiker der afro-asiatischen und bündnisfreien Welt 1956 nach Bonn kamen.²⁵⁵ Die Initiative, Sukarno auf der Reise auch die Bundesrepublik besuchen zu lassen, war gleichwohl zuerst von indonesischer Seite ausgegangen. Der indonesische Staatschef absolvierte 1956 ein intensives Reiseprogramm mit einer großen West- und einer großen Ostreise. Die Bundesrepublik war die letzte Station seiner Westreise, die ihn zuvor in die Vereinigten Staaten, nach Kanada, Italien, in die Schweiz und zu Papst Pius XII. geführt hatte.²⁵⁶

Indonesische Offizielle hatten gegenüber Botschafter Allardt durchblicken lassen, dass Sukarno nicht nur für Indonesien werben wollte, sondern auch per Augenschein das westlich-marktwirtschaftliche mit dem östlich-kommunistischen System vergleichen wollte. Allardt riet dringend, Sukarnos Wunsch nach einer Einladung zu entsprechen.²⁵⁷ Von einem Sukarno-Besuch sei der „größte Nutzen“ zu erwarten, gerade weil Sukarno im Anschluss kommunistische Länder besuchen werde. Am 25. April 1956 wurde die Einladung für den Juni des gleichen Jahres überreicht.²⁵⁸ Allardt betonte, die Weltreise Sukarnos – nach dessen eigenen Worten eine „Entdeckungsfahrt“ – stehe in wesensmäßigen Zusammenhang mit dem seit der Bandung-Konferenz gestiegenen weltpolitischen Prestige Indonesiens und mit dem gestiegenen Selbstbewusstsein des Landes nach den demokratischen Wahlen vom Herbst 1955 sowie der Aufkündigung aller Verträge mit der alten Kolonialmacht Niederlande.²⁵⁹ Auf bundesdeutscher Seite bestand ein starkes Interesse, Sukarno in deutschland- und berlinpolitischer

254 StBKAH, Nachlass Konrad Adenauer I-10.28b, Bl. 345–346. Schreiben von Konrad Adenauer an David Lancashire, Neu-Delhi, vom 31.3.1955. Um wen es sich bei David Lancashire handelte, konnte leider nicht herausgefunden werden.

255 Zum Staatsbesuch Nehrus vom 13.–16.7.1956 siehe: Das Gupta, Südasienpolitik, S. 133–135. Im Gegensatz zum Besuch Sukarnos hat Adenauer den Nehru-Besuch ausführlich in seinen Erinnerungen thematisiert, vgl. Adenauer, Erinnerungen, Bd. 2, S. 177–196.

256 PA AA, B 12, 1391. Botschaft beim Heiligen Stuhl: Schriftbericht Nr. 2167/56 vom 19.6.1956.

257 PA AA, B 12, 1367. Botschafter Allardt, Jakarta: Schriftbericht Nr. 371/56 „Besuch des indonesischen Staatspräsidenten in Deutschland“ vom 13.4.1956.

258 PA AA, B 12, 1367. Botschafter Allardt, Jakarta: Drahtbericht Nr. 15 vom 9.4.1956; Schriftbericht Nr. 371/56 vom 13.4.1956; Schriftbericht Nr. 424/56 vom 26.4.1956.

259 PA AA, B 12, 1367. Botschafter Allardt, Jakarta: Schriftbericht Nr. 478/56 vom 14.5.1956.

Hinsicht zu sensibilisieren: Die Bundesregierung, Berlins Regierender Bürgermeister Otto Suhr und auch der indonesische Konsul in West-Berlin drängten auf einen offiziellen Besuch in der „Frontstadt“.²⁶⁰ Sukarno selbst legte besonderen Wert darauf, eine Rede vor Studenten zu halten; Grewes Erinnerungen zufolge war er auch sehr an der Ehrendoktorwürde einer deutschen Universität interessiert.²⁶¹

Die Wirtschaftsexperten der indonesischen Reisedelegation waren vor allem an Besuchen in westdeutschen Industrieanlagen und Bildungseinrichtungen interessiert. Sie machten sich Hoffnungen auf mehr Direkthandel mit der Bundesrepublik und auf die Gewährung von Krediten.²⁶² Das Auswärtige Amt blieb zurückhaltend. Die AA-Länderabteilung ging davon aus, an einer intensiven Erörterung von Wirtschafts- und Währungsfragen bestehe „auf deutscher Seite kein Interesse“; die angesetzte Unterredung von Adenauer und Brentano mit Sukarno sollte daher ohne Wirtschaftsminister Erhard stattfinden.²⁶³

Der Besuch Sukarnos fand vom 18. bis zum 26. Juni 1956 statt. Außer Bonn und Berlin besuchte er Düsseldorf, Duisburg, Essen, Frankfurt, Hamburg, Heidelberg, München, Stuttgart, Wiesbaden und Wolfsburg. Am ersten Tag seines Besuches traf Sukarno mit Heuss und Adenauer zusammen. Der Kanzler sicherte Sukarno zu, die Bundesregierung werde den indonesischen Aufbaubemühungen „mit Rat und Tat helfend zur Seite“ stehen.²⁶⁴ Die von Sukarno auf Deutsch gehaltene Rede an der Universität Heidelberg am 22. Juni 1956 bildete einen Höhepunkt des Staatsbesuchs. Sukarno sprach unter dem Titel „Nichts ist stärker als eine wirklich geeinte Nation!“ . In seiner Rede hob er „Parallelen“ zwischen der Geschichte der deutschen und indonesischen Nation hervor und äußerte seine Hoffnung: „Möge auch Ihnen, meine deutschen Freunde, in ihrem Ringen um die nationale Einheit Erfüllung zur Seite stehen“.²⁶⁵ Schon vor der Ankunft in der Bundesrepublik hatte Sukarno davon gesprochen, „dass er den Kampf des deutschen Volkes um die Wiedervereinigung in tiefer Seele verstehe und billige“.²⁶⁶ Über das politische Gespräch zwischen Sukarno und Adenauer am 25. Juni 1956 ließen sich weder im Bundesarchiv noch im Politischen Archiv des Auswärtigen Amts Aufzeichnungen finden. Der von Hallstein für

260 PA AA, B 12, 1367. Dienststelle Berlin des AA: Schriftbericht Nr. 840 vom 30.4.1956.

261 Grewes, Rückblenden, S. 301. Beides wurde ihm gewährt: einen Doktor *honoris causa* erhielt Sukarno von der Technischen Universität Berlin, als Ort für Sukarnos Rede wurde die Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg ausgewählt.

262 PA AA, B 12, 1367. Botschafter Allardt, Jakarta: Schriftbericht Nr. 533/56 vom 30.5.1956.

263 PA AA, B 12, 1367. Abteilung III: Aufzeichnung „Besprechungen mit dem indonesischen Staatspräsidenten Sukarno am 25. Juni von 10:15-12:00 h im Haus des Bundeskanzlers“ vom 20.6.1956.

264 BArch, B 136, 3590. Ansprache des Bundeskanzlers anlässlich des Frühstücks am 18.6.1956.

265 „Nichts ist stärker als eine wirklich geeinte Nation!“ Wünsche des indonesischen Staatspräsidenten für die Wiedervereinigung des deutschen Volkes. Abgedruckt in: PA AA, B 12, 1367. Bulletin des Presse- und Informationsamts der Bundesregierung (26.6.1956), Nr. 115/S. 1129. Siehe auch: Harsono, Sukarno Era, S. 260.

266 PA AA, B 12, 1367. Generalkonsul Granow, Singapur: Schriftbericht Nr. 261/56 vom 16.5.1956.

den Bundeskanzler gefertigte Sprechzettel hielt als Gesprächsthemen fest: „Allgemeiner ‚tour d’horizon‘ unter besonderer Berücksichtigung des Ost-West-Verhältnisses“, „Frage der Wiedervereinigung und der Nichtanerkennung der sog. ‚DDR‘“, „Kulturfragen“ sowie die noch ausstehende indonesische Erklärung über das Nicht-Bestehen des Kriegszustands (siehe oben).²⁶⁷ In einer Besprechung mit dem indonesischen Außenminister Abdulgani lobte Brentano die Worte Sukarnos zur deutschen Frage:

„Zu Beginn der Besprechung dankte der Herr Bundesminister für das besondere Interesse, das der indonesische Staatspräsident in seiner Heidelberger Rede für die deutschen Probleme und insbesondere das der Wiedervereinigung bekundet habe. Die Worte über die Verurteilung des Kolonialismus ‚in jeder Form‘, der Hinweis darauf, dass künstlich geteilte Nationen eine der Hauptquellen derzeitiger Spannung seien, und schließlich die Bereitschaft der indonesischen Regierung, alles in ihrer Macht Stehende zu tun, um aus ihrer unabhängigen und weder dem östlichen noch dem westlichen Machtblock zugehörigen Position an der Beseitigung dieser Spannung mitzuwirken, seien von ungeheurer Bedeutung für die Bundesrepublik.“²⁶⁸

Brentano und Hallstein dankten den Indonesiern auch für deren Bereitschaft, das deutsche Wiedervereinigungsproblem in Moskau anzusprechen. Hallstein unterstrich, man dürfe Pankow kein Veto in der Frage der Wiedervereinigung geben, da sich die SED-Regierung über ihre Chancenlosigkeit bei gesamtdeutschen freien Wahlen im Klaren sei. Der anwesende indonesische Botschafter Zain bemerkte, „dass, wenn Asien sich für deutsche Probleme interessieren sollte, auch Deutschland sich mehr nach Asien orientieren müsste“, worauf Hallstein auf die erst kürzlich gewonnene außenpolitische Handlungsfähigkeit verwies. Recht bemerkenswert waren die Worte von Brentano, die Bundesrepublik gehöre „einstweilen [...] noch nicht zu den Nationen, die wie Indonesien ‚non-committed‘ seien, und dies werde sich erst dann ändern, wenn die Wiedervereinigung vollzogen sei“.²⁶⁹

Sukarnos neuntägiger Besuch in der Bundesrepublik Deutschland verlief zur vollen Zufriedenheit der Bundesregierung. Das Auswärtige Amt sprach in einem internen Abschlussbericht von einem „unerwartet großen Erfolg“ dieses „überaus wichtigen Ereignisses“; die „besondere Lage Indonesiens“ und das „hohe Ansehen“ der Bundesrepublik in diesem Land lasse einen weiteren Ausbau der Beziehungen vor allem zur indonesischen Presse ratsam erscheinen.²⁷⁰ Die Botschaft in Jakarta berichtete darüber, dass Sukarnos deutschlandpolitische Position nach seiner Rückkehr von Außenminister Abdulgani im Parlament dargelegt wurde. Nach den Worten von Parlamentspräsident Sartono habe Sukarno in seiner Eigenschaft „als erfolgreicher Kämpfer für

²⁶⁷ BAArch, B 136, 3590, Staatssekretär Hallstein: Vermerk Tgb.-Nr. 741/56 für Bundeskanzler Adenauer vom 23.6.1956 (auch in: PA AA, B 1, 114).

²⁶⁸ PA AA, B 1, 155. Botschafter Allardt, z. Zt. Bonn: Vermerk für Minister v. Brentano vom 24.6.1956.

²⁶⁹ Ebenda.

²⁷⁰ PA AA, B 12, 1367. Abteilung 4: Aufzeichnung „Besuch Staatspräsident von Indonesien“ vom 4.7.1956.

die Unabhängigkeit seines Landes und als echte politische Persönlichkeit“ nicht an der deutschen Frage „vorübergehen können, weil er den Zustand der Trennung als unnatürlich und gegen die Grundsätze der Humanität gerichtet empfinde“.²⁷¹ Gut einen Monat nach Sukarnos Staatsbesuch sagte Adenauer dem australischen Premierminister Menzies im vertraulichen Gespräch, der indonesische Präsident „habe in Bonn keinen schlechten Eindruck gemacht“. Im Gegensatz zu Indiens Nehru sei Sukarno in puncto Sowjetunion „nicht so zurückhaltend mit seiner Kritik gewesen“.²⁷² Kurzzeitig sah es aus, als wolle Ministerpräsident Sastroamidjojo ebenfalls noch 1956 die Bundesrepublik bereisen. Das Auswärtige Amt reagierte zurückhaltend und verwies intern auf die zu erwartenden Kreditwünsche Indonesiens, denen Bonn nicht entgegenkommen könne und wolle. Botschafter Allardt warnte dagegen vor Verstimmungen und bat um die Ermächtigung, Sastroamidjojo einladen zu dürfen. Der Besuch kam schließlich nicht zustande – wohl vor allem aufgrund der unruhigen inneren Lage Indonesiens.²⁷³

An die Westreise Sukarnos schloss sich die „Ostreise“ an, auf der Indonesiens Präsident die Sowjetunion und die Volksrepublik China für je zwei Wochen besuchte.²⁷⁴ Nach seiner Rückkehr aus den beiden kommunistischen Großreichen zeigte sich Sukarno – im Vier-Augen-Gespräch mit Botschafter Allardt – von China wesentlich stärker beeindruckt als von der UdSSR: In der Sowjetunion, so Sukarno, bestehe „zwischen Regime und Bevölkerung eine Riesenkluft“.²⁷⁵ Im Kontrast dazu, so Botschafter Allardt, habe bei Sukarno und seiner Reisegruppe „der Besuch in Rotchina offenbar stärkste Eindrücke hinterlassen“.²⁷⁶ Der Aufenthalt in der Volksrepublik war für Sukarno offenkundig nicht nur der Höhepunkt seiner Reisen, sondern auch eine Inspiration, dem Beispiel Mao Tse-tungs zu folgen und die Massen im Dienste der eigenen Ideologie zu mobilisieren.²⁷⁷

271 PA AA, B 12, 1367. Botschaft Jakarta (Hans Kersting i. V.): Schriftbericht Nr. 715/56 „Vermittlerrolle des Staatspräsidenten Sukarno in der Frage der Wiedervereinigung Deutschlands“ vom 12.7.1956.

272 PA AA, B 130, 8503. VLR I Longerich: Aufzeichnung vom 17.7.1956 über die Besprechung von Bundeskanzler Adenauer mit Premierminister Menzies am 16.7.1956.

273 Dokumente in: PA AA, B 12, 1367A. Botschafter Allardt, Jakarta: Schriftbericht Nr. 907/56 „Besuch des Ministerpräsidenten in der Bundesrepublik“ vom 13.9.1956; Botschafter Allardt, Jakarta: Drahtbericht Nr. 51 vom 17.9.1956; Botschafter Allardt, Jakarta: Drahtbericht Nr. 56 vom 16.10.1956; Ministerialdirigent Harkort: Vermerk „Besuch des indonesischen Ministerpräsidenten im Dezember 1956“ vom 6.10.1956; Ministerialdirektor v. Welck: Aufzeichnung „Einschränkung der Besuche führender Persönlichkeiten in der Bundesrepublik“ vom 8.10.1956.

274 PA AA, B 12, 1391. Botschaft Moskau: Schriftbericht „Besuch des indonesischen Staatspräsidenten Sukarno in der Sowjetunion“ vom 15.9.1956.

275 PA AA, B 12, 1382. Botschafter Allardt, Jakarta: Schriftbericht Nr. 34/57 „Gespräch mit Staatspräsident Sukarno“ vom 10.1.1957. Der Bericht wurde Staatssekretär Hallstein und Minister v. Brentano vorgelegt.

276 PA AA, B 12, 1391. Botschafter Allardt, Jakarta: Schriftbericht Nr. 1069/56 vom 25.10.1956.

277 PA AA, B 12, 1391. Generalkonsul Dittmann, Hongkong: Schriftbericht Nr. 969/56 vom 26.10.1956. Dieser Bericht wurde von Minister v. Brentano gelesen.

Indonesien als Objekt der Weltpolitik?

Indonesienpolitik der Supermächte und Kalter Krieg im maritimen Südostasien

Der US-Regierung galt Indonesien Mitte der fünfziger Jahre als strategisch wichtiger und zugleich fragiler Staat. Die wesentlichen Überlegungen der amerikanischen Indonesienpolitik bezogen sich auf die Rolle Indonesiens in der afro-asiatischen Staatenwelt und seine Rolle bei der amerikanischen Eindämmungspolitik gegenüber dem sino-sowjetischen Block – der sich damals nach außen hin noch einheitlich präsentierte. Die wichtige Frage, ob und in welchem Maße Washington Indonesien Militärhilfe und Kredite zukommen lassen sollte, hing vor allem von der außenpolitischen Zuverlässigkeit und der innenpolitischen Stabilität des Inselstaats ab. Als Ärgernis für Washington stellte sich der Westirian-Konflikt zwischen den Niederlanden und Indonesien dar. Die Westneuguinea-Frage stellte die Amerikaner vor die Schwierigkeit, sowohl auf die antikoloniale Haltung Indonesiens (und anderer asiatischer Staaten) als auch auf die Interessen der westlichen Verbündeten Niederlande und Australien Rücksicht zu nehmen.²⁷⁸ Zum Verdruss insbesondere Den Haags zogen sich die Amerikaner auf eine neutrale Position zurück: Außenminister John Foster Dulles erklärte seinem indonesischen Amtskollegen, aus Sicht Washingtons seien im Westneuguinea-Konflikt weder der „legal case“ noch der „moral case“ eindeutig zu beantworten.²⁷⁹

Washington beobachtete die indonesische Innenpolitik mit wachsender Beunruhigung: Amerikanische Diplomaten- und Geheimdienstkreise hielten es für möglich, Java könne aufgrund der dort starken PKI, der allgemeinen Instabilität und wirtschaftlichen Not sowie der zwielichtigen Positionierung Sukarnos bald kommunistisch dominiert werden. Vor den Wahlen 1955 setzte Washington daher Hoffnungen auf einen Erfolg der islamischen Masyumi-Partei.²⁸⁰ Die von Allen Dulles, dem jüngeren Bruder des Außenministers, geführte *Central Intelligence Agency* (CIA) war nach der Bandung-Konferenz 1955 zu Geheimoperationen in Indonesien ermächtigt worden. Im Wahlkampf unterstützte die CIA die Masyumi mit rund einer Million Dollar.²⁸¹ Zur Be-

278 FRUS, 1955–1957, Vol. XII, Docs. 98, 106, 104. Botschafter Cumming, Jakarta: Brief an das State Department vom 20.5.1955, Telegramm an das State Department vom 16.8.1955; Botschafter Matthew, Den Haag: Telegramm an das State Department vom 12.8.1955. Australiens Außenminister Casey erklärte im März 1957 gegenüber Heinrich von Brentano, „Australien sei an der Frage Westneuguinea stärkstens interessiert, da das Verbleiben der Holländer dort für die Verteidigung Australiens von entscheidender Bedeutung sei. Deshalb unterstütze Australien die Holländer in dieser Frage nachdrücklich.“ PA AA, B 1, 156. Aufzeichnung über Gespräch zwischen Bundesminister v. Brentano und Außenminister Casey am 18.3.1957.

279 FRUS, 1955–1957, Vol. XII, Doc. 158, S. 271. Gesprächsmemorandum „U.S.-Indonesian Relations“, Department of State, vom 17.5.1956.

280 Siehe: FRUS, 1955–1957, Vol. XII, Doc. 88, 95. NIE 65–55 „Probable Developments in Indonesia during 1955“ vom 1.3.1955, NSC 5518 „U.S. Policy on Indonesia“ vom 3.5.1955.

281 Weiner, CIA, S. 201.

deutung Indonesiens bei der globalen Eindämmung der Sowjetunion erklärte John Foster Dulles Anfang 1956 in einer internen Besprechung, Indonesien sei „one of the most important areas to our interest and that it was so important we might have to consider very drastic steps if the situation slipped“.²⁸² Von den strategischen Überlegungen nicht völlig zu trennen waren die wirtschaftlichen Interessen der USA am rohstoffreichen Indonesien, die einhergingen mit großer Skepsis gegenüber der indonesischen Wirtschaftspolitik. Für Unruhe bei den Amerikanern und bei anderen westlichen Regierungen sorgte die unilaterale Entscheidung Indonesiens vom Sommer 1956, sämtliche ausstehende Schuldenzahlungen an die Niederlande einzustellen. Auch im Kontext der Enteignung des Suez-Kanals durch den ägyptischen Staatschef Nasser im selben Jahr befürchtete man in westlichen Hauptstädten, die eigenen Investitionen in Ländern der „Dritten Welt“ seien nun nicht mehr sicher.²⁸³

Das Misstrauen gegen westlich geführte Militärbündnisse im asiatisch-pazifischen Raum und gegen den amerikanischen „Missionarismus“ beförderte ab Mitte der fünfziger Jahre bei Teilen der öffentlichen Meinung Indonesiens den Antiamerikanismus. Botschafter Allardt berichtete, dass vor allem Dulles auf besondere Abneigung stöße. Die amerikanischen Hilfeleistungen an Indonesien änderten daran wenig.²⁸⁴ Zwar sah es 1956 – Dulles besuchte Indonesien, Sukarno die USA – kurzfristig nach einer Verbesserung der amerikanisch-indonesischen Beziehungen aus. Der Staatsbesuch in den USA, Sukarnos erster in einem westlichen Land, war auf immerhin 17 Tage angesetzt.²⁸⁵ Pro-westliche Kreise Indonesiens hofften, Sukarno würde mit einem positiveren Amerikabild zurückkehren.²⁸⁶ Tatsächlich verstärkte die Sukarno-Reise aber eher das gegenseitige Misstrauen.²⁸⁷ Mit Eisenhower und Dulles fand Sukarno – eigenen Worten zufolge – keine gemeinsame Sprache, überdies fühlte sich der prestigebewusste Sukarno in den USA nicht mit der gebührenden Achtung behandelt.²⁸⁸ Die Ablehnung eines indonesischen Kreditwunsches durch die US-Regierung dürfte ihn zusätzlich gekränkt haben.

Als sich der Konflikt separatistischer Gruppen auf Sumatra mit Sukarnos Regierung verschärfte, entwickelte man im *State Department* Szenarien für den Fall eines Auseinanderbrechens der indonesischen Republik. Im Mai 1957 diskutierte ein Memorandum der Fernostabteilung, welche Vor- und welche Nachteile eine Dis-

²⁸² FRUS, 1955–1957, Vol. XII, Doc. 132, S. 224 f. Memorandum des Director of the Office of Southeast Asian Affairs an Assistant Secretary of State for Far Eastern Affairs vom 3.1.1956.

²⁸³ Vgl. FRUS, 1955–1957, Vol. XII, Docs. 171, 172, 173, 176, 180. Außenminister Dulles: Telegramm an US-Botschaft Jakarta vom 14.8.1956; Botschafter Cumming, Jakarta: Telegramm an das State Department vom 16.8.1956 und vom 18.8.1956; Botschafter Barbour, London: Telegramm an das State Department vom 25.8.1956; Botschafter Matthews, Den Haag: Telegramm an das State Department vom 2.10.1956.

²⁸⁴ PA AA, B 12, 1381. Botschafter Allardt, Jakarta: Schriftbericht Nr. 78/56 vom 26.1.1956.

²⁸⁵ PA AA, B 12, 1367. Gesandter v. Kessel, Washington: Drahtbericht Nr. 448 vom 19.4.1956.

²⁸⁶ PA AA, B 12, 1367. Botschafter Allardt, Jakarta: Schriftbericht Nr. 478/56 vom 14.5.1956.

²⁸⁷ Roadnight, Eisenhower Years, S. 135–139.

²⁸⁸ Sukarno, Autobiography, S. 276–278, 295 f.

membration Indonesiens für die amerikanischen Interessen habe. Summa summarum ging das Papier zwar davon aus, „that a break-up of the Republic of Indonesia would not serve U.S. policy objectives in the area“. Doch als einen der positiven Effekte eines möglichen *break-up* sah das *State Department*, dass der Einflussbereich von Sukarno verkleinert würde. Der indonesische Präsident sei bestenfalls „a highly unreliable political influence“, insbesondere wegen seiner „obsession with colonialism, his suspicion of the former colonial powers of Western Europe, his apparent obliviousness to the internal and external communist menace“. ²⁸⁹ Schon 1953 hatten Präsident Eisenhower und Außenminister Dulles Überlegungen angestellt, wonach ein Auseinanderbrechen Indonesiens einem territorial intakten Indonesien unter kommunistischer Herrschaft vorzuziehen sei. Die sie leitende Analogie war der kommunistische Sieg in China 1949, bei dem der Fortbestand der territorialen Integrität Chinas von Washington überbewertet worden sei – mit dem Resultat, dass ein Fünftel der Menschheit zur Beute des Kommunismus wurde. ²⁹⁰ Im Verlauf des Jahres 1957 verlor Sukarno weiter an Kredit: Im August notierte Dulles, die USA sollten ihre Neutralität im niederländisch-indonesischen Konflikt überdenken; angesichts von Sukarnos „pro-Communist trend“ sei es nahezu absurd, gegenüber dem indonesischen Ansinnen, seine Macht auf ein weiteres Gebiet auszudehnen, neutral zu bleiben. ²⁹¹ Angesichts der unterschiedlichen Haltung der beiden Supermächte im Westirian-Konflikt – Neutralität der Amerikaner, volle Unterstützung der indonesischen Position durch die Sowjetunion und ihre Satelliten – sah man Sukarno immer mehr in Richtung Moskau tendieren. Im August 1957 teilte Sukarno dem amerikanischen Botschafter John Moore Allison mit, im Falle einer Kurskorrektur Washingtons in der Westirian-Frage ließen sich die indonesischen Massen in begeisterte Pro-Amerikaner verwandeln. ²⁹² Wie im Falle der bundesdeutschen Diplomatie kam es auch im weltpolitisch ungleich mächtigeren *United States Foreign Service* zu Missverständnissen und Meinungsverschiedenheiten zwischen Zentrale und Botschaft: Allison vertrat eine weniger konfrontative Linie als die Dulles-Brüder und ließ Washington wissen, jegliche Hoffnung auf eine antikommunistische Regierung in Indonesien sei „größte Selbsttäuschung“, selbst wenn Sukarno völlig von der Bühne verschwinde. ²⁹³ Da sich Botschafter Allison immer weiter von der Indonesienpolitik Dulles’ entfernte

289 FRUS, 1955–1957, Vol. XII, Doc. 230, S. 381. Memorandum des Deputy Director of the Office of Southwest Pacific Affairs (Mein) an Assistant Secretary of State for Far Eastern Affairs (Robertson) vom 17.5.1957.

290 Kahin/Kahin, *Subversion*, S. 75 f.

291 FRUS, 1955–1957, Vol. XII, Doc. 251. Memorandum des Secretary of State an Deputy Assistant Secretaries for Far Eastern Affairs (Jones) and International Organization Affairs (Walmsley) vom 21.9.1957.

292 FRUS, 1955–1957, Vol. XII, Doc. 254. Botschafter Allison, Jakarta: Telegramm an das State Department vom 26.8.1957 (11:00 Uhr).

293 FRUS, 1955–1957, Vol. XII, Doc. 255, S. 42. Botschafter Allison, Jakarta: Telegramm an das State Department vom 26.8.1957 (13:00 Uhr). Ausführlicher zu den amtlichen Unstimmigkeiten über die einzu-

und zudem mit den CIA-Vertretern in Jakarta im Streit lag, wurde er im Januar 1958 abgelöst.²⁹⁴ Die Dissonanzen im US-Apparat blieben der deutschen Botschaft ebenso wenig verborgen wie Washingtons Gedankenspiele, den indonesischen Gesamtstaat zu desintegrieren.²⁹⁵

Anfang 1958 griffen die Amerikaner durch eine verdeckte CIA-Operation in den seit Langem schwelenden inneren Konflikt Indonesiens ein.²⁹⁶ CIA-Agenten versorgten abtrünnige Gruppen des indonesischen Militärs auf Sumatra und Sulawesi mit Waffen und einem Rundfunksender.²⁹⁷ Am 10. Februar 1958 stellten Armeeeoffiziere ein Ultimatum an Sukarno: Sie forderten, Sukarno solle die verfassungswidrige Machtanmaßung seiner „gelenkten Demokratie“ beenden und sich auf die verfassungsmäßige Rolle des Präsidentenamts beschränken; Mohammed Hatta solle bis zu Neuwahlen ein neues Kabinett bilden. Die Rebellen beschuldigten Sukarno, zusammen mit den Kommunisten Indonesien politisch und ökonomisch in eine verhängnisvolle Lage zu führen.²⁹⁸ Als das Ultimatum von Jakarta abgelehnt wurde, erklärten sich die Rebellen am 15. Februar 1958 zur „revolutionären Regierung der Republik Indonesien“ (*Pemerintahan Revolusioner Republik Indonesia*, PRRI). Im Gegenzug begannen die indonesischen Streitkräfte unter Führung von General Nasution, den Aufstand niederzuschlagen. Das entschlossene Vorgehen des Militärs überraschte die amerikanischen Entscheidungsträger, die eine passivere Haltung von Armee und Zentralgewalt erwartet hatten.²⁹⁹ Die bis dato größte Geheimoperation der Amerikaner, bei der CIA-Flugzeuge sogar Kampfeinsätze zur Unterstützung der Rebellen flogen, scheiterte bald. Nach dem Abschuss eines amerikanischen Piloten über der Insel Ambon am 18. Mai 1958 ließ sich die direkte Involvierung der USA in den PRRI-Aufstand nicht mehr leugnen. Washington stellte umgehend die Unterstützung der Rebellen ein.³⁰⁰

Bis Mitte 1958 wurden die PRRI-Kräfte so weit zurückgedrängt, dass die Anti-Sukarno-Front die Zentralregierung nicht mehr ernstlich bedrohen konnte.³⁰¹ In Europa versuchte die PRRI, Kontakte zur Bundesregierung aufzunehmen – jedoch wurde ihr dies vom Auswärtigen Amt aus „Rücksicht auf unsere Beziehungen zur indonesischen Zentralregierung“ verweigert.³⁰² Obwohl die USA eine gegen Sukarno gerichtete Aufstandsbewegung aktiv unterstützt hatten, gelang es nach der amerikanischen

schlagende US-Indonesienpolitik informieren: Roadnight, Indonesia, S. 144–150; Kahin/Kahin, Subversion, S. 91–98.

294 Roadnight, Indonesia, S. 150; Kahin/Kahin, Subversion, S. 98; Weiner, CIA, S. 204.

295 PA AA, B 12, 1354. Botschafter Allardt, Jakarta: Schriftbericht Nr. 61/58 vom 22.1.1958.

296 Siehe dazu: Conboy, Covert Operations.

297 Weiner, CIA, S. 206 f.

298 Kahin/Kahin, Subversion, S. 136–140.

299 Roadnight, Indonesia, S. 157.

300 Weiner, CIA, S. 212 f.; Westad, Global Cold War, S. 128–130.

301 PA AA, B 12, 1351. Botschafter v. Mirbach, Jakarta: Schriftbericht Nr. 954/59 vom 15.10.1959.

302 PA AA, B 12, 1350. VLR I Schmidt-Horix: Drahterlass Nr. 666 an die Botschaft Jakarta vom 3.6.1958.

„Kehrtwendung“³⁰³ recht schnell, wieder eine einigermaßen stabile Arbeitsbeziehung zu Jakarta herzustellen. Im April 1961 besuchte Sukarno wieder die USA und traf mit dem neuen Präsidenten Kennedy zusammen.³⁰⁴ Freilich hatten die Amerikaner Einfluss und Ansehen in Indonesien eingebüßt und Sukarnos Annäherung an Moskau und Peking befördert.

Die nach dem Tod Stalins einsetzende Flexibilisierung und bedingte Entideologisierung der Moskauer Außenpolitik wirkte sich auch auf Indonesien aus.³⁰⁵ Im September 1954 eröffnete die Sowjetunion eine Botschaft in Indonesien.³⁰⁶ Der Amtsantritt des sowjetischen Botschafters Schukow – eines Neffen des gleichnamigen Marschalls aus dem Zweiten Weltkrieg – erschien Bonns Botschafter Helmut Allardt allerdings misslungen. Viele indonesische Politiker nahmen Anstoß an der Größe der sowjetischen Botschaft: 60 entsandte Sowjetbeamte in Jakarta standen in einem gewissen Missverhältnis zu den acht indonesischen Diplomaten in Moskau. Ein heikles Kapitel der sowjetisch-indonesischen Beziehungen war die konträre Haltung der jeweiligen politischen Systeme zur Religion.³⁰⁷ Die islamischen Parteien, welche der kommunistischen Supermacht insbesondere aufgrund ihres Staatsatheismus misstrauten, fürchteten die Sowjetisierung Indonesiens und gründeten nach der Herstellung der diplomatischen Beziehungen eine „antikommunistische Front“.³⁰⁸ Bei seiner Ansprache anlässlich der Beglaubigung des Sowjetbotschafters hob Sukarno nicht zufällig die Bedeutung der indonesischen Staatsideologie *Pancasila* hervor – mit dem Glauben an Gott als erster der fünf Säulen.³⁰⁹

Nach der Formalisierung der indonesisch-sowjetischen Beziehungen führte Sukarnos Besuchsdiplomatie ihn 1956 auch in die Sowjetunion. Dieser Besuch (dem 1959, 1961 und 1964 weitere folgten)³¹⁰ war in Indonesien umstritten. Nach Ansicht der bundesdeutschen Botschaft war Sukarno in ein Dilemma geraten: Einerseits durfte er die Armee und die islamischen Organisationen nicht durch eine zu freundliche Haltung gegenüber Moskau misstrauisch machen, andererseits konnte er es sich nicht leisten, durch eine zu kühle Haltung die indonesischen Kommunisten zu verärgern.³¹¹ Ein gutes Beispiel für die gewachsene sowjetische Flexibilität war ein Artikel, den Sukarno anlässlich seines Besuches in der Parteizeitung *Prawda* ver-

303 PA AA, B 12, 1351. Botschafter v. Mirbach, Jakarta: Schriftbericht Nr. 954/59 vom 15.10.1959.

304 FRUS, 1955–1957, Vol. XXIII, Doc. 172, S. 382–391. Zum Treffen von Kennedy und Sukarno siehe: Memorandum „Conversation between President Kennedy and President Sukarno of Indonesia“ vom 24.4.1961.

305 Boden, *Soviet Aid*, S. 113 f.

306 PA AA, B 11, 504. Botschaftsrat v. Randow, Jakarta: Schriftbericht Nr. 742/54 vom 2.9.1954.

307 Vgl. Boden, *Grenzen*, S. 277–295.

308 PA AA, B 11, 504. Botschaftsrat v. Randow, Jakarta: Schriftbericht Nr. 802/54 vom 17.9.1954

309 PA AA, B 11, 504. Botschaftsrat v. Randow, Jakarta: Schriftbericht Nr. 815/54 vom 24.9.1954.

310 Boden, *Grenzen*, S. 130.

311 PA AA, B 12, 1391. Botschafter Allardt, Jakarta: Schriftbericht Nr. 929/56 vom 20.9.1956 und Botschafter Allardt, Jakarta: Schriftbericht Nr. 963/56 vom 26.9.1956.

öffentlichen durfte: Darin beschrieb er „Besonderheiten des Weges der asiatischen Völker zur Verwirklichung der sozialen Gerechtigkeit“ in einer Weise, die nicht der marxistisch-leninistischen Ideologie entsprach, und er erwähnte – im Zentralorgan der KPdSU – erneut ausdrücklich „den Glauben an einen allmächtigen Gott“ als integralen Bestandteil der indonesischen Staatslehre *Pancasila*.³¹² Die bundesdeutsche Botschaft in Moskau schloss daraus, der Kreml wolle es vermeiden, beim Werben um die asiatischen Länder „ideologische Bedingungen zu stellen“.³¹³

Auch materiell zeigte sich Moskau entgegenkommend. Anlässlich des Besuchs von Sukarno 1956 wurde ein sogenanntes Generalabkommen geschlossen, das die Handelsbeziehungen und die sowjetischen Hilfsleistungen an Indonesien regelte.³¹⁴ Darin enthalten war auch ein Kredit von 100 Millionen US-Dollar mit zehnjähriger Laufzeit bei einer Verzinsung von 2,5 Prozent.³¹⁵ Im gleichen Jahr hatte die Eisenhower-Administration Sukarno einen Kredit abgeschlagen. Da das starke Misstrauen der islamischen Parteien gegenüber der Sowjetunion zu einer Verzögerung der Ratifizierung des Kreditabkommens durch das indonesische Parlament führte, begann die Auszahlung des Geldes erst Anfang 1959.³¹⁶ Bei Chruschtschows Besuch in Indonesien 1960 wurde ein neuer Kredit von 250 Millionen US-Dollar vereinbart, erneut zu Vorzugsbedingungen.³¹⁷ Die sowjetischen Kredite, das sich verschlechternde Verhältnis Sukarnos zu den USA, die nach 1956/57 einbrechenden Wirtschaftsbeziehungen zu den Niederländern sowie die Enteignung niederländischen Vermögens in Indonesien spielten der Sowjetunion in die Hände. Ende der fünfziger Jahre sah es aus, als würde sich Indonesien endgültig von den westlich-kapitalistischen Ländern abnabeln und den Weg in ein sozialistisches Wirtschaftsmodell nach sowjetischem Muster einschlagen.³¹⁸ Insgesamt beliefen sich die sowjetischen Hilfen zwischen 1959 und 1965 auf rund 789 Millionen Rubel (dies entsprach ungefähr 875 Millionen US-Dollar³¹⁹). Die beachtliche Quantität der sowjetischen Gelder wurde jedoch nicht in Qualität übersetzt. Fehlallokationen, Ineffektivität und Verschwendung machten aus der sowjetischen Wirtschaftshilfe ein für die Modernisierung Indonesiens nahezu unwirksames Instrument. 88 Prozent der Kredite gingen in die Aufrüstung der indonesischen Streitkräfte mit sowjetischen Waffen. Die verbleibenden zwölf Prozent flossen hauptsächlich in Prestigeprojekte, die keine weiteren Werte generierten. Von 27 geplanten Projekten wurden bis 1965 nur drei fertiggestellt. Das auffälligste sowjetisch finanzierte

312 PA AA, B 12, 1391. Botschaft Moskau: Schriftbericht „Veröffentlichung eines Artikels des indonesischen Staatspräsidenten Sukarno in der ‚Prawda‘“ vom 13.10.1956.

313 Ebenda.

314 Boden, Grenzen, S. 160.

315 Boden, Soviet Aid, S. 115; Boden, Grenzen, S. 179.

316 Boden, Soviet Aid, S. 113, 116.

317 Ebenda, S. 115.

318 Boden, Grenzen, S. 162–165.

319 Eigene Berechnung.

Projekt stand mitten in Jakarta: Die 15 Millionen US-Dollar teure Senyan-Sportanlage mit ihrem 100 000 Zuschauer fassenden Stadion.³²⁰

Wirkungsvoller als die größtenteils unvollendeten Zivilprojekte war die sowjetische Militärhilfe an Indonesien. Sie fügte sich in das Bild der während der Regentschaft Chruschtschows stetig wachsenden sowjetischen Rüstungsexporte in die „Dritte Welt“. ³²¹ Der von der CIA unterstützte PRRI-Aufstand Anfang 1958 beschleunigte die indonesisch-sowjetische Annäherung bei der Frage der Rüstungsgüter.³²² Angesichts der maritimen Militärtopographie Indonesiens ersuchte das indonesische Militär um die Belieferung mit Kampf- und Transportflugzeugen, Zerstörern, Torpedobootten, Unterseebooten und Seeminen. Wirtschafts- und modernisierungspolitisch brachte die sowjetisch finanzierte Aufrüstung zwar keinen Mehrwert – im Gegenteil bedeuteten die hohen Unterhaltskosten eine zusätzliche Belastung für den indonesischen Staatshaushalt. Jedoch gewann hierdurch Sukarnos Konfrontationspolitik an Schlagkraft und das Militär an Einfluss.³²³

Aus Sicht des Kremls waren die Investitionen in Sukarnos Indonesien ein großer Fehlschlag. Nicht nur dahingehend, dass die Gelder in unproduktive Sektoren verschwanden – dies war in der sowjetischen Planwirtschaft keine Besonderheit –, sondern vor allem deshalb, weil Sukarno sich nicht „engagieren“ ließ.³²⁴ Aus weltpolitischen, innenpolitischen und persönlichen Gründen neigte Sukarno in den späten Jahren seiner Regentschaft China immer eindeutiger zu. Im zunächst latenten, später offenen sino-sowjetischen Zerwürfnis bedeutete dies gleichermaßen eine Absage an das westliche wie an das sowjetische Ordnungs- und Modernisierungsmodell. Mit dem Umsturz von 1965/66 endete der zuvor bereits stark geschwundene sowjetische Einfluss in Indonesien vollständig.³²⁵

Bonnas Diplomaten blieb die nach Stalins Tod veränderte sowjetische Asienpolitik nicht verborgen. Um 1955/56 beobachteten sie das Ausgreifen des sowjetischen Kommunismus nach Südostasien mit Sorge: Mit der „Reise der Sowjetführer [Bulgandin und Chruschtschow] nach Indien und Birma hat die Sowjetunion den Kalten Krieg nach Mittel- und Südostasien getragen“. ³²⁶ Andernorts hielt das Auswärtige Amt fest: „Bedeutendstes und gefährlichstes politisches Ereignis in diesem Raum seit Herbst letzten Jahres ist die erheblich verstärkte Aktivität des kommunistischen Blocks.“³²⁷ Dieses Eindringen treffe in Südostasien „in einen Raum, in dem bereits vorher die üb-

³²⁰ Zahlen nach: Boden, *Soviet Aid*, S. 118–120.

³²¹ Boden, *Militärhilfepolitik*, S. 468.

³²² Boden, *Grenzen*, S. 203–209.

³²³ Boden, *Militärhilfepolitik*, S. 471.

³²⁴ Boden, *Soviet Aid*, S. 124.

³²⁵ Haslam, *Russia's Cold War*, S. 226–229.

³²⁶ PA AA, B 12, 1363. Abteilung III: Aufzeichnung vom 4.2.1956.

³²⁷ PA AA, B 12, 1358. VLR v. Mirbach: „Deckblatt Mittlerer Osten und Südostasien“ (ohne Datum) zur Aufzeichnung Az. 309.210-00/334/56.

lichen kommunistischen Zersetzungsmethoden mit nicht unerheblichen Erfolgen angewandt worden waren“, so etwa in Indonesien mit seinem kommunistischen Stimmenanteil von fast 20 Prozent bei den Wahlen von 1955.³²⁸

Die sowjetkommunistische Offensive sei „bei Weitem der wesentlichste Faktor und eigentlich sogar der einzig wichtige Faktor, mit dem sich unsere Politik im Mittleren Osten und in Südostasien auseinandersetzen muss“. ³²⁹ Die Bundesrepublik sei zur Eindämmung sino-sowjetischer Infiltration besonders geeignet, „da nicht mit dem Odium des Kolonialismus belastet, Nichtmitglied SEATO und Bagdad-Pakt“ sowie aufgrund des Ansehens deutscher Kultur und Wirtschaft. Als „auf Dauer wahrscheinlich einzig wirksame Waffe gegen Kommunismus“ galt die Hebung des Lebensstandards in den asiatischen Ländern.³³⁰ Dem Auswärtigen Amt stellte sich die Frage, wie die Bundesrepublik zur Eindämmung des sowjetischen Einflusses beitragen könne. Als Gegenmaßnahmen schlug Dietrich Freiherr von Mirbach, Leiter des Südostasienreferates (und späterer Botschafter in Jakarta), vor: Die Bundesrepublik solle die Besucherdiplomatie intensivieren, die Wirtschaftsbeziehungen und die wirtschaftlichen Hilfen verstärken sowie Broschüren und Filme verbreiten.³³¹

Im Februar 1957 trafen sich alle im asiatisch-pazifischen Raum tätigen Missionschefs der Bundesrepublik zu einer Konferenz in Tokio. Die Fernost-Botschafterkonferenz ist interessant für die Frage, wie die Bonner Diplomaten Asien im internationalen System des Kalten Krieges beurteilten: Soweit ersichtlich, fand auf dieser Zusammenkunft die erste systematische Bestandsaufnahme der bundesdeutschen Asienpolitik und der Bedeutung Asiens für die Weltpolitik statt.³³² Vorher hatte es Erörterungen zu partiellen Themen gegeben, die für die Bundesrepublik kurzfristig drängend wurden, wie etwa den Korea-Krieg ab 1950 oder die Genfer Indochina-Konferenz 1954.³³³

AA-Staatssekretär Hallstein eröffnete die Konferenz mit einem Generalreferat, in dem er Multilateralität, Bündnistreue und das Streben nach der deutschen Wiedervereinigung als wichtigste Motive der Bonner Außenpolitik hervorhob. Hallstein konstatierte, die sowjetische Diplomatie sei dazu übergegangen, anstelle von Drohungen mit Gewalt „feinere Methoden der kompetitiven Koexistenz“ einzusetzen. Die westliche Allianz müsse auf die neue sowjetische Strategie der „politischen Infiltration“

³²⁸ PA AA, B 12, 1358. LR I Schmidt-Horix: Aufzeichnung „Die politisch-psychologische Offensive des Sowjetblocks im Mittleren Osten und [in] Südostasien“ vom 9.3.1956.

³²⁹ PA AA, B 12, 1358. VLR v. Mirbach: „Deckblatt Mittlerer Osten und Südostasien“ (ohne Datum) zur Aufzeichnung Az. 309.210-00/334/56.

³³⁰ Hier und im Folgenden ebenda.

³³¹ Ebenda.

³³² PA AA, AV Tokio, 6767. Generalkonsul Dittmann, Hongkong: Referat über China. Protokoll der Konferenz der Missionschefs im asiatisch-pazifischen Raum vom 18.–23.2.1957.

³³³ Zur Bedeutung Koreas für Adenauers Analyse der Weltlage siehe: Adenauer, Erinnerungen, Bd. 1, S. 346–349, 376, 470 f. Zu Indochina u. a.: Ebenda, Bd. 2, S. 255, 374.

und der „wirtschaftspolitischen Werbung und Verführung“ in den Entwicklungsländern mit einer koordinierten Gegenbewegung antworten.³³⁴

Hallstein schnitt auch die beherrschenden Themen der „Dritten Welt“ und Asiens an: In den dekolonisierten Ländern sah er den Nationalstaatsgedanken, welcher im Westen am „Verblassen“ sei, eine „merkwürdig späte Blüte“ treiben.³³⁵ Den „Neutralismus“ der Afro-Asiaten kritisierte Hallstein als einen Wertneutralismus, der gleichgültig bleibe gegenüber dem Unterschied zwischen kommunistischem Block und freier Welt.³³⁶ Aufgrund der steigenden Bedeutung der afro-asiatischen Staaten müsse die Bundesrepublik zusammen mit anderen europäischen Ländern „um die Seele dieser afro-asiatischen Völker ringen“. ³³⁷ Skeptisch beurteilte Hallstein die Aussichten, die Wiedervereinigungspolitik über die Vereinten Nationen voranzutreiben. Er befürchtete, bestimmte Akteure könnten die deutsche Frage mit „dubiosen anderen Vereinigungsanliegen“ verknüpfen: Als „extremes Beispiel“ nannte Hallstein mögliche Erklärungen. Die „Wiedervereinigung arabischen Territoriums“ erfordere es, Israel zu zerschlagen.³³⁸ Botschafter Allardt pflichtete dem Staatssekretär bei: Sobald sich die UN mit der Frage der deutschen Teilung befasste, würden indonesische Diplomaten das Thema mit dem aus ihrer Sicht gleichgelagerten Westneuguinea-Problem verbinden. Allardt warnte vor einem solchen „Kuhhandel“, bei dem die indonesische Unterstützung der Bundesrepublik mit einem Entgegenkommen bei der indonesischen Westneuguinea-Politik entlohnt werden müsse.³³⁹

Allardt stellte in seinem Referat über Indonesien heraus, wie sehr der Antikolonialismus „einer der bestimmenden Faktoren des indonesischen Denkens und der indonesischen Einstellung zum Westen“ geworden sei.³⁴⁰ Im Allgemeinen habe es der kommunistische Osten in Indonesien leicht, da das antikoloniale Ressentiment der Indonesier ein nahezu ausschließlich antiwestliches sei. Zudem gelte der Kommunismus als denkbare Instrument der Modernisierung rückständiger Gesellschaften. Sehr zum Nachteil des Kommunismus wirkte sich gleichwohl die starke Religiosität Indo-

334 PA AA, AV Tokio, 6767. Staatssekretär Hallstein: Generalreferat über die außenpolitische Lage der Bundesrepublik. Protokoll der Konferenz der Missionschefs im asiatisch-pazifischen Raum vom 18.–23.2.1957, S. 2–25, hier S. 9.

335 Ebenda, hier S. 5.

336 PA AA, AV Tokio, 6767. Diskussion III im Protokoll der Konferenz der Missionschefs im asiatisch-pazifischen Raum vom 18.–23.2.1957, S. 353.

337 PA AA, AV Tokio, 6767. Staatssekretär Hallstein: Generalreferat über die außenpolitische Lage der Bundesrepublik. Protokoll der Konferenz der Missionschefs im asiatisch-pazifischen Raum vom 18.–23.2.1957, S. 2–25, hier S. 11.

338 Ebenda.

339 PA AA, AV Tokio, 6767. Staatssekretär Hallstein: Diskussion zum Generalreferat über die außenpolitische Lage der Bundesrepublik von Staatssekretär Hallstein. Protokoll der Konferenz der Missionschefs im asiatisch-pazifischen Raum vom 18.2.–23.2.1957, S. 34.

340 PA AA, AV Tokio, 6767. Botschafter Allardt, Jakarta: Referat über Indonesien. Protokoll der Konferenz der Missionschefs im asiatisch-pazifischen Raum vom 18.–23.2.1957, S. 283–295, hier S. 289 f.

nesiens aus. Allardt sah es als mögliche politische Rolle der Bundesrepublik – die aus indonesischer Sicht „zwischen den Fronten“ von kommunistischem Osten und kolonialistischem Westen stehe –, in Indonesien als vertrauenswürdiger „Mittler“ im westlichen und europäischen Interesse zu wirken.³⁴¹ Die damit verbundenen Aufgaben, etwa bei der Förderung der deutschen Sprache in Indonesien, seien dringlicher als die Förderung der Geschäftsbeziehungen. Diese liefen auch ohne die Hilfe der Wirtschaftsdiplomatie: Allardt verwies auf den bundesdeutschen Anteil von jeweils zehn Prozent am indonesischen Im- und Export, bei einem indonesischen Gesamthandelsvolumen von rund sieben Milliarden DM.³⁴²

Hatte Allardt den damaligen Botschafter Hentig 1952 noch zur Zurückhaltung bei der Indonesienpolitik gemahnt, so plädierte er nun nachdrücklich für mehr Aktivität der Bundesrepublik. In einem ausführlichen Bericht vom Oktober 1957, der in Bonn stark beachtet wurde, gab er als übergeordneten Grund an, „dass wir zum Kampf gegen den Kommunismus und um die deutsche Wiedervereinigung auch Asien brauchen“.³⁴³ Dieser Kampf sei nicht allein mit monetären Mitteln zu gewinnen. Als geeignete nicht-wirtschaftliche Mittel, die antikommunistischen Kräfte in Indonesien zu stärken, schlug Allardt vor: Ministerbesuche aus Bonn, Einladung indonesischer Journalisten und Parlamentarier in die Bundesrepublik sowie die Entsendung von Deutschlehrern nach Indonesien. Hallstein stimmte Allardts Anregungen zu und entschied, sie sollten „so weit möglich verwirklicht werden“.³⁴⁴

Allerdings ist fraglich, ob Allardts Berichterstattung direkte Auswirkungen hatte. Mit der Entsendung hochrangiger Besucher oder der Vergabe größerer Geldsummen hielt sich Bonn jedenfalls noch so lange zurück, bis Indonesien um 1960/61 zu einem deutschlandpolitischen „Kriegsschauplatz“ wurde. Obwohl mit Sukarno 1956 ein Staatsoberhaupt die Bundesrepublik besucht hatte, ließ der lange erwünschte Besuch eines bundesdeutschen Ministers bis 1961 auf sich warten. Übereinstimmende Anregungen der indonesischen Regierung und der bundesdeutschen Botschaft, Ludwig Erhard möge auf seiner Asienreise 1958 auch Jakarta besuchen, wurden nicht gehört. Jakarta lastete dies allerdings nicht nur den Deutschen, sondern auch der „Inaktivität“ des indonesischen Botschafters in Bonn, Zairin Zain, an.³⁴⁵ In die gegenläufige Richtung gab es einen stärkeren Besucherverkehr. Ab der zweiten Hälfte der fünfziger Jahre wurden indonesische Zeitungs- und Rundfunkjournalisten auf Kosten der Bundesregierung zu längeren Besuchen in die Bundesrepublik eingeladen, um auf diese

³⁴¹ Ebenda, S. 292 f.

³⁴² Ebenda, S. 292 f.

³⁴³ PA AA, B 12, 1363. Botschafter Allardt, Jakarta: Schriftbericht Nr. 1043/57 „Gedanken zur Ausgestaltung der deutsch-indonesischen Beziehungen“ vom 17.10.1957 (auch in: PA AA, B 12, 95).

³⁴⁴ PA AA, B 12, 1363. VLR Schmidt-Horix: Schrifterlass an die Botschaft Jakarta vom 19.10.1957.

³⁴⁵ PA AA, B 12, 1363. Botschaftsrat Bassler, Jakarta: Schriftbericht Nr. 879/58 „Mögliche Abberufung von Botschafter Zain?“ vom 10.10.1958.

Weise die eigenen Positionen zu „multiplizieren“. ³⁴⁶ Ein fester Programmbestandteil der Besuchsprogramme war der Besuch Berlins: Der Kontrast zwischen dem prosperierenden freien Westteil und dem unfreien Ostteil der deutschen Hauptstadt sollte Gästen den Unterschied von freier Welt und kommunistischer Diktatur konkret vor Augen führen. ³⁴⁷

Die Bundesrepublik und der niederländisch-indonesische Konflikt um Westneuguinea

Seit 1949 beharrte die indonesische Regierung darauf, dass Niederländisch-Neuguinea als *Irian Barat* (Westirian) Bestandteil der indonesischen Nation sei. Den Haag entgegnete stets, dass die „Übertragung der Territorialhoheit über Neuguinea an Indonesien unvereinbar mit den Wünschen und Interessen der einheimischen Bevölkerung sei“, da deren christliche Führungsschicht die niederländische Verwaltung einer indonesischen vorziehe. ³⁴⁸ Die sprachlich heterogenen Papua wiesen mit der ihrerseits sehr heterogenen, jedoch mehrheitlich malaiisch-islamischen Bevölkerung Indonesiens kaum ethnische, religiöse und kulturelle Gemeinsamkeiten auf. Von beiden Konfliktparteien wurden viele weitere Argumente vorgebracht, um den jeweils eigenen Anspruch zu legitimieren, Westirian bzw. Westneuguinea zu regieren – die jeweils verwendete Bezeichnung konnte schon andeuten, mit welcher der beiden Positionen man sympathisierte. ³⁴⁹ Auf der *Round Table Conference* über die Unabhängigkeit Indonesiens gelang bis Ende 1949 keine einvernehmliche Lösung der Neuguinea-Frage. ³⁵⁰ Die Entscheidung wurde vertagt. Mehrere Versuche, das Problem in bilateralen Verhandlungen zu lösen, blieben ergebnislos. 1955/56 scheiterte die letzte niederländisch-indonesische Konferenz über das Streitthema Westneuguinea. ³⁵¹

346 PA AA, B 12, 1363. Botschafter Allardt, Jakarta: Schriftbericht Nr. 1073/58 „Einladung indonesischer Redakteure in die Bundesrepublik“ vom 30.10.1957.

347 PA AA, B 12, 1400. Referat 711: Aufzeichnung „Betreuung ausländischer Gäste“ vom 5.9.1959; siehe auch: PA AA, B 12, 1363. Botschafter Allardt, Jakarta: Schriftbericht Nr. 113/57 „Material über die Entwicklung in Osteuropa“ vom 31.1.1957.

348 PA AA, B 11, 621. Generalkonsul du Mont, Amsterdam: Schriftbericht Nr. 181/50 „Neu-Guinea“ vom 21.12.1950.

349 Siehe: Lijphart, *Decolonization*, S. 22–35.

350 Über den Westneuguinea-Konflikt gibt es zahlreiche Darstellungen. Das Buch von Lijphart, *Decolonization*, über die niederländische Neuguineapolitik bis 1962 gehört immer noch zu den lesenswertesten. Eine ausführliche Darstellung des Konflikts im internationalen Kontext bietet: Penders, *Debacle*. Penders widerspricht Lijpharts These, emotionale und nichtrationale Gründe hätten das niederländische Festhalten an Westneuguinea motiviert. Für eine Darstellung der britischen Position im Westneuguinea-Konflikt siehe: Tarling, *Dispute*.

351 Siehe Berichte in: PA AA, B 11, 1411. Botschaft Den Haag: Schriftbericht „Niederländisch-indonesische Regierungskonferenz in Den Haag eröffnet“ vom 13.12.1955; Generalkonsulat Genf: Schriftbericht Nr. 945/55 „Niederländisch-indonesische Verhandlungen in Genf“ vom 20.12.1955. Lijphart, *Decolonization*, S. 16.

Das Ringen mit den Niederlanden um Westirian war bis 1962 eines der zentralen innen- und außenpolitischen Themen Indonesiens. Materialien über den Konflikt füllen viele Aktenbände des Auswärtigen Amts.³⁵² Häufig ging es dabei um Irritationen und Dilemmata. Der Wunsch nach guten Beziehungen zu beiden Konfliktparteien führte beinahe unvermeidlich in Loyalitätskonflikte. Zwar waren die Niederlande der Bundesrepublik in fast jeder Hinsicht näher – nicht nur als Nachbar und ab Mai 1955 als NATO-Verbündeter, sondern auch als der damals größte bilaterale Handelspartner.³⁵³ Jedoch fand der Westneuguinea-Konflikt ja nicht im nordatlantischen Bündnisgebiet statt, sodass Bonn mit guten Argumenten eine neutrale Position einnehmen konnte. Hinzu kam, dass die Bundesrepublik als damaliges Nichtmitglied der Vereinten Nationen kein Stimmrecht in der UN-Vollversammlung besaß, in der die Westirian-Frage wiederholt zur Debatte stand, und sich daher auch nicht für ihr Abstimmungsverhalten rechtfertigen musste. Schließlich blieben – zumindest nach außen hin – auch Großbritannien und die USA neutral; Frankreich neigte dagegen deutlich der niederländischen Position zu.³⁵⁴

Bundesregierung und Auswärtiges Amt vermieden anfangs jegliche Äußerung zum niederländisch-indonesischen Konflikt. Der Länderabteilung und der Rechtsabteilung des Auswärtigen Amts erschien es 1954 „wenig zweckmäßig [...], in dieser Angelegenheit gegenüber der einen oder der anderen Seite Partei zu ergreifen. Wir werden daher eine Stellungnahme nach Möglichkeit vermeiden und, falls dies auf die Dauer nicht möglich ist, uns ebenfalls als ‚neutral‘ erklären.“³⁵⁵ Auch wenn sich die Bundesrepublik nach außen hin zurückhielt, gab es intern tendenziell zwei unterschiedliche Positionen: Das Bundeskanzleramt, das AA-Westeuropareferat und die Botschaft Den Haag wollten vor allem auf die Niederlande Rücksicht nehmen. Die andere Position – ihre Vertreter waren das für Südostasien zuständige AA-Referat 709 und die Botschaft in Jakarta – gingen davon aus, dass die Niederlande ohnehin auf verlorenem Posten standen, und empfahlen, sich angesichts der deutschlandpolitischen und außenwirtschaftlichen Bedeutung Indonesiens nicht dem Verdacht kolonialer Komplizenschaft auszusetzen. Die Rechtsabteilung des Auswärtigen Amts nahm an, dass in völkerrechtlicher Hinsicht „den niederländischen Argumenten das größere Gewicht zuzumessen sein dürfte“.³⁵⁶

352 Eine „amtliche“ deutschsprachige Kurzdarstellung der Geschichte des Westneuguinea-Konflikts lieferte: PA AA, B 12, 1347. Botschaft Den Haag: Schriftbericht „Geschichte des Neuguinea-Konflikts“ vom 20.8.1958.

353 PA AA, B 12, 1354. Ministerialdirigent v. Barga: Aufzeichnung für Bundesminister v. Brentano vom 8.1.1958.

354 PA AA, B 12, 1347. Diplomatische Vertretung Paris: Schriftbericht Nr. 3818/54 „Holländisch-indonesischer Streit um West-Neuguinea“ vom 29.9.1954.

355 PA AA, B 11, 414. Referat 309: Aufzeichnung „Streitfrage der politischen Zugehörigkeit West-Neuguineas (West-Irians)“ vom 6.10.1954.

356 PA AA, B 80-500, 385. LR I Bünger: Vermerk „Politische Zugehörigkeit West-Neuguinea“ vom 20.7.1954.

Sowohl Indonesien als auch die Niederlande bemühten sich während des gesamten Konflikts, auf Drittstaaten einzuwirken. Unter der Vielzahl an Fällen seien im Folgenden einige prominente Beispiele angeführt: Indonesien reichte 1957 eine Protestnote an die sechs Gründungsmitglieder der durch die Römischen Verträge geschaffenen Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) ein, da Niederländisch-Neuguinea in den gemeinsamen Markt einbezogen wurde.³⁵⁷ Die belgische Regierung entwarf eine gemeinsame Antwortnote der sechs EWG-Gründungsmitglieder, der sich die bundesdeutsche Seite anschloss.³⁵⁸ Diese abgestimmte Reaktion auf den indonesischen Protest dürfte eine der allerersten operativen Schritte dessen gewesen sein, was später als europäische Außenbeziehungen bezeichnet werden sollte. Intern wurde jedoch auch zu bedenken gegeben, dass sich die bisher neutrale Bundesrepublik „vorbehaltlos den juristischen Standpunkt der Niederlande“ zu eigen gemacht habe.³⁵⁹

Die Niederländer beobachteten institutionelle Aspekte der Bonner Südostasien-diplomatie sehr aufmerksam: Eine geplante Dienstreise von Botschafter Allardt nach Westneuguinea wurde zum deutsch-niederländischen Politikum, das zwischen Bonn und Den Haag auf Ministerebene geklärt werden musste: Außenminister Brentano ordnete schließlich an, die Reise zu unterlassen.³⁶⁰ 1959 sollten im Auswärtigen Amt die Länderzuständigkeiten zwischen den einzelnen Referaten präziser voneinander abgegrenzt werden: Das Süd- und Südostasienreferat 709 behandelte Indonesien, das Ostasien-Referat 710 unter anderem die „Niederländischen Besitzungen in Asien“, von denen ja nur noch Niederländisch-Neuguinea übrig geblieben war. Sachlogisch und geographisch schien die vom Auswärtigen Amt vorgesehene Zuteilung Westneuguineas zu Referat 709 schlüssig, da sich das Gebiet unzweifelhaft in Südost- und nicht in Ostasien (im engeren Sinne) befand. Niederländische Diplomaten sprachen jedoch ihre Bedenken aus: Mit Westneuguinea sollte sich nicht dasjenige Referat befassen, das auch für Indonesien zuständig war. Das Auswärtige Amt kam diesen Einwänden entgegen und beließ die Zuständigkeit für Westirien bei Referat 710.³⁶¹

Die indonesische Regierung versuchte – wie schon im Unabhängigkeitskampf der vierziger Jahre – die Vereinten Nationen als Plattform für die eigene Position zu nutzen. Zu den UN-Vollversammlungen 1954, 1955, 1956 und 1957 ließen Indonesiens Diplomaten das Thema auf die Tagesordnung setzen. Der durch die Dekolonisierung voranschreitende Zuwachs an UN-Mitgliedern begünstigte die indonesische Position. Die pro-indonesischen Anträge konnten zwar jedes Mal eine Mehrheit der Stimmen

³⁵⁷ PA AA, B 12, 1347. Ministerialdirektor v. Welck: Aufzeichnung (Entwurf) „Belgischer Antwortentwurf auf die indonesische Protestnote betreffend Einbeziehung Niederländisch-Neuguineas in den Gemeinsamen Markt“ vom 10.9.1957.

³⁵⁸ PA AA, B 12, 1347. Botschafter Ophüls, Brüssel: Drahtbericht Nr. 295 vom 13.9.1957.

³⁵⁹ PA AA, B 12, 1347. Abteilung III: Vermerk für Abteilung II vom 10.9.1957.

³⁶⁰ PA AA, B 12, 1363. Ministerialdirektor Welck: Drahterlass Nr. 66 an die Botschaft Jakarta vom 26.11.1956.

³⁶¹ PA AA, B 12, 1400. LR I Döring: Vermerk „Ordnungsplan der Zentrale“ vom 28.12.1959.

in der Generalversammlung gewinnen, verfehlten aber die notwendige Zweidrittelmehrheit.³⁶²

Parallel zur Zunahme der inneren Spannungen und zur Etablierung der autoritären „gelenkten Demokratie“ verschärfte Indonesien 1957 den Kurs im Westirian-Konflikt. Rechtlich problematische Druckmittel waren die physische Sicherheit niederländischer Staatsbürger und das niederländische Eigentum in Indonesien: Diese seien nach indonesischer Auffassung, so beobachtete Botschafter Allardt schon 1955, „Gegenwerte für die Freigabe Westirians [...], die die Holländer nachdenklich stimmen müssten“.³⁶³ Im Oktober 1957 bildete sich in Jakarta ein aus Jugendlichen bestehendes „Aktionskomitee zur Befreiung Westirians“ unter Führung von Informationsminister Sudibjo. In einer der ersten Aktionen des Komitees wurden in Jakarta Häuser, Betriebe und Fahrzeuge von Niederländern mit Losungen wie „Tod den Holländern“ und „wartet nicht, bis ein Blutbad kommt“ beschmiert.³⁶⁴ Kurz darauf drohte die indonesische Regierung den Niederländern im Land Repressalien an für den Fall, dass die UN-Vollversammlung einen pro-indonesischen Antrag zur Westneuguinea-Frage ablehnen würde.³⁶⁵ Dieser von 19 Staaten eingebrachte Antrag, der die Niederlande zur Aufnahme von Verhandlungen über Westirian aufforderte, verfehlte am 29. November 1957 die qualifizierte Mehrheit.³⁶⁶

Die Reaktion in Indonesien auf die Abstimmungsniederlage erfolgte umgehend. Angehörige nationalistischer und kommunistischer Gewerkschaften besetzten Unternehmen, die sich in niederländischem Eigentum befanden. Am 5. Dezember 1957 ordnete das indonesische Justizministerium die Ausweisung von 46 000 niederländischen Staatsangehörigen an.³⁶⁷ Bei den Ausgewiesenen handelt es sich mehrheitlich um – nach damaligem Sprachgebrauch – „farbige“ Staatsangehörige, die noch niemals zuvor in den Niederlanden gewesen waren.³⁶⁸

Das Vorgehen gegen niederländisches Eigentum in Indonesien brach die etablierten wirtschaftlichen Bindungen an das frühere Mutterland. Indonesien musste sich im Zuge der absichtlich verschlechterten Beziehungen zu den Niederlanden nach neuen Partnern umsehen – der damalige Außenminister Sunario hatte schon 1955 mitgeteilt, Indonesien wolle „das Schwergewicht seiner Bindungen an Europa, das bisher in Holland gelegen habe, in die Bundesrepublik“ verlagern.³⁶⁹ Nach

362 Lijphart, *Decolonization*, S. 16 f.

363 PA AA, B 11, 1411. Botschafter Allardt, Jakarta: Schriftbericht Nr. 831/55 „Indonesisches Westirian-Programm für die diesjährige Vollversammlung der UNO“ vom 23.9.1955.

364 PA AA, B 12, 1347. Botschafter Allardt, Jakarta: Schriftbericht Nr. 1093/57 vom 30.10.1957.

365 PA AA, B 12, 1347. Botschafter Allardt, Jakarta: Schriftbericht Nr. 1158/57 vom 21.11.1957.

366 Ricklefs, *Indonesia*, S. 261.

367 Ebenda, S. 261.

368 PA AA, B 12, 1347. Botschaft Den Haag: Schriftbericht „Geschichte des Neuguinea-Konflikts“ vom 20.8.1958.

369 PA AA, B 80-500, 1100. Botschafter Allardt, Jakarta: Schriftbericht Nr. 314/55 vom 6.4.1955.

der Verschärfung der Konfrontation mit Den Haag diskutierte die indonesische Regierung Ende 1957 über die Beziehungen zur Bundesrepublik. Sunarios Nachfolger als Außenminister, Subandrio, sagte zu Botschafter Allardt, es seien „in der Tat nur die Deutschen, die vielleicht auch in der Lage sind, im Westen für unsere Politik und unsere Lage etwas Verständnis zu verbreiten, bevor es zu spät ist“. Allardt entgegnete dem Minister, dass es angesichts der Enteignungspolitik dafür möglicherweise schon zu spät sei.³⁷⁰ Auch der indonesische Geschäftsträger in Bonn erklärte dem Auswärtigen Amt, „in Europa setzte Indonesien seine ganze Hoffnung auf die Bundesrepublik, von deren Kooperation die wirtschaftliche Entwicklung seines Landes weitgehend abhängig sein werde“. Der bislang über die Niederlande laufende Handel solle in Zukunft verstärkt über die norddeutschen Hansestädte laufen.³⁷¹

Aller erklärten Neutralität zum Trotz schien die Bundesrepublik Deutschland unversehens zum Begünstigten des indonesisch-niederländischen Konflikts zu werden. Die Regierung der Niederlande war sich dieser Tendenz bewusst und intervenierte entsprechend beim deutschen Nachbarn. Das Außenministerium bat den deutschen Botschafter in Den Haag, Hans Mühlenfeld, „dringend, Bundesregierung namens niederländische Regierung aufzufordern, im Indonesien-Konflikt nichts zu unternehmen, was indonesischerseits als Ermutigung aufgefasst werden“ und die westliche Solidarität schwächen könnte.³⁷² Mühlenfeld wies den niederländischen Staatssekretär van der Beugel darauf hin, jede schroffe Zurückweisung indonesischer Anliegen könne dem kommunistischen Block in die Hände spielen. Van der Beugel habe entgegnet, die Entwicklungen in Indonesien seien ohnehin „nicht mehr aufzuhalten“; Mühlenfeld meldete nach Bonn, die Bundesregierung solle den Westneuguinea-Konflikt „nicht ausschließlich aufgrund niederländischer Interessen und Wünsche“ beurteilen; zwar sei momentan Zurückhaltung geboten, jedoch müsse man in erster Linie einen Erfolg des Kommunismus in Indonesien verhindern und auch die „bedeutenden Handelsmöglichkeiten“ für die Bundesrepublik Deutschland im Auge behalten.³⁷³ Das Auswärtige Amt sicherte dem Botschafter der Niederlande in Bonn zu, man wolle keineswegs die niederländischen Probleme in Südostasien ausnutzen. Allerdings sei die Bundesregierung in „einer besonderen Lage“, da Jakarta die indonesisch-deutschen Wirtschaftsbeziehungen ausbauen wolle.³⁷⁴ Etwas später trug der niederländische Botschafter im Auswärtigen Amt die explizite Bitte vor, die Bundesrepublik möge sich etwaigen Ansinnen Indonesiens verweigern, die bisherige Rolle der Niederländer zu übernehmen. Zusätzlich ersuchte er darum, bis dato in den Niederlanden studie-

³⁷⁰ PA AA, B 12, 1347. Botschafter Allardt, Jakarta: Schriftbericht Nr. 1120/57 vom 13.11.1957.

³⁷¹ PA AA, B 12, 1354. VLR Schmidt-Horix: Aufzeichnung vom 5.12.1957. Diese Aufzeichnung wurde Staatssekretär Hallstein vorgelegt.

³⁷² PA AA, B 12, 1354. Botschafter Mühlenfeld, Den Haag: Drahtbericht Nr. 145 vom 7.12.1957.

³⁷³ Ebenda.

³⁷⁴ PA AA, B 12, 1354. Ministerialdirektor v. Welck: Aufzeichnung für Staatssekretär vom 11.12.1957.

rende Indonesier nicht an deutschen Universitäten aufzunehmen.³⁷⁵ Die Handelspolitische Abteilung des Auswärtigen Amts gab Außenminister Brentano im Januar 1958 einige Empfehlungen, wie mit niederländischen Bedenken und indonesischen Wünschen umzugehen sei:

„Hierzu ist grundsätzlich zu bemerken, dass die Rücksicht auf unseren größten Handelspartner und NATO-Verbündeten Holland der Bundesrepublik gebietet, irgendwelche Maßnahmen auf Regierungsebene zu vermeiden, die gegen die holländischen Interessen gerichtet sind. Auf der anderen Seite kann es nicht im Interesse des Westens liegen, den Indonesiern jede Hilfe bei dem Versuch der Wiederherstellung geordneter wirtschaftlicher Verhältnisse zu versagen, da eine solche Haltung Indonesien zweifellos in die offenen Arme der kommunistischen Ostblockstaaten treiben würde. Bei aller Loyalität gegenüber unserem holländischen Partner sollten wir uns daher unsere Handlungsfreiheit gegenüber Indonesien nicht völlig nehmen lassen, sondern unsere, von keinen kolonialen Vorurteilen belastete, handelspolitische Situation dazu nutzen, um auf dem Wege privater, rein geschäftlicher Abmachungen der deutschen Wirtschaft dazu beizutragen, dass Indonesien nicht in östliche Abhängigkeit gerät.“³⁷⁶

In ihrem Willen, die Wirtschaftsbeziehungen zur Bundesrepublik stark auszubauen, hatten indonesische Regierungskreise freilich unterschätzt, wie sehr die gegen Niederländer gerichtete Enteignungspolitik auch auf deutsche Unternehmen abschreckend wirken musste. Diese blieben reserviert, was das Indonesiengeschäft anging.³⁷⁷ Die Zurückhaltung ließ den indonesischen Ministerpräsidenten sogar mutmaßen, die Bundesrepublik habe „im Zuge geheimer NATO-Beschlüsse“ Wirtschaftssanktionen gegen Indonesien verhängt – was Bonns Botschafter Allardt in Jakarta überzeugend dementieren konnte.³⁷⁸

Eine Folge des indonesisch-niederländischen Konflikts führte 1958/59 allerdings zu einer Begünstigung der bundesdeutschen Wirtschaft: Die Entscheidung, den indonesischen Tabakmarkt von Amsterdam nach Bremen zu verlegen. Gegen alle niederländischen Einwände setzten hier sowohl die privatwirtschaftliche als auch die amtliche deutsche Seite selbstbewusst eigene Interessen durch. Ende 1958 hatten die Indonesier erklärt, den Tabakverkauf aus Amsterdam abziehen zu wollen. Es wurden mehrere mögliche neue Standorte geprüft, von denen schließlich Bremen und Antwerpen übrig blieben. Als deutlich wurde, dass Bremen nur noch in Konkurrenz zu Antwerpen stand, wandten sich im November 1958 Vertreter des Bremischen Se-

³⁷⁵ PA AA, B 12, 1354. Ministerialdirektor v. Welck: Vermerk für Staatssekretär und Bundesminister „Vorgänge in Indonesien“ vom 23.12.1957.

³⁷⁶ PA AA, B 12, 1354. Ministerialdirigent v. Barga: Aufzeichnung für Bundesminister v. Brentano vom 8.1.1958.

³⁷⁷ PA AA, B 12, 1354. Ministerialdirektor Harkort: Aufzeichnung „Besuch des indonesischen Botschafters“ vom 14.4.1958. Vgl. den Artikel „Skepsis im Indonesienhandel“. Frankfurter Allgemeine Zeitung, 11.12.1957.

³⁷⁸ PA AA, B 12, 1354. Botschafter Allardt, Jakarta: Schriftbericht Nr. 27/58 „Deutsch-indonesische Wirtschaftsbeziehungen“ vom 8.1.1958.

nats an das Bundeswirtschaftsministerium und an das Auswärtige Amt. In einem Schreiben an Wirtschaftsminister Erhard wies der Bremische Außenhandelsminister Helmken auf die „sehr große wirtschaftliche Bedeutung“ des bisher über die Niederlande laufenden Tabakhandels hin, der den gesamten europäischen Zigarrenmarkt mit Java- und Sumatratabaken versorgte. Aufgrund des bereits beschlossenen Abzugs von den niederländischen Handelsplätzen könne eine aktive Werbung für Bremen als neuen Standort nicht als „unfreundlicher Akt gegenüber Holland“ gelten.³⁷⁹ Senator Helmken und Staatsrat Barth baten darum, die Botschaft in Jakarta bei der indonesischen Regierung demarchieren zu lassen und so auf die Verlegung nach Bremen hinzuwirken. Staatssekretär van Scherpenberg sicherte ihnen Unterstützung „in vorsichtiger Form“ zu.³⁸⁰ Intern ließ der Staatssekretär wissen, die Gewinnung der Indonesier sei zwar hauptsächlich die Aufgabe Bremens; man solle jedoch die indonesische Seite auch auf die gute Zusammenarbeit mit der Bundesrepublik hinweisen und eventuell „andeuten, dass sich bei einer Entscheidung für Antwerpen in der Bundesrepublik ‚Änderungen der Geschmacksrichtungen‘ zeigen könnten“.³⁸¹ Die Botschaft in Jakarta erhielt Weisung, das Bremische Anliegen zu unterstützen und bei der Regierung Indonesiens „unser Interesse an der Wahl Bremens zu bekunden“.³⁸² Darüber hinaus wurden Vertreter der Bremer Tabakwirtschaft ohne Absprache mit den staatlichen deutschen Stellen in Indonesien aktiv.³⁸³ Am 20. Dezember 1958 teilte der Botschafter Zain in Bonn mit, die indonesische Regierung habe sich für Bremen entschieden.³⁸⁴ Da jedoch die Rechtslage unklar war und Fragen der Exportabsicherung offengeblieben waren, schien bis zuletzt ein indonesisches Umschwenken möglich.³⁸⁵ Bremens Bürgermeister Wilhelm Kaisen bat daher Bundeskanzler Adenauer um die volle Rückendeckung des Bundes für das Ansinnen der Hansestadt.³⁸⁶

Am 13. Februar 1959 wurde in Jakarta von einer Delegation des Bremer Tabakhandels und von Vertretern der Republik Indonesien der Vertrag über die Verlegung

379 PA AA, B 12, 1363. Senator Helmken: Schreiben an Bundesminister Erhard vom 26.11.1958.

380 PA AA, B 61-411, 109. Staatssekretär van Scherpenberg: Aufzeichnung „Verlegung des indonesischen Tabakmarkts“ vom 2.12.1958.

381 PA AA, B 12, 1363. Ministerialdirigent Harkort: Vermerk vom 1.12.1958.

382 PA AA, B 61-411, 109. Ministerialdirigent Harkort: Schrifterlass an die Botschaft Jakarta vom 10.12.1958; PA AA, B 12, 1363. Ministerialdirigent v. Barga: Aufzeichnung vom 29.1.1959.

383 PA AA, B 61-411, 109. Ministerialdirigent v. Barga: Aufzeichnung „Verlegung des Handels von Java- und Sumatratabaken von Amsterdam/Rotterdam nach Bremen“ vom 29.1.1959.

384 PA AA, B 12, 1363. Ministerialdirigent v. Barga: Drahterlass Nr. 98 an die Botschaft Jakarta vom 20.12.1958; PA AA, B 61-411, 109. Botschaftsrat Bassler, Jakarta: Drahtbericht Nr. 84 vom 22.12.1959.

385 PA AA, B 61-411, 109. LR I v. Holleben: Aufzeichnung „Verlagerung des indonesischen Tabakmarktes“ vom 9.2.1959.

386 PA AA, B 61-411, 109. Bürgermeister Kaisen: Fernschreiben an Bundeskanzler Adenauer vom 9.2.1959.

des Tabakmarktes unterzeichnet.³⁸⁷ Niederländische Stellen reagierten indigniert. Die Botschaft in Bonn legte mehrfach förmlichen Protest gegen das Vorgehen der Bundesregierung ein: Man habe mit „Bestürzung vernommen, dass der diplomatische Vertreter der Bundesrepublik in Jakarta“ – nach Allardts Abschied war dies übergangsweise Botschaftsrat Hilmar Bassler – an einem Festessen aus Anlass eines Abkommens teilgenommen habe, bei dem „von niederländischen Unternehmern entwendete[n] Waren“ verhandelt worden seien.³⁸⁸ In einem weiteren Schreiben an Außenminister Brentano drückte die niederländische Botschaft „die ernste Enttäuschung der niederländischen Regierung“ darüber aus, dass Bonns Diplomaten in Jakarta das amtliche Interesse an einer Verlegung des Tabakmarktes nach Bremen explizit bekundet hatten. Durch die Bitte, Bremen als Standort zu wählen, habe die Bundesregierung „zumindest mittelbar“ den Versuch unterstützt, „für den unrechtmäßig erworbenen Tabak eine Absatzmöglichkeit zu finden“.³⁸⁹ Der für Indonesien als zukünftiger Botschafter vorgesehene Dietrich Freiherr von Mirbach erhielt vor seiner Abreise aus Bonn Besuch des niederländischen Geschäftsträgers, der ihm das Missfallen seiner Regierung über die Indonesienpolitik der Bundesregierung verdeutlichte.³⁹⁰ Man wies die deutsche Seite immer wieder darauf hin, dass der in Bremen zu verkaufende Tabak überwiegend von enteigneten Plantagen stammte, die vor 1958 im Besitz niederländischer Staatsbürger gewesen waren: Da nach Auffassung Den Haags das indonesische Enteignungsgesetz völkerrechtswidrig sei, gingen die am Kauf von entsprechenden Plantagenerzeugnissen interessierten Unternehmen das Risiko einer Beschlagnahme ihrer widerrechtlich erworbenen Produkte ein.³⁹¹ Viele der von den Nationalisierungen betroffenen niederländischen Plantageneigentümer schalteten Zeitungsanzeigen, in denen sie möglichen Geschäftspartnern Indonesiens mit Klagen drohten, sofern diese aus den Enteignungen Vorteile zögen.³⁹²

Die zuständigen Bonner Ministerien – neben dem Auswärtigen Amt das Wirtschafts-, das Finanz- und das Justizministerium – hatten sich vor der Vertragsunterzeichnung auf eine diskrete Förderung des Bremer Tabakgeschäfts verständigt; die Frage, wie die Tabaksendungen gegen eine mögliche Beschlagnahme finanziell gesichert werden sollten, spielte dabei eine wichtige Rolle. Eine Ministervorlage für Brentano vom Februar 1959 hielt Interessenlage und Vorgehensweise fest:

„In der gestrigen von Ministerialdirektor Dr. Reinhardt einberufenen Abteilungsleiterbesprechung über die Verlegung des indonesischen Tabakmarktes nach Bremen waren sich die Vertre-

387 PA AA, B 61-411, 109. Botschaftsrat Bassler, Jakarta: Drahtbericht Nr. 24 vom 13.2.1959; PA AA, B 57, 210. Botschaftsrat Bassler, Jakarta: Schriftbericht Nr. 181/59 vom 18.2.1959.

388 PA AA, B 61-411, 109. Niederländische Botschaft Bonn: Verbalnote an das AA vom 24.2.1959.

389 PA AA, B 61-411, 109. Niederländische Botschaft Bonn: Schreiben an Bundesminister v. Brentano vom 25.3.1959. Abgelegt unter: MB-344/59.

390 PA AA, B 61-411, 109. VLR I v. Mirbach: Vermerk vom 19.2.1959.

391 PA AA, B 61-411, 109. Niederländische Botschaft Bonn: Verbalnote an das AA vom 10.3.1959.

392 „Indonesien-Handel: Flucht aus Amsterdam“. Der Spiegel, 20.5.1959, S. 46 f.

ter der beteiligten Ressorts darüber einig, dass das Projekt von erheblicher volkswirtschaftlicher Bedeutung und daher förderungswürdig sei. Es handelt sich dabei ja nicht um ein einmaliges Geschäft, sondern um die Schaffung eines neuen Umschlagplatzes für den indonesischen Tabak auf viele Jahre oder Jahrzehnte hinaus. Von Seiten des Bundeswirtschaftsministeriums wurde daher sehr gedrängt, eine Absicherung des Beschlagnahmerisikos zu schaffen. [...] Für das Auswärtige Amt habe ich die politischen Bedenken gegen ein Hervortreten der Bundesregierung in diesem Zusammenhang vorgetragen und angeregt, die Frage möglichst in der Zuständigkeit des Bremer Senats zu lassen.“³⁹³

Die Botschaft der Bundesrepublik in Den Haag warnte davor, „die Holländer würden es uns tödlich übel nehmen, wenn das Beschlagnahmerisiko durch Hermes [staatliche Exportkreditversicherung] abgesichert werden würde“.³⁹⁴ Die Holländer empfanden eine staatliche deutsche Absicherung des „ihnen geraubten Gutes“ als „unerträgliche Zumutung“; zu bedenken sei, wie leicht angesichts der deutsch-niederländischen Vergangenheit von der Presse antideutsche Ressentiments angefacht werden könnten.³⁹⁵ Auf eine Bundesbürgschaft für die Bremer Kaufleute wurde verzichtet.³⁹⁶

Zwei niederländische Tabakunternehmen versuchten mittels einer einstweiligen Verfügung den Verkauf von einigen tausend Ballen Sumatratobak im Wert von über zehn Millionen Mark in Bremen zu verhindern. Der Fall war insofern kompliziert, als er deutsches, niederländisches und indonesisches Recht sowie allgemeines Völkerrecht berührte.³⁹⁷ Die Anträge auf eine einstweilige Verfügung scheiterten sowohl im April 1959 vor dem Landgericht Bremen als auch zweitinstanzlich im August 1959 vor dem Hanseatischen Oberlandesgericht Bremen.³⁹⁸ Die Richter sahen die indonesischen Nationalisierungen nicht als Verstoß gegen das Völkerrecht, da für die Enteignungen ausdrücklich Entschädigungen vorgesehen seien.³⁹⁹ Im Juni 1959 hatte die indonesische Regierung ihre Richtlinien für die Nationalisierungen präzisiert: Demnach würden den betroffenen Niederländern Kompensationen gezahlt, „wenn die politische Lage es gestatte“.⁴⁰⁰ Unterdessen wurden die Enteignungen von Tabak-, Kautschuk-, Kaffee-, Tee- und Zuckerrohrplantagen niederländischer Unternehmen fortgesetzt.⁴⁰¹ Als niederländische Behörden erneut in Bonn intervenierten, lehnte es das Auswärtige

393 PA AA, B 61-411, 109. Ministerialdirigent v. Barga: Aufzeichnung für Bundesminister v. Brentano vom 4.2.1959. Brentano notierte auf die Vorlage: „Vor jeder Beschlussfassung möchte ich informiert werden“.

394 PA AA, B 61-411, 109. LR I v. Holleben: Aufzeichnung „Indonesischer Tabakmarkt: Holländische Reaktionen“ vom 11.2.1959.

395 Ebenda.

396 PA AA, B 12, 1376. AA: Verbalnote an die Königlich-Niederländische Botschaft Bonn vom 13.3.1959.

397 Die Zeit, 7.8.1959, S. 4.

398 PA AA, B 61-411, 109. LR I v. Holleben: Vorlage für Staatssekretär „Niederländisch-Indonesischer Tabakstreit“ vom 11.2.1960.

399 Die Zeit, 28.8.1959, S. 4.

400 PA AA, B 12, 1376. Botschafter v. Mirbach, Jakarta: Schriftbericht Nr. 634/59 vom 15.7.1959.

401 PA AA, B 80-500, 385. Botschafter v. Mirbach, Jakarta: Schriftbericht Nr. 521/59 vom 3.6.1959.

Amt aus „grundsätzlichen Erwägungen“ ab, juristische Diskussionen über das Urteil im Bremer Tabakstreit zu führen.⁴⁰² Der Umsatz des Tabakmarktes in Bremen betrug allein zwischen 1959 und 1961 600 Millionen DM.⁴⁰³ Niederländische Versuche, ihn zurückzugewinnen, beschäftigen das Auswärtige Amt bis in die siebziger Jahre.⁴⁰⁴

Erfolglos blieben auch die niederländischen Versuche, den Verkauf von militärisch nutzbaren Gütern an Indonesien zu verhindern. Die indonesische Kriegsmarine hatte 1959 bei einer Bremer Werft den Auftrag zum Bau von acht unbewaffneten Schnellbooten erteilt; die indonesische Luftwaffe hatte bei einem deutschen Unternehmen 2500 Fallschirme bestellt. Auf eine Note der niederländischen Botschaft, die Bundesregierung möge die Lieferung der Güter unterbinden, entgegnete das Auswärtige Amt: Die Bundesregierung habe niederländische Einwände „eingehend geprüft“, sehe sich jedoch aus rechtlichen Gründen nicht in der Lage, die Ausfuhr zu verhindern, da es sich dabei im rechtlichen Sinne nicht um Kriegswaffen handele; die für alle NATO-Länder geltenden Beschränkungen der Warenausfuhr in Ostblockstaaten fänden auf Indonesien keine Anwendung.⁴⁰⁵ Neben den 1959 ausgelieferten Schnellbooten verkauften deutsche Firmen auch Schusswaffen und Munition nach Indonesien: Im Jahr 1960 wurden 12 500 Sturmgewehre vom Typ G 3 mit 12,5 Millionen Schuss Munition exportiert, 1961 84 Maschinengewehre vom Typ MG 42. Daneben lieferten deutsche Firmen auch Stahlhelme und Funksprechanlagen nach Indonesien.⁴⁰⁶

Von 1958 an stagnierte die indonesische Konfrontationspolitik in der Westneuguinea-Frage für rund zweieinhalb Jahre. In der Vollversammlung der Vereinten Nationen im Herbst 1958 verzichtete Indonesien nach vier erfolglosen Versuchen darauf, nochmals über einen Westirian-Antrag abstimmen zu lassen.⁴⁰⁷ In Den Haag wollte man Anzeichen erkannt haben, dass die USA einer indonesischen Invasion Westneuguineas nicht tatenlos zusehen würde, da hier strategische Interessen Washingtons im Pazifik berührt würden.⁴⁰⁸ Im Auswärtigen Amt keimte vorübergehend die Hoffnung, die Indonesier würden angesichts der schlechten Wirtschaftslage, die durch die Sequestrierung niederländischen Eigentums herbeigeführt worden war, zur Einsicht kommen, sich mit der Westirian-Kampagne selbst zu schaden.⁴⁰⁹ Aufgrund der

402 PA AA, B 61-411, 109. LR I Meyer-Lindenberg: Vermerk vom 28.10.1959 und AA: Verbalnote an die Königlich Niederländische Botschaft vom 17.2.1960.

403 PA AA, B 12, 1377. Staatsrat Richter, Bevollmächtigter der Hansestadt Bremen beim Bund: Memorandum über den Bremer Tabakmarkt, Anlage zum Schreiben an Ministerialdirektor Krapf vom 8.11.1961.

404 PA AA, B 61-IIIB7, 779. Botschafter Balken, Jakarta: Schriftbericht Nr. 245/72 vom 29.2.1972.

405 PA AA, B 12, 1376. AA: Verbalnote an die Niederländische Botschaft Bonn vom 19.4.1959.

406 PA AA, B 12, 1387. Referat 413: Vermerk vom 5.4.1962.

407 PA AA, B 12, 1347. Botschaftsrat Bassler, Jakarta: Schriftbericht Nr. 724/58 vom 20.8.1958.

408 PA AA, B 12, 1347. Botschaft Den Haag: Schriftbericht Az. Pol. 709-92.16 vom 24.9.1958.

409 Siehe Berichte in: PA AA, B 12, 1347. Ministerialdirektor Duckwitz: Aufzeichnung „Indonesisches Kabinett zur Westirian-Frage: Einleitung einer Entspannungspolitik gegenüber Holland?“ vom 30.8.1958; Botschaftsrat Bassler, Jakarta: Schriftbericht Nr. 724/58 vom 20.8.1958.

maritim-insularen Struktur Indonesiens war es besonders nachteilig, dass die traditionsreiche Reederei *Koninklijke Paketvaart Maatschappij* (KPM) Ende 1957 enteignet wurde, die zuvor die Schifffahrt zwischen den indonesischen Inseln betrieben hatte. Zwar besaß die staatliche indonesische Transportgesellschaft *Pelayaran Nasional Indonesia* viele Schiffe; jedoch gab es kaum ausgebildetes indonesisches Personal, das diese betreiben konnte. Der indonesische Außenhandel brach 1958 nicht nur im Verhältnis zu den Niederlanden ein: Auch die Importe und Exporte der Bundesrepublik gingen jeweils um gut 40 Prozent zurück – ähnlich sah es mit den Handelspartnern USA, Großbritannien und Japan aus. Lediglich das indonesisch-chinesische Handelsvolumen nahm zu.⁴¹⁰

Obwohl bei Sukarno nach wie vor der Wille zur Auseinandersetzung mit den Niederlanden bestand, absorbierte insbesondere der PRRI-Aufstand (siehe voriges Kapitel) seit Februar 1958 die Kräfte von Armee und Regierung. Ihrerseits war die Rebellion auf Sumatra ein indirektes Resultat der antiholländischen Konfrontation: Die selbsternannte Revolutionsregierung PRRI wandte sich explizit gegen die dilettantische Umsetzung der Enteignungen und gegen das dadurch ausgelöste Chaos. Zwar beharrten die Rebellen darauf, dass Westirien zu Indonesien gehöre, doch sie erklärten auch, freundschaftliche Beziehungen zu den Niederlanden herstellen zu wollen. Der Kampf gegen die PRRI und diverse andere Rebellionen zwischen 1957 und 1961 band zwar einerseits starke Kräfte der indonesischen Armee; andererseits gewann das Militär hier wichtige Erfahrungen für eine spätere Fortsetzung der Westirian-Kampagne.⁴¹¹ 1961 gelang es der Armee, die Reste des PRRI-Aufstands auf Sumatra zu beenden. Ergänzt wurden die militärischen Operationen durch eine großzügige Amnestie für sämtliche Rebellengruppen.⁴¹²

Nach der vorübergehenden Ruhephase ging Indonesien im Westneuguinea-Konflikt wieder in die Offensive. Am 17. August 1960, dem indonesischen Nationalfeiertag, erklärte Sukarno den Abbruch der diplomatischen Beziehungen zu den Niederlanden. Anlass war die Entsendung des niederländischen Flugzeugträgers *Karel Doorman* in Richtung Westneuguinea.⁴¹³ Botschafter Mirbach erlebte die indonesische Regierung als „Gefangene der von ihr erzeugten Massenhysterie“.⁴¹⁴ Moralische und materielle Unterstützung erhielt Sukarnos Politik aus Moskau: Chruschtschow nutzte die Vollversammlung der Vereinten Nationen vom Herbst 1960 zu einer lautstarken Kampagne gegen den „schändlichen Kolonialismus“ des Westens.⁴¹⁵ Militärhilfen aus der

⁴¹⁰ PA AA, B 61-411, 155. Botschafter v. Mirbach, Jakarta: Schriftbericht 422/59 vom 5.5.1959.

⁴¹¹ Lijphart, *Decolonization*, S. 19.

⁴¹² PA AA, B 12, 1348. Botschafter v. Mirbach, Jakarta: Schriftbericht Nr. 972/61 „Abschluss der Rebellion in Indonesien“ vom 18.9.1961. Mirbach erwähnte in seinem Bericht die offiziell genannten Opferzahlen von über 30 000 Toten in den Jahren zwischen 1957 und 1961.

⁴¹³ PA AA, B 12, 1385. Botschafter v. Mirbach, Jakarta: Drahtbericht Nr. 96 vom 17.8.1960.

⁴¹⁴ PA AA, B 12, 1385. Botschafter v. Mirbach, Jakarta: Drahtbericht Nr. 108 vom 2.9.1960.

⁴¹⁵ PA AA, B 12, 1386. Botschafter Kroll, Moskau: Drahtbericht Nr. 1477 vom 20.10.1960.

Sowjetunion erlaubten Indonesien eine weitere Aufrüstung: General Nasution kehrte Anfang 1961 von einem Moskau-Besuch mit einem Kredit von 450 Millionen US-Dollar für militärische Mittel zurück.⁴¹⁶

Einen weiteren externen Motivationsschub erhielt die indonesische Westirian-Kampagne aus Indien: Die militärische Einnahme Goas und der beiden anderen portugiesischen Restkolonien auf dem Subkontinent durch indische Truppen im Dezember 1961 verfehlten nicht ihren Eindruck auf Sukarno. Er drohte nun öffentlich mit einer Invasion Westirians. Um die Jahreswende 1961/62 begannen bewaffnete „Inkursionen“ der Indonesier nach Westneuguinea. Ab März 1962 kam es häufiger zu indonesischen See- und Luftlandungen und zu kleineren Gefechten mit der zwischenzeitlich verstärkten niederländischen Garnison.⁴¹⁷

In Washington stieg die Sorge, das maritime Südostasien könnte Schauplatz eines Krieges zwischen einem NATO-Staat und dem zweitgrößten blockfreien Land werden. Den Haag hatte sich von seinem NATO-Verbündeten USA mehr Unterstützung erhofft. Besonders störte sich die niederländische Regierung an amerikanischen Waffenlieferungen nach Indonesien. Vertreter der US-Regierung entgegneten, dies sei der einzige Weg, um noch einen gewissen Einfluss in Jakarta zu behalten und so die Lage zu stabilisieren.⁴¹⁸ Auch in Bonn beschwerten sich die Niederländer, nachdem angeblich eines der 1959 an Indonesien gelieferten Schnellboote – entgegen indonesischer Zusicherungen – gegen niederländische Streitkräfte eingesetzt worden sei. Staatssekretär Carstens wies die Botschaft Jakarta an, bei der Regierung Indonesiens auf eine Einhaltung der Absprachen hinzuwirken, wonach die Boote nicht gegen die Niederländer eingesetzt würden.⁴¹⁹ Das indonesische Außenministerium widersprach der niederländischen Darstellung und sicherte zu, die Boote für die „militärische Befreiung Westirians“ weder einsetzen zu wollen noch einsetzen zu können.⁴²⁰ Anders als die Amerikaner erteilte die Bundesregierung ab Ende 1961 – im Einklang mit den europäischen NATO-Partnern – keine Ausfuhrgenehmigungen mehr für Kriegswaffen und sonstige Rüstungsgüter nach Indonesien.⁴²¹ Botschafter Mirbach warnte das Auswärtige Amt vor einem Ansehensverlust bei zu restriktivem Umgang mit indonesischen Ausrüstungswünschen. Westneuguinea sei ein „koloniales Residuum, in das wir unseren kolonielosen Ruf nicht mit Hilfe der Holländer noch investieren

⁴¹⁶ Ricklefs, *Indonesia*, S. 269 f.

⁴¹⁷ Lijphart, *Decolonization*, S. 20.

⁴¹⁸ PA AA, B 150, 438. Vertretung der Bundesrepublik Deutschland bei der NATO, Paris: Schriftbericht „Waffenlieferungen an Indonesien“ vom 30.1.1962.

⁴¹⁹ PA AA, B 150, 437. Staatssekretär Carstens: Drahterlass an die Botschaft Jakarta vom 19.1.1962. Tatsächlich waren die bei dem Seezwischenfall vom 15.1.1962 eingesetzten indonesischen Boote sowjetischer Herkunft, vgl. Penders, *Debacle*, S. 344.

⁴²⁰ PA AA, B 150, 439. Botschafter v. Mirbach, Jakarta: Drahtbericht Nr. 8 vom 2.2.1962.

⁴²¹ PA AA, B 150, 461. Ministerialdirektor Allardt: Aufzeichnung „Waffenlieferungen an Indonesien“ vom 15.10.1962.

sollten“.⁴²² Dass die Bundesrepublik im Unterschied zu Großbritannien, Belgien und Dänemark kein formelles Embargo gegen Indonesien verhängt habe, sei politisch wertvoll. Der Botschafter ging so weit zu schreiben, er sei „dankbar, dass ich seit über einem halben Jahr über diese Zusammenhänge [die Bestimmungen zur Rüstungsausfuhr] nicht mehr informiert werde“. So könne er „den Indonesiern gegenüber dumm tun, obwohl sie mir das vom Sachlichen her gesehen auf die Dauer nicht immer abnehmen“.⁴²³

Ähnlich wie die Unabhängigkeit Indonesiens 1949 wurde der Konflikt um West-irien unter amerikanischer Vermittlung – und amerikanischem Druck – diplomatisch gelöst. Die seit Anfang 1961 amtierende US-Regierung von John F. Kennedy war über den Linkskurs Sukarnos und über die starke Anlehnung Indonesiens an die Sowjetunion beunruhigt. In Washington setzte sich die Ansicht durch, Indonesien werde in diesem Konflikt ohnehin gewinnen und die USA sollten nicht Partei für die zum Scheitern verurteilte Sache der Niederlande ergreifen. Die niederländischen Vorstellungen schienen Washington zunehmend sekundär gegenüber der Absicht, Indonesien nicht vollends in die sowjetische Machtsphäre gelangen zu lassen. 1961 erklärten sich die Niederlande zwar bereit, den Papua auf Neuguinea die Selbstbestimmung unter UN-Aufsicht zu ermöglichen; eine Übertragung der Souveränitätsrechte auf Indonesien lehnte der von Außenminister Luns vorgestellte Plan jedoch strikt ab.⁴²⁴ Ab Anfang 1962 übernahm US-Justizminister Robert Kennedy, der jüngere Bruder des Präsidenten, eine Vermittlertätigkeit im niederländisch-indonesischen Konflikt.⁴²⁵ Im März begannen in der Nähe von Washington niederländisch-indonesische Gespräche unter Leitung des amerikanischen Diplomaten Ellsworth Bunker. Dieser stellte im April einen Plan vor, nachdem Westneuguinea zunächst einer UN-Interimsverwaltung, dann indonesischer Verwaltung unterstellt werden sollte. Nach einigen Jahren sollten die Papua über den Verbleib bei Indonesien abstimmen.⁴²⁶ Der Bunker-Plan fand die sofortige Zustimmung Indonesiens. Außenminister Subandrio bat bei Botschafter Mirbach, die Bundesregierung möge – wie Washington und London – den Niederländern raten, einer Einigung auf Grundlage des Bunker-Plans zuzustimmen.⁴²⁷ Doch die niederländische Regierung lehnte nach wie vor die Übergabe Westneuguineas an Indonesien ab: Außenminister Luns nannte die indonesischen Ansprüche „absurd“ und

⁴²² PA AA, B 12, 1387. Botschafter v. Mirbach, Jakarta: Schriftbericht Nr. 553/62 „Ausfuhr von Kriegsmaterial nach Indonesien“ vom 21.5.1961.

⁴²³ Ebenda. Die niederländische Regierung hatte wiederholt gegen Waffenlieferungen seiner NATO-Verbündeten an Indonesien protestiert, vgl. AAPD 1962, Dok. 4, S. 40. VLR I v. Stechow: Aufzeichnung „7. Abteilungsleiter-Ausschusssitzung betreffend Rüstungskäufe des BMVtg im Ausland am 17.1.1962“ vom 4.1.1962.

⁴²⁴ Penders, Debacle, S. 336.

⁴²⁵ PA AA, B 12, 1387. Botschafter v. Mirbach, Jakarta: Schriftbericht Nr. 217/62 vom 22.2.1962.

⁴²⁶ Penders, Debacle, S. 357–363.

⁴²⁷ PA AA, B 150, 445. Botschafter v. Mirbach, Jakarta: Drahtbericht Nr. 50 vom 10.4.1962.

tadelte auf dem NATO-Rat in Athen im Mai 1962 ausdrücklich die Haltung Washingtons.⁴²⁸ Luns' scharfe Worte gegen die USA trugen dazu bei, die niederländische Position in Washington weiter zu schwächen.⁴²⁹ Regierungskreise in Washington machten aus ihrer weltpolitisch bedingten Kalkulation keinen Hehl. Botschafter Wilhelm Grewe beschrieb seine Eindrücke von der amerikanischen Indonesienstrategie wie folgt:

„Im Übrigen wird sowohl im State Department als auch im Weißen Haus betont, dass die Verhinderung des Abgleitens Indonesiens in das kommunistische Lager entscheidend sei. Demgegenüber könne die Frage, wann und in welcher Form den 700 000 Papuas in Neu-Guinea die Selbstbestimmung zugestanden werde, kaum ins Gewicht fallen. [...] Die Auswirkungen eines offenen Konflikts zwischen Indonesien und Holland und der sich daraus ergebenden Verwicklung der Weltmächte, auf Vietnam, auf Laos, und den Rest Südostasiens seien unabsehbar. Die gemäßigten Elemente Indonesiens würden in einem Krieg vernichtet werden. Einen unnötigeren Krieg würde es in der Geschichte nicht gegeben haben.“⁴³⁰

Unter dem Eindruck indonesischer Invasionsdrohungen und aufgrund der eindeutigen Haltung der Kennedy-Regierung gab das niederländische Kabinett Ende Juli 1962 seinen Widerstand auf. Am 15. August 1962 wurde im UNO-Hauptquartier in New York ein Abkommen zwischen den Niederlanden und Indonesien unterzeichnet: Ab dem 1. Oktober 1962 überließen die Niederlande Westneuguinea einer UN-Interimsverwaltung. Am 1. Januar 1963 verließen die letzten niederländischen Militäreinheiten die Insel, ehe das Gebiet am 1. Mai des Jahres an Indonesien übergeben wurde.⁴³¹

Regierung und weite Teile der niederländischen Öffentlichkeit fühlten sich von den USA verraten. Den Haag warf den Amerikanern vor, Indonesien über Gebühr unterstützt und mit dem Vertrag vom 15. August 1962 Sukarnos aggressive Außenpolitik honoriert zu haben. Der niederländische Botschafter bei der NATO warf seinem amerikanischen Kollegen vor, durch die Haltung Washingtons wüssten alle Länder jetzt, „dass auch Aggressionen gegen einen NATO-Partner vom Westen hingenommen würden“.⁴³² Es verwundert nicht, dass niederländische Diplomaten die britisch-amerikanischen Schwierigkeiten in Indonesien ab 1963/64 mit einer kaum verhohlenen Schadenfreude begleiteten. Auf einem anderen Blatt steht, dass die Durchsetzung der indonesischen Position vor allem zu Lasten der Papua-Bevölkerung in Westneuguinea ging, die – abgesehen von der Farce des sogenannten *Act of Free Choice* von 1969 – niemals gefragt wurde, ob sie zu Indonesien gehören wolle. Mit der scheinbaren Lösung

428 PA AA, B 150, 448. Bundesminister Schröder und Botschafter Melchers, z. Zt. Athen: Drahtbericht Nr. 21 vom 6.5.1962.

429 Penders, Debaele, S. 364 f.

430 PA AA, B 150, 450. Botschafter Grewe, Washington: Drahtbericht Nr. 1648 vom 2.6.1962. Siehe auch: PA AA, B 12, 1362. Ministerialdirektor Krapf: Vermerk für Bundesminister Schröder vom 4.6.1962.

431 Lijphart, Decolonization, S. 21.

432 PA AA, B 150, 458. Botschaftsrat Schulze-Boysen, Paris-NATO: Schriftbericht „Niederländisch-Neuguinea“ vom 7.9.1962.

des Westirian-Problems von 1962 nahm ein seither andauernder Konflikt zwischen den Papua und der indonesischen Zentralgewalt seinen Ausgang.⁴³³

Für die Bundesregierung waren 1960/61 in Indonesien gewisse deutschlandpolitische Probleme entstanden (siehe nächstes Kapitel), die noch mehr Rücksichtnahme auf die indonesischen Positionen erforderlich machten. Jedoch schienen mit dem Ende des Westneuguinea-Konflikts die Dilemmata zwischen der bündnispolitischen Loyalität und den eigenen Interessen vorerst vorüber zu sein. Doch da die Sympathien der westdeutschen Presse überwiegend bei der Position Den Haags lagen, bereitete der Westneuguinea-Konflikt Bonn auch noch nach seiner erzwungenen Beilegung Schwierigkeiten. Indonesische Offizielle zeigten sich befremdet über die „betont kritische Würdigung [des] Westirian-Abkommens“ durch bundesdeutsche Medien. Das Handelsministerium machte daher deutlich, dass der indonesische Tabakhandel nicht für immer in Bremen bleiben müsse. Linksstehende Kreise Indonesiens sahen sich in ihrem negativen Urteil über die Bundesrepublik bestätigt.⁴³⁴

Auch wenn Sukarno im Dezember 1962 die Aufhebung des seit 1957 geltenden Belagerungszustandes verkündete:⁴³⁵ Die Lösung des Westirian-Konflikts im indonesischen Sinne trug nicht zu einer Beruhigung der Lage in Indonesien bei. Im Gegenteil erzeugte die durch die Westirian-Kampagne geschaffene innenpolitische Dynamik beinahe zwangsläufig weitere außenpolitische Konfrontationen. Die drei wichtigsten politischen Kräfte Indonesiens – das Militär, die Kommunisten und Sukarno selbst – hatten auch nach 1962 kein Interesse an einer „Rückkehr zur Normalität“. Die Armee fürchtete die Aufhebung des Kriegsrechts und eine Kürzung ihres großzügigen Etats. Die Kommunisten fürchteten eine Abkehr von „Antiimperialismus“ und Massenmobilisation sowie eine Annäherung an den Westen. Sukarno fürchtete, eine De-Mobilisierung Indonesiens würde den „revolutionären Geist“ und die Nationswerdung erlahmen lassen.⁴³⁶ Der amerikanische Botschafter Jones urteilte, mit dem Triumph über die Niederländer habe Sukarno zwar einen Sieg errungen, jedoch ein wichtiges Thema verloren.⁴³⁷ Die Gründung der Malaysischen Föderation sollte Sukarno schon 1963 ein neues Thema liefern.

Der deutsch-deutsche „kalte Kleinkrieg“ in Jakarta bis zum Beginn der bilateralen Kapitalhilfe 1961

Seitdem die DDR 1954 eine Handelsmission in Jakarta eingerichtet hatte, bemühten sich die Ost-Berliner Emissäre um die Gunst der indonesischen Führung – das Fernziel

⁴³³ Vgl. Cribb/Brown, *Indonesia*, S. 160–163.

⁴³⁴ PA AA, B 12, 1362. Botschafter v. Mirbach, Jakarta: Drahtbericht Nr. 132 vom 21.8.1962.

⁴³⁵ Pauker, *Indonesia* 1962, S. 70 f.

⁴³⁶ Gedanken übernommen von: Ricklefs, *Indonesia*, S. 271 f.

⁴³⁷ Zitiert nach: Leifer, *Foreign Policy*, S. 74.

war die volle völkerrechtliche Anerkennung der DDR. Umgekehrt machte die Beobachtung der mit sieben Männern besetzten DDR-Außenstelle einen zunehmend wichtigen und arbeitsintensiven Teil der Arbeit der Bonner Botschaft in Jakarta aus. In der grundsätzlichen Einschätzung Indonesiens als neben Indien und Ägypten wichtigstes Land der ungebundenen Welt waren sich die Bundesregierung und die SED-Führung einig. Als Ziele der DDR-Indonesienpolitik schrieb das Ministerium für Auswärtige Angelegenheiten (MfAA) 1957 fest:

„Unter Berücksichtigung der Lage Indonesiens geht die Außenpolitik der DDR gegenüber Indonesien von folgenden Gesichtspunkten aus: 1. Hilfeleistungen zur Festigung der Souveränität und wirtschaftlichen Unabhängigkeit des indonesischen Staates sowie der sozialen und kulturellen Entwicklung des indonesischen Volkes, 2. Versorgung der Wirtschaft der DDR mit wichtigen Rohstoffen und Konsumgütern sowie Absatz industrieller Produkte unserer Volkswirtschaft, 3. Festigung der internationalen Stellung der DDR durch Herstellung diplomatischer Beziehungen zwischen der DDR und Indonesien.“⁴³⁸

Die Versuche, in Indonesien politisch Fuß zu fassen, beschränkten sich nicht auf Jakarta. Auch über ihre Vertretungen in Moskau, Peking, Prag und Hanoi versuchte die DDR, Kontakte zu indonesischen Diplomaten aufzunehmen. Am 13. August 1956 erging über Ost-Berlins Botschaft in Peking eine Einladung an Sukarno zu einem Staatsbesuch in der DDR. Die Offerte wurde eine Woche später abgelehnt.⁴³⁹ Im Rahmen ihrer noch sehr eng begrenzten Möglichkeiten bot die DDR Indonesien finanzielle Hilfen an: 1956 vergab Ost-Berlin einen Kredit für eine Zuckerfabrik in Yogyakarta und entsandte zum Aufbau rund 50 Techniker. Die Montage der Anlage blieb gleichwohl „beträchtlich hinter den vereinbarten Terminen“ zurück.⁴⁴⁰ Doch die US-Botschaft in Jakarta mahnte angesichts der Zuckerfabrik und anderer Hilfen aus dem Ostblock in Washington an, weitere amerikanische Hilfen zur Stärkung der prowestlichen Kräfte in Indonesien ins Auge zu fassen.⁴⁴¹

Ab 1956 hielten die Quartalsberichte der DDR-Handelsvertretung in Jakarta regelmäßig fest, die Beziehungen zu Indonesien hätten sich „günstig entwickelt“. Anlass zur Hoffnung bot einerseits die relative Stärke der indonesischen Kommunisten: Bei verschiedenen Kommunalwahlen errang die PKI beträchtliche Stimmengewinne und wurde zum Beispiel 1958 auf Borneo vielerorts zur stärksten Partei.⁴⁴² Zum anderen

⁴³⁸ PA AA, MfAA, A 9363, Mikrofiche Bl. 39–46, hier Bl. 40. Schedlich, Jakarta: Bericht über den Stand der Beziehungen zwischen der DDR und der Republik Indonesien im 4. Quartal 1957 (ohne Datum).

⁴³⁹ PA AA, MfAA, A 9364, Mikrofiche Bl. 12–20, hier Bl. 18. DDR-Handelsvertretung Jakarta: Bericht über die Beziehungen zwischen der DDR und der Republik Indonesien vom 18.10.1956.

⁴⁴⁰ PA AA, B 12, 95. Botschafter Allardt, Jakarta: Schriftbericht Nr. 983/57 „Organisation und Tätigkeit von Vertretungen der Sowjetblockstaaten in Ländern außerhalb des Ostblocks“ vom 2.10.1957.

⁴⁴¹ FRUS, 1955–1957, Vol. XXII, Doc. 155, S. 264. US-Botschaft Jakarta: Telegramm an das Department of State vom 11.5.1956.

⁴⁴² PA AA, B 12, 1358. Botschaft Jakarta: Schriftbericht „Tätigkeit der kommunistischen Parteien in der freien Welt: Indonesien“ vom 31.10.1958.

näherte sich Sukarno innen- wie außenpolitisch den Kommunisten an. Freudig vermerkten die DDR-Repräsentanten in Jakarta, Sukarno habe sich bei seinem ersten Aufenthalt in Moskau 1956 positiv über die sowjetische Deutschlandpolitik geäußert, Adenauers Politik dagegen ausdrücklich missbilligt.⁴⁴³

Als Sukarno einen schärferen Kurs gegen die vormalige Kolonialmacht Niederlande einschlug, sah die DDR ihre Chance gekommen, über den „Antiimperialismus“ Gemeinsamkeiten mit Indonesien zu finden. Die Eskalation des Westirien-Konflikts begleitete die DDR-Vertretung mit propagandistischen Solidaritätsadressen für die „Rückgabe“ des niederländisch gehaltenen Westteils Neuguineas. Diese Bekundungen gingen so weit, den Indonesiern eine Ablösung der Niederländer im Import- und Exportgeschäft anzubieten – dies wäre der DDR freilich schon aus logistischen Gründen nicht möglich gewesen. Botschafter Allardt mahnte dennoch, die propagandistisch-psychologische Wirkung der lautstarken DDR-Solidaritätserklärungen nicht zu unterschätzen.⁴⁴⁴ Zugleich ging es Ost-Berlins Auslandspropaganda darum, die vermeintliche koloniale Komplizenschaft des „Bonner Regimes“ mit den Niederlanden, ja die „Bonner militaristische und faschistische Politik“ überhaupt zu entlarven.⁴⁴⁵ Der Versuch der DDR, sich das Großthema der nationalen Ehre Indonesiens anzueignen, war allerdings nur mäßig erfolgreich. Bis Ende der fünfziger Jahre gelangen der DDR keine größeren Geländegewinne in Indonesien. Mit Befriedigung vermerkten die Dienstinstruktionen für den – Anfang 1959 in Jakarta akkreditierten – neuen Botschafter Dietrich Freiherr von Mirbach, die Anstrengungen „der Außenstelle der sowjetzonalen Kammer für Außenhandel“, auch nur das Zwischenziel von konsularischen Beziehungen zu erreichen, hätten „zu keinem Erfolg geführt“. Die Regierung Indonesiens beabsichtige nicht, „die gegenwärtigen Beziehungen zu beiden Teilen Deutschlands“ zu ändern.⁴⁴⁶ Sichtbar wurde dies 1959, als das indonesische Kabinett den Wunsch von DDR-Ministerpräsident Otto Grotewohl, Indonesien zu besuchen, mit der expliziten Begründung zurückwies, man wolle gegenüber Bonn jede Missstimmung vermeiden.⁴⁴⁷

Schon unter Helmut Allardt (1954–1958) hatte die Botschaft fortlaufend auf die weltpolitische Bedeutung Indonesiens hingewiesen; seit Sukarnos Staatsbesuch vom Juli 1956 machte sie ein gesteigertes indonesisches Interesse an Fragen der deutschen Wiedervereinigung aus.⁴⁴⁸ Dennoch stufte die Bundesregierung die Bedeutung Indo-

⁴⁴³ PA AA, MfAA, A 9363, Mikrofiche Bl. 53–56. Schedlich, Jakarta: Bericht vom 4.4.1957 über die Beziehungen der DDR zur Republik Indonesien im 1. Quartal 1957.

⁴⁴⁴ PA AA, B 12, 1354. Botschafter Allardt, Jakarta: Schriftbericht Nr. 1199/57 vom 10.12.1957.

⁴⁴⁵ PA AA, MfAA, A 16070. DDR-Generalkonsulat Jakarta: Jahresbericht 1960 vom 28.12.1960.

⁴⁴⁶ PA AA, B 12, 95. Referat 700: Dienstinstruktionen für den Botschafter der Bundesrepublik in Jakarta vom 24.1.1959.

⁴⁴⁷ Ebenda.

⁴⁴⁸ PA AA, AV Tokio, 6767. Diskussion zum Generalreferat über die außenpolitische Lage der Bundesrepublik von Staatssekretär Hallstein. Protokoll der Konferenz der Missionschefs im asiatisch-pazifischen Raum vom 18.2.–23.2.1957, S. 34.

nesiens noch nicht als so hoch ein, dass sie einen Minister nach Jakarta entsandte. Der erste hochrangige Besucher aus der Bundesrepublik war 1956 der SPD-Parteivor-sitzende und Bonner Oppositionsführer Erich Ollenhauer, der sich vom 11. bis zum 16. November in Indonesien aufhielt. Dabei traf er neben Sukarno Vertreter der sozia-listischen PSI, welche ähnlich der SPD in den fünfziger Jahren einen entschiedenen Antikommunismus vertrat. In einer abschließenden Pressekonferenz äußerte sich Ol-lenhauer ablehnend über den Kolonialismus und forderte für alle Völker das Recht auf Selbstbestimmung.⁴⁴⁹ Politisch gewichtiger als Ollenhauers Visite war der Besuch Walter Hallsteins im Februar 1957. Dabei traten erstmals Differenzen zwischen der in-donesischen und der bundesdeutschen Seite über den Charakter der DDR hervor. In der Rückschau lässt sich hier der Beginn einer schleichenden Entfremdung festma-chen. Hallstein führte Besprechungen mit Sukarno, Ministerpräsident Sastroamidjojo und seinem indonesischen *counterpart* Subandrio, dem Generalsekretär im Außenmi-nisterium. Sukarno erwies sich gegenüber Hallstein und Allardt – ganz anders als bei seiner Deutschlandreise im Vorjahr – als schwieriger Gesprächspartner.

„Das Gespräch mit dem Präsidenten Sukarno drehte sich um die Frage der Wiedervereinigung Deutschlands, die Sukarno selbst anschnitt und an der er das Gespräch hartnäckig festhielt. Der Schlüssel zur Lösung liege bei Verhandlungen mit Pankow. Sukarno bestätigte, dass er bei seinem Besuch in Moskau mit Bulganin und Khrushchev [sic!] über die Wiedervereinigung gesprochen habe, wobei auch von unserem Memorandum die Rede gewesen sei. Als entscheidenden Punkt hätten die Sowjets nicht unsere Zugehörigkeit zur NATO erklärt, sondern die Anerkennung Pan-kows. Sukarno versucht eine Analogie zu seinen Verhandlungen mit von Holland ausgehaltenen Teilregierungen zu ziehen. [...] Er ließ erkennen, dass er Verständnis dafür hätte, dass das Sa-tellitensystem durch die Preisgabe Pankows ins Wanken kommen würde. [...] Der Hinweis auf die Ereignisse in Ungarn wurde von Sukarno flüchtig mit der Bemerkung abgetan, in Ungarn be-trügen die Verluste 25 000 Menschen, während die Holländer 40 000 Indonesier umgebracht hätten.“⁴⁵⁰

In seinem Telegramm an Adenauer und Brentano fasste Hallstein die Begegnung mit dem indonesischen Präsidenten zusammen: „Sukarno war allen geduldig vorgetra-genen Gegenargumenten unzugänglich, sodass ich den Eindruck habe, dass er sich auf Verhandlungen mit Pankow festgelegt hat.“⁴⁵¹ Eine diplomatische Anerkennung der DDR durch Indonesien schien 1957 allerdings noch außerhalb jeder Diskussion zu stehen.⁴⁵² Derweil entschied 1958 das Ministerium für Auswärtige Angelegenhei-ten in Ost-Berlin, Indonesien zu einem der Zielländer ihres „Anerkennungsplans“ zu machen. Die anderen vier waren Ägypten, Syrien, Indien und Birma.⁴⁵³

⁴⁴⁹ PA AA, B 12, 1358. Botschafter Allardt, Jakarta: Schriftbericht Nr. 1197/56 vom 22.11.1956.

⁴⁵⁰ PA AA, B 1, 114. Staatssekretär Hallstein, z. Zt. Jakarta: Drahtbericht Nr. 9 vom 7.2.1957.

⁴⁵¹ Ebenda.

⁴⁵² PA AA, B 12, 1368. Botschafter Allardt, Jakarta: Drahtbericht Nr. 63 vom 11.11.1957.

⁴⁵³ Kilian, Hallstein-Doktrin, S. 33.

Auch nachdem im November 1958 der mittlerweile zum Außenminister aufgestiegene Subandrio in der Bundesrepublik zu – sehr allgemein gehaltenen – Gesprächen mit Brentano zusammentraf, änderte sich nichts an der Bonner Zurückhaltung in der Besuchsdiplomatie.⁴⁵⁴ Die Mahnungen der Botschaft in Jakarta und der indonesischen Botschaft in Bonn, endlich einen Ministerbesuch vorzusehen, blieben einstweilen ohne Konsequenzen.⁴⁵⁵ Etwas weniger zurückhaltend als bei der Entsendung hochrangiger Besucher, keineswegs aber hochambitioniert, war die Bundesregierung in ihrer Entwicklungspolitik. Hatte Allardt 1957 darauf verwiesen, „die Frage der Anerkennung der sogenannten DDR“ sei für Jakarta „in erster Linie ein Rechenexempel“ (was allerdings in einer gewissen Spannung zu den eigenen Aussagen im gleichen Bericht stand)⁴⁵⁶, so beschränkte sich die westdeutsche Hilfe noch auf kleinere Vorhaben. Die wichtigsten Projektierungen in Indonesien waren der Bau einer Zahnklinik in Medan, der Einrichtung einer Werkmeisterschule in Palembang sowie ein „Reyon-Projekt“, also ein Vorhaben zur Herstellung von Viskosefasern.⁴⁵⁷ Die Botschaft Jakarta riet dazu, die technische Hilfe für Indonesien nicht allzu aggressiv in die politische Öffentlichkeitsarbeit einzubeziehen. Die Indonesier würden die Maßnahmen umso mehr wertschätzen, je weniger ihnen mit den „marktschreierischen Methoden vornehmlich des Ostblocks“ und dessen überdeutlicher „Mahnung zur Verbeugung vor dem großzügigen Spender“ Publizität gegeben werde; als Bezeichnung sei „Zusammenarbeit“ (*kerjasama*) der „Hilfeleistung“ (*banutan*) vorzuziehen.⁴⁵⁸

Bis 1960 verhielt sich die indonesische Regierung gegenüber der DDR reserviert. Sie tat dies im Wesentlichen, weil sie immer noch hoffte, die Bundesrepublik Deutschland werde die abgebrochenen Wirtschaftsbeziehungen mit den Niederlanden substituieren. Subandrio sprach der Bundesrepublik über die Wirtschaftsbeziehungen hinausgehend auch eine politische Mittlerrolle zwischen dem Westen und Asien zu.⁴⁵⁹ Die Einrichtung eines DDR-Generalkonsulats in Ägypten – dem neben Indien am meisten beachteten neutralistischen Staat – löste im Januar 1959 keine Nachahmungsabsicht in Indonesien aus.⁴⁶⁰ Die indonesische Regierung lehnte Ende 1959 einen Antrag der DDR-Handelsvertretung ab, nach Kairoer Vorbild in den

454 PA AA, B 12, 1368. Abteilung 7: Aufzeichnung „Besuch des indonesischen Außenministers Subandrio in Bonn“ vom 25.11.1958.

455 PA AA, B 12, 1361. Bundespresseamt an AA: Fernschreiben Nr. 7068 vom 20.10.1960.

456 PA AA, B 12, 1363. Botschafter Allardt, Jakarta: Schriftbericht Nr. 1043/57 „Gedanken zur Ausgestaltung der deutsch-indonesischen Beziehungen“ vom 17.10.1957.

457 PA AA, B 61-411, 274. BMWi, Referat VB6: Aufzeichnung „Technische Hilfeleistung für Indonesien“ vom 29.6.1959.

458 PA AA, B 61-411, 274. Botschafter v. Mirbach, Jakarta: Schriftbericht Nr. 612/59 „Publizistische Auswertung der deutschen Förderungsmaßnahmen für die Entwicklungsländer“ vom 2.7.1959.

459 PA AA, B 12, 1368. Botschafter Allardt, Jakarta: Drahtbericht Nr. 63 vom 11.11.1957.

460 PA AA, B 12, 95. Botschaftsrat Bassler, Jakarta: Schriftbericht Nr. 49/59 „Indonesien und die Errichtung eines ostzonalen Generalkonsulats in Kairo“ vom 14.1.1959.

Rang eines Generalkonsulats erhoben zu werden.⁴⁶¹ Ein indonesischer Spitzenbeamter ließ allerdings gegenüber Botschafter Mirbach durchblicken, es werde „immer schwerer, sich den Vorstellungen des Ostblocks und der hiesigen SBZ-Handelsvertretung zu entziehen“. Die Existenz der DDR könne nicht ständig ignoriert werden.⁴⁶² Mirbach gab Bonn zu Bedenken, dass aus indonesischer Sicht bei der bundesdeutschen Hilfe für Entwicklungsländer ein Missverhältnis zwischen Versprechungen und Praxis bestehe; Indonesien fühle sich „von uns als Entwicklungsland minderer Güte klassifiziert“.⁴⁶³ In einer Unterredung mit Mirbach konkretisierte Subandrio die Wahrnehmungen seiner Regierung: Jakarta befinde sich spätestens seit 1959 wegen seiner Ablehnung einer Anfrage des DDR-Ministerpräsidenten Otto Grotewohl, auf einer großangelegten Reise auch Indonesien zu besuchen, „erheblich in Vorleistung“.⁴⁶⁴ Grotewohl wurde auf seiner Tour durch die wichtigsten bündnisfreien Staaten in Kairo, Bagdad, Neu-Delhi und Rangun willkommen geheißen und traf sich unter anderem mit Nasser und Nehru zu Besprechungen.⁴⁶⁵ Im Hinblick auf das Verhalten der anderen Ungebundenen lag in der indonesischen Weigerung, den ehemaligen Sozialdemokraten Grotewohl zu empfangen, tatsächlich ein beträchtliches Zugeständnis an die Bundesregierung. Zu den „Vorleistungen“ der indonesischen Regierung zählte neben der Konsulatsfrage und der Ablehnung Grotewohls auch die Zurückweisung von Annäherungsversuchen einer DDR-Delegation in China.⁴⁶⁶ Als Außenminister Brentano 1960 im Bundestag – auf die Ermahnung eines Abgeordneten hin – äußerte, die Beziehungen zu Indonesien seien „wohlbegründet und sehr freundlich“ und gäben keinen Anlass zu Beschwerden, erlaubte sich Botschafter Mirbach eine etwas andere Akzentuierung als sein Dienstherr: Mirbach referierte die Mitteilung von Subandrio an den deutschen Publizisten Klaus Mehnert, wonach die Beziehungen zwischen der Bundesrepublik und Indonesien zwar der Form nach „ausgezeichnet“ seien, es ihnen jedoch an „Herzlichkeit“ mangle.⁴⁶⁷ Zugleich be-

461 PA AA, B 80-500, 374. Botschafter v. Mirbach, Jakarta: Drahtbericht Nr. 4 vom 5.2.1960; PA AA, B 12, 95. Botschafter v. Mirbach, Jakarta: Schriftbericht Nr. 100/60 „Aktivitäten der SBZ in Indonesien“ vom 2.2.1960.

462 PA AA, B 12, 95. Botschafter v. Mirbach, Jakarta: Schriftbericht Nr. 100/60 „Aktivitäten der SBZ in Indonesien“ vom 2.2.1960.

463 Ebenda.

464 PA AA, B 12, 1361. Botschafter v. Mirbach, Jakarta: Aufzeichnung „Unterredung mit dem indonesischen Außenminister“ vom 13.2.1960.

465 Gray, Cold War, S. 92–95. Während Grotewohl in Ägypten und Bagdad erhebliche Prestigegewinne für Ost-Berlin erreichte (u. a. ein DDR-Generalkonsulat in Kairo), bereiteten ihm die Inder einen kühlen Empfang.

466 PA AA, B 12, 1361. Botschafter v. Mirbach, Jakarta: Aufzeichnung „Unterredung mit dem indonesischen Außenminister“ vom 13.2.1960.

467 PA AA, B 12, 1366. Botschafter v. Mirbach, Jakarta: Schriftbericht Nr. 416/60 „Deutsch-indonesische Beziehungen“ vom 9.5.1960.

richtete die Botschaft, „dass die SBZ sich [...] veranlasst fühlt, die Tourenzahl höher zu schrauben“.⁴⁶⁸

Im Sommer 1960 zeitigte die „mangelnde Herzlichkeit“ praktische Konsequenzen für die Nichtanerkennungspolitik der Bundesregierung. Zwischen dem 15. und dem 20. August besuchte eine aus Diplomaten und Journalisten bestehende Ost-Berliner Delegation Indonesien. Geleitet wurde sie vom DDR-Gesundheitsminister und stellvertretendem Ministerpräsidenten Max Sefrin, einem Politiker der Ost-CDU. Das Auswärtige Amt, das vorab von dem Besuch erfahren hatte, erwog kurzzeitig, Botschafter Mirbach während der Anwesenheit der DDR-Abordnung aus Jakarta ab-zuziehen. Schließlich wurde eine solche Maßnahme jedoch verworfen. Der zuständige Referatsleiter Hilmar Bassler verwies selbstkritisch auf die lange Reihe von verpass-ten Gelegenheiten, die Indonesier durch eine Kombination von Besuchs- und Wirt-schaftsdiplomatie freundlicher zu stimmen.⁴⁶⁹ Die DDR-Abordnung wurde zweimal von Sukarno empfangen und nahm an den Feierlichkeiten zum 15. Jahrestag der Un-abhängigkeitserklärung Indonesiens teil. Ihre Anwesenheit fand starke Beachtung in der indonesischen Presse.⁴⁷⁰

Der Besuch der „hochoffiziell“⁴⁷¹ auftretenden Delegation brachte der DDR einen Erfolg und der Bundesrepublik ein Ärgernis: Indonesien vereinbarte mit den Ost-Ber-liner Emissären, das seit 1954 bestehende Büro der ostdeutschen Außenhandelskam-mer in ein Generalkonsulat umzuwandeln. Bekanntgegeben wurde die Entscheidung ausgerechnet am indonesischen Nationalfeiertag, dem 17. August, und zudem gleich-zeitig mit dem Abbruch der diplomatischen Beziehungen zu den Niederlanden.⁴⁷² In Bonn legte Referatsleiter Bassler dem indonesischen Botschafter Zain dar, diese bei-den Gesichtspunkte seien „besonders befremdend“; die Bundesregierung habe die indonesische Entscheidung „angesichts der freundschaftlichen Beziehungen“ zwi-schen Bonn und Jakarta weder erwartet, noch könne sie diese verstehen. Zain – der laut Bassler über die konsularischen Beziehungen zur DDR alles andere als erfreut war und Sukarno sogar seinen Rücktritt angeboten habe – verwies auf die Vernach-lässigung Indonesiens durch Bonn, allerdings auch auf die ideologische Verhärtung Sukarnos.⁴⁷³

468 PA AA, B 12, 95. Botschafter v. Mirbach, Jakarta: Schriftbericht Nr. 643/60 „Sowjetzonale Aktivi-tät“ vom 22.7.1960.

469 PA AA, B 12, 1384. VLR I Bassler: Vermerk vom 11.8.1960.

470 Siehe Berichte in: PA AA, B 12, 95. Botschafter v. Mirbach, Jakarta: Schriftbericht Nr. 738/60 „Auf-treten einer SBZ-Delegation in Indonesien“ vom 23.8.1960 und Schriftbericht Nr. 792/60 „Indonesische Presse zum Besuch der SBZ-Delegation“ vom 7.9.1960.

471 PA AA, B 12, 95. Botschafter v. Mirbach, Jakarta: Schriftbericht Nr. 738/60 vom 23.8.1960.

472 Nach anderen Angaben wurde der Austausch diplomatischer Beziehungen erst am 20.8.1960 ver-einbart, vgl. PA AA, B 12, 1361. LR Loer: Aufzeichnung „Einstellung Sukarnos zur Deutschland-Frage“ vom 6.9.1961.

473 PA AA, B 12, 1384. VLR I Bassler: Aufzeichnung vom 24.8.1960.

Am 6. Oktober 1960 nahm das DDR-Generalkonsulat unter Leitung von Kurt Nier seine Arbeit auf.⁴⁷⁴ Ende des Jahres berichtete es nach Ost-Berlin, sein Bestehen sei „politisch ein großer Erfolg, da damit ein gewisser Durchbruch im südostasiatischen Raum erzielt wurde, der auch Auswirkungen auf andere Länder“ habe – allerdings gebe es in Indonesien nach wie vor starke Kräfte, die aus Rücksicht auf die Bundesrepublik „gegen eine volle Normalisierung der Beziehungen zur DDR“ eintreten, weswegen die Etablierung des Generalkonsulats das „maximal mögliche Ergebnis“ darstelle.⁴⁷⁵ Die DDR-Vertreter nutzten ihren neugewonnenen Spielraum, um ihre Reichweite auszuweiten: Ab November 1960 boten sie deutsche Sprachkurse in Jakarta an. Mirbach warnte, dadurch werde „das Monopol der Bundesrepublik am Deutschunterricht in Indonesien [...] zum ersten Mal durchbrochen“.⁴⁷⁶ Die britische Botschaft in Jakarta beurteilte die Herstellung konsularischer Beziehungen als „important first step towards the establishment of full diplomatic relations, at which the East Germans have been longing for a long time“.⁴⁷⁷

Die Bundesregierung suchte den Schaden zu begrenzen: Das Auswärtige Amt übergab der indonesischen Botschaft Bonn ein Aide-Memoire mit der Bitte, im Zusammenhang mit dem Konsulat einige juristische Fragen klarzustellen.⁴⁷⁸ Die indonesischen Antworten befriedigten die westdeutsche Seite weitgehend: In rechtlicher Hinsicht bestand ein wesentlicher Unterschied des DDR-Generalkonsulats zu den anderen Generalkonsulaten in Indonesien. War es sonst allgemein üblich, ein formelles Exequatur durch den Staatspräsidenten erteilen zu lassen, hatte der DDR-Vertreter im Oktober 1960 nur ein Schreiben des indonesischen Außenministers erhalten. Überdies enthielt das Schreiben eine „Vorbehaltsklausel über die völkerrechtliche Nichtanerkennung“ der DDR.⁴⁷⁹ Die AA-Rechtsabteilung war daher der Auffassung, der DDR-Vertreter Kurt Nier sei im völkerrechtlichen Sinne kein Konsul, sondern führe nur diesen Titel und rangiere im konsularischen Korps an niedrigster Stelle.⁴⁸⁰

Die Botschaft in Jakarta notierte in ihrem Jahresbericht für 1960 über die Veränderung vom August 1960: „Die deutsch-indonesischen Beziehungen sind im Berichts-

474 PA AA, B 80-500, 374. Botschafter v. Mirbach, Jakarta: Chi-Brief Nr. 71/60 „Errichtung eines SBZ-Generalkonsulats in Jakarta“ vom 18.10.1960.

475 PA AA, MfAA, A 16070. DDR-Generalkonsulat Jakarta: Jahresbericht 1960 vom 28.12.1960.

476 PA AA, B 12, 95. Botschafter v. Mirbach, Jakarta: Schriftbericht Nr. 985/60 „Weiter gesteigerte Aktivität der SBZ in Indonesien“ vom 14.11.1960.

477 TNA-PRO, FO 371, 153739. Botschaft des Vereinigten Königreichs Jakarta: Bericht an das Foreign Office Nr. 1903/60 vom 23.8.1960.

478 PA AA, B 12, 1386. Botschafter v. Mirbach, Jakarta: Schriftbericht Nr. 1078/60 „Verhältnis Indonesiens zur SBZ“ vom 6.12.1960.

479 PA AA, B 12, 1386. Referat 501: Schreiben an das Referat 709 „Verhältnis Indonesien/SBZ“ vom 17.1.1961.

480 PA AA, B 12, 1386. Referat 501: Schreiben an das Referat 709 „Verhältnis Indonesien/SBZ. Hier: Rechtsstellung des ‚Generalkonsuls‘ der SBZ in Jakarta“ vom 6.12.1960.

jahr erstmalig von politischen Spannungen nicht frei gewesen.⁴⁸¹ Jedoch sei es auch der Vernachlässigung durch Bonn zuzurechnen, dass Jakarta schließlich dem Drängen der DDR nachgegeben habe. Angesichts der „Linksentwicklung“ Sukarnos und einiger seiner Gefolgsleute sei sogar eine volle diplomatische Anerkennung des anderen Teils Deutschlands zu befürchten gewesen; vor allem Außenminister Subandrio sei es zu danken, Sukarno von einem solchen Schritt abgehalten zu haben.⁴⁸² Dieses Urteil entsprach inhaltlich weitgehend der Wahrnehmung der DDR: Während Sukarno als Teil des „progressiven“ Lagers „für weitergehende Schritte zugänglich“ gewesen sei, habe er die ablehnende Haltung „reaktionärer“ Elemente in der Regierung gegen eine weitere Annäherung an Ost-Berlin nicht überwinden können.⁴⁸³ In diesem Zusammenhang wurde erwähnt, dass das indonesische Außenministerium nicht an der Einrichtung eines indonesischen Generalkonsulats in der DDR interessiert sei. Auch in dieser Frage hoffte man auf Sukarno.⁴⁸⁴

Die Existenz eines DDR-Generalkonsulats in Jakarta rückte Indonesien in den kleinen Kreis der Staaten, in denen ein Ausbruch des zweiten deutschen Staates aus seiner internationalen Isolation zwar nicht in unmittelbarer Nähe, aber doch im Bereich des mittelfristig Erreichbaren schien. In jedem Fall war dies ein beträchtlicher Erfolg für Ost-Berlin: Vor dem August 1960 war es dem SED-Regime nur in zwei „neutralen“ Hauptstädten gelungen, ein Generalkonsulat einzurichten, nämlich in Kairo und Damaskus.⁴⁸⁵ Die wachsende Präsenz von DDR-Vertretern stellte erhöhte Anforderungen an die bundesdeutschen Gegenspieler. Die Nichtanerkennungspolitik gegenüber der DDR war mehr als eine von der Bundesregierung festgelegte Gesamtstrategie. Die Isolierung der DDR erforderte ein Mikromanagement, das von der Arbeitsebene des Auswärtigen Amts übernommen wurde. Die Botschaft in Jakarta nahm ihre Aufgabe ausgesprochen ernst und verfolgte sie mit einem scharfen Blick für Details. Nach eigener Einschätzung befand sich die bundesdeutsche Botschaft seit 1960 in einem „kalten Kleinkrieg“ mit der DDR-Mission.⁴⁸⁶ Exemplarisch für die Kuriosität, die dieser Kleinkrieg annehmen konnte, sind die von Botschafter Mirbach in einem bemerkenswert selbstdistanzierten Bericht geschilderten Szenen auf einer indonesischen Buchausstellung im April 1960, also noch vor der Existenz des DDR-Generalkonsulats:

„Vom 21. bis 25. April 1960 hat auf Veranlassung des indonesischen Übersetzerverbandes in Jakarta eine Ausstellung von Büchern stattgefunden, die aus dem Indonesischen in andere Sprachen oder aus anderen Sprachen ins Indonesische übersetzt wurden. [...] bemerkenswert ist aber die beinahe tragikomische Form, die hier der Wettbewerb zwischen den Vertretern der beiden

481 PA AA, B 12, 1348. Botschafter v. Mirbach, Jakarta: Schriftbericht Nr. 1105/60 „Indonesien 1960“ vom 20.12.1960.

482 Ebenda.

483 PA AA, MfAA, A 16070. DDR-Generalkonsulat Jakarta: Jahresbericht 1960 vom 28.12.1960.

484 Ebenda.

485 Siehe Gray, Cold War, S. 147 f., 151.

486 PA AA, B 12, 1361. Referat 709: Aufzeichnung „Südostasien“ vom 21.3.1961.

Deutschland um die Aufmerksamkeit der Öffentlichkeit annehmen kann: Die SBZ hatte ebenfalls ein rundes Dutzend Druckschriften aufgefahren. Die Ausstellungsleitung hatte diesen Beitrag [...] auf dem langen ‚internationalen‘ Tisch neben dem der Bundesrepublik platziert, ein Vorgehen, gegen das schwerlich etwas einzuwenden war, denn als Ordnungsprinzip galt die Sprache. Einer meiner Mitarbeiter [...] stellte fest, dass die deutschen Werke aus West und Ost unter den Schildern der beiden Deutschland kunterbunt durcheinander lagen. Er schob sie zurecht, ordnete das Häuflein seiner heimischen Produktion und rückte den östlichen Nachbarstapel auf zwei Zentimeter Distanz. Kaum hatte er sich in eine andere Ecke des Saales zurückgezogen, da erschien ein Abgesandter der SBZ-Vertretung und arrangierte nunmehr sein ebenso karges Aufgebot attraktiver in die Breite, eine Aktion, die die Bundesrepublik mindestens vier Zentimeter kostete. Die Ausstellung dauerte fünf Tage, in deren Verlauf aus beiden Lagern im Abstand von wenigen Stunden reitende Boten ausgesandt wurden, um dafür zu sorgen, dass die Demarkationslinie erhalten bleibt.“⁴⁸⁷

Durch die Einrichtung des DDR-Konsulats wurde der Bundesregierung und dem Auswärtigen Amt deutlich, dass die deutsch-deutsche Rivalität in Indonesien vermehrte Anstrengungen erfordern würde. Vor allem die Ostabteilung (Abteilung 7) des AA drängte darauf, „dass wir der Entwicklung in Indonesien, dem zweitgrößten Land der ungebundenen Welt, mehr Aufmerksamkeit widmen sollten“.⁴⁸⁸ Die indonesische Führung rechnete mit einem baldigen Nachlassen der bundesdeutschen Verstärkung. Nach wie vor wartete sie ungeduldig auf einen Ministerbesuch aus Bonn.⁴⁸⁹ Ein indonesischer Diplomat in Bonn ließ im Januar 1961 wissen, der deutsche Botschafter in Jakarta gehe „schweren Zeiten“ entgegen.⁴⁹⁰

Die Bundesregierung reagierte – anders als bei späteren Vorfällen – auf die indonesische „Unbotmäßigkeit“ nicht mit Vergeltung, sondern mit einer Taktik des Entgegenkommens: Ende 1960 wurde die Entsendung einer hochrangigen Delegation nach Südostasien beschlossen, die unter anderem in Indonesien über deutsche Hilfsgelehrte verhandeln sollte. Eigentlich hätte Außenminister Brentano die Delegation leiten sollen. Aufgrund einer Lungenentzündung Brentanos musste er jedoch von Hans-Joachim von Merkatz, dem Bundesminister für Vertriebene sowie für Angelegenheiten des Bundesrates, vertreten werden. Die Reise führte vom 22. Januar bis zum 8. Februar 1961 nach Birma, Thailand, Malaya, Indonesien und Ceylon.⁴⁹¹

Freilich ist die Entscheidung, Indonesien zu einem Empfängerland westdeutscher Zuwendungen zu machen, nicht allein aus der Einrichtung eines DDR-Generalkon-

487 PA AA, B 12, 95. Botschafter v. Mirbach, Jakarta: Schriftbericht Nr. 391/60 „Buchausstellung des indonesischen Übersetzerverbandes“ vom 3.5.1960.

488 PA AA, B 12, 1361. Abteilung 7: Vermerk „Schwerpunktprogramm der Bundesregierung. Hier: Indonesien“ vom 22.11.1960.

489 PA AA, B 12, 1384. VLR I Bassler: Aufzeichnung vom 27.10.1960; PA AA, B 12, 1361. Botschaftsrat Seeliger, Jakarta: Schriftbericht Nr. 940/60 „Pressemeldung über Ausbleiben eines deutschen Ministerbesuchs“ vom 31.10.1960.

490 PA AA, B 12, 1386. Abteilung 7: Vermerk vom 25.1.1961.

491 PA AA, B 12, 1361. Referat 709: Aufzeichnung „Südostasien: Die Reise des Bundesministers Dr. von Merkatz“ vom 21.3.1961.

sulats zu erklären. Der konsularische „Geländegewinn“ der DDR in Indonesien fiel zusammen mit dem Beginn der bundesdeutschen bilateralen Kapitalhilfe an die Länder der „Dritten Welt“. Die Jahre 1960/61 werden häufig als Geburtsstunde einer neuartigen Entwicklungspolitik der Bundesrepublik gesehen, auch wenn es schon in den fünfziger Jahren entwicklungspolitische Maßnahmen gegeben hatte.⁴⁹² Bodemer verweist in seiner Untersuchung der Anfänge deutscher Entwicklungspolitik darauf, dass die Bundesregierung in den fünfziger Jahren den Vorrang privatwirtschaftlicher Förderung der Entwicklungsländer betonte. Öffentlichen Leistungen sollte nur eine ergänzende Funktion zukommen. Dementsprechend wurden auch staatliche Maßnahmen indirekter Exportförderung als „Entwicklungshilfe“ deklariert.⁴⁹³ Gegen staatliche Kapitalhilfe im engeren Sinne wurden Argumente ordnungs-, haushalts- und außenpolitischer Art angeführt. Dennoch gehörte die Bundesrepublik schon in den fünfziger Jahren zu den Gebern „echter Entwicklungshilfe“ und war zwischen 1957 und 1959 sogar das Land, das in absoluten Zahlen die höchsten Beiträge an multilaterale Entwicklungshilfeinstitutionen zahlte.⁴⁹⁴ Der Vorzug multilateraler vor bilateraler Entwicklungshilfe lag unter anderem darin, dass hier die direkte Verantwortlichkeit für aufwändige und riskante Projekte in den jeweiligen Ländern nicht übernommen werden musste.⁴⁹⁵ Erstmals waren 1956 50 Millionen DM des Bundeshaushalts explizit „zur Förderung unterentwickelter Länder“ vorgesehen worden. Charakteristisch für die fünfziger Jahre war ferner die Betonung der technischen Hilfe (im Unterschied zur Kapitalhilfe). Diese technische Hilfe fand vor allem durch die Einrichtung von Ausbildungsstätten zur beruflichen Schulung von Fachkräften statt.⁴⁹⁶ Die für Indonesien einschlägigen Beispiele einer Zahnklinik und einer Handwerkschule sind bereits erwähnt worden.

Die Zurückhaltung der Bundesregierung bei der Aufnahme bilateraler Kapitalhilfe setzte sie zunehmend der Kritik und schließlich auch dem Druck der westlichen Verbündeten aus, insbesondere durch die Eisenhower-Administration in ihrer Spätzeit. Auch der im November 1960 gewählte Präsident John F. Kennedy sah die „Dritte Welt“ als entscheidenden Schauplatz der globalen Systemkonkurrenz: Entsprechend forderte er die Verbündeten der USA zu mehr Anstrengungen und zu einem *burden sharing* bei der amerikanisch orchestrierten Modernisierungsoffensive auf. Mit der Festlegung auf jährliche Entwicklungshilfebeiträge 1960 und der Einrichtung des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit (unter Walter Scheel) 1961 vollzog die Bundesrepublik den Eintritt „in den Kreis der westlichen Kapitalgeber“.⁴⁹⁷ Zwischen 1960 und 1965 leistete sie insgesamt 10,95 Milliarden DM an öffentlichen

⁴⁹² Schwarz, Entwicklungshilfe, S. 723–739.

⁴⁹³ Bodemer, Entwicklungshilfe, S. 27, 79.

⁴⁹⁴ Ebenda, S. 32.

⁴⁹⁵ Gray, Cold War, S. 117.

⁴⁹⁶ Bodemer, Entwicklungshilfe, S. 27, 30 f.

⁴⁹⁷ Ebenda, S. 32–44.

bi- und multilateralen Leistungen an Länder der „Dritten Welt“. Dazu kamen private Leistungen von mehr als 5,57 Milliarden DM.⁴⁹⁸

Bodemer wie Gray halten fest, dass es nicht ausschließlich allianz- oder deutschlandpolitische Motive waren, die die Bundesregierung zum Einstieg in die bilaterale Entwicklungshilfe bewegten.⁴⁹⁹ Entwicklungspolitik war und ist ein „Mehrzweckinstrument“⁵⁰⁰, an dem unterschiedliche staatliche, halb-staatliche und private Akteure aus unterschiedlichen Beweggründen mitwirken. Neben den Imperativen des Kalten Krieges und des Alleinvertretungsanspruchs gab es auch starke exportpolitische, außerdem humanitär-altruistische und sogar währungspolitische Motive: Durch den um 1960 vorhandenen westdeutschen Exportüberschuss war die Deutsche Mark im Kontext der festen Wechselkurse des Bretton-Woods-Systems unter Aufwertungsdruck geraten. Der mit der Entwicklungshilfe verbundene Kapitalexport linderte diesen Druck.⁵⁰¹

Die (west-)deutsche Entwicklungshilfe wies einige Besonderheiten auf: Im Unterschied zur französischen und zur britischen Entwicklungshilfe beschränkte sie sich nicht auf bestimmte Regionen, sondern erfolgte nach dem – später oft kritisierten – „Gießkannenprinzip“ einer weltweiten Präsenz. Dieses Prinzip verdankte sich deutschlandpolitischen Handlungszwängen, einer allgemeinen sicherheitspolitischen Strategie ebenso wie der abgebrochenen kolonialen Tradition Deutschlands. In dieser Hinsicht ähnelte die westdeutsche am ehesten der amerikanischen Entwicklungspolitik.⁵⁰² Die westdeutschen Kredite wurden jeweils für bestimmte Projekte vergeben: Die Auswahl der durch Bonn finanzierten Projekte sollte grundsätzlich auf Basis einer vom Empfängerstaat zu erstellenden Vorschlagsliste erfolgen. Die eingereichten Vorschläge wurden danach von einem interministeriellen Steuerungskomitee beurteilt. Die Bundesregierung zahlte die Kredite nicht einfach aus, sondern vergab sie in Form von Plafonds, also Zuwendungen bis zu einer festgelegten Höchstgrenze.⁵⁰³ Ferner – hier war die Bundesrepublik großzügiger als die meisten anderen Geber – bestand keine Bindung der Hilfgelder an Importe aus der Bundesrepublik.⁵⁰⁴ Die Hilfen sollten auf die begünstigten Regierungen wirken, aber auch auf die öffentliche Meinung: „To maximize the favorable publicity, West German dignitaries preferred to announce new aid agreements during extended tours to the affected regions.“⁵⁰⁵ Aus diesem Grunde nahm nicht nur der Leiter der Ostabteilung, Georg Ferdinand Duckwitz, an der Südostasien-Mission von Minister Merkatz teil, sondern auch

498 Ebenda, S. 185.

499 Gray, Cold War, S. 116, 120 f.; Bodemer, Entwicklungshilfe, S. 43–67.

500 Nuscheler, Entwicklungspolitik, S. 673.

501 Zur zeitgenössischen Diskussion des Zusammenhangs von Entwicklungshilfe und Währungspolitik siehe: Stohler, Jaques: „Wer soll die Preisstabilität bezahlen?“ Die Zeit, 22.7.1960, S. 9.

502 Bodemer, Entwicklungshilfe, S. 54.

503 Diehl, Presse, S. 260.

504 Gray, Cold War, S. 123.

505 Ebenda, S. 121.

Fachleute für politische Öffentlichkeitsarbeit wie Karl-Günther von Hase und Günter Diehl.⁵⁰⁶ Unter den insgesamt 23 Delegationsmitgliedern waren 14 Journalisten.⁵⁰⁷

Die DDR ergriff schon vor dem Merkat-Besuch Gegenmaßnahmen. Zehn Tage vor der Ankunft des westdeutschen Ministers ließ das DDR-Generalkonsulat Jakarta „in einem quantitativ bisher nicht von ihm und kaum von anderen Stellen erreichten Ausmaß mit Plakaten und Spruchbändern“ schmücken, die für eine von der DDR organisierte Textilausstellung warben.⁵⁰⁸ Die Ausstellung verzichtete auf politische Propaganda und präsentierte sich, so Botschafter Mirbach, in ihren Modenschauen „eher sexbetont“.⁵⁰⁹ Mit bis zu 80 000 Besuchern – darunter Sukarno – brachte die Textilausstellung einen weiteren großen „Prestige- und Sympathieerfolg der SBZ“.⁵¹⁰ Zusätzlich leisteten die ostdeutschen evangelischen Kirchen eine Kleidungs- und Medikamentenspende an die Bevölkerung Sumatras.⁵¹¹

Der dreitägige Aufenthalt in Indonesien stellte laut Auswärtigem Amt „die wichtigste Etappe der Südostasienreise“ der Merkat-Delegation dar.⁵¹² Merkat traf unter anderem mit Sukarno, Außenminister Subandrio und Verteidigungsminister Nasution zusammen. Letzterer erhielt eine Einladung zu einem Deutschlandbesuch und auch Sukarno wurde erklärt, die Bundesrepublik würde ihn stets willkommen heißen.⁵¹³ Die Bonner Abordnung stellte umgekehrt „mit Erstaunen fest, welch große Hoffnungen man [in Indonesien] auf eine Zusammenarbeit mit Deutschland setzt“.⁵¹⁴ Für die bilateralen Beziehungen bedeutete die Merkat-Reise einen großen Schritt: Die Bundesregierung stellte Indonesien als Kapitalhilfe einen Kredit von 100 Millionen DM zur Verfügung. Hinzu kam ein „besonderer Plafond“ von weiteren 100 Millionen an Bundesbürgschaften und -garantien für den deutschen Export nach Indonesien (Bundesbürgschaften kommen bei öffentlichen Geschäftspartnern zur Anwendung, Bundesgarantien bei privaten). Zudem vereinbarten die Regierungen den Ausbau der techni-

506 Diehl, Presse, S. 256–279.

507 PA AA, B 12, 1361. Referat 709: Aufzeichnung „Südostasien: Die Reise des Bundesministers Dr. von Merkat“ vom 21.3.1961.

508 PA AA, B 12, 1386. Botschafter v. Mirbach, Jakarta: Schriftbericht Nr. 75/61 „Aktivitäten der SBZ in Indonesien“ vom 24.1.1961.

509 PA AA, B 12, 1386. Botschafter v. Mirbach, Jakarta: Schriftbericht Nr. 124/61 „Sowjetzonale Aktivität in Indonesien. Hier: Textilausstellung in Jakarta“ vom 13.2.1961.

510 Ebenda.

511 PA AA, B 12, 1386. Botschafter v. Mirbach, Jakarta: Schriftbericht Nr. 75/61 vom 24.1.1961.

512 PA AA, B 12, 1361. Referat 709: Aufzeichnung vom 21.3.1961.

513 Nasution kam im Juni 1961 zu einem Besuch in die Bundesrepublik. Offensichtlich nahm auch der damalige Generalmajor und spätere Staatschef Suharto an der Delegationsreise teil, um über mögliche Waffenlieferungen an Indonesien zu sprechen. Der indonesische Wunsch nach der Lieferung von Panzerabwehrraketen wurde allerdings abgewiesen. AAPD 1962, Dok. 4, S. 41. VLR I v. Stechow: Aufzeichnung „7. Abteilungsleiter-Ausschusssitzung betreffend Rüstungskäufe des BMVtg im Ausland am 17.1.1962“ vom 4.1.1962.

514 PA AA, B 12, 1361. Referat 709: Aufzeichnung „Südostasien: Die Reise des Bundesministers Dr. von Merkat“ vom 21.3.1961.

schen Zusammenarbeit; zu den bislang in Angriff genommenen Projekten kam noch der Aufbau eines Forstingenieurinstituts.⁵¹⁵

Die Merkatz-Reise war das wichtigste bundesdeutsch-indonesische Ereignis seit der Aufnahme diplomatischer Beziehungen 1952 und dem Sukarno-Staatsbesuch in Bonn 1956. Auch wenn es einige kritische Kommentare aus südostasiatischen Diplomatenkreisen gab, galt die Mission in Bonn als Erfolg.⁵¹⁶ Hans-Joachim von Merkatz unterrichtete nach seiner Rückkehr ausführlich das Bundeskabinett.⁵¹⁷ In der Folgezeit blieb er ein Ansprechpartner indonesischer Stellen und sprach sich gegenüber der Bundesregierung im Zweifelsfall dafür aus, indonesischen Wünschen entgegenzukommen. So befürwortete Merkatz nach einer persönlichen Bitte des indonesischen Botschafters im April 1962 die Lieferung von Rüstungsgütern deutscher Unternehmen an Indonesien, darunter Fallschirme und Übungsmunition.⁵¹⁸

Die auf der Südostasienreise abgegebenen Hilfszusagen erforderten eine intensive Nachbereitung durch die Arbeitsebenen verschiedener Ministerien in Bonn und Jakarta. Im März 1961 traf ein gemischter deutsch-indonesischer Regierungsausschuss aus Beamten zu Besprechungen weiterer Arbeitsschritte zusammen. Die Bundesregierung erneuerte ihre Absicht, „nach Kräften zur wirtschaftlichen Entwicklung Indonesiens – auch im Rahmen des Achtjahresplans – beizutragen“.⁵¹⁹ Geplant war noch für 1961 die Entsendung einer Regierungsdelegation nach Indonesien, um die Einzelheiten der bilateralen Wirtschaftsbeziehungen auszuhandeln.

Die weitreichenden Zusagen erforderten eine interne Festlegung der Bonner Ministerialbürokratie, welche Absichten und welches Vorgehen mit den Hilfgeldern verbunden sein sollten. Als Grundsatz für die Projektförderung in Entwicklungsländern galt dem Wirtschaftsministerium, dass „nur solche Vorhaben berücksichtigt werden“ könnten, die geeignet seien, das Wirtschaftswachstum im jeweiligen Land zu befördern. Die technische und betriebswirtschaftliche Ausgereiftheit von Projekten sollte ein entscheidendes Kriterium sein, um die Förderungswürdigkeit zu beurteilen. Um die richtigen Anreize zu setzen, sollten „keinesfalls“ die Gesamtsummen „auf einmal transferiert [werden], sondern in Teilbeträgen, je nach dem Fortschreiten des Aufbaus des jeweiligen Projekts“.⁵²⁰ Im Grundsatz vertrat das stärker sicherheits- und allianzpolitisch denkende Auswärtige Amt dieselbe Linie: Brentano hatte 1959 an Adenauer

515 PA AA, B 61–411, 225. Gemeinsames Protokoll über die Sitzung des gemischten deutsch-indonesischen Regierungsausschusses am 14.3.1961 im Bundesministerium für Wirtschaft.

516 „Unser Kommentar: Minister von Merkatz’ Südostasienbesuch – ein psychologischer Fehler?“ AAE Asien-Afrika-Europa GmbH Nr. 5/1961 vom 25.1.1961.

517 KPBR 14 (1961), S. 101. 139. Sitzung des Bundeskabinetts am 16.2.1961.

518 PA AA, B 12, 1395. Ministerialdirigent Groepper: Aufzeichnung „Lieferungen aus der Bundesrepublik nach Indonesien“ vom 6.4.1962.

519 PA AA, B 61–411, 225. Gemeinsames Protokoll über die Sitzung des gemischten deutsch-indonesischen Regierungsausschusses am 14.3.1961 im Bundesministerium für Wirtschaft.

520 PA AA, B 61–411, 225. BMWi: Aufzeichnung „Erläuterungen über die Ausgestaltung der langfristigen Finanzhilfe der Bundesrepublik Deutschland“ vom 28.4.1961.

geschrieben, „auch eine aus primär außenpolitischen Motiven gewährte Hilfe“ könne ihren Zweck nur erfüllen, „wenn sie in einem doppelten Sinn wirtschaftlich vernünftig“ sei, also sowohl aus Sicht des Geberlandes wie aus der des Empfängerlandes.⁵²¹ Diese Kriterien sollten sich schon wenig später als schwer vereinbar mit deutschland- und stabilitätspolitischen Imperativen erweisen.

Im Zuge der nunmehr aufgewerteten Beziehungen wechselte der indonesische Botschafter in Bonn: Auf Zahir Zain folgte Lukman Hakim, der zuvor Finanzminister und Gouverneur der indonesischen Nationalbank gewesen war. Die Wahl eines Wirtschaftsfachmanns war Ausdruck der indonesischen Prioritäten.⁵²² Anlässlich der Vereidigung des neuen Botschafters Lukman Hakim – in Jakarta, vor seiner Abreise nach Bonn – pries Sukarno am 2. April 1961 die Bundesrepublik Deutschland „als eines der wichtigsten Länder der Welt“. Für Indonesien sei es „deshalb von größter Bedeutung, gute Beziehungen zu ihr zu unterhalten“. Sukarno, so eine Nachrichtenagentur, „erging sich noch in weiteren Lobpreisungen der deutschen kulturellen und wirtschaftlichen Leistungen“.⁵²³ In Anbetracht dieser Entwicklungen stellte Botschafter Mirbach im Juni 1961 fest: „Die deutsch-indonesischen Beziehungen haben durch den Besuch des Bundesministers von Merkatz und seiner Delegation einen spürbaren Auftrieb erhalten.“⁵²⁴ Zugleich warnte er davor, sich gleichsam auf den Lorbeeren auszuruhen:

„Wir dürfen jedoch nicht der Auffassung anheimfallen, dass wir durch diesen Besuch eine Hypothek abgetragen hätten, dass wir nunmehr befriedigt die Däumchen drehen könnten. Wir haben, da unsere Kolonialzeit ziemlich vergessen ist und wir trotz der wilhelminischen und hitleristischen Epochen im Allgemeinen nicht als Imperialisten hier gelten, da wir zudem durch das Treiben Pankows dazu gehetzt werden, auch für den Westen die Verpflichtung übernommen ‚bei der Stange zu bleiben‘. [...] Ich möchte nicht in den Ruf geraten, ‚Indonesien-minded‘ zu sein. Aber ein Blick auf die Landkarte sollte es jedem verständlich machen, dass nach dem Verlust von Laos Indonesien mehr als bisher an Gewicht gewinnen muss. Ein Abrutschen Indonesiens in das östliche Lager würde alle Bemühungen des Westens um die Freiheit des südostasiatischen Ländergürtels umsonst machen. Wollen wir daher unser politisches Interesse und unsere Entwicklungshilfe gezielt ansetzen, dann wage ich zu behaupten, dass die Neutralität der Malakka-Straße kaum weniger wichtig für den Westen ist als die Verteidigung des Bosphorus. Dem Erfinder der ‚Guided Democracy‘ [Sukarno] seinen titoistischen ‚Sozialismus à la Indonesia‘ auszureden, dürfte uns sowieso nicht gelingen, jedoch müssen wir viel Mühe und Geld darauf verwenden, ihn im politischen Gleichgewicht zu halten.“⁵²⁵

Die Worte des Botschafters über „viel Mühe und Geld“ sollten sich schon bald als zutreffend erweisen.

⁵²¹ BAArch, B 136, 2982. Bundesminister v. Brentano: Schreiben an Bundeskanzler Adenauer vom 23.10.1959.

⁵²² PA AA, B 12, 1365. Ministerialdirektor Duckwitz: Aufzeichnung für Staatssekretäre vom 4.3.1961.

⁵²³ PA AA, B 12, 1365. Meldung Nr. 0504-017 der Nachrichtenagentur PIA.

⁵²⁴ PA AA, B 12, 1361. Botschafter v. Mirbach, Jakarta: Schriftbericht Nr. 606/61 vom 15.6.1961.

⁵²⁵ Ebenda.