

IV Konfrontation und Krisen (1961–1966)

1 Die Zuspitzung der deutsch-deutschen Konkurrenz und der Beginn der bilateralen Kapitalhilfe für Indonesien (1961–1963)

Berlin-Krise, Belgrader Blockfreien-Konferenz und Indonesiens Distanzierung von der Alleinvertretungspolitik 1961

1961 war ein Jahr tiefer Zäsuren. Die Abriegelung des Ostsektors von Berlin am 13. August zerstörte alle Hoffnungen auf eine Wiedervereinigung Deutschlands in absehbarer Zeit. Der Bau der Berliner Mauer markierte deutschlandpolitisch „die tiefste Zäsur“¹ seit der zweifachen Staatsgründung auf deutschem Boden 1949. Darüber hinaus bedeutete die Mauer ein Erstarren und eine Erkalting – im Sinne abnehmender Eskalationsgefahr – der europäischen Front des Ost-West-Konflikts, die ja auch eine innerdeutsche Front war. Der Erfinder der Hallstein-Doktrin, Wilhelm Grewe, stellte rückblickend fest, Deutschland und Berlin seien zwischen 1945 und dem vorläufigen Ende der Berlin-Krise 1961/62 „der zentrale Krisenherd der Weltpolitik gewesen“; nach Überwindung der Berlin- und der Kuba-Krise 1962 hätten sich die Supermächte stillschweigend auf die Beibehaltung des europäischen Status quo geeinigt, da jeder Versuch einer Änderung unkontrolliert hätte eskalieren können.²

Der Kalte Krieg verlagerte sich seit Anfang der sechziger Jahre zunehmend in die „Dritte Welt“, wo er auch mit Waffengewalt ausgefochten wurde: Bezeichnenderweise hatte der neue US-Präsident John F. Kennedy schon in seiner ersten *State of the Union*-Ansprache vom 30. Januar 1961 erklärt, der Kampf um die Freiheit würde nunmehr vor allem in Asien, Afrika und Lateinamerika entschieden. Deutschland und Berlin erwähnte er nicht.³ Die mit dem sogenannten afrikanischen Jahr 1960 nochmals angewachsene „Dritte Welt“ war sich ihrer mannigfaltigen Gefährdungen durch die Blockkonfrontation wohlbewusst. Die dekolonisierten Staaten suchten ihren Anspruch zu institutionalisieren, sich einerseits aus dem globalen Kalten Krieg herauszuhalten und andererseits einen gewissen Einfluss auf die Weltpolitik nehmen zu können: Aus diesem Grund wurde für den Spätsommer 1961 in Belgrad eine Gipfelkonferenz zur Gründung des *Non-Aligned Movement* (NAM) einberufen. Sukarno sah Indonesien und sich selbst an der Spitze dieser Bewegung. Sukarnos weltpolitischer Ehrgeiz und sein Konfrontationsdrang bedeutete für die bundesdeutsche Alleinvertretungspolitik eine semi-permanente Krise in Indonesien: Mit dem Jahr 1961 begann ein fast fünf Jahre andauernder ständiger Wechsel zwischen Eskalation und Entspannung in der Frage, ob der Alleinvertretungsanspruch im größten südostasiatischen

1 Winkler, Westen, S. 204.

2 Grewe, Weltpolitik, S. 45.

3 Grewe, Rückblenden, S. 458.

Land eine Niederlage erleiden würde. Freilich nimmt sich dieser Teil der Geschichte harmlos aus im Vergleich zu den Erschütterungen in Indonesien zur selben Zeit. Es ist keine Übertreibung, die erste Hälfte der sechziger Jahre als Indonesiens Weg in die Katastrophe zu sehen.

Das Jahr 1961 hatte für die Beziehungen zwischen Indonesien und der Bundesrepublik aussichtsreich begonnen. Der Besuch von Minister Merkatz brachte Indonesien Prestige und materielle Hilfe; die Bundesrepublik konnte ihre ökonomische Überlegenheit gegenüber der DDR öffentlichkeitswirksam demonstrieren. Im Vorfeld der Belgrader Konferenz der Blockfreien warb die Bundesregierung für ihre deutschlandpolitischen Positionen: Über ihre Botschaften ließ sie an die Teilnehmerstaaten Memoranda verteilen, die das Recht auf Selbstbestimmung für das gesamte deutsche Volk forderten.⁴ Der politische Referent der indonesischen Botschaft teilte Referatsleiter Bassler in Bonn mit, „die Anerkennung des Selbstbestimmungsrechts auch für Deutschland sei die Grundlage des Kampfes gegen den Kolonialismus“.⁵ Seiner Ansicht nach habe die Bundesregierung ihre Forderungen nach dem Selbstbestimmungsrecht noch nicht deutlich genug vorgebracht und es versäumt, auf diese Weise „die Sowjets in den Augen der afro-asiatischen Völker überzeugend ins Unrecht“ zu setzen; in Belgrad werde sich Indonesien „mit Entschiedenheit für eine Anerkennung des Selbstbestimmungsrechts“ in der deutschen Frage einsetzen.⁶ Auch Sukarno und Subandrio wurden diese deutschlandpolitischen Papiere überreicht.⁷ Alle Botschaften und Konsulate der Bundesrepublik erhielten zusätzlich eine Zusammenstellung der bundesdeutschen Argumente, um davon gegenüber Persönlichkeiten des Gastlandes „so ausgiebig wie möglich Gebrauch zu machen“.⁸

Unter anderem, weil die Berlin-Krise sehr viel Aufmerksamkeit absorbierte, unterliefen der Bundesregierung im Vorfeld der Blockfreien-Konferenz Nachlässigkeiten; als nachteilig erwies sich auch, dass es seit 1957 keinen bundesdeutschen Botschafter mehr in Belgrad gab.⁹ Von westdeutschen Journalisten und einigen Diplomaten wurde bemängelt, dass in dem regierungsamtlichen Informationsmaterial, das die Staats- und Regierungschefs überzeugen sollte, auf ein psychologisch und emotional wirksames Element völlig verzichtet wurde, nämlich auf Fotografien der Berliner Mauer und der Flüchtlingsbewegungen von Ost nach West. Der Effekt der nüchternen, völkerrechtlich argumentierenden Memoranda blieb begrenzt. Zudem konnten die Texte nicht aufwiegen, dass die DDR vor der Konferenz Sonderbotschafter in wichtige Hauptstädte entsandt hatte: Der SED-Chefideologe Kurt Hager reiste zusammen mit dem stellvertretenden DDR-Außenminister Paul Wandel nach Neu-Delhi und Jakarta,

4 Gray, *Cold War*, S. 126.

5 PA AA, B 12, 1361. VLR I Bassler: Aufzeichnung vom 10.8.1961.

6 Ebenda.

7 PA AA, B 12, 1361. Botschaftsrat Seeliger, Jakarta: Drahtbericht Nr. 194 vom 23.8.1961.

8 PA AA, B 12, 46. Staatssekretär Carstens: Runderlass vom 2.9.1961.

9 Vgl. Das Gupta, *The Non-Aligned*, S. 151 f.

um vor dem westdeutschen „Militarismus“ und der Gefahr eines dritten Weltkrieges zu warnen.¹⁰ Auch wenn Teile des indonesischen Apparates Bonn gegenüber wohlwollend waren, so galt die Staatsspitze mehr und mehr als deutschlandpolitischer Problemfall: Mirbachs Stellvertreter Seeliger berichtete, „die Aussicht auf eine Unterstützung von indonesischer Seite muss als gering bezeichnet werden“; Sukarno betrachtete jeden „Hinweis auf einen sowjetischen Neokolonialismus als unwillkommene Verwässerung seines Kampfes gegen den ‚alten Imperialismus‘“.¹¹

Auf der am 1. September 1961 begonnenen Konferenz in Belgrad zeigte sich, wie fern die Mehrheit der blockfreien Staaten der Position der Bundesregierung stand. Sukarno gehörte zu den lautstärksten Proponenten einer neu ausgerichteten Deutschlandpolitik der „Dritten Welt“. Abgesehen von Gastgeber Tito und dem ghanaischen Präsidenten Nkrumah näherte sich keiner der 25 teilnehmenden Staats- und Regierungschefs den sowjetisch-ostdeutschen Positionen so sehr an wie Sukarno: In seiner Rede bezeichnete er die „De-facto-Souveränität von zwei Deutschland [als] eine ‚unumgängliche Realität‘“, weshalb man die „bestehende Lage formalisieren oder legalisieren“ solle. Sukarno forderte darüber hinaus, die Blockfreien sollten deutschlandpolitische Vorschläge ausarbeiten, auf deren Grundlage die Großmächte die Berlin-Krise beilegen sollten.¹² Im Auswärtigen Amt sah man besorgt, dass Sukarno der „sowjetischen Zweistaatentheorie bedenklich nahe“ komme; angeblich habe er sogar die anderen Staats- und Regierungschefs zu einer Resolution bewegen wollen, die „eine gemeinsame Anerkennung Pankows durch die blockfreien Staaten zum Inhalt“ habe – auf diese Weise solle die Bundesregierung zur Abkehr von der Hallstein-Doktrin gezwungen werden.¹³ Bonn schrieb das Nicht-Zustandekommen einer solchen Resolution dem positiven Einfluss Nehrus und Nassers zu.¹⁴

Insgesamt hatte die Bundesrepublik Deutschland – trotz ihrer Gewährung bilateraler Kapitalhilfe und des offensichtlichen Unrechts der Berliner Mauer – einen Misserfolg erlitten, während der DDR mangelnde Ressourcen und fragwürdige Methoden nicht zum Nachteil gereicht hatten. Die Alleinvertretungspolitik der Bundesregierung hatte eine schwere Probe zu bestehen – doch die befürchtete Welle von DDR-Anerkennungen blieb aus. Eine der Bonner Reaktionen auf „Belgrad“ bestand darin, die Entwicklungshilfe explizit mit der Hallstein-Doktrin zu verbinden: Am 6. September 1961

¹⁰ PA AA, B 12, 1361. Botschaftsrat Seeliger, Jakarta: Drahtbericht Nr. 198 vom 23.8.1961 und Drahtbericht Nr. 204 vom 28.8.1961. Zur DDR-Diplomatie im Vorfeld der Blockfreien-Konferenz siehe: Gray, *Cold War*, S. 126, und Lüthi, *Non-Aligned Movement*, S. 203–111.

¹¹ PA AA, B 12, 1361. Botschaftsrat Seeliger, Jakarta: Chi-Brief „Selbstbestimmungsrecht für die Deutschen“ vom 18.8.1961.

¹² Alle Zitate aus: PA AA, B 12, 1361. LR Löer: Aufzeichnung „Einstellung Sukarnos zur Deutschland-Frage“ vom 6.9.1961.

¹³ PA AA, B 12, 1361. LR Löer: Aufzeichnung „Einstellung Sukarnos zur Deutschland-Frage“ vom 6.9.1961.

¹⁴ Siehe: PA AA, B 12, 1361. LR Löer: Aufzeichnung „Einstellung Sukarnos zur Deutschland-Frage“ vom 6.9.1961; Botschaft Paris: Drahtbericht Nr. 988 vom 4.9.1961.

verkündete ein Regierungssprecher, die Bundesregierung werde im Falle einer Anerkennung der DDR nicht nur die diplomatischen Beziehungen abbrechen, sondern zusätzlich alle Hilfszahlungen einstellen. Ausdrücklich begrüßt wurde von der Bundesregierung, dass die Blockfreien den Neokolonialismus verurteilt hatten, da „die Gewaltherrschaft Ulbrichts in der sowjetischen Besatzungszone eindeutig eine Form des Neokolonialismus sei“.¹⁵

Indonesien rückte nun auch in den Blick des Bundeskanzleramts: Hans Globke, als Staatssekretär im Bundeskanzleramt für die wichtigsten deutschlandpolitischen Fragen zuständig, warnte Adenauer:

„Der indonesische Staatspräsident Sukarno hat in Belgrad und auch vorher zahlreiche nicht im Interesse der Bundesrepublik liegende Auffassungen vertreten. Die deutsche Botschaft in Jakarta befürchtet, dass Sukarno in Kürze zur Anerkennung von Pankow schreiten wird. Um dem entgegenzutreten, schlägt Minister von Brentano vor, Minister von Merkatz, der Sukarno von seinem Besuch in Jakarta gut kennt, zusammen mit dem Botschafter in Jakarta, Freiherrn von Mirbach, der zurzeit in der Bundesrepublik ist, nach Wien zu entsenden, wo Sukarno sich am 8. und 9. September 1961 aufhält. Minister von Brentano erhofft sich davon bei der Eitelkeit Sukarnos eine positive Wirkung dahin, dass die Anerkennung Pankows zum mindesten geraume Zeit hinausgezögert würde.“¹⁶

In Begleitung von Botschafter Mirbach traf Merkatz am 9. September 1961 mit Sukarno und Subandrio in Wien zusammen. In einem halbstündigen Gespräch bat er darum, die indonesische Haltung zum bundesdeutschen Alleinvertretungsanspruch zu klären. Sukarno versprach zwar, keine Initiative zu einer völkerrechtlichen Anerkennung der DDR zu ergreifen. Von seinen Äußerungen auf der Belgrad-Konferenz über „zwei Deutschland“ wollte er aber nicht abgehen. Zudem ließ er über indonesische Nachrichtenagenturen verlauten, die Frage der Anerkennung anderer Staaten sei grundsätzlich eine Entscheidung Indonesiens, nicht der Bundesrepublik.¹⁷ Während die SED-Zeitung *Neues Deutschland* meldete, Merkatz' persönliche Intervention bei Sukarno sei „gescheitert“, räumte der DDR-Generalkonsul Nier intern ein, die Reise des Ministers nach Wien sei „nicht ganz ergebnislos“ verlaufen.¹⁸

Auf die Beruhigung folgte bald Irritation. Bei der UN-Generaldebatte vom Oktober 1961 forderte Außenminister Subandrio die Anerkennung der „Realitäten“ in

¹⁵ Gray, *Cold War*, S. 128–130.

¹⁶ BArch, B 136, 3636. Staatssekretär Globke, Bundeskanzleramt: Vermerk für Bundeskanzler Adenauer vom 6.9.1961.

¹⁷ PA AA, B 12, 1361. Botschaftsrat Seeliger, Jakarta: Schriftbericht Nr. 951/61 vom 13.9.1961, mit Anlagen. Siehe auch: Gray, *Cold War*, S. 129, unter Berufung auf ein Dokument der französischen Botschaft in Bonn.

¹⁸ „Sukarno: Indonesien lässt sich seine Außenpolitik nicht von Bonn vorschreiben“. *Neues Deutschland*, 12.9.1961; aus: PA AA, B 12, 1357; PA AA, MfAA, A 16129. Generalkonsul Nier, Jakarta: Fernschreiben Nr. 368 vom 23.11.1961.

Gestalt zweier deutscher Staaten.¹⁹ Die Staaten des Ostblocks versuchten zunehmend, auf dem Wege persönlicher Diplomatie die bündnisfreien Länder auf eine bestimmte deutschlandpolitische Linie festzulegen: Im Oktober 1961 hielt sich der Staatsratsvorsitzende der Volksrepublik Polen, Aleksander Zawadzki, zu einem offiziellen Besuch in Indonesien auf. Im zentraljavanischen Yogyakarta hielt er eine scharfe Rede gegen den „Revanchismus“ der Bundesrepublik. Durch seine bloße Anwesenheit und die Anrede Zawadzki als „mein Kamerad“ schien Sukarno die Aussagen des polnischen Staatsoberhauptes zu billigen.²⁰ Im gemeinsamen polnisch-indonesischen Abschlusskommuniqué machte sich Sukarno ausdrücklich die Ansicht zu eigen, „that any successful solution of it should start with the acceptance of the fact of the existence of two German states and their present existing frontiers including the Oder-Neisse frontier“; West-Berlin solle in eine „freie Stadt“ umgewandelt werden.²¹ Die Botschaft befand, Sukarno habe mit dem Zawadzki-Kommuniqué den sowjetischen Standpunkt „wohl übernommen“.²²

Für den Oktober 1961 war eigentlich der Besuch einer Bonner Regierungsdelegation geplant, um die indonesische Regierung bei der Projektwahl für die Merkat-Zusagen zu beraten. In einem zweiten Schritt sollte eine weitere Delegation (diesmal der Kreditanstalt für Wiederaufbau) Indonesien bereisen und die endgültige Finanzierungszusage vorbereiten.²³ Angesichts der neuerlichen, aus Sicht der Bundesregierung skandalösen deutschlandpolitischen Verlautbarungen aus Indonesien regte die Botschaft Jakarta an, den vorgesehenen Arbeitsbesuch und die Verhandlungen über die zugesagten Gelder zu überprüfen.²⁴ Carstens erteilte am 26. Oktober 1961 die Weisung nach Jakarta, Subandrio aufzusuchen und ihm darzulegen, dass der Besuch und die Verhandlungen auf einen „späteren, durch keine Meinungsverschiedenheiten belasteten Zeitpunkt“ verlegt werden müssten.²⁵ Die Bundesregierung sei über das Kommuniqué „befremdet“, da sich Jakarta für eine Politik ausspreche, die die deutsche Teilung vertiefe und auf die „Auslieferung von 16 Millionen Deutschen an eine Gewaltherrschaft hinauslaufe“ – „Befürwortern der Spaltung Deutschlands“ könne keine Wirtschaftshilfe gewährt werden.²⁶

Der indonesische Botschafter in Bonn beeilte sich zu erklären, dass eine Anerkennung der DDR durch Indonesien nicht geplant sei: Das Zawadzki-Kommuniqué sei kaum von Bedeutung und eher „an die Adresse der Neutralisten gerichtet gewesen,

19 PA AA, B 12, 1361. Botschafter Knappstein, New York: Drahtbericht Nr. 543 vom 9.10.1961.

20 PA AA, B 61-411, 225. Botschaftsrat Seeliger, Jakarta: Drahtbericht Nr. 250 vom 10.10.1961.

21 PA AA, B 61-411, 225. Botschaftsrat Seeliger, Jakarta: Drahtbericht Nr. 251 vom 11.10.1961.

22 PA AA, B 12, 1361. Botschaftsrat Seeliger, Jakarta: Drahtbericht Nr. 254 vom 14.10.1961.

23 PA AA, B 61-411, 225. Ergebnisbericht über die Sitzung des Referentenausschusses für Kapitalhilfe vom 8.9.1961, ohne Verfasser- und Datumsangabe.

24 PA AA, B 61-411, 225. Botschaftsrat Seeliger, Jakarta: Drahtbericht Nr. 254 vom 14.10.1961.

25 PA AA, B 12, 1361. Staatssekretär Carstens: Drahterlass an die Botschaft Jakarta vom 26.10.1961.

26 Ebenda.

um diesen zu gefallen und den Beweis für eine unabhängige politische Meinung zu erbringen“.²⁷ Als Botschafter Mirbach im indonesischen Außenministerium vorstellig wurde, wiederholte Subandrio die Zusicherung, Indonesien werde die DDR „derzeit“ nicht anerkennen; dringend bat der indonesische Außenminister bei Mirbach darum, den Besuch der Regierungsdelegation nicht zu vertagen. Auch Mirbach sah für diesen Fall die Gefahr einer „politischen Kurzschlussreaktion“.²⁸

Kurz darauf teilte der indonesische Botschafter mit, Subandrio sei von den Ausführungen Mirbachs sehr beeindruckt worden. „Ihm sei auch klar geworden, dass durch das Spielen mit der De-jure-Anerkennung der DDR die deutsche Wirtschaftshilfe für Indonesien ernstlich gefährdet werde. Die Erklärung Subandrios, dass die indonesische Regierung die DDR derzeit nicht anerkennen werde, sei echt und vom Wunsche getragen, die deutsch-indonesischen Beziehungen nicht zu gefährden.“²⁹ Der Ausdruck „derzeit“ verdeutliche nur, dass die indonesische Regierung aus grundsätzlichen Erwägungen heraus keine Verpflichtung eingehen wolle.³⁰ Im Auswärtigen Amt schlussfolgerte man, die indonesische Regierung halte an ihrer Ansicht fest, es existierten zwei deutsche Staaten (mit der Konnotation: zwei Völkerrechtssubjekte gleicher Legitimität); jedoch wolle sie es aus pragmatischen Erwägungen bei dieser Feststellung belassen, ohne daraus die Konsequenz einer formellen DDR-Anerkennung zu ziehen.³¹

Nach einer Diskussion zwischen Auswärtigem Amt, Bundeswirtschaftsministerium und dem Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit fiel die Entscheidung, die Delegation unter Ministerialdirigent Daniel vom Wirtschaftsministerium – er hatte schon 1953 Verhandlungen in Jakarta geführt – im November 1961 doch nach Indonesien fahren zu lassen.³² Die Bonner Delegation wurde bei ihrer Ankunft in Jakarta am 24. November aus Gründen der „Wiedergutmachung“ besonders festlich empfangen.³³ Die Gespräche verliefen erfolgreich. Am 6. Dezember 1961 wurde ein Protokoll über deutsch-indonesische Wirtschaftsbeziehungen unterzeichnet.³⁴ Darin wurden die sogenannten Merkatz-Zusagen in Höhe von 100 Millionen DM an langfristiger projektgebundener Kapitalhilfe und von 100 Millionen DM an Regierungsbürgschaften bestätigt.³⁵ Mirbach vermerkte zufrieden, der Aufenthalt der Delegation sei

²⁷ PA AA, B 12, 1361. VLR I Bassler: Aufzeichnung vom 27.10.1961.

²⁸ PA AA, B 12, 1361. Botschafter v. Mirbach, Jakarta: Drahtbericht Nr. 268 vom 2.11.1960.

²⁹ PA AA, B 12, 1365. VLR I Bassler: Aufzeichnung vom 10.11.1961.

³⁰ Ebenda.

³¹ PA AA, B 61-411, 225. LR Jirka: Aufzeichnung vom 4.11.1961.

³² PA AA, B 61-411, 225. Ministerialdirektor Allardt: Drahterlass Nr. 113 an die Botschaft Bangkok (für Ministerialdirigent Daniel) vom 7.11.1961.

³³ PA AA, B 61-411, 225. Botschafter v. Mirbach, Jakarta: Drahtbericht Nr. 278 vom 25.11.1961.

³⁴ PA AA, B 61-411, 226. Ministerialdirigent Daniel, z. Zt. Jakarta: Drahtbericht Nr. 285 vom 7.12.1961.

³⁵ Vgl. PA AA, B 61-411, 226. Referat 411: Aufzeichnung „Kapitalhilfe für Indonesien“ vom 12.11.1962; PA AA, B 61-411, 225. VLR I Berger: Aufzeichnung „Entwicklungshilfe für Indonesien“ vom 15.11.1962.

„auch unter politischen Aspekten positiv verlaufen“: Die vorherige Verschiebung der Verhandlungen wegen Sukarnos deutschlandpolitischer Sprunghaftigkeit habe wie ein „gelungener Schreckschuss“ gewirkt.³⁶

Die bundesdeutsche Entwicklungshilfe für Indonesien zwischen Hindernissen, Opportunität und (Un-)Rentabilität: Das Beispiel Lampung

1962 sollte die Wirtschaftshilfe für Indonesien eigentlich in die Phase ihrer Umsetzung treten. Der Konkretisierung der Merkat-Zusagen standen jedoch zwei politische Hindernisse entgegen: Zum einen hielt die „Anerkennungsoffensive“ der DDR und ihrer Verbündeten an. Staatsbesucher aus sozialistischen Ländern nutzten ihre Aufenthalte in Indonesien, um Sukarno zu Erklärungen zu bewegen, die als Scheitern der bundesdeutschen Alleinvertretungspolitik gewertet werden konnten. Ost-Berlin verfolgte eine Kommunikationsstrategie, die die Bundesrepublik in die Mächte des „Neokolonialismus“ einreihete.³⁷ Zweitens führte der 1961/62 eskalierende Konflikt um Westneuguinea (siehe oben) dazu, dass die Bundesrepublik wegen ihrer Hilfen für Indonesien fürchten musste, die niederländische Regierung zu verärgern. Etwas gelindert wurden die bundesdeutschen Schwierigkeiten mit den Niederlanden allerdings dadurch, dass die USA Bonn ausdrücklich zum Engagement in Indonesien ermutigten.

Von den politischen Komplikationen abgesehen, gab es auch sachbezogene Schwierigkeiten bei der Umsetzung der Entwicklungsprojekte: Die zuständigen Bonner Ministerien empfanden die indonesische Bürokratie als erratisch und hielten die von ihr vorgeschlagenen Projekte nicht für überzeugend. Bei der Merkat-Reise waren 200 Millionen DM an Hilfen zugesagt worden; allerdings reichten indonesische Stellen im Herbst 1961 eine Liste mit über 50 Projekten und entsprechenden Kosten von über 900 Millionen DM ein, „ohne Angabe irgendwelcher Prioritäten“.³⁸ Zudem gab es in den indonesischen Ministerien einige Missverständnisse und Umin-terpretationen der Bonner Zusagen.³⁹ Zusätzlich trübten die unübersehbar werdende Überschuldung Indonesiens und seine hohe Inflation das makroökonomische Umfeld der bundesdeutsch finanzierten Entwicklungsprojekte ein.⁴⁰

³⁶ PA AA, B 61-411, 226. Botschafter v. Mirbach, Jakarta: Drahtbericht Nr. 287 vom 8.12.1961.

³⁷ PA AA, MfAA, A 16129, Mikrofiche Bl. 005–006. MfAA, 2. Außereuropäische Abteilung/Sektion Indonesien: Referat „Die neokolonialistische Politik Westdeutschlands – eine Gefahr für den Weltfrieden“ vom 23.11.1961 (ohne Verfasserangabe).

³⁸ PA AA, B 61-411, 225. Ministerialdirektor Allardt: Drahterlass Nr. 157 an die Botschaft Jakarta vom 12.10.1961.

³⁹ PA AA, B 61-411, 225. Botschaftsrat Seeliger, Jakarta: Schriftbericht Nr. 986/61 „Finanzkredit und Hermes-Sonderplafond für Indonesien“ vom 25.9.1961.

⁴⁰ PA AA, B 61-411, 226. Kreditanstalt für Wiederaufbau: „Zur gesamtwirtschaftlichen Lage und Entwicklung Indonesiens“, Bericht vom 15.10.1962; PA AA, B 12, 1362. Botschafter v. Mirbach, Jakarta: Schriftbericht Nr. 1133/62 „Die Finanzlage Indonesiens“ vom 23.10.1962.

Zwei Monate nach dem Indonesien-Aufenthalt der Regierungsdelegation unter Ministerialdirigent Daniel beobachtete Mirbach, dass maßgebliche indonesische Kreise ernste Zweifel daran hegten, dass es der Bundesregierung mit ihren Hilfszusagen ernst sei.⁴¹ Der Botschafter drängte auf eine schnelle Umsetzung, da die bundesdeutsche Wirtschaftshilfe auch für die westliche Stellung insgesamt wichtig sei:

„Die durch die Krise um Westirien den Westen ohnehin benachteiligende politische Konstellation scheint die Sowjetunion entschlossen für ihre Zwecke zu nutzen. [...] Der Westen sollte angesichts dieser Aktivität die wenigen ihm gegebenen Möglichkeiten, sich hier zur Geltung zu bringen, ohne Zögern nutzen. Als einziger westeuropäischer Staat hat die Bundesrepublik namhafte Entwicklungshilfe angeboten und damit ein Mitspracherecht in südostasiatischen Angelegenheiten begründet. Die Aktivierung dieser Hilfe würde nicht nur unsere Position gegenüber dem Ostblock entscheidend stärken, sie würde auch die indonesische Regierung stärker an den Westen binden und die Präsenz der Bundesrepublik im Archipel zu einem Zeitpunkt politischer Entscheidungen von eigener Wichtigkeit offensichtlich machen.“⁴²

Anlässlich des Antrittsbesuchs des neuen indonesischen Botschafters Lukman Hakim bei dem seit Herbst 1961 amtierenden Außenminister Gerhard Schröder hielt das AA-Ministerbüro fest, Indonesiens Regierung verstehe zwar die Bonner Neutralität im Westirien-Konflikt, jedoch habe es „ernste Belastungen“ gegeben, „als wir während [des] Neuguinea-Konflikts auch solche Lieferungen an [die] indonesische Wehrmacht verboten bzw. blockierten, die kein Rüstungsmaterial sind“.⁴³ Über ein Jahr nach der Asienreise von Minister Merkatz erschöpfte sich die bundesdeutsche Entwicklungspolitik für Indonesien im Wesentlichen immer noch in Absichtserklärungen. Der zuständige interministerielle Referentenausschuss für Kapitalhilfe entschied im März 1962 über mehrere indonesische Vorschläge und wählte unter anderem das Projekt einer Staatseisenbahn als förderungswürdig aus. Bemängelt wurde allgemein, dass die Unterlagen für die indonesischen Projekte lückenhaft waren.⁴⁴

Die Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) setzte schließlich die schon länger geplante Entsendung von Fachleuten nach Indonesien für Mai 1962 an, um so die einzelnen Projekte vor Ort zu überprüfen.⁴⁵ Doch sowohl bei der KfW als auch im Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit gab es Befürchtungen, die Expertenmission nach Indonesien könne von niederländischer Seite als Affront aufgefasst werden. Rolf Otto Lahr, als zweiter AA-Staatssekretär für Wirtschafts- und Entwicklungsfragen zuständig, widersprach mit dem Argument, die niederländische Regierung müsse verstehen, „dass Indonesien nicht aus der deutschen Entwicklungshilfe

⁴¹ PA AA, B 61-411, 226. Botschafter v. Mirbach, Jakarta: Schriftbericht Nr. 211/62 vom 17.2.1962.

⁴² Ebenda.

⁴³ PA AA, B1-MB, 222. Aufzeichnung „Antrittsbesuch des Botschafters von Indonesien“ für Bundesminister Schröder vom 28.5.1962.

⁴⁴ PA AA, B 61-411, 226. Referat 211: Aufzeichnung „Kapitalhilfe für Indonesien“ vom 12.11.1962.

⁴⁵ BArch, B 136, 2982. Referat 6, Bundeskanzleramt: Aufzeichnung „Entwicklungshilfe für Indonesien“ vom 5.5.1962.

ausgeklammert werden könne“, zumal es sich um Zusagen aus der Zeit vor der Eskalation des Westirian-Konflikts handele.⁴⁶ Eine rasche Entsendung der Kommission sei geboten, da sich indonesische Kreise bereits über die nicht erfüllten Versprechen beklagt haben „und diese Klage im Zusammenhang mit der SBZ-Frage erwähnt“ worden sei.⁴⁷

Die Entscheidung lag beim Bundeskanzler. Sein Staatssekretär Globke gehörte zu den Bedenkenträgern und notierte auf einer Vorlage handschriftlich seine Empfehlung, „die Angelegenheit hinauszuzögern“.⁴⁸ Adenauer fürchtete tatsächlich eine Verstimmung der Niederlande und entschied am 11. Mai 1962, die KfW-Mission zurückzustellen.⁴⁹ Aufzeichnungen der britischen Botschaft in Bonn berichten davon, dass die niederländische Regierung mehrfach direkt bei Globke oder Adenauer intervenierte, um westdeutsche Hilfen für Indonesien zu verhindern.⁵⁰ Nach Adenauers Entscheidung machten Auswärtiges Amt und Bundeswirtschaftsministerium deutlich, dass sie die Fortführung der Entwicklungszusammenarbeit mit Indonesien für dringend erforderlich hielten. Ludwig Erhards Staatssekretär Westrick appellierte an seinen Kollegen Globke, im Sinne guter politischer Beziehungen zu Indonesien bei Adenauer auf eine Reisegenehmigung für die Sachverständigengruppe hinzuwirken. Es gehe schließlich um die Einhaltung fester Zusagen.⁵¹ Außenminister Schröder schrieb an den Bundeskanzler, die zweimal verschobene Mission solle nicht erneut verzögert werden, da dies „höchstwahrscheinlich den ohnehin sehr schwachen Stand der pro-westlichen Elemente in der indonesischen Planbehörde und Regierung weiter erschweren“ und für „das politische Verhältnis Indonesiens zur Bundesrepublik ungünstige Auswirkungen haben“ werde.⁵²

Einige Tage später äußerte der indonesische Botschafter Lukman Hakim gegenüber Ostasien-Referatsleiter Bassler seinen Unmut über die „besorgniserregende Verschlechterung“ des bilateralen Verhältnisses und wies unverblümt darauf hin, eine Rücknahme schon erteilter Zusagen könne „das Ende der deutsch-indonesischen Beziehungen bedeuten“.⁵³ Die Bonner Indonesienpolitik und deren unnötige Annäherung an niederländische Positionen gebe den Indonesiern „mancherlei Rätsel auf“ – offenbar wisse die Bundesregierung nicht, dass erst die harte Haltung der Niederlan-

⁴⁶ Ebenda.

⁴⁷ Ebenda.

⁴⁸ Ebenda.

⁴⁹ BArch, B 136, 2982. Referat 6, Bundeskanzleramt: Aufzeichnung vom 4.6.1962.

⁵⁰ TNA-PRO, FO 371, 163553. Botschaft des Vereinigten Königreichs Bonn: Bericht Nr. 1031 an das Foreign Office vom 27.10.1962.

⁵¹ BArch, B 136, 2982. Staatssekretär Westrick, Bundesministerium für Wirtschaft: Schreiben an Staatssekretär Globke, Bundeskanzleramt, vom 25.5.1965.

⁵² BArch, B 136, 2982. Bundesminister Schröder: Schreiben an Bundeskanzler Adenauer vom 25.5.1962.

⁵³ PA AA, B 12, 1362. VLR I Bassler: Aufzeichnung vom 2.6.1962.

de Sukarno in die Arme des Ostblocks getrieben habe; bei einer Fortsetzung dieser holländischen Politik könne, so Hakim, „aus Indonesien ein zweites Kuba“ werden.⁵⁴

Davon alarmiert, vertrat der zuständige Abteilungsleiter im Auswärtigen Amt den Standpunkt, die „strikte Neutralität“ der Bundesregierung gegenüber dem Westneuguinea-Problem solle gewahrt bleiben. Keinesfalls empfehle es sich, auf Seiten der Niederlande „in dem Schlussakt des Neuguineakonflikts Partei zu ergreifen und die indonesische Regierung gegen uns herauszufordern“ – die niederländische Position in diesem Konflikt sei ohnehin „als verloren zu betrachten“.⁵⁵ Die vom Bundeskanzleramt verfügte Verzögerung der Verhandlungen würde „unserer Stellung in Jakarta einen nicht wieder gutzumachenden Schaden zufügen und der SBZ wie dem Ostblock einen politischen Erfolg schenken“.⁵⁶ Ebenso mahnten die Botschaftsdepeschen aus Jakarta zur Eile bei der Erfüllung der erteilten Hilfezusagen.⁵⁷

Im Bundeskanzleramt dachte man rasch um. Adenauer wurde unterrichtet, die Niederländer hätten „lediglich die Zusage verlangt und erhalten“, Bonn werde Indonesien keine militärisch nutzbare Projekthilfe gewähren; im Übrigen seien auch die USA der Meinung, dass von westlicher Seite „mehr als bisher getan werden müsse“, um Indonesien nicht außen- und innenpolitisch in Richtung Kommunismus abgleiten zu lassen.⁵⁸ Adenauer ließ sich umstimmen: Am 6. Juni 1962 fasste das Bundeskabinett nach Vorträgen der beiden Staatssekretäre Müller-Armack (BMWi) und Carstens (AA) den Beschluss, „dass die Ressorts ermächtigt werden, die Ausführung der gemachten Zusage in behutsamer und möglichst unauffälliger Weise fortzuführen“.⁵⁹

Die interministerielle Koordination war alles andere als einwandfrei verlaufen: Nachfragen und Antwortschreiben kreuzten sich und das Bundeskanzleramt war nicht immer über den aktuellen Stand im Bilde. Noch *nach* dem Kabinettsbeschluss vom 6. Juni erkundigte sich Adenauers Ministerialdirigent Osterheld (der Leiter des außenpolitischen Büros im Bundeskanzleramt) beim Auswärtigen Amt, ob die Expertenreise nach Indonesien opportun sei und wie die völkerrechtlichen Beziehungen zwischen Indonesien und den Niederlanden aussähen.⁶⁰

Intern kritisierten Botschafter Mirbach und Referatsleiter Bassler die „seit Jahren verschleppte Entwicklungshilfe“ und sprachen der indonesischen Verstimmung hier-

⁵⁴ Ebenda.

⁵⁵ PA AA, B 12, 1362. Ministerialdirektor Krapf: Vermerk für Bundesminister Schröder vom 4.6.1962. Staatssekretär Carstens notierte am 7.6.1962, der Vermerk sei aufgrund des am 6.6.1962 gefassten Kabinettsbeschlusses obsolet.

⁵⁶ PA AA, B 12, 1362. Ministerialdirektor Krapf: Vermerk für Bundesminister Schröder vom 4.6.1962.

⁵⁷ BArch B 136, 2982. Botschafter v. Mirbach, Jakarta: Drahtbericht Nr. 81 vom 7.6.1962.

⁵⁸ BArch, B 102, 2982. Referat 6, Bundeskanzleramt: Aufzeichnung „Entwicklungshilfe für Indonesien“ vom 4.6.1962.

⁵⁹ KPBR 15 (1962), S. 285. 31. Sitzung des Bundeskabinetts am 6.6.1962.

⁶⁰ BArch, B 136, 2982. Ministerialdirektor Osterheld, Bundeskanzleramt: Schreiben an das Ministerbüro des AA vom 7.6.1962 und VLR I Bassler: Aufzeichnung vom 14.6.1962.

über eine gewisse Berechtigung zu.⁶¹ Die Expertendelegation konnte schließlich mit monatelanger Verspätung im Juli 1962 nach Indonesien reisen, um dort die Projekte zu prüfen. Der Prüfbericht der KfW verzögerte sich allerdings und lag auch noch vier Monate nach der Rückkehr der Fachleute nicht vor. Die KfW galt dem Auswärtigen Amt als überlastet.⁶² Immerhin konnte mit der Zahnklinik in Medan am 31. Juli 1962 ein schon länger bearbeitetes Projekt der technischen Hilfe eingeweiht werden. Der deutsche Beitrag hierzu war mit 700 000 DM vergleichsweise bescheiden gewesen. Das Projekt der Staatseisenbahn hatte freilich eine andere Dimension: Für dieses Vorhaben wurden schließlich 55 Millionen DM von den insgesamt 100 Millionen DM der von Minister Merkatz 1961 zugesagten Kapitalhilfe vergeben. 15 Millionen gingen an Bewässerungsanlagen. Abgelehnt wurde dagegen das indonesische Ansinnen, die verbleibenden 30 Millionen DM Kapitalhilfe für das – bereits durch Hermes-Bürgschaften geförderte – Projekt einer Hochofenanlage in Lampong im Süden Sumatras zu vergeben.⁶³

Die Idee einer Hochofenanlage in Lampong war 1957/58 entstanden. Die Standortwahl war politisch motiviert, da jede der drei wichtigsten Gebiete Indonesiens – Java, Sumatra, Kalimantan/Borneo – am Aufbau der indonesischen Stahlindustrie beteiligt werden sollte. Das Werk Lampong sollte ein in Tjilegon auf Java (von sowjetischem Geld) gebautes Stahlwerk mit Roheisen beliefern.⁶⁴ Der Gedanke, die Bundesrepublik solle den Bau unterstützen, war erstmals vom indonesischen Aufbauminister Saleh bei einem Deutschlandbesuch 1960 vorgebracht worden.⁶⁵

Über die projektierte Verhüttungsanlage gerieten nicht nur Deutsche und Indonesier, sondern auch die Bonner Ministerien untereinander in Konflikt. Lampong entwickelte sich zu einem Lehrbuchbeispiel für die Divergenz und Inkompatibilität der von unterschiedlichen Akteuren verfolgten Ziele. Die Imperative des Alleinvertragsanspruchs und die Erfordernisse einer technisch und betriebswirtschaftlich stimmigen Entwicklungspolitik waren schon untereinander kaum auf einen gemeinsamen Nenner zu bringen; erst recht waren sie es nicht mit den staatlich gelenkten Industrialisierungsversuchen des *sozialisme à la Indonesia*. Die von Sukarno eingeleitete Wirtschaftspolitik Indonesiens hatte sich schon seit 1957 hemmend auf die Wirt-

61 Siehe Dokumente in: PA AA, B 12, 1362. VLR I Bassler: Aufzeichnung „Entwicklungshilfe der Bundesrepublik für Indonesien“ vom 5.7.1962 und Botschafter v. Mirbach, Jakarta: Schriftbericht Nr. 663/62 „Förderungsmaßnahmen für Indonesien“ vom 22.6.1962.

62 PA AA, B 61-411, 225. VLR I Berger: Aufzeichnung „Entwicklungshilfe für Indonesien“ vom 15.11.1962.

63 PA AA, B 12, 1362. Referat 411: Zuschrift an Referat 710 „Mögliche Auswirkungen einer Anerkennung der SBZ durch Indonesien auf die Wirtschaftsbeziehungen zur Bundesrepublik“ vom 5.12.1962; PA AA, B 37, 173. LR I v. Fischer-Lossainen: Aufzeichnung „Entwicklungshilfe für Indonesien, insbesondere Lampong-Projekt“ vom 26.4.1963.

64 BAArch, B 102, 113416. BMWi, Unterabteilung III C: Vermerk „Hochofenwerk Lampong“ vom 5.11.1962.

65 PA AA, B 37, 173. Anlage zur Kabinettsache des AA vom 25.7.1963.

schaftsbeziehungen zu marktwirtschaftlich ausgerichteten Ländern ausgewirkt.⁶⁶ Die grundverschiedenen ordnungspolitischen Vorstellungen in Bonn und Jakarta änderten nichts am hohen politischen Wert des Hochofens auf Sumatra: In den Worten des Auswärtigen Amts hat es in den Beziehungen zu Indonesien „von Anbeginn kein Projekt gegeben, das so von den politischen Beziehungen bestimmt wurde und diese so entscheidend beeinflusst hat wie das Lampong-Projekt“.⁶⁷

Im Juli 1960 sprach Minister Saleh mit Ludwig Erhard über den Ausbau der wirtschaftlichen Zusammenarbeit. Nachdem der interministerielle Hermes-Ausschuss schon 1960 einen Antrag der Krupp AG auf eine Bürgschaft für Lampong über 38 Millionen DM genehmigt hatte, wurden bei dem Merkatz-Besuch vom Januar 1961 nochmals 100 Millionen DM an Hermes-Bürgschaften für – laut Abschlusskommunique – „bestimmte besprochene Projekte erteilt“.⁶⁸ Die indonesische Seite fasste dies als Unterstützung des Lampong-Projekts auf. Die Reise der Delegation unter Ministerialdirigent Daniel nach Indonesien im November 1961 brachte keine abschließende Entscheidung.⁶⁹ In Bonn stieg die Skepsis hinsichtlich des Vorhabens. Im Februar 1962 lehnte der Hermes-Ausschuss einen weiteren Antrag von Krupp auf Bürgschaften über 68 Millionen DM ab; im November genehmigte er aber einen Krupp-Antrag über 42,5 Millionen DM.⁷⁰

Gegen die Förderung sprachen mehrere Gründe: Die weite, nur auf dem Seeweg zu überwindende Entfernung von Hochofen- und Stahlwerk schuf hohe Zusatzkosten, zumal bei der mangelhaften Infrastruktur Indonesiens. Nach Schätzungen des Bundesministeriums für Wirtschaft verteuerte sich der „Roheiseneinsatz im Stahlwerk Tjilegon um ca. 15 DM pro Tonne“.⁷¹ Ein Grund der Entscheidung für Lampong als Standort war ursprünglich gewesen, dass in der Nähe große Erzvorkommen vermutet wurden. Bei der Exploration stellte sich jedoch heraus, dass die Erzlager im Süden Sumatras nur 2–3 Prozent der zuvor angenommenen Menge ausmachten. Es sei nicht sinnvoll, so das Bundeswirtschaftsministerium, „auf einer derart geringen Erzbasis ein Hochofenwerk aufzubauen“.⁷² Die geplante Anlage würde auch deshalb nicht rentabel sein, da sie im Verhältnis zu den entstehenden Bau- und Betriebskosten viel zu wenig Roheisen produzieren würde.⁷³ Die indonesische Regierung hatte das deutsche Unternehmen Ruhrconsulting beauftragt, das Lampong-Werk zu planen. Die Firma

⁶⁶ Für eine knappe Übersicht über die indonesische Wirtschaftsgeschichte zwischen 1957 und 1966 siehe: Bevan/Collier, *Nigeria and Indonesia*, S. 226–234.

⁶⁷ PA AA, B 37, 173. VLR I Bassler: Aufzeichnung vom 10.7.1963.

⁶⁸ PA AA, B 37, 173. Anlage zur Kabinettsache des AA vom 25.7.1963.

⁶⁹ PA AA, B 61-411, 226. Ministerialdirigent Daniel, z. Zt. Jakarta: Drahtbericht Nr. 285 vom 7.12.1961.

⁷⁰ PA AA, B 37, 173. Anlage zur Kabinettsache des AA vom 25.7.1963.

⁷¹ BArch, B 102, 113416. BMWi, Unterabteilung III C: Vermerk „Hochofenwerk Lampong“ vom 5.11.1962.

⁷² Ebenda.

⁷³ Siehe dazu auch den wesentlich später entstandenen Bericht: PA AA, B 37, 173. Ministerialdirigent Pauls: Aufzeichnung „Indonesien. Hier: Bundesbürgschaften für Lampong“ vom 8.6.1965.

wies hin „auf das ungünstige Verhältnis der Erzeugungskosten gegenüber dem Weltmarktpreis“: Die Kosten des indonesisch erzeugten Roheisen hätten etwa 60 Prozent über dem Preis von importiertem Roheisen gelegen.⁷⁴ Ein weiteres strategisches Argument sprach gegen eine westdeutsche Förderung der Verhüttungsanlage: Sie sollte ein Vorschaltbetrieb für das von der UdSSR gebaute Stahlwerk auf Java sein; die dortige sowjetische Betriebsleitung hätte es also vermocht, „die Erzeugnisse der Hochofenanlage in Lampong nach Belieben zu diskreditieren“.⁷⁵

In zwei Briefen vom November 1962 und vom Januar 1963 räumte Aufbauminister Saleh ein, dass es gewisse Schwierigkeiten bei dem Lampong-Projekt gebe. Dennoch bekräftigte der Minister die Absicht seiner Regierung, den Bau der Anlage durchzuführen. Saleh schlug Erhard vor, über die im Grundsatz bereits bewilligten 42,5 Millionen DM hinaus zusätzlich 19 Millionen DM Hermes-Bürgschaften und 19 Millionen DM Kapitalhilfe – beide aus der Merkatz-Zusage von 1961 – zu gewähren.⁷⁶ Erhards Staatssekretär Westrick antwortete, dass in Bonn „ernsthafte Zweifel“ bestehen, ob die vorhandene Planung „für Indonesien den größtmöglichen Nutzen haben wird“; die Bundesregierung sei jedoch bereit, gegebenenfalls Alternativen zu prüfen und zu finanzieren. Als Zeichen des guten Willens entsandte Westrick den Ministerialdirigenten Walter Solveen, einen Fachmann aus dem Wirtschaftsministerium, zur Begutachtung nach Indonesien.⁷⁷ Solveen absolvierte seine Dienstreise im Dezember 1962. Sein eigentlicher Auftrag war, der indonesischen Regierung das Projekt Lampong auszurenden.⁷⁸ Dies sollte ihm nicht gelingen. Solveen berichtete Staatssekretär Westrick über seine Gespräche:

„Man nahm meine Ausführungen zwar mit Interesse auf, aber erklärte zum Schluss, man wolle trotzdem zunächst das Hochofenwerk bauen [...] Als ich auf die fragwürdige Wirtschaftlichkeit des Projekts zu sprechen kam, erklärte Herr Saleh, wie zuvor seine Mitarbeiter, dass ihm dies vollauf bekannt und für die indonesische Regierung von geringem Interesse sei. Sie werde das Hochofenwerk bauen, wobei er andeutete, entweder mit, aber auch ohne deutsche Mithilfe. Er zeigte sich ungehalten über die lange Zeit, die inzwischen vergangen sei, ohne dass eine Entscheidung getroffen worden wäre. [...] Ein Rücktritt von dem Objekt sei für ihn und die Regierung nicht möglich, da es einen Prestigeverlust für die Indonesier bedeute. [...] Zusammenfassend muss ich meinen Eindruck dahin wiedergeben, dass mit Minister Saleh kein ernsthaftes Gespräch zustande kam, da er nicht gewillt war, auf meine Argumente einzugehen.“⁷⁹

⁷⁴ BArch, B 102, 113416. BMWi, Unterabteilung III C: Vermerk „Hochofenwerk Lampong“ vom 5.11.1962.

⁷⁵ PA AA, B 37, 173. Referat I B 5: Vermerk „Entwicklungshilfe für Indonesien. Hier: Bundesbürgschaft für die Errichtung einer Roheisenanlage in Lampong“ vom 22.3.1963.

⁷⁶ BArch, B 102, 113416. Minister Saleh: Schreiben an Ludwig Erhard vom 13.11.1962.

⁷⁷ BArch, B 102, 113416. Staatssekretär Westrick: Schreiben an Minister Saleh vom 3.12.1962.

⁷⁸ PA AA, B 61-411, 226. Aufzeichnung „Deutsch-indonesische Wirtschaftsbeziehungen“, Anlage 1 zu Abteilung 7: Unterlage für ein Gespräch des Herrn Bundesministers mit Staatspräsident Sukarno vom 18.11.1962.

⁷⁹ BArch, B 102, 113416. Ministerialdirigent Solveen: Bericht „Verhandlungen mit der indonesischen Regierung über das Hochofenwerk Lampong“ vom 10.1.1963.

Das Auswärtige Amt argumentierte gegen das Wirtschaftsministerium, dass – gemessen an den politischen Interessen Bonns in Indonesien – allen Wirtschaftlichkeitsaspekten „nur untergeordnete Bedeutung“ zukomme; eine Verweigerung der Garantien würde dagegen das Verhältnis zu Jakarta in fataler Weise verschlechtern.⁸⁰ Die Botschaft in Jakarta setzte sich besonders vehement für eine Förderung des Hochofens ein, um die westdeutsche Position in Indonesien zu erhalten. Im März 1963 wurde sie von der AA-Zentrale gewarnt, die Durchsetzung der Lampong-Garantien werde „äußerst schwierig“ werden.⁸¹ Das Finanz-, das Wirtschafts- sowie das Entwicklungshilfeministerium lehnten sie wie gehabt ab.⁸² Auch im Bundeskanzleramt überwog die Ablehnung: Der zuständige Ministerialdirigent Prass äußerte, die indonesischen Forderungen seien ein „Erpressungsversuch, dem nicht nachgegeben werden sollte“; Lampong sei ein „klassisches Beispiel dafür, wie Entwicklungshilfe nicht betrieben werden sollte“; Bonn habe sich durch „eigenes Fehlverhalten in eine Situation hineinmanövriert, die uns praktisch keinen Rückzug mehr gestatte“.⁸³

Ende Juni 1963 kam Aufbauminister Saleh abermals nach Bonn. Er traf nicht nur Staatssekretär Westrick, sondern auch Adenauer zu einem Höflichkeitsbesuch. Saleh erklärte sich bereit, keine bundesdeutsche Kapitalhilfe mehr für Lampong zu fordern – auf die Gewährung der Hermes-Bürgschaften beharrte er aber. In ähnlicher Weise bekräftigten Bundeskanzleramt, Finanzministerium, Wirtschaftsministerium und das Entwicklungshilfeministerium ihre Ablehnung der Hermes-Garantien gegen das sie befürwortende Auswärtige Amt.⁸⁴ Da sich die Ministerien untereinander nicht einigen konnten, wurde das Lampong-Dossier mehrfach dem Bundeskabinett zur Entscheidung vorgelegt. Auch hier war eine Verständigung schwierig, da die Minister und Staatssekretäre wortgetreu die jeweiligen Präferenzen ihrer Apparate vortrugen. Der Streit entzündete sich an der Frage, ob der ökonomischen Rentabilität oder der politischen Zweckmäßigkeit der höhere Wert beizumessen sei. Allerdings war auch strittig, ob bei der Durchsetzung des Alleinvertretungsanspruchs in Indonesien eher Härte oder Entgegenkommen erfolversprechend sein würden.

Bei der Kabinettsitzung am 3. Juli 1963 gab es „keine einheitliche Auffassung“.⁸⁵ Wirtschafts-Staatssekretär Westrick hob hervor, „dass das Bundesministerium für Wirtschaft eine Hermes-Garantie in Höhe von nahezu 100 Millionen DM für die ge-

⁸⁰ BArch, B 136, 2982. Ministerialdirigent Pauls: Schreiben an die Mitglieder des interministeriellen Ausschusses für Entwicklungspolitik vom 22.3.1963.

⁸¹ PA AA, B 37, 173. Ministerialdirektor Sachs: Drahterlass an die Botschaft Jakarta vom 29.3.1963.

⁸² PA AA, B 37, 173. Anlage zur Kabinettsache des AA vom 25.7.1963.

⁸³ Handschriftliche Notizen von Ministerialdirigent Prass (Bundeskanzleramt): BArch, B 136, 2982. BMWi, Referat VA4: Schreiben an die Mitglieder des interministeriellen Ausschusses für Entwicklungspolitik vom 22.3.1963; BArch, B 136, 2982. Protokoll der 63. Sitzung des Lenkungsausschusses vom 28.3.1963.

⁸⁴ BArch, B 136, 2982. Ministerialdirigent Prass, Bundeskanzleramt: Vermerk für Staatssekretär Globke „Hochofenwerk für Lampong“ vom 2.7.1963.

⁸⁵ PA AA, B 37, 173. Anlage zur Kabinettsache des AA vom 25.7.1963.

plante Anlage ablehne, weil sie unstreitig unwirtschaftlich sei“; AA-Staatssekretär Carstens wandte ein, es ginge ja nicht um die Ausgabe staatlicher Gelder, „sondern nur um die Gewährung einer Hermes-Garantie“. Er räumte ein, dass die Bundesregierung in eine „Zwangslage“ geraten sei, da schon 42 Millionen fest zugesichert worden seien; „angesichts der Vorgespräche“ sei eine Zustimmung zu dem Projekt unumgänglich. Der das Projekt vorantreibende Chairul Saleh gehöre immerhin zu den „verlässlichen Freunden des Westens“ in der indonesischen Politik. Nachdem sich Staatssekretär Walter Grund vom Bundesministerium für Finanzen (BMF) ebenfalls gegen die Lampong-Garantien aussprach, erreichte Carstens immerhin, dass das Vorhaben nicht endgültig abgelehnt wurde.⁸⁶

Im Auswärtigen Amt fürchtete man, eine Verweigerung der Unterstützung für Salehs „Herzensangelegenheit“ Lampong könnte zu seinem Sturz führen und den Chef der kommunistischen PKI, Dipa Nusantara Aidit, stärken.⁸⁷ Auch Sukarno deutete an, dass ihn ein Rückzug der Bundesrepublik aus der Lampong-Förderung so sehr verärgern könne, dass er sich hinsichtlich der DDR-Anerkennung an keine Zusagen mehr gebunden fühle.⁸⁸ Wirtschaftsverbände äußerten ihre Sorge, eine Zurückweisung könne sich nicht nur auf die politischen, sondern auch die wirtschaftlichen Beziehungen zu Indonesien negativ auswirken. Zu denken sei etwa an einen Abzug des indonesischen Tabakmarktes aus Bremen.⁸⁹ Das Auswärtige Amt versuchte die anderen Ministerien mit einem weiteren Argument für das geplante Hochofenwerk zu gewinnen: Eine Ablehnung der Hermes-Bürgschaften unter Verweis auf die unklare finanzielle Lage Indonesiens würde die Bundesrepublik in die „moralische Pflicht“ setzen, sich an dem 1963 eingeleiteten Stabilisierungsprogramm für Indonesien des Internationalen Währungsfonds (IWF) zu beteiligen. Da dies nicht in Form von Garantien oder Bürgschaften, sondern in Form von direkten Zahlungen geschehen müsse, sei das Ausfallrisiko höher als bei den Lampong-Garantien.⁹⁰ Das Stabilisierungsprogramm des IWF war eingeleitet worden, da Auslandsverschuldung und Zahlungsbilanzdefizit Indonesiens immer bedrohlichere Formen annahmen.⁹¹

Am 31. Juli 1963 setzte sich das Bundeskabinett erneut mit der Vergabe von Hermes-Bürgschaften für das Hüttenwerk auseinander: unter anderem, da Adenauer zu bedenken gab, „dass 42,5 Mio. DM – gemessen an anderen Beträgen – nicht als beson-

⁸⁶ Zitiert nach: KPBR 16 (1963), S. 293–294. 82. Sitzung des Bundeskabinetts vom 3.7.1963.

⁸⁷ PA AA, B 37, 173. Referat III B 7: Vermerk „Errichtung des Stahlwerks Lampong“ vom 17.5.1963.

⁸⁸ PA AA, B 37, 173. VLR I Bassler: Aufzeichnung vom 26.6.1963.

⁸⁹ PA AA, B 37, 173. Dr. Rohland, Ruhr-Consulting GmbH: Fernschreiben an Bundesminister Scheel und Staatssekretär Westrick vom 9.7.1963.

⁹⁰ PA AA, B 37, 173. Referat III B 7: Sprechzettel „Entwicklungshilfe für Indonesien“ vom 30.7.1963.

⁹¹ Siehe die Dokumente in: PA AA, B 61-IIIB7, 40: Botschafter Knappstein, Washington: Drahtbericht Nr. 587 vom 1.3.1963; Botschaftsrat Seeliger, Jakarta: Schriftbericht Nr. 683/63 „Die indonesische Auslandsverschuldung“ vom 8.7.1963; Referat III B 7: Vermerk „Indonesien: deutscher Beitrag zum Stabilisierungsprogramm“ vom 6.9.1963.

ders hoch anzusehen seien und dass eine entsprechende Zusage an die indonesische Regierung nun einmal erfolgt sei“, stimmten die Minister einer Hermes-Bürgschaft für Lampong zu.⁹² Mit Unterstützung Adenauers (dessen Abschied als Bundeskanzler kurz bevorstand) hatte sich die politische Linie des Auswärtigen Amts gegen die Mehrheit der anderen Ministerien durchgesetzt. Dass die politischen Argumente die ökonomisch-technischen überlagerten, war auch dadurch bedingt, dass dem verantwortlichen Chairul Saleh in Bonn zugetraut wurde, einst „an der Spitze Indonesiens zu stehen“.⁹³

Bei allem Verständnis für politische Erwägungen kritisierte die *Frankfurter Allgemeine Zeitung* die Vergabe von Hermes-Garantien für ein offenkundig unsinniges Projekt als „unerfreulich“ und nannte es „unverständlich“, dass Bonn Indonesien nicht davor bewahrt habe, den Irrweg überflüssiger industriepolitischer „Nationaldenkmäler“ zu beschreiten.⁹⁴ Schon bevor das Bundeskabinett die Garantien genehmigte, hatte sich die indonesische Regierung bereit erklärt, die „fragwürdige Wirtschaftlichkeit“ der Lampong-Anlage gegenüber deutschen Stellen schriftlich zu bestätigen.⁹⁵ Auch im Entwicklungshilfesausschuss des Deutschen Bundestages wurde das Lampong-Projekt 1963 kritisch diskutiert; der Abgeordnete Baade (SPD) nannte das Stahlwerk einen „klassischen Fall von Entwicklungshilfe, wie sie nicht gemacht werden soll“.⁹⁶

Über die gewährten Garantien von 42,5 Millionen DM hinaus war eigentlich kein Beitrag mehr zum Aufbau der indonesischen Stahlindustrie vorgesehen. Zwischenzeitlich hatte sich Indonesien um Unterstützung durch eine französische Firmengruppe bemüht; Paris hatte französische Staatsgarantien für Lampong jedoch abgelehnt.⁹⁷ Mitte 1964 trat die indonesische Regierung jedoch erneut an Bonn mit der Bitte heran, die Garantien für Lampong von 42,5 Millionen DM auf rund 80 Millionen DM zu erhöhen. Die Reaktionen in Bonn auf dieses Ansinnen waren vorhersehbar: Während Wirtschafts- und Finanzministerium keine neuen Gelder bewilligen wollten, drängte die Politische Abteilung I des Auswärtigen Amts darauf, den indonesischen Wünschen rasch entgegenzukommen, weil „die Frage der deutschen Beteiligung an Lampong zu einem Politikum erster Ordnung für die deutsch-indonesischen Beziehungen geworden“ sei. Man dürfe Bonns Freund Chairul Saleh in dieser Prestigefrage nicht im Stich lassen.⁹⁸ Die AA-Wirtschaftsabteilung (III) sah dies in etwas abgeschwächter Form genauso. Für eine Zurückweisung der indonesischen Unterstützungswünsche werde

⁹² KPBR 16 (1963), S. 319–320. 86. Sitzung des Bundeskabinetts vom 31.7.1965.

⁹³ BArch, B 136, 2982. Referat III B 7: Anlage zur Kabinettsache des AA vom 25.7.1963.

⁹⁴ Frankfurter Allgemeine Zeitung, 14.8.1963.

⁹⁵ PA AA, B 37, 173. LR I Blumenfeld: Aufzeichnung „Hüttenwerk Lampong“ vom 31.1.1963.

⁹⁶ PA-DBT 3122 A4/27-Prot. 3. Kurzprotokoll der 27. Sitzung des Ausschusses für Entwicklungshilfe am 17.10.1963 in Bonn. Deutscher Bundestag, 4. Wahlperiode (1961–1965).

⁹⁷ PA AA, B 37, 173. Referat III B 7: Aufzeichnung „Beteiligung durch Hermesbürgschaften am Hochofenwerk Lampong“ vom 15.2.1965.

⁹⁸ PA AA, B 37, 173. VLR I Bassler: Aufzeichnung vom 20.5.1964.

Bonn einen politischen Preis zahlen müssen.⁹⁹ Im Krisenjahr 1965 sollte das Lampong-Werk erneut in den Vordergrund der Bonner Anstrengungen rücken, mit wirtschaftlichen Mitteln seine Nichtanerkennungspolitik durchzusetzen. Nachdem die Arbeit an dem Großprojekt aufgrund der inneren Wirren Indonesiens 1965/66 zum Stehen gekommen war, wurde das Lampong-Werk schließlich in den siebziger Jahren unter Beteiligung deutscher Unternehmen gebaut.¹⁰⁰

Zunehmende deutschlandpolitische Schwierigkeiten zwischen der Bundesrepublik und Indonesien (1962/63)

1962 ließ das Auswärtige Amt eine interne Studie zur weltweiten Beliebtheit der Bundesrepublik Deutschland anstellen. Indonesien gehörte laut der Erhebung zu den schwierigen Ländern. Die Bundesrepublik Deutschland hatte zwar kein Imageproblem in der öffentlichen Meinung oder bei der indonesischen Intelligenz, wohl aber bei Regierungskreisen: „In der politischen Wertschätzung bei der indonesischen Regierung rangiert die Bundesrepublik verhältnismäßig tief [...] Bei der Bevölkerung ist die Stellung des Westens noch stärker als die des Ostblocks, der jedoch aufholt. Das Ansehen der deutschen Wirtschaft ist stärker als das politische. Die deutschen Waren sind geschätzt. Die deutsche Frage bewegt die Öffentlichkeit dagegen nur mäßig.“¹⁰¹

Zu einem vorhersagbaren Ärgernis für Bonn wurden die Indonesienbesucher aus sozialistischen Ländern – insbesondere durch deren Abschlusskommuniqués. Im Oktober 1962 weilte der rumänische Präsident Gheorgiu-Dej zu einem zwölf Tage dauernden Staatsbesuch in Indonesien. In seiner Rede vor dem indonesischen Parlament griff er die Bundesrepublik scharf an: „Hitler-Generäle“ würden hier militärische Abenteuer vorbereiten, West-Berlin werde nach Besatzungsstatut regiert und diene als NATO-Basis für aggressive Handlungen gegen sozialistische Staaten; all dies gefährde den „Weltfrieden“ und drohe Europa sowie die ganze Welt in die Katastrophe eines nuklearen Krieges zu stürzen. Die Lösung sei die Anerkennung der Existenz *zweier* deutscher Staaten und die Umwandlung Berlins in eine entmilitarisierte „freie“ Stadt.¹⁰² Botschafter Mirbach demarchierte umgehend beim indonesischen Außenministerium, um gegen die Ausfälle des rumänischen Staatsoberhauptes zu protestieren. Der Botschafter wies darauf hin, dass verbale Angriffe eines Staatsbesuchers auf Drittstaaten, mit denen das gastgebende Land freundschaftliche Beziehungen

⁹⁹ Ebenda.

¹⁰⁰ Persönliche Mitteilung von Botschafter a. D. Hans-Joachim Hallier am 17.9.2012. In den eingesehenen Akten des AA konnte der Verfasser nichts über den Fortgang des Lampong-Projekts finden.

¹⁰¹ PA AA, B 1, 381. LR I Wieckert: Aufzeichnung „Das Ansehen der Bundesrepublik Deutschland im Ausland“ vom 29.6.1962.

¹⁰² PA AA, B 12, 1387. Auszug aus der Rede des Präsidenten der Volksrepublik Rumänien, Anlage zum Schriftbericht Nr. 1070/62 der Botschaft Jakarta vom 6.10.1962.

unterhält, nicht zum Usus bei Staatsbesuchen gehörten.¹⁰³ Das einige Tage später veröffentlichte indonesisch-rumänische Abschlusskommuniqué forderte dazu auf, die Überreste des Zweiten Weltkrieges in Europa zu tilgen. Jakarta und Bukarest erklärten übereinstimmend, das „deutsche Problem“ müsse durch Verhandlungen gelöst werden und jede erfolgreiche Lösung „must start with the acceptance of the fact of the existence of two Germanies within their present borders“. Berlin solle eine freie, neutrale und entmilitarisierte Stadt werden. Auch sei die deutsche Wiedervereinigung zwischen Indonesiern und Rumänen diskutiert worden. In dieser Frage drückte nur die indonesische Regierung ihre Hoffnung aus, dass die Deutschen einst friedlich wiedervereinigt werden könnten.¹⁰⁴

Mirbach hatte schon vorab den für das Kommuniqué zuständigen Vizeaußenminister Suwito Kusumowidagdo „vor überspitzten politischen Unfreundlichkeiten gegen uns gewarnt“. Suwito wiederum sprach gegenüber dem deutschen Diplomaten über die „unverschämte Aufdringlichkeit“ der Rumänen und versicherte, die Oder-Neiße-Linie werde keine Erwähnung finden.¹⁰⁵ Besonders unerfreulich war, dass der für Bonn annehmbare Entwurf Suwitos von Sukarno persönlich abgelehnt worden war. Der Präsident wollte einen Text, der seine auf der Belgrader Blockfreien-Konferenz vom September 1961 geäußerte deutschlandpolitische Linie bekräftigte.¹⁰⁶ In Anbetracht der feindseligen Haltung deutscher Medien gegenüber Sukarno und der schleppenden Umsetzung der Merkat-Zusagen war Mirbach der Meinung, die Bundesrepublik sei mit dem Kommuniqué nicht allzu schlecht bedient. Er riet von weiteren Interventionen ab.¹⁰⁷ Statt seiner intervenierten die USA aus eigenem Antrieb und überreichten der indonesischen Regierung eine diplomatische Note, die das Befremden Washingtons darüber ausdrückte, dass sich Indonesien als „only nation outside [the] Soviet bloc to give such support to Soviet policies on Berlin and Germany“ positioniert hatte.¹⁰⁸ Meldungen aus Moskau ließen das Auswärtige Amt befürchten, es könne der sowjetischen Führung gelingen, „Sukarno für die Mitzeichnung eines Sonderfriedens mit der SBZ zu gewinnen“.¹⁰⁹

Die Gesprächsaufzeichnungen der häufigen Begegnungen von Botschafter Mirbach und Außenminister Subandrio dokumentieren die fortschreitende Entfremdung. Anfang November 1962 erkundigte sich Subandrio abermals nach dem Stand der westdeutschen Entwicklungshilfe für Indonesien und danach, ob die „zögernde Realisierung“ der Zusagen deutschlandpolitische Gründe habe. Mirbach unterstrich, die Bundesrepublik werde sich zwar an ihre eingegangenen Verpflichtungen halten. Zugleich

103 PA AA, B 12, 1387. Botschafter v. Mirbach, Jakarta: Schriftbericht Nr. 1070/62 vom 6.10.1962.

104 Das Kommuniqué wurde abgedruckt in: *The Indonesian Herald*, 13.10.1962; aus: PA AA, B 12, 1387.

105 PA AA, B 80-500, 374. Botschafter v. Mirbach, Jakarta: Drahtbericht Nr. 160 vom 12.10.1962.

106 PA AA, B 61-411, 226. Botschaft Jakarta: Drahtbericht Nr. 162 vom 15.10.1962.

107 PA AA, B 80-500, 374. Botschafter v. Mirbach, Jakarta: Drahtbericht Nr. 160 vom 12.10.1962.

108 PA AA, B 12, 1362. Anlage zur Aufzeichnung von VLR I Bassler vom 19.10.1962.

109 PA AA, B 12, 1387. Botschafter Kroll, Moskau: Drahtbericht Nr. 592 vom 23.7.1962.

kritisierte er die „Kette von indonesischen politischen Unfreundlichkeiten gegenüber der Bundesrepublik“ seit Sukarnos Rede auf der Belgrader Konferenz, die den für die Entwicklungshilfe aufkommenden deutschen Steuerzahler an die Grenze des Zumutbaren führe. Mirbach sprach zudem von seinem „sehr unguten Gefühl“ angesichts der beiden bevorstehenden Staatsbesuche aus Jugoslawien und der Tschechoslowakei.¹¹⁰

Als weitere Belastung der regierungsamtlichen Beziehungen erwies sich die im Laufe des Jahres 1962 immer negativer werdende Berichterstattung der deutschen Presse über die indonesische Politik. Kritik und Spott richteten sich vor allem gegen die Person Sukarnos. Der eher zufällig zum Indonesien-Fachmann gewordene Minister Merkatz schlug vor, eine Sammlung positiver deutscher Presseartikel über Indonesien zusammenzustellen und so den „anderen Stimmen“ Gehör zu verschaffen.¹¹¹ Staatssekretär Lahr antwortete ihm, das Problem der negativen Indonesien-Berichterstattung bereite dem Auswärtigen Amt große Sorge.¹¹² In Jakarta erging sich Subandrio im August 1962 gegenüber Mirbach „in heftigsten Vorwürfen“ wegen der angeblichen „Verleumdungen und Gehässigkeiten insbesondere gegenüber Präsident Sukarno“ der westdeutschen Medien. Subandrio sah es unter diesen Umständen als „kaum zumutbar“ an, Sukarno in deutschland- und berlinpolitischer Hinsicht umzustimmen.¹¹³

Einen erneuten Anlass zur Intervention gab es, als mit Gustav Hertzfeld im Herbst 1962 ein neuer Mann an die Spitze des DDR-Generalkonsulats Jakarta trat. Zwar wurde ihm – wie seinen Vorgängern – kein Exequatur durch den Präsidenten erteilt, sondern nur ein Zulassungsschreiben durch den Außenminister übergeben. Allerdings enthielt dieses Schreiben nicht mehr den Zusatz, dass Indonesien die DDR völkerrechtlich nicht anerkenne. Die Bundesregierung erklärte sich abermals „befremdet“ und bat die indonesische Regierung, die Sachlage gegenüber dem „Zonen-Vertreter“ unmissverständlich klarzustellen.¹¹⁴ Der Vorgang sei „gravierend“ für die deutsch-indonesischen Beziehungen.¹¹⁵ Der Spitze des Auswärtigen Amts wurde deutlich, dass die Bundesrepublik handeln musste. Staatssekretär Carstens riet seinem Minister, das persönliche Gespräch mit Sukarno zu suchen:

„Eine Reihe von Nachrichten deuten darauf hin, dass Indonesien zurzeit wieder einmal das von unserem Standpunkt aus schwächste Glied in der Kette der nichtgebundenen Staaten ist. Zuletzt berichtete Botschafter Bottler aus Rangun, man halte dort für möglich, dass die Sowjets Indonesien für die Unterzeichnung des Separatvertrages mit der Zone gewinnen könnten. Das deutsch-

110 PA AA, B 61-411, 226. Botschafter v. Mirbach, Jakarta: Schriftbericht Nr. 1183/62 „Gespräch mit Außenminister Subandrio über deutsch-indonesische Beziehungen“ vom 2.11.1962.

111 PA AA, B 12, 1349. Bundesminister v. Merkatz: Schreiben an Staatssekretär Lahr vom 5.9.1962.

112 PA AA, B 12, 1349. Staatssekretär Lahr: Schreiben an Bundesminister v. Merkatz vom 18.9.1962.

113 PA AA, B 12, 1349. Botschafter v. Mirbach, Jakarta: Drahtbericht Nr. 137 vom 27.8.1962.

114 PA AA, B 80-500, 374. Botschafter v. Mirbach Jakarta: Schriftbericht Nr. 995/62 vom 18.9.1962; PA AA, B 61-411, 226. Ministerialdirektor Jansen: Drahterlass an die Botschaft Jakarta vom 16.11.1962.

115 PA AA, B 80-500, 374. Botschafter v. Mirbach, Jakarta: Drahtbericht Nr. 178 vom 20.11.1962.

indonesische Verhältnis war von jeher außerordentlich schwierig. Es ist durch den West-Guinea-Konflikt erheblich belastet worden. Vor allem steht uns Sukarno selbst sehr negativ gegenüber. Unter diesen Umständen sollte die Gelegenheit wahrgenommen werden, dass der Herr Minister Sukarno einen Besuch macht, wenn beide voraussichtlich gleichzeitig ca. am 23. November in Bangkok sind. [...].“¹¹⁶

Minister Schröder, der Bundespräsident Lübke auf dessen Staatsbesuch in Thailand begleitete, traf den privat in Bangkok weilenden Sukarno am 22. November 1962. Der Minister war von seinen Diplomaten vor den möglicherweise fatalen Folgen einer fortdauernden Nicht-Erwidern von Sukarnos Deutschlandbesuch von 1956 gewarnt worden.¹¹⁷ Das seit über sechs Jahren andauernde Ausbleiben eines solchen deutschen Staatsbesuchs habe Sukarnos Eitelkeit verletzt – erst recht, nachdem Lübkes Gegenbesuch in Thailand nur zwei Jahre nach der Deutschlandvisite des thailändischen Königspaares von 1960 stattgefunden habe.¹¹⁸

Die wichtigste Mitteilung des Bonner Außenministers an Sukarno suchte Abhilfe zu schaffen: Schröder stellte ihm für den Herbst 1963 einen Staatsbesuch Heinrich Lübkes in Aussicht.¹¹⁹ Dies bedeutete, dass Sukarno zum ersten Mal Gastgeber eines westlichen Staatsoberhauptes sein würde. Der indonesische Präsident reagierte „sehr erfreut“ auf die Ankündigung und erblickte darin einen „Beweis für das Interesse der Bundesregierung an der Vertiefung freundschaftlicher Beziehungen zu Indonesien“.¹²⁰ Sukarno und der ebenfalls anwesende Subandrio erklärten zwar, an der Vorstellung von zwei deutschen Staaten festzuhalten. Die beiden Indonesier beteuerten jedoch, dessen ungeachtet solle es beim Status quo der indonesischen (Nicht-)Beziehungen zur DDR bleiben.¹²¹ Staatssekretär Carstens erkundigte sich einige Tage später, inwieweit sich die Zusammenkunft von Bangkok schon auf die Stimmung in Indonesien ausgewirkt habe.¹²² Die Botschaft antwortete, dass das Treffen Sukarno-Schröder medial vielbeachtet und positiv bewertet worden sei.¹²³

Trotz der vorläufigen Entspannung überlegte das Auswärtige Amt, wie für den Fall einer indonesischen Anerkennung der DDR zu verfahren sei. Zwar bemerkte die AA-Wirtschaftsabteilung, angesichts des positiv verlaufenen Gesprächs zwischen Schröder

116 PA AA, B 2, 87. Staatssekretär Carstens: Vermerk für Bundesminister Schröder vom 9.11.1962.

117 PA AA, B 12, 1387. VLR I Bassler: Aufzeichnung für Bundesminister Schröder vom 7.11.1962.

118 PA AA, B 61-411, 226. Abteilung 7: Unterlage für ein Gespräch des Herrn Bundesministers mit Staatspräsident Sukarno vom 18.11.1962.

119 PA AA, B 37, 19. Botschafter v. Holleben: Vermerk „Zweite Asienreise des Herrn Bundespräsidenten im Jahre 1963“ vom 13.12.1962.

120 PA AA, B 80-500, 374. Bundesminister Schröder, z. Zt. Bangkok: Fernschreiben Nr. 203 vom 24.11.1962.

121 Ebenda.

122 PA AA, B 80-500, 374. Staatssekretär Carstens: Drahterlass Nr. 142 an die Botschaft Jakarta vom 29.11.1962.

123 PA AA, B 80-500, 374. Botschafter v. Mirbach, Jakarta: Drahtbericht Nr. 184 vom 30.11.1962 und Drahtbericht Nr. 187 vom 2.12.1962.

der und Sukarno bestehe zu solchen Planungen kein „akuter Anlass“. ¹²⁴ Beunruhigend klangen allerdings gewisse Informationen im Vorfeld eines Besuchs des Vizepräsidenten von Jugoslawien. Der jugoslawische Botschafter in Jakarta hatte gegenüber einem westlichen Diplomaten von seinen Erfahrungen aus Belgrad erzählt, wie man sich schrittweise der DDR-Anerkennung annähern und trotzdem Gelder aus der Bundesrepublik beziehen könne. ¹²⁵

Schon im Vorfeld entsprechender Versuchungen Jakartas sollte klargestellt werden, dass die Anwendung der Hallstein-Doktrin auch das Ende aller Wirtschaftsbeziehungen bedeuten würde. Indonesien wäre hierdurch ungleich empfindlicher getroffen worden als Jugoslawien, an dem 1957 die Hallstein-Doktrin vollzogen worden war. ¹²⁶ Die in einem amtlichen Briefwechsel vom September 1962 festgelegte „Wohlverhaltensklausel“ für die bundesdeutsche Entwicklungshilfe bot eine entsprechende Handhabe. ¹²⁷ Auf diese Weise wurde im Januar 1963 mit Kuba verfahren, nachdem das Castro-Regime seine ohnehin guten Beziehungen zur DDR formalisiert hatte: Bonn brach nicht nur die diplomatischen, sondern zusätzlich alle konsularischen Beziehungen zu Havanna ab und hob einen 1953 geschlossenen Handelsvertrag auf. ¹²⁸

Der Besuch des jugoslawischen Vizepräsidenten Kardelj im Dezember 1962 in Jakarta verlief aus bundesdeutscher Sicht vergleichsweise unproblematisch. Die abschließende indonesisch-jugoslawische Presserklärung war „wesentlich weicher“ als die vorangegangenen Kommuniqués. ¹²⁹ Doch sofern das Auswärtige Amt gehofft hatte, bereits die Ankündigung des Lübke-Besuches habe Jakarta umgestimmt, so sah es sich schon im Januar 1963 eines Besseren belehrt. Diesmal führte der Besuch von Antonin Novotny, Staatspräsident der Tschechoslowakei, zu Irritationen. Das Abschlusskommuniqué vom 17. Januar 1963 ähnelte demjenigen des rumänisch-indonesischen vom Oktober 1962, sprach allerdings nicht von „two Germanies“, sondern von „two German states“, die es anzuerkennen gelte. Aus amtlicher Sicht der Bundesrepublik war die zweite Formel problematischer, da sich der Alleinvertretungsanspruch ja da-

124 PA AA, B 150, 466. Abteilung 4: Aufzeichnung „Maßnahmen auf wirtschaftlichem Gebiet im Falle einer Anerkennung der SBZ durch Indonesien“ vom 28.11.1962.

125 PA AA, B 12, 1362. Botschafter v. Mirbach, Jakarta: Schriftbericht Nr. 1250/62 „Jugoslawischer Botschafter über Beziehungen zur Bundesrepublik“ vom 19.11.1962. Ministerialdirektor Jansen notierte handschriftlich auf die Vorlage: „Also Schuss vor den Bug angebracht!“.

126 PA AA, B 12, 1362. Referat 411: Zuschrift an Referat 710 „Mögliche Auswirkungen einer Anerkennung der SBZ durch Indonesien auf die Wirtschaftsbeziehungen zur Bundesrepublik“ vom 5.12.1962.

127 PA AA, B 12, 1362. Referat 411: Zuschrift an Referat 710 „Wirtschaftliche Folgen der Anerkennung der SBZ durch Jugoslawien“ vom 5.12.1962. Eine „Wohlverhaltensklausel“ hatte im Falle Jugoslawiens 1957 noch nicht bestanden, weshalb vor Abbruch der diplomatischen Beziehungen gemachte vertragliche Zusagen eingehalten wurden; hinzu kamen gewisse Folgen des Zweiten Weltkrieges wie die Entschädigung für jugoslawische Zwangsarbeiter, die einen stärker moralischen Aspekt hatten, vgl. ebenda.

128 Gray, Cold War, S. 138 f.

129 PA AA, B 12, 1362. Botschafter v. Mirbach, Jakarta: Drahtbericht Nr. 198 vom 19.12.1962.

gegen richtete, dem von der SED beherrschten Gebiet die Staatsqualität zuzusprechen und nicht gegen die „Germanizität“ dieses Gebietes. Überdies forderte die Erklärung erneut die Umwandlung von West-Berlin in eine „freie“, neutrale und entmilitarisierte Stadt.¹³⁰ Im DDR-Außenministerium wusste man die indonesische Stellungnahme gerade aufgrund der vorigen Gespräche zwischen Schröder und Sukarno in Bangkok, durch die die DDR-Anerkennung scheinbar wieder in die Ferne gerückt war, „hoch zu schätzen“.¹³¹

Nach dem Novotny-Kommuniqué entschied sich das Auswärtige Amt für eine Maßnahme der Eskalation. Botschafter Dietrich von Mirbach – dessen turnusgemäße Versetzung ohnehin für 1963 anstand – wurde „schnellstmöglich“ zur Rückkehr nach Bonn berufen, um dort persönlich Bericht zu erstatten. Carstens wies ihn an, vor seiner Abreise im indonesischen Außenministerium deutlich zu machen, dass die fortgesetzten Empfehlungen, die Bundesrepublik solle die deutsche Teilung akzeptieren, „nicht hinnehmbar“ seien. Die Bundesregierung erklärte sich „enttäuscht“ und kündigte an, ihre Beziehungen zu Indonesien „überprüfen“ zu wollen.¹³²

Mirbach übergab Subandrio am 5. Februar 1963 eine Note der Bundesregierung, in der diese ihre Positionen erläuterte. Subandrio versicherte Mirbach bei diesem „Abschiedsbesuch“, den der Botschafter als ein freundliches Streitgespräch ohne jeden Neuigkeitswert schilderte, Indonesien habe seine Haltung in der Anerkennungsfrage nicht geändert.¹³³ Am 5. März 1963 sicherte Botschafter Hakim Bonn namens der indonesischen Regierung zu, „dass sie nicht die Absicht habe, die nationalen Gefühle der Bevölkerung der Bundesrepublik zu verletzen“. Indonesische Regierungskreise vermieden es nun für längere Zeit, die Bundesregierung im Hinblick auf die deutsche Frage und auf Berlin zu verärgern.¹³⁴ Die deutsch-indonesischen Beziehungen des Jahres 1963 wurden bestimmt von den Vorbereitungen für den Staatsbesuch von Heinrich Lübke, die Umsetzung der Hilfszusagen sowie der beginnenden *konfrontasi* gegen Malaysia.

130 TNA-PRO, FO 371, 169187. Auszug zitiert nach: Botschaft des Vereinigten Königreichs Jakarta: Bericht Nr. 10322 an das Foreign Office vom 7.2.1963.

131 PA AA, MfAA, A 16089, Mikrofiche Bl. 19 f. MfAA: Vertrauliche Dienstsache 147/63 vom 22.4.1963 (ohne Verfasserangabe).

132 PA AA, B 37, 57. Staatssekretär Carstens: Drahterlass an die Botschaft Jakarta vom 30.1.1963.

133 BArch, B 136, 2982. Botschafter v. Mirbach, Jakarta: Drahtbericht Nr. 21 vom 6.2.1963.

134 PA AA, B 1, 222. Abschnitt „Die politischen Beziehungen zwischen der Bundesrepublik und Indonesien“ in der Informationsmappe für den Staatsbesuch des Bundespräsidenten in der Republik Indonesien vom 28.10.–3.11.1963.

2 Rettungsversuche, Rücksichtnahmen und Irritationen (September 1963 bis September 1964)

Der Beginn von Indonesiens Konfrontationspolitik gegen Malaysia und Großbritannien (1963)

Als der malayische Premierminister Tunku Abdul Rahman im Mai 1961 den Plan verkündete, Singapur, Sarawak (Nordwestborneo), Sabah (Nordborneo), Brunei und Malaya unter dem Namen Malaysia zu einer Föderation zusammenzuführen, regte sich noch kein Widerspruch von indonesischer Seite. Bis zur Jahreswende 1962/63 hatte sich allerdings die Wahrnehmung in Jakarta völlig verändert: Das Projekt der Malaysischen Föderation wurde nicht mehr als weiterer Schritt der Dekolonisierung, sondern als Form des britischen Neokolonialismus begriffen.¹³⁵ Am 20. Januar 1963 erklärte der indonesische Außenminister Subandrio offiziell den Beginn der *konfrontasi*, einer gegen die Etablierung Malaysias gerichteten Konfrontationspolitik mit propagandistischen, diplomatischen und auch militärischen Maßnahmen. Die indonesische Regierung knüpfte damit begrifflich an den wenige Monate zuvor beendeten Konflikt um Westneuguinea an.¹³⁶ Das indonesische Verhältnis zu den Niederlanden hatte sich dagegen schon Anfang 1963 verbessert: Im März nahmen Jakarta und Den Haag ihre diplomatischen Beziehungen wieder auf.¹³⁷

Die britische Regierung unter Harold Macmillan nahm die indonesischen Drohungen gegen Malaysia ernst. Wichtig war den Briten, auch die Amerikaner, Australier und Neuseeländer in eine gemeinsame Abwehrfront gegen Indonesien einzureihen. Unbeabsichtigt beschleunigte Sukarnos Konfrontationspolitik sogar die Gründung der Malaysischen Föderation: Westminster und Whitehall hielten einen britischen Beitrag zur Verteidigung eines unabhängigen Malaysia für weltpolitisch „unverdächtiger“ als die Verteidigung einer britischen Kolonie, die Nordborneo bis 1963 noch war.¹³⁸ Es darf vermutet werden, dass die Briten damit aus der Beobachtung der bitteren Erfahrungen der Niederländer im Westneuguinea-Konflikt gelernt hatten. In einer Vorlage für Gespräche mit den anderen drei angelsächsischen Mächten ging das *Foreign Office* davon aus, westliche Nachgiebigkeit gegenüber Indonesien werde Sukarno dazu ermutigen, nach Malaysia als nächstes Portugiesisch-Timor und Australisch-Papua (Ostneuguinea) ins Visier seiner Expansionsbestrebungen zu nehmen. Auch die schlechten Erfahrungen mit einer nachgiebigen Haltung gegenüber expansionistischen Machthabern spielte für britische

¹³⁵ Liow, Indonesia-Malaysia Relations, S. 97 f.

¹³⁶ PA AA, B 37, 76. Botschafter v. Mirbach, Jakarta: Drahtbericht (ohne Nummerierung) vom 21.1.1963.

¹³⁷ PA AA, B 37, 75. VLR I Bassler: Aufzeichnung vom 11.1.1963; PA AA, B 37, 57. Botschafter Löns, Den Haag: Schriftbericht „Wiederaufnahme der diplomatischen Beziehungen zwischen den Niederlanden und Indonesien“ vom 19.3.1963.

¹³⁸ Subritzky, Confronting Sukarno, S. 43.

Diplomaten eine gewisse Rolle: Ein hoher Beamter des *Foreign Office* vernahm bei Sukarnos öffentlichen Ankündigungen einen „Hitlerite flavour“.¹³⁹ Bei der Kennedy-Administration fand allerdings die düstere britische Einschätzung vorerst kaum Zustimmung; der amerikanische Botschafter in Jakarta, Howard Jones, sprach sich für eine Verständigung mit Sukarno aus. Auch die Australier waren zunächst eher skeptisch gegenüber der britischen Lagebeurteilung, der sie sich später jedoch anschlossen.¹⁴⁰

Die bald einsetzenden Inkursionen bewaffneter indonesischer Gruppen in den malaysischen Teil Borneos führten am 12. April 1963 erstmals zu einem Gefecht mit britischen Soldaten.¹⁴¹ Am 9. Juli 1963 schlossen Großbritannien und Malaya – in Vertretung des damals noch nicht bestehenden Malaysia – eine Verteidigungsvereinbarung ab, dem Australien nach der Etablierung Malaysias beitrug.¹⁴² Im selben Jahr kaufte die australische Regierung von den USA Kampfflugzeuge. Das australische Militär erarbeitete Pläne für Luftangriffe auf Ziele in Indonesien, die sich im Ernstfall insbesondere gegen die indonesischen Luftstreitkräfte richten sollten.¹⁴³ Parallel zu den bewaffneten Zusammenstößen auf Borneo wurden verschiedene diplomatische Bemühungen unternommen, den Konflikt beizulegen. Eine einwöchige Konferenz in Manila brachte am 5. August 1963 keine Lösung, sondern nur einen Formelkompromiss.¹⁴⁴

Für die deutschland- und allianzpolitischen Interessen der Bundesrepublik Deutschland im südostasiatischen Raum war es misslich, dass Indonesien erneut in Gegensatz zu einem NATO-Staat geriet, der überdies zu den Viermächten gehörte. Am 6. September 1963 fanden in London Konsultationen zwischen dem *Foreign Office* und dem Auswärtigen Amt statt, die sich ausschließlich mit Asien befassten. Die deutsche Seite schlug vor, auch über Indonesien zu sprechen.¹⁴⁵ Die Briten erläuterten ihre Politik in Südostasien: Zumindest für die nächsten Jahre rechneten sie mit einer feindseligen Haltung Indonesiens gegenüber Malaysia; weitere Vorfälle auf Borneo seien zu erwarten. Großbritannien sei bereit, hohe Militärausgaben aufzubringen, um den südostasiatischen Raum zu stabilisieren. Skeptisch schätzten die Briten die Erfolgsaussichten von Wirtschaftshilfen für Indonesien ein – Sukarno könne nicht

¹³⁹ Ebenda, S. 43.

¹⁴⁰ Ebenda, S. 45–52.

¹⁴¹ Ebenda, S. 53.

¹⁴² PA AA, B 37, 76. Botschafter Ritter, Canberra: Schriftbericht „Australische Beistandsverpflichtungen gegenüber Malaysia“ vom 26.9.1963.

¹⁴³ Catley/Dugis, *Australian Indonesian Relations*, S. 87.

¹⁴⁴ Siehe Dokumente in: PA AA, B 37, 79. Botschaftsrat Schenk, Manila: Drahtbericht Nr. 49 vom 6.8.1963; Botschafter Weiz, Jakarta: Drahtbericht Nr. 159 vom 8.8.1963. Der Umstand, dass bis Anfang August 1963 mehr als dreimal so viele Drahtberichte von Jakarta nach Bonn versandt wurden als von Manila nach Bonn, verweist auf die Ereignisdichte in Indonesien.

¹⁴⁵ PA AA, AV London, 140. Ministerialdirigent Böker: Drahterlass Nr. 419 an die Botschaft London vom 27.8.1963.

„für den Westen gewonnen werden“.¹⁴⁶ Selbst wenn die Briten explizit nur die amerikanischen Hilfen nannten, lag darin implizite Kritik auch an den westdeutschen Zuwendungen: „Wenn man schon glaube, Indonesien westliche Wirtschaftshilfen geben zu müssen“, so die britischen Diplomaten, solle zumindest gewährleistet werden, damit nicht den „Kampf gegen Malaysia“ zu subventionieren.¹⁴⁷ Der Bonner Referatsleiter Hilmar Bassler wandte ein, „dass gerade bei Einstellung der westlichen Wirtschaftshilfe ein totaler Zusammenbruch der indonesischen Wirtschaft drohe und dadurch die kommunistische Partei in Indonesien an die Macht gelangen könne“; Bassler hob die „schwierige Situation“ hervor, in der sich die Bundesregierung mit Blick auf Indonesiens deutschlandpolitische Rolle und die starken Anstrengungen der DDR befand.¹⁴⁸ Anschließend befanden britische Diplomaten unter sich, „that the German attitude towards the Indonesian problem was thoroughly unsound from our point of view“.¹⁴⁹

Die zunächst für den 31. August geplante Gründung Malaysias wurde auf den 16. September 1963 verschoben. Die Bundesregierung war ausdrücklich um die Entsendung eines deutschen Vertreters zu den Gründungsfeierlichkeiten gebeten worden und schickte den in Schweden akkreditierten Botschafter Granow, der zwischen 1953 und 1958 in Singapur und Kuala Lumpur tätig gewesen war.¹⁵⁰ In Jakarta erklärte Subandrio, Indonesien könne Malaysia nicht anerkennen. Der indonesische Botschafter verließ Kuala Lumpur. Der bisherige malayische, nun malaysische Botschafter in Jakarta sagte einen geplanten Empfang zur Staatsgründungsfeier ab und begab sich ebenfalls auf die Heimreise.¹⁵¹ Die Geschehnisse in Jakarta eskalierten: Am 18. September 1963 stürmte eine Menschenmenge das Gelände der dortigen britischen Botschaft, verwüstete das Kanzleigebäude und legte Feuer. Das Botschaftspersonal wurde mit Steinen und Flaschen beworfen. Briten und Australier begannen damit, ihre Staatsangehörigen aus Indonesien zu evakuieren.¹⁵²

Außenminister Schröder wurde von seinem Ministerialapparat ausführlich zur Lage unterrichtet: Sukarnos Fernziel sei es, „einen von Jakarta dominierten malaisischen Großraum“ zu schaffen; der Malaysia-Konflikt werde den Westen wahrscheinlich erneut vor die Wahl stellen, „ob er Indonesien dem Ostblock überlassen will, oder ob er sich wieder zu einer Vermittlung mit politischen Opfern bereitfindet, um seine

146 PA AA, AV London, 140. Protokoll über die deutsch-britischen Gespräche in London über den Fernen Osten sowie Süd- und Ostasien vom 6.9.1963.

147 Ebenda.

148 Ebenda.

149 TNA-PRO, FO 371, 172115. Foreign Office: Schreiben an die Botschaft des Vereinigten Königreichs Bonn vom 9.10.1963.

150 PA AA, B 37, 79. Botschafter Granow, Stockholm: Schriftbericht Nr. 1290/63 „Meine Teilnahme als Sonderbotschafter an den Feierlichkeiten zur Errichtung des Bundesstaats Malaysia“ vom 10.10.1963.

151 PA AA, B 37, 57. Botschafter Weiz, Jakarta: Drahtbericht Nr. 233 vom 16.9.1963.

152 PA AA, B 37, 57. Botschafter Weiz, Jakarta: Drahtbericht Nr. 249 vom 20.9.1963.

Position im südostasiatischen Raum nicht aufs Spiel zu setzen“.¹⁵³ Der bevorstehende Lübke-Besuch könne zur „Bereinigung der Gegensätze“ in Südostasien beitragen. Die Ministervorlage hielt fest, dass der Konflikt bislang „unsere Stellung in Indonesien“ nicht beeinträchtigt habe – und dies auch deshalb, weil Malaysia bei der Asienreise des Bundespräsidenten nicht berücksichtigt wurde und weil die Bundesregierung zu den Ausschreitungen gegen die britische Botschaft nicht Stellung genommen habe.¹⁵⁴

Trotz der bis dahin alles in allem erfolgreichen Bemühungen, die Position der Bundesrepublik in Indonesien zu halten und zu festigen, zeigten sich Bonns Diplomaten ratlos, was Indonesiens Weg auf längere Sicht betraf: „Die Energie, mit der Indonesien seine Konfrontation mit Malaysia fortsetzt und verschärft, vermag nicht über den Mangel eines durchdachten außenpolitischen Programmes hinwegzutäuschen“. In der kritischen Situation, die durch den Abbruch der Beziehungen zu Malaysia und durch die empfindliche Belastung des indonesisch-britischen Verhältnisses geschaffen wurde, traten die organisatorischen und personellen Mängel der indonesischen Außenpolitik deutlich hervor.¹⁵⁵ Angesichts der durch die Politik Sukarnos bewirkten Spaltung der malaiischen Völker sowie der Entfremdung Indonesiens vom Westen und von Indien sei Maos China der wahre Profiteur der *konfrontasi*. In dieses Bild fügten sich Hinweise, dass sich die Sowjetunion von Sukarno zu distanzieren beginne: Eine geplante anti-malaysische Demonstration von indonesischen Studenten in Moskau war von den Sowjetbehörden verboten worden.¹⁵⁶

Das Auswärtige Amt wollte sich im Malaysia-Konflikt an eine neutrale Linie halten, die sich – nach Einschätzung des Südostasienreferates I B 5 – während des West-irien-Konflikts bewährt hatte: Auch damals habe Bonn nicht dem niederländischen Druck nachgegeben, die Wirtschafts- und Entwicklungsbeziehungen zu Indonesien einzuschränken oder zu unterbrechen.¹⁵⁷ Abgesehen von dem Balanceakt, weder die britische noch die indonesische Regierung zu verärgern, hatten Bonner Regierungskreise noch eine weitere Sorge in Bezug auf die indonesisch-malaysische Konfrontation: Angesichts der begrenzten Kapazitäten Großbritanniens war abzusehen, dass die erforderliche britische Militärpräsenz in Südostasien früher oder später auf Kosten der

153 PA AA, B 37, 57. Ministerialdirektor Jansen: Aufzeichnung „Die Lage in Indonesien“ für Bundesminister Schröder vom 4.10.1963.

154 Ebenda.

155 PA AA, B1-MB, 222. Botschafter Weiz, Jakarta: Schriftbericht Nr. 1043/63 „Außenpolitische Lage Indonesiens nach dem Bruch mit Malaysia“ vom 7.10.1963.

156 Ebenda.

157 PA AA, B 37, 80. VLR I Bassler: Aufzeichnung „Die Gründung Malaysias, der Maphilindo-Plan, die Haltung der Bundesregierung zum Konflikt zwischen Indonesien und Malaysia“ vom 13.12.1963: „Diese Haltung ist richtig gewesen, da die Bundesregierung von einer Parteinahme für die Niederlande ihre Position in Indonesien verloren hätte. Die gleiche Folge würde eintreten, wenn die Bundesregierung ihre bilateralen Beziehungen zu Indonesien von einer Rücksichtnahme auf Großbritannien und Malaysia bestimmen ließe.“

britischen Truppenstärke in Deutschland gehen würde.¹⁵⁸ Tatsächlich trat eine solche militärpolitische Rückwirkung des südostasiatischen Konflikts auf Mitteleuropa im Sommer 1964 ein, als die Briten in Deutschland stationierte Truppen nach Malaysia verlegten.¹⁵⁹

Der Staatsbesuch Heinrich Lübkes in Indonesien (Oktober/November 1963)

Dietrich Freiherr von Mirbach hatte – nachdem er wegen des Nowotny-Kommuniqués Anfang 1963 zur Berichterstattung nach Bonn bestellt worden war – im Mai 1963 Jakarta nach vier Jahren Dienstzeit endgültig verlassen. Am 23. Juli 1963 trat Gerhard Weiz den Posten des Botschafters der Bundesrepublik Deutschland in Indonesien an.¹⁶⁰ Die Dienstinstruktionen von Außenminister Schröder für den neuen Botschafter hoben hervor: „Sie vertreten die Bundesrepublik in einem Lande, das einen maßgebenden Einfluss in der Gruppe der ungebundenen, blockfreien Staaten ausübt. Staatspräsident Sukarno fühlt sich berufen, Indonesien politisch, militärisch und wirtschaftlich allmählich zu der vorherrschenden Macht in Südostasien aufzubauen.“¹⁶¹ Der DDR sei es mit sowjetischer Hilfe gelungen, „ihre Stellung in Indonesien allmählich zu konsolidieren“.¹⁶²

Sukarno war im November 1962 von Schröder ein Staatsbesuch Lübkes zugesagt worden.¹⁶³ Indonesien stand eine Premiere bevor: In den vierzehn Jahren nach der Unabhängigkeit von 1949 hatte noch kein westliches Staatsoberhaupt Indonesien besucht. Dieser Mangel an Aufmerksamkeit hatte gewiss zu Sukarnos wachsender Abneigung gegen den Westen beigetragen. Abgesehen von der deutschlandpolitischen Dringlichkeit eines Staatsbesuchs in Indonesien gab es einen wichtigen protokollarischen Grund. Lübke hatte 1962 seine erste Reise nach Ostasien absolviert. Indonesi-

158 PA AA, B 37, 57. Botschafter v. Etzdorf, London: Drahtbericht Nr. 857 vom 30.9.1963.

159 Catley/Dugis, *Australian Indonesian Relations*, S. 123.

160 Zum Werdegang von Gerhart Weiz (1906–1983): Jurist, 1935 Eintritt in den Auswärtigen Dienst, 1936/37 an der Gesandtschaft Bern; 1937 NSDAP-Mitglied; 1937–1942 an der Botschaft Buenos Aires, 1942–1945 wohl in Argentinien und Portugal (keine näheren Angaben über Tätigkeit nach Abbruch der deutsch-argentinischen diplomatischen Beziehungen im Januar 1942), 1945/46 Internierung, 1946 Mitarbeiter im Institut für internationales Recht der Universität Bonn, 1947–1948 völkerrechtlicher Berater der Verteidigung bei den Nürnberger Prozessen; 1949 Direktor und Chefsyndikus der Firma Henschel in Kassel; 1949 Eintritt ins Bundeskanzleramt, 1951 ins AA, u. a. Vertreter des AA bei der Londoner Schuldenkonferenz 1953, 1953–1955 Länderabteilung, 1955–1960 Botschafter in Caracas, 1960–1963 Leiter des Referates 415 (Südamerika), 1963/64 Botschafter in Jakarta, 1964–1970 Generalkonsul in Sao Paulo, 1970 Eintritt in den Ruhestand. Vgl. *Biographisches Handbuch*, Bd. 5, S. 221 f.

161 PA AA, B 37, 53. Bundesminister Schröder: Dienstinstruktionen für Botschafter Weiz vom 28.10.1963.

162 Ebenda.

163 PA AA, B 37, 19. Botschafter v. Holleben: Vermerk „Zweite Asienreise des Herrn Bundespräsidenten im Jahre 1963“ vom 13.12.1962.

en war verständlicherweise verstimmt darüber, dass seinerzeit Thailand als Besuchsziel vorgezogen worden war, obwohl der Besuch des thailändischen Königspaares in Deutschland erst 1960 stattgefunden hatte, Sukarnos Staatsbesuch dagegen schon 1956.¹⁶⁴ Auf der ersten Asienreise Lübkes war Indonesien unter anderem noch aus Rücksicht auf die Niederlande ausgespart worden. Entsprechendes konnte sich Bonn 1963 nicht mehr leisten. Sowohl die Protokoll- als auch die Politische Abteilung des Auswärtigen Amts beurteilten einen Aufenthalt Lübkes in Indonesien für die ohnehin geplante zweite Ostasienreise 1963 als „unumgänglich“, da sich Indonesien sonst brüskiert fühlen müsste. Carstens wurde gebeten, „die Zustimmung des Herrn Bundespräsidenten insbesondere bezüglich der Notwendigkeit eines Besuches in Indonesien herbeiführen zu wollen“.¹⁶⁵ Die anderen Ziele waren denkbar unproblematisch: Iran, Japan und die Philippinen waren der westlichen Allianz verbunden und unterstützten die deutschlandpolitischen Anliegen Bonns regelmäßig vor den Vereinten Nationen und anderen Gremien.¹⁶⁶

Der anstehende Besuch Lübkes in Indonesien wurde von der britischen Diplomatie aufmerksam begleitet. Bei aller objektiv unterschiedlichen Interessenlage des Vereinigten Königreichs und der Bundesrepublik in Indonesien, die nicht verschwiegen wurde, respektierten und berücksichtigten London und Bonn die jeweils andere Position: Britische Diplomaten mahnten in ihren Aufzeichnungen, die besondere bundesdeutsche Situation im Auge zu behalten, die Bonns Diplomaten schwierige Abwägungen zwischen Bündnistreue und Alleinvertretungspolitik zumute. Die Bundesregierung sondierte, ob der – Sukarno enorm aufwertende – Indonesien-Besuch auch im Sinne der Verbündeten sein würde, oder wenigstens ihren Interessen nicht abträglich. Aus dem *State Department* verlautete, die USA begrüßten die Indonesienreise Lübkes. Diese sei geeignet, die westliche Position zu stärken und ein Gegengewicht zu den zahlreichen Besuchen aus dem Ostblock zu bilden. Freilich zeigte sich auch Washington „äußerst besorgt“ über die Lage in Indonesien und legte dem Bundespräsidenten nahe, bei Sukarno für mehr Zurückhaltung zu werben.¹⁶⁷

Mit dem fast nahtlosen Übergang vom Westneuguinea- zum Malaysia-Konflikt hatte Großbritannien die Niederlande als den am meisten in die Bonner Indonesienpolitik involvierten Bündnispartner abgelöst. Daher baten deutsche Stellen schon Anfang des Jahres 1963, also noch vor der drastischen Verschlechterung des britisch-indonesischen Verhältnisses, beim *Foreign Office* um eine Beurteilung, wie sinnvoll

164 PA AA, B 1, 284. VLR Graf Welczeck: Aufzeichnung vom 11.3.1963.

165 Ebenda.

166 Siehe Dokumente in: PA AA, B 37, 18. Botschaft Manila: Aufzeichnung „Die Außenpolitik der Philippinen“, Anlage zu Schriftbericht Nr. 460/63 vom 26.8.1963; Botschaft Manila: Schriftbericht Nr. 721/63 „Staatsbesuch des Herrn Bundespräsidenten auf den Philippinen vom 18.–23.11.1963“ vom 27.11.1963.

167 PA AA, B1, 242. LR I Müller: Vermerk für Bundesminister Schröder „Gespräch des amerikanischen Botschafters mit dem Herrn Bundespräsidenten“ vom 28.10.1963.

ein Besuch Lübkes in Indonesien sei. Das Auswärtige Amt argumentierte gegenüber den Briten, ein Staatsbesuch in Indonesien sei nicht nur im westdeutschen, sondern im gesamten westlichen Interesse. London stimmte dem unter der Voraussetzung zu, dass die Gelegenheit genutzt würde, um in der Malaysia-Frage mäßigend auf Sukarno einzuwirken.¹⁶⁸ Auch waren die Briten daran interessiert, dass wenigstens noch ein westliches Land den Kontakt zu Jakarta hielt. Das *Foreign Office* gab der britischen Botschaft in Bonn zur Leitlinie für Gespräche mit den deutschen Kollegen:

“The only factor which could cause us any concern would be if the Indonesians were able to exploit a German visit to suggest that the German Government were in some way sympathetic towards Indonesian opposition to Malaysia [...] provided that the Indonesians are not allowed to exploit the visit for anti-Malaysian propaganda, we ourselves could not have any possible objections to the visit and would, on the whole, tend to welcome it as serving the general Western interest of trying to hold Indonesia back from the edge of the Communist precipice.”¹⁶⁹

Die britische Botschaft in Jakarta sah den geplanten Staatsbesuch etwas skeptischer: “Seen from here, the pros and cons are fairly evenly balanced [...] that there might be slight marginal benefits of an intangible kind is undeniable; but the chances of a shambles are also depressingly evident.”¹⁷⁰

Das Problem des Auswärtigen Amts lag weniger in etwaigen britischen Bedenken, sondern darin, dass sich Lübke trotz seines großen Interesses für die Länder der „Dritten Welt“ und trotz seiner Reisefreudigkeit keineswegs darauf freute, nach Indonesien zu reisen und Sukarno kennenzulernen. Obwohl die Zusage an Indonesien längst ergangen war, schien es immer wieder möglich, als könne Lübke aufgrund seines Widerwillens gegen Sukarno die Reise doch noch absagen.¹⁷¹ Nach den vom indonesischen Staat mindestens geduldeten, wenn nicht sogar angestifteten Gewalttaten gegen die britische Botschaft am 18. September 1963 stellte sich den Bonner Ministerialen die Frage, ob der Staatsbesuch noch zu vertreten war. Hätte London die diplomatischen Beziehungen zu Indonesien abgebrochen, so wäre ein Festhalten an dem Staatsbesuch einem Affront gleichgekommen. Das Auswärtige Amt bat die Briten, über den Stand der britisch-indonesischen Beziehungen auf dem Laufenden gehalten zu werden.¹⁷² Dem Bundespräsidialamt lagen offenkundig detaillierte Informationen vor, wonach die Ausschreitungen in Jakarta sorgfältig orchestriert worden waren. Dementsprechend waren die Deutschen und vor allem Lübke selbst nach britischem

168 TNA-PRO, FO 371, 169187. Foreign Office: Schreiben CG 103162/2 an die Botschaft des Vereinigten Königreichs Bonn vom 19.4.1963.

169 Ebenda.

170 TNA-PRO, FO 371, 169187. Botschaft des Vereinigten Königreichs Jakarta: Bericht Nr. 10322 an das Foreign Office vom 17.4.1963.

171 TNA-PRO, FO 371, 169187. Botschaft des Vereinigten Königreichs Bonn: Bericht Nr. 1069 an das Foreign Office vom 30.3.1963.

172 TNA-PRO, FO 371, 172115. Botschaft des Vereinigten Königreichs Bonn: Telegramm Nr. 963 an das Foreign Office vom 19.9.1963.

Eindruck „anxious to know what our intentions were“ – unter Umgehung des Auswärtigen Amtes fragte das Bundespräsidialamt direkt bei der britischen Botschaft in Bonn nach, wie London die Lage beurteile.¹⁷³

Trotz des Niederbrennens ihrer Botschaft waren die Briten um Entspannung bemüht und entschieden sich gegen einen Abbruch der diplomatischen Beziehungen.¹⁷⁴ In London bestand unter anderem die Sorge, dieser Schritt würde zur sofortigen Enteignung der Niederlassungen von Shell, Unilever, Dunlop, British American Tobacco, HSBC und anderer britischer Unternehmen führen.¹⁷⁵ Über den Lübke-Besuch hielt das *Foreign Office* fest, „we should be equally happy either if the President cancelled his visit or if he went, provided in that case he took the opportunity to express in forthright terms German concern at Indonesian conduct“.¹⁷⁶ Weniger erfreut zeigten sich die Briten über die Möglichkeit, die Indonesier könnten glauben, die Zerstörung einer diplomatischen Vertretung hätte keinerlei Einfluss auf die bundesdeutschen Zuwendungen.¹⁷⁷ Die Briten gingen vor dem Besuch – zu Recht – davon aus, dass Lübke und die meisten seiner Beamten eine große Abneigung gegen die indonesische Außenpolitik im Allgemeinen und gegen die Person Sukarnos im Besonderen hegten: „The Germans have assured us that President Lübke’s distaste for the visit and his personal dislike of President Sukarno will make it impossible for the Indonesians to misinterpret the normal courtesies of a state visit.“¹⁷⁸ Von deutscher Seite erfuhren die Briten, man müsse Lübke sogar eher zügeln als ermutigen, gegenüber Sukarno Unmut über die Krawalle zu äußern. Dem britischen Botschafter hatte Lübke am Rande der Abschiedszeremonie für Konrad Adenauer gesagt, dass er sich nicht auf seine Indonienreise freue.¹⁷⁹ Der Bundespräsident habe „the dimmest view“ von Sukarno.¹⁸⁰ Weitere westdeutsche Hilfszusagen an Indonesien seien nicht geplant.¹⁸¹ Für eine leichte Irritation bei britischen Diplomaten sorgte jedoch, dass malaysische Diplomaten das Bundespräsidialamt und das Auswärtige Amt nicht überzeugen konnten, Malaysia in die Asienreise Lübkes einzuschließen. Als Grund wurde deutscherseits angegeben,

173 TNA-PRO, FO 371, 172115. Botschaft des Vereinigten Königreichs Bonn: Bericht Nr. 1069 an das Foreign Office vom 27.9.1963.

174 PA AA, B 37, 57. Ministerialdirektor Jansen: Aufzeichnung für Staatssekretär Carstens vom 20.9.1963.

175 PA AA, B 37, 57. Botschafter Weiz, Jakarta: Drahtbericht Nr. 249 vom 20.9.1963.

176 TNA-PRO, FO 371, 172115. Foreign Office: Schreiben an die Botschaft des Vereinigten Königreichs Bonn vom 1.10.1963.

177 Ebenda.

178 TNA-PRO, FO 371, 169249. Foreign Office: Telegramm Nr. 2048 an die Botschaft des Vereinigten Königreichs Jakarta vom 19.10.1963.

179 TNA-PRO, FO 371, 169249. Botschaft des Vereinigten Königreichs Bonn: Bericht Nr. 303 an das Foreign Office vom 17.10.1963.

180 TNA-PRO, FO 371, 172115. Botschaft des Vereinigten Königreichs Bonn: Bericht an das Foreign Office vom 4.10.1963.

181 Ebenda.

dass der Flughafen von Kuala Lumpur nicht für die Präsidentenmaschine ausgelegt sei.¹⁸² Das *Foreign Office* besprach intern sowie mit malaysischen Diplomaten, inwieweit Lübkes Reiseroute politisch ausgenutzt werden könnte. Die britische Botschaft in Jakarta gab zu bedenken, es sei zu befürchten, „that considerable capital will be made by the Indonesians of visit here to the exclusion of Malaysia“.¹⁸³

Die Unterlagen, die das Auswärtige Amt dem Bundespräsidenten zur Vorbereitung des Staatsbesuchs vorlegten, vermittelten ein kritisches Bild Sukarnos und seiner Politik.¹⁸⁴ Alle Signale einer Ermutigung Sukarnos in der Malaysia-Konfrontation sollten dringend unterbleiben: Bewusst wurde auf eine militärische Begleitperson für den Staatsbesuch verzichtet, ebenso auf einen Besuch Lübkes einer militärischen Anlage in Indonesien.¹⁸⁵ Diese Zurückhaltung war jedoch alles andere als eine Solidarisierung mit Malaysia. Die britischen Diplomaten hatten richtig vermutet, dass Kuala Lumpur nicht allein wegen seiner begrenzten Flughafenkapazität übergangen wurde (wenngleich dieses Problem nicht erfunden war). Das Südostasienreferat riet am 16. September 1963 – dem Tag, an dem die Föderation Malaysia ausgerufen wurde – wegen der unerwartet scharfen Reaktion aus Jakarta dazu, den eigentlich geplanten Kurzbesuch Lübkes in Malaysia zu überprüfen.¹⁸⁶ Schon am Tag darauf riet das Referat vom Besuch ab. Eine solche Stippvisite würde von Sukarno „als eine demonstrative Herausforderung aufgefasst werden“ und somit den „politischen Zweck des Staatsbesuchs in Indonesien“ unterminieren. Malaysia solle erst im Rahmen einer dritten Asienreise Lübkes um 1964/65 besucht werden.¹⁸⁷ Das Bundespräsidialamt verschob den Besuch. Tatsächlich fand er erst im März 1967 statt, nach der Beendigung des Malaysia-Konflikts. Die britische Anregung, der Bundespräsident möge Malaysia im Anschluss an den Indonesien-Besuch eine freundschaftliche Mitteilung übersenden, wurde vom Auswärtigen Amt mit der Begründung abgelehnt, ein solcher Schritt würde den deutschlandpolitischen Zweck des Staatsbesuchs in Indonesien konterkarieren.¹⁸⁸

Der zweite deutsche Staat war bei dem beginnenden Staatsbesuch nicht nur im politischen, sondern auch im physischen Sinne „präsent“: Bei der Ankunft des Bundespräsidenten am 28. Oktober 1963 wäre es beinahe zu einem Eklat gekommen. Der DDR-Generalkonsul Hertzfeld hatte durch einen Irrtum des indonesischen Protokolls

182 TNA-PRO, FO 371, 169249. Foreign Office: Telegramm Nr. 2048 an die Botschaft des Vereinigten Königreichs Jakarta vom 19.10.1963.

183 TNA-PRO, FO 371, 169249. Botschaft des Vereinigten Königreichs Jakarta: Telegramm Nr. 1370 an das Foreign Office vom 21.10.1963.

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

185 PA AA, B 37, 19. VLR I Bassler: Vermerk „Asienreise des Herrn Bundespräsidenten“ vom 10.9.1963.

186 PA AA, B 37, 19. VLR I Bassler: Aufzeichnung vom 16.9.1963.

187 PA AA, B 37, 19. VLR I Bassler: Aufzeichnung vom 17.9.1963.

188 PA AA, B 37, 19. LR Fröwis: Aufzeichnung „Staatsbesuch des Herrn Bundespräsidenten in Indonesien. Hier: Britische Anregung einer Botschaft an den Ministerpräsidenten Malaysias“ vom 24.10.1963.

eine Einladung zur Begrüßungszeremonie auf dem Flughafen von Jakarta erhalten. Er erschien tatsächlich und reihte sich in das diplomatische Corps ein, als Lübkes Flugzeug landete. Ein Handschlag des Staatsoberhauptes der Bundesrepublik Deutschland mit einem Vertreter des „Zonenregimes“ wäre aus Bonner Sicht ein ernster diplomatischer Unfall gewesen und aus Ost-Berliner Sicht ein bemerkenswerter Erfolg im Kampf gegen die „Alleinvertretungsanmaßung“. Im letzten Moment war es jedoch dem Botschaftsreferenten Klaus Blech gelungen, durch das indonesische Protokoll Hertzfeld zum Verlassen des Flughafens zu drängen.¹⁸⁹ Nach diesem Zwischenfall war der bis zum 3. November 1963 währende Besuch des Bundespräsidenten aus Bonner Sicht „gelingen“. Der bundesdeutschen Delegation, der auch Schröder und Carstens angehörten, wurde ein großes Programm geboten. Schon kurz nach seiner Ankunft äußerte Lübke, ihm sei vor der Reise ein unzulängliches und verzerrtes Indonesienbild vermittelt worden.¹⁹⁰ Das gemeinsame indonesisch-deutsche Abschlusskommuniqué vom 2. November bekräftigte das Selbstbestimmungsrecht der Völker und das Ziel der deutschen Wiedervereinigung.¹⁹¹

Das amtliche Bonn zog eine positive Bilanz. Auch wenn vor der Reise aus mehrerlei Gründen ernste Einwände gegen einen Besuch Indonesiens gemacht worden seien, sei der Besuch wegen der „labilen“ deutschlandpolitischen Haltung Sukarnos dringend angezeigt gewesen. Eher sekundär, aber doch nicht zu vernachlässigen seien die langfristigen wirtschaftspolitischen Interessen an Indonesien. Das Risiko habe sich gelohnt, da die Erwartungen an die Indonesienreise sich „voll erfüllt“ hätten.¹⁹²

„Sukarno zeigte sich von der lebenswürdigsten Seite. Er ging auf unsere Vorschläge, in der Deutschlandfrage keine unsere Interessen schädigenden Erklärungen abzugeben, ein. Er bekannte sich zum Selbstbestimmungsrecht der Völker und versprach, die Wiedervereinigung voll zu unterstützen. Das Entgegenkommen Sukarnos ist eine auffällige Änderung seiner bisherigen Politik, die sich gerade im Verhältnis zu uns seit 1959 mehr und mehr zugunsten der SBZ entwickelt hat. Die Gründe für diese Wendung dürften in dem Wunsch Sukarnos zu finden sein, die Isolierung, in die Indonesien durch den Malaysia-Konflikt geraten war, zu überwinden, und sein Interesse an der Aufrechterhaltung freundschaftlicher Beziehungen zu dem für ihn aus wirtschaftlichen Gründen wichtigen Westen zu demonstrieren. [...] Das günstige Ergebnis des Staatsbesuchs in Indonesien wird jedoch nur dann in Zukunft politisch für uns von Nutzen sein, wenn jetzt alle Möglichkeiten zu einer Verbesserung der deutsch-indonesischen Beziehungen ausgenutzt werden. Hierzu gehören insbesondere eine schnelle Realisierung der Indonesien zugesagten Entwicklungshilfe und des ebenfalls grundsätzlich zugesagten Beitrags für das Stabilisierungsprogramm der indonesischen Wirtschaft.“¹⁹³

189 Persönliche Mitteilung von Botschafter a. D. Hallier am 17.9.2012.

190 PA AA, B 37, 52. Botschafter Weiz, Jakarta: Schriftbericht Nr. 1154/63 vom 7.11.1963.

191 Hierzu: PA AA, B 80-V1, 374. Bundesminister Schröder, z. Zt. Hongkong: Drahtbericht Nr. 24 vom 4.11.1963; PA AA, B 37, 19. VLR I Hille: Aufzeichnung „Die politischen Ergebnisse der Reise des Herrn Bundespräsidenten“ vom 3.12.1963.

192 PA AA, B 37, 19. VLR I Hille: Aufzeichnung vom 3.12.1963.

193 Ebenda.

Das *Foreign Office* zog eine weniger positive Bilanz des Staatsbesuchs. Schon während Lübkes Aufenthalt hatte die britische Botschaft in Bonn einen Zwischenbericht geschrieben, wonach es keine Hinweise darauf gebe, dass Lübke oder einer seiner Begleiter „has yet said anything particularly helpful so far as we are concerned over Malaysia or Indonesian behaviour as regards our embassy in Jakarta“.¹⁹⁴ In einer Rückschau auf den Staatsbesuch stellten Londons Diplomaten fest, dass die vor der Reise erstellten Memoranda mit ihren düsteren Beschreibungen Sukarnos und Indonesiens kontraproduktiv gewirkt hatten: Die deutsche Delegation und vor allem Lübke selbst kamen in der Erwartung eines sehr unangenehmen Besuchs nach Indonesien. Nun waren sie positiv überrascht von der Gastfreundschaft und Herzlichkeit der Indonesier und der Schönheit des Landes.¹⁹⁵ Lübke, so ein britischer Berichterstatter in Jakarta, habe sich vom Charme Sukarnos und der Indonesier einnehmen lassen. Die Aufzeichnungen der Briten schrieben dies auch dem Umstand zu, dass Lübke nicht gerade als Musterbeispiel eines scharfsinnigen Politikers bezeichnet werden könne.¹⁹⁶ Der britische Außenminister Butler teilte seinem deutschen Kollegen Schröder mit, die Briten seien „schockiert“ darüber, wie sehr sich Lübke von Sukarno habe beeindruckt lassen.¹⁹⁷ In einem Gespräch mit dem amerikanischen Außenminister Dean Rusk nannte Butler Lübke „incredibly naïve and full of praise for Sukarno“; der Brite erläuterte dem amerikanischen Kollegen, dass sich London in Bezug auf Indonesien große Sorgen hinsichtlich einer „common front“ des Westens mache.¹⁹⁸

Als ungewöhnlich – gemessen am außenpolitischen Gebaren Indonesiens – empfanden es die Briten insbesondere, dass der Bundespräsident Sukarno zu einem neuen Besuch in die Bundesrepublik eingeladen hatte.¹⁹⁹ Der britische Hochkommissar in Australien ließ den deutschen Botschafter Ritter in Canberra wissen, dass die Bundesrepublik sich nun offenkundig zur indonesischen Position bekannt habe. London „müsse zur Kenntnis nehmen, dass es hier [im Malaysia-Konflikt] nun auch Deutschland und Japan gegen sich habe“.²⁰⁰ Ein internes, als *top secret* klassifiziertes Papier des britischen Außenministers beklagte das Verhalten wichtiger Verbündeter:

“There are some signs that the Indonesian leaders are beginning to realise that their policy of aggressive confrontation towards their small neighbour is hurting themselves; but this is unlikely in itself to bring about any substantial change of policy on the part of President Sukarno unless he

194 TNA-PRO, FO 371, 169249. Botschaft des Vereinigten Königreichs Jakarta: Bericht „Visit to Indonesia of President Lübke“ vom 31.10.1963.

195 TNA-PRO, FO 371, 169249. Botschaft des Vereinigten Königreichs Jakarta: Bericht vom 9.11.1963.

196 Ebenda.

197 AAPD 1964, Dok. 15, hier S. 83. VLR Kusterer: Aufzeichnung „Gespräch des Bundesministers Schröder mit dem britischen Außenminister Butler am 16.1.1964“ vom 18.1.1964.

198 FRUS, 1961–1933, Vol. XXIII, Doc. 349. Gesprächsaufzeichnung Rusk-Butler vom 19.11.1963.

199 TNA-PRO, FO 371, 169249. Botschaft des Vereinigten Königreichs Jakarta: Telegramm Nr. 1418 an das Foreign Office vom 4.11.1963.

200 PA AA, B 37, 19. Botschafter Ritter, Canberra: Drahtbericht Nr. 51 vom 22.11.1963.

can be brought to feel that the United States attitude is more wholeheartedly with us. Nor are any other Western Governments (notably Germany and Japan) likely to stop trying to conciliate Indonesia as long as the United States government hesitate to commit themselves. [...] we should continue to attempt to persuade our reluctant allies, the United States first and foremost, and the Germans, our other NATO allies and the Japanese, that the possibility of influencing Sukarno does not rest on pandering to his threat to turn Communist but rather that failure to stand up to him now will only increase the risk of Indonesia becoming Communist later. [...] An important element, for instance, is persuading other countries, particularly our Western allies, to give Malaysia diplomatic support and to deny Indonesia arms and aid. The denial of economic aid is particularly important, because of the acute economic difficulties already being experienced by Indonesia, which her Government are beginning to realise may prove impossible to alleviate while confrontation continues. So far the response to such requests to our allies has been half-hearted, since we have so far supported these requests only by reasoned argument. If we were to apply sufficient pressure, we might obtain greater co-operation. To take an extreme case, West Germany would probably comply if we threatened to recognise East Germany. Even without going so far, we could secure much additional co-operation by making Indonesia a kind of 'King Charles' head' in our diplomacy throughout the world and refusing our co-operation on issues affecting the interests of other countries, unless those countries adopted an acceptable attitude towards Indonesia.”²⁰¹

Sukarno hatte auf den Bundespräsidenten einen bleibenden Eindruck gemacht. Wegen der offenkundig so verschiedenen Persönlichkeiten des Westfalen Lübke und des Javaners Sukarno waren viele Beobachter verwundert, wie gut sich die beiden Staatsoberhäupter verstanden. (Man mag gewisse Gemeinsamkeiten der zwei Staatsoberhäupter darin erkennen, dass beide viel Spott zu ertragen hatten.) Das Hamburger Nachrichtenmagazin *Der Spiegel* gab in einem süffisant gehaltenen Artikel Äußerungen Lübkes auf einer Veranstaltung des Ostasiatischen Vereins vom März 1964 wie folgt wieder: „Sukarno wollte ich erst gar nicht besuchen, denn das sollte ja so ein schrecklicher Mensch sein, aber dann habe ich ihn kennengelernt und festgestellt, dass er ein ganz prächtiger Kerl ist.“²⁰² Unstrittig entwickelte Heinrich Lübke durch den Besuch ein persönliches Interesse an Indonesien und wurde während des indonesischen Konfrontationskurses zu einem Fürsprecher des Landes, nicht selten mit Mahnungen an die Adresse der Angloamerikaner. Anlässlich der Trauerfeierlichkeiten für den am 22. November 1963 ermordeten John F. Kennedy nach Washington gereist, verwendete sich Lübke im Gespräch mit dem neuen US-Präsidenten Johnson für die Sache Indonesiens:

“President Luebke said there was one additional item on his mind. He had recently come back from a trip to Iran, Indonesia, Japan and the Philippines. He had been particularly struck by the problems in Indonesia, a country of 100 million people but in very poor shape economically. It was the latter factor which tended to push the government and people of Indonesia toward

201 TNA-PRO, CAB 129, 116. Secretary of State for Foreign Affairs: Memorandum „Policy toward Indonesia“ vom 6.1.1964.

202 „Wenn das Volk ruft“. *Der Spiegel*, 20.5.1964, S. 28.

Moscow. He was convinced it was necessary for all of us in the free world to hold Indonesia. He believed Sukarno had no personal tendency to go toward Moscow and would go in that direction only if there was no alternative.”²⁰³

Lübke bat Johnson, die amerikanische Indonesienpolitik im Sinne einer Förderung von pro-westlichem *goodwill* erneut zu überprüfen.²⁰⁴ Auch in der Folgezeit schaltete sich Lübke immer wieder persönlich in die Indonesienpolitik ein. Im Dezember 1963 teilte Lübke dem in Bonn weilenden britischen Außenminister Butler mit, seiner Ansicht nach sei niemand so gut geeignet, den Kommunismus in Indonesien abzuwehren wie Sukarno. Dieser hege keine grundsätzliche Abneigung gegen Großbritannien. Der Bundespräsident regte sogar an, Großbritannien könne sich an einer „Anleihe zur Stabilisierung der indonesischen Währung“ beteiligen. Der englische Minister ließ Lübke wissen, zwar schätze man in London seine Bemühungen, die Spannungen zu vermindern, „gegenwärtig sehe aber die britische Regierung die Haltung Sukarnos nicht in gleicher Weise wie der Herr Bundespräsident“. Butler verwies auch auf die öffentliche Meinung in Großbritannien, die nach den Ereignissen verständlicherweise sehr negativ gegen Indonesien eingestellt sei.²⁰⁵ Im Mai 1964 sprach der Bundespräsident ausführlich mit dem malaysischen Botschafter über den Konflikt in Südostasien. Lübke warb für vertrauensbildende Maßnahmen zwischen Jakarta und Kuala Lumpur und wiederholte seinen Eindruck, dass sich Sukarno grundsätzlich mit wohlmeinenden Absichten trage. Dem Botschafter bot der Bundespräsident an, „einem Vertreter Indonesiens gut zuzureden“.²⁰⁶ Während der krisenhaften Zuspitzung in Indonesien teilte der Bundespräsident im Juni 1965 dem Botschafter Australiens in Bonn mit, bei dem eskalierenden Malaysia-Konflikt „wäre manches zu vermeiden gewesen“, wenn die Briten Sukarno rechtzeitig entgegengekommen wären.²⁰⁷

Walter Ulbricht forderte einen Bericht seines Konsuls in Jakarta über den Lübke-Besuch an und erbat Vorschläge, wie die DDR reagieren sollte.²⁰⁸ Die DDR-Führung unternahm einen neuen Versuch, in Südostasien Terrain zu gewinnen – dieses Mal unter Einsatz von Kapitalhilfe. Im Laufe des Jahres 1964 vergab Ostberlin günstige Kre-

203 FRUS, 1961–1963, Vol. XV, Doc. 242, S. 634–639. Gesprächsmemorandum „German-US Relations“ vom 26.11.1963.

204 AAPD 1963, Dok. 429, S. 1493. Bundesminister Schröder, z. Zt. Washington: Fernschreiben Nr. 3420 vom 26.11.1963.

205 BArch, B 122, 5469. Aufzeichnung vom 19.12.1963 über das Gespräch von Bundespräsident Lübke mit Außenminister Butler am 9.12.1963.

206 BArch, B 122, 5469. Referat ZA5: Aufzeichnung vom 29.5.1964.

207 BArch, B 122, 5469. Referat ZA5: Aufzeichnung vom 29.6.1965 über Gespräch des Bundespräsidenten mit dem australischen Botschafter Blakeney am 28.6.1965.

208 PAAA, MFAA, A 16129. Generalsekretär Ulbricht: Schreiben an den stellvertretenden Außenminister Schwab vom 8.11.1963.

dite im Gegenwert von über 22 Millionen US-Dollar an Indonesien.²⁰⁹ Schon im Januar 1964 reiste der stellvertretende DDR-Ministerpräsident Bruno Leuschner in Begleitung des stellvertretenden Außenministers Wolfgang Kiesewetter und weiterer Funktionäre nach Indonesien.²¹⁰ Leuschner wurde zwar von Sukarno und Subandrio empfangen, erreichte bei ihnen aber keine offizielle Stellungnahme im Sinne der „Zwei-Staaten-Theorie“.²¹¹ Aufgrund eines gleichzeitigen Besuchs von Robert Kennedy erhielt die Abordnung nur wenig publizistische Beachtung. Die DDR-Delegation trat ihre Rückreise früher als geplant an.²¹²

Die DDR versuchte, die Mission doch noch zu einem Teilerfolg zu machen: Nach Abschluss des Leuschner-Besuchs verbreitete die Ost-Berliner Nachrichtenagentur ADN (Allgemeiner Deutscher Nachrichtendienst), Sukarno habe gegenüber den DDR-Emissären seine erstmals auf der Belgrad-Konferenz geäußerte Position bekräftigt, dass die „Deutschlandfrage auf Grundlage der bestehenden Realitäten, d. h. der Existenz von zwei deutschen Staaten und auf dem Wege friedlicher Verhandlungen zwischen ihnen gelöst werden müsse“.²¹³ Nach Ansicht des Auswärtigen Amts handelte es sich hier „um eine grobe Indiskretion Leuschners“, da Sukarno nicht aus einem amtlichen Kommuniké, sondern aus einem Privatgespräch zitiert wurde. Die indonesische Regierung habe sich dagegen – zumindest der Form nach – „korrekt verhalten“.²¹⁴ Um jeden Anschein eines neuerlichen deutschlandpolitischen Dissenses zwischen Bonn und Jakarta zu vermeiden, wollte das Auswärtige Amt eine ausdrückliche öffentliche Klarstellung der Indonesier, wonach sich die offizielle Position zur Deutschland-Frage nicht geändert habe. Der indonesische Botschafter Lukman Hakim erklärte sich im Namen seiner Regierung hierzu zwar grundsätzlich bereit. Jedoch verband er dies kaum verklausuliert mit materiellen Forderungen: In Jakarta wachse die Enttäuschung darüber, dass die Bundesregierung bisher genauere Erklärungen über die in Aussicht gestellten Gelder zur Entwicklungs- und Stabilisierungshilfe schuldig geblieben sei.²¹⁵ Aus Bonner Sicht verschleppte das indonesische Außenministerium wochenlang eine dringende Angelegenheit, die eine schnelle Reaktion erfordert hätte.²¹⁶ Die indonesische Regierung veröffentlichte schließlich ein Doku-

209 BAArch, B 136, 6261. Hans Klein: Vermerk für Bundesminister Westrick „Mögliche Anerkennung der SBZ durch Indonesien“ vom 8.1.1965. Siehe auch: AAPD 1965, Dok. 60, Anm. 13, und: Gray, Cold War, S. 152–154.

210 PA AA, B 37, 1. Antara-Meldung vom 20.1.1964.

211 PA AA, B 37, 1. VLR I Bassler: Aufzeichnung vom 31.1.1964.

212 PA AA, B 37, 1. Botschafter Weiz, Jakarta: Schriftbericht Nr. 105/54 „Besuch einer SBZ-Regierungsdelegation unter Führung des stellvertretenden Ministerratsvorsitzenden Bruno Leuschner vom 19.–27.1. ds. Js.“ vom 28.1.1964.

213 PA AA, B 37, 1. VLR I Bassler: Drahterlass Nr. 336 Plurex vom 28.1.1964.

214 PA AA, B 37, 1. Ministerialdirektor Jansen: Aufzeichnung vom 31.1.1964.

215 PA AA, B 37, 1. VLR I Bassler: Aufzeichnung vom 5.2.1964.

216 Ministerialdirigent Böker hielt am 19.2.1964 auf einer Aufzeichnung handschriftlich fest, es bestehe an der Spitze des AA „Einigkeit, dass die indonesische Regierung veranlasst werden muss, das

ment, das einem Dementi der von der DDR-Delegation verbreiteten Version zumindest nahekam und das die politische Verbindlichkeit des Sukarno-Lübke-Kommuniqués vom November 1963 bekräftigte.²¹⁷ Das Auswärtige Amt war zwar nicht vollständig mit Form und Inhalt der Erklärung zufrieden, entschied aber, die Sache „auf sich beruhen zu lassen“.²¹⁸

Der Staatsbesuch Lübkes mochte die bilateralen Beziehungen verbessert haben, doch die Bonner Ungewissheit über Indonesiens deutschlandpolitischen Kurs war Anfang 1964 zurückgekehrt. Walter Fröwis, der Indonesienreferent im Auswärtigen Amt, konstatierte im März 1964, das DDR-Generalkonsulat übe „unter Duldung der indonesischen Regierung faktisch sämtliche Funktionen einer diplomatischen Vertretung mittlerer Größe“ aus; zu einer „echten“ Botschaft fehle nur noch „der protokollarische Rang“.²¹⁹ Sukarno habe ein positives Bild von der DDR und empfangen den Ost-Berliner Generalkonsul häufiger als den Bonner Botschafter.²²⁰ Botschafter Weiz machte seit Anfang 1964 bei der DDR-Diplomatie in Jakarta eine „fiebrige Aktivität auf allen politischen Ebenen“ aus: Generalkonsul Hertzfeld erscheine nunmehr sogar auf solchen Veranstaltungen, „zu denen er keine Einladung erhalten hatte“.²²¹ Die DDR verkünde bei jeder sich bietenden Gelegenheit ihre „antiimperialistische“ Solidarität mit Indonesien in der Malaysia-Frage. Zudem, so der Bonner Botschafter, könne sich Ost-Berlin auf seine Verbündeten verlassen: „Solches ‚Block-Verhalten‘ haben die Indonesier von westlicher Seite dagegen in der Deutschlandfrage nie zu spüren bekommen, was ihnen – wie aus Gesprächen immer wieder hervorgeht – den Eindruck vermittelte, dass den USA und den übrigen Verbündeten der Bundesrepublik das Deutschlandproblem weit weniger wichtig erscheine, als der Sowjetunion und ihren Freunden.“²²²

Angesichts der Gefahr für die Alleinvertretungspolitik in Indonesien entschloss sich das Auswärtige Amt, den Botschafterposten in Jakarta neu zu besetzen. Einige Fundstellen lassen den Schluss zu, dass Botschafter Gerhard Weiz aus Bonner Sicht seiner Aufgabe nicht gewachsen war. Seine Reaktion auf den Besuch und die Erklärungen der DDR-Delegation von Bruno Leuschner wurden vom Südostasienreferat als

vorgeschlagene Dementi herauszugeben. Ein Staatsbesuch Sukarnos [zu dem Lübke bei seinem Besuch in Indonesien eingeladen hatte] in Deutschland ist sonst kaum denkbar.“ PA AA, B 37, 1. Referat I B 5: Aufzeichnung vom 18.2.1964.

217 PA AA, B 37, 1. Indonesische Botschaft Bonn: Presseerklärung Nr. 1/64 vom 21.2.1964.

218 So Staatssekretär Carstens handschriftlich auf: PA AA, B 37, 1. Ministerialdirigent Böker, Aufzeichnung „Presse-Erklärung der indonesischen Regierung über angebliche Äußerungen Präsident Sukarnos anlässlich des Leuschner-Besuchs“ vom 21.2.1964.

219 PA AA, B 38, 115. LR I Fröwis: Vermerk „Status und Aktivität der SBZ-Vertretung in Indonesien“ vom 5.3.1964.

220 Ebenda.

221 PA AA, B 37, 2. Botschafter Weiz, Jakarta: Schriftbericht Nr. 367/64 „Gesteigerte SBZ-Aktivität in Indonesien seit dem Staatsbesuch des Herrn Bundespräsidenten“ vom 24.3.1964.

222 Ebenda.

ungeschickt empfunden.²²³ Nach nur rund zehn Monaten in Indonesien wurde Weiz im Juni 1964 abberufen. Ursprünglich war der Sinologe und Jurist Karl Büniger für Jakarta vorgesehen worden.²²⁴ Warum statt seiner Luitpold Werz ausgesucht wurde, ist aus den zugänglichen Akten nicht ersichtlich.²²⁵ Den Erinnerungen des Diplomaten Hallier zufolge war Werz von Staatssekretär Carstens mit dem Auftrag nach Indonesien entsandt worden, eine Anerkennung der DDR um jeden Preis zu verhindern.²²⁶

Sukarnos „radikale“ Außenpolitik in einer veränderten internationalen Konstellation

Sukarno und große Teile der politischen Elite Indonesiens beanspruchten seit der Bandung-Konferenz von 1955 eine gewisse weltpolitische Sprecherrolle für ihr Land. Ab 1963 griffen Sukarnos welt- und regionalpolitische Ambitionen allerdings noch weit über den vielbeschworenen „Geist von Bandung“ hinaus. Mit der militärischen Eskalation des Malaysia-Konflikts ging eine umfassende Radikalisierung der indonesischen Außenpolitik einher: Sukarno weitete die antimalaysische Kampagne aus zu einer generellen Konfrontation gegen die *old established forces* oder *Nekolim*. In Washington galt Indonesien nun als dem Westen stärker feindselig als fast jedes andere Land außer China und dessen engste Verbündete.²²⁷

Von der Außenpolitik nicht zu trennen war die innere Mobilisierung Indonesiens, mit der Sukarno den „revolutionären Geist“ des Unabhängigkeitskampfes neu entfachen wollte. Die seit 1956/57 verschärfte Auseinandersetzung um die Grundausrichtung Indonesiens zwischen den revolutionären „Solidaristen“ um Sukarno und den pro-westlichen „Administratoren“ um Hatta, die den Schwerpunkt auf die ökonomische Modernisierung legen wollten, schien damit endgültig zugunsten des ersteren

²²³ PA AA, B 37, 1.VLR I Bassler: Vermerk für Ministerialdirektor Jansen vom 4.2.1964.

²²⁴ KPBR 17 (1964), S. 337. 128. Sitzung des Bundeskabinetts am 24.6.1964.

²²⁵ Zum Werdegang von Luitpold Werz (1907–1973): Jurist, 1933 Eintritt in den Auswärtigen Dienst; 1934 NSDAP-Mitglied; 1933–1939 Tätigkeiten in der Presseabteilung, den Abteilungen II und III, beim Protokoll sowie in Barcelona, Sydney und Pretoria. 1939–1944 Vizekonsul in Lourenço Marques, 1944–1945 in der Politischen Abteilung und Referatsleiter in der Gruppe Inland II. 1945/46 Internierung, 1949–1953 Tätigkeit im Bundespräsidialamt, 1953 Wiedereintritt in den Auswärtigen Dienst, 1953–1956 an der Botschaft Buenos Aires, 1956–1960 an der Botschaft Madrid, 1960–1962 stellvertretender Leiter der Abteilung 3, 1962–1964 Botschafter in Bogota, 1964–1966 Botschafter in Jakarta. 1966 Leiter der Abteilung II, 1966–1969 der Abteilung IV. 1969–1971 Botschafter in Buenos Aires, 1972 Eintritt in den Ruhestand. Vgl. Biographisches Handbuch, Bd. 5, S. 252 f.

²²⁶ Hallier, Erinnerungen, S. 103; persönliche Mitteilung von Botschafter a. D. Hans-Joachim Hallier am 17.9.2012. Zur Mission von Werz in Jakarta siehe auch: PA AA, B 61-III B7, 262. LR I Fröwis: Kurzprotokoll vom 7.1.1965 über den ersten Teil der Hausbesprechung „Aktionsprogramm Indonesien“ vom 22.12.1964.

²²⁷ FRUS, 1964–1968, Vol. XXVI, Doc. 78, S. 167. State Department: Runderlass vom 22.10.1964.

Lagers entschieden.²²⁸ Im Auswärtigen Amt ging man seit dem Beginn der antimalayischen, antibritischen Konfrontationspolitik davon aus, Indonesien strebe die Hegemonie in Südostasien an.²²⁹ Im Laufe des Jahres 1964 verschlechterten sich die Beziehungen zwischen Indonesien und den USA drastisch: Schon während der ersten Monate der Johnson-Präsidentschaft näherte sich die US-Indonesienpolitik deutlich den Positionen Londons an. Die steigende amerikanische Involvierung in Vietnam war dabei ein wesentlicher Faktor.²³⁰ Nachdem Washington im Zusammenhang des Malaysia-Konflikts mit einer Einstellung seiner Hilfen an Jakarta gedroht hatte, rief Sukarno im März 1964 während einer öffentlichen Rede in Gegenwart des amerikanischen Botschafters auf Englisch aus: „go to hell with your aid!“.²³¹ Im August 1964 untersagte der US-Senat alle weiteren Hilfen an Indonesien.²³² Gegen Ende des Jahres 1964 ging man im *US State Department* davon aus, „that the UK and US interests there [Indonesien] and in Southeast Asia generally are the same“.²³³

Sukarnos Radikalisierung fiel in eine Zeit der weltpolitischen Umbrüche, in der sich die strikte Bipolarität der fünfziger Jahre lockerte: Die Berlin-Krise von 1958 bis 1961 und die noch gefährlichere Krise um sowjetische Atomraketen auf Kuba 1962 hatten die konkrete Gefahr eines nuklearen Schlagabtauschs der Supermächte sehr anschaulich vor Augen geführt und dazu beigetragen, dass die amerikanisch-sowjetischen Beziehungen in die Frühphase ihrer *Détente* traten. In der Rückschau versinnbildlichen die Berlin- und die Kuba-Krise das „Erkalten“ des Ost-West-Konflikts in Europa und seine Verlagerung in die „Dritte Welt“. Im Sinne einer – graduellen und einstweilen noch sehr bedingten – Annäherung zwischen Moskau und Washington wirkten zudem andere Konvergenzen: Beide sorgten sich vor einer nuklearen „Proliferationskaskade“, bei der es immer mehr Atomkräfte geben würde; der Kreml wollte insbesondere die nukleare Bewaffnung der Bundesrepublik verhindern. Das sogenannte Atomteststopp-Abkommen, das im Oktober 1963 in Kraft trat, wurde und wird häufig als Zäsur gewertet, mit der die *Détente* begann.²³⁴

Zudem beunruhigte der unberechenbare und radikale Aktivismus von Maos China beide Supermächte. Die US-Regierung sah im Einfluss Chinas auf Vietnam und Indonesien ein noch größeres Problem als im Einfluss der UdSSR. Die Erosion des sino-sowjetischen Bündnisses hatte Mitte der fünfziger Jahre begonnen und war spätestens

228 Zum Unterschied zwischen „Administratoren“ und „Solidaristen“ vgl. Anwar, *Indonesia*, S. 137–141. Die Autorin vertritt die Ansicht (S. 139), dass die Indonesienpolitik der USA und der Niederlande in den fünfziger Jahren die Position der prowestlichen „Administratoren“ unterminiert habe.

229 PA AA, B 37, 53. Bundesminister Schröder: Dienstinstruktionen für Botschafter Weiz vom 28.10.1963.

230 Jones, *U.S. Relations*, S. 250–252.

231 Ebenda, S. 277.

232 Vgl. FRUS, 1964–1968, Vol. XXVI, Doc. 59, Anm. 4.

233 FRUS, 1964–1968, Vol. XXVI, Doc. 90. Memorandum für Assistant Secretary Bundy vom 2.12.1964.

234 Mastny, *Test Ban Treaty*, S. 3–25; Trachtenberg, *Great Power Politics*, S. 483.

1960 auch für westliche Beobachter klar erkennbar geworden. Nachdem der Besuch einer hochrangigen chinesischen Delegation in Moskau 1963 ergebnislos verlaufen war, wurde das Verhältnis der beiden größten kommunistischen Mächte offen feindselig.²³⁵ Schon 1964 traf Peking erste Vorkehrungen für den Fall eines sowjetischen Angriffs; 1967 erhöhte die sowjetische Führung die Truppenpräsenz an der Grenze zu China.²³⁶ Der sowjetische Ministerpräsident Kossygin vertraute 1967 dem amerikanischen Präsidenten Johnson und dem britischen Premierminister Wilson an, nicht die NATO, sondern China sei die größte Bedrohung des Weltfriedens.²³⁷ Im Auswärtigen Amt sah man 1963 die zentrifugalen Tendenzen im Lager des Gegners so: „Es gibt heute keinen monolithischen kommunistischen Block mehr und keine einheitlich vom Kreml geleitete kommunistische Weltpartei mehr. [...] Es existieren heute zwei Zentren der kommunistischen Weltbewegung – Peking und Moskau“.²³⁸ Aus damaliger westlicher Perspektive waren vor allem die machtpolitischen Aspekte interessant; im Rückblick erscheint der sino-sowjetische Konflikt auch deshalb aufschlussreich, weil er allein durch seine Existenz die Attraktivität, Plausibilität und Legitimität des Marxismus-Leninismus als weltpolitisches Projekt unterminierte.²³⁹

Für Südostasien bedeutete der sino-sowjetische Konflikt den Übergang zu einer triangulären Konstellation, bei der die USA, die UdSSR und China nach Einflussgewinn bei gleichzeitiger Zurückdrängung der jeweils anderen zwei Mächte strebten: Indonesien hatte hierbei eine strategische Schlüsselstellung. Die Sowjetunion und ihre europäischen Satellitenstaaten unterstützten zwar nach außen hin die Anti-Malaysia-Kampagne Sukarnos. So griff der erste stellvertretende Ministerpräsident Mikojan bei einem Indonesien-Besuch im Juni 1964 den britischen „Neokolonialismus“ scharf an: Die britische Politik in Malaysia sei die Entsprechung zur amerikanischen Politik in Südvietnam.²⁴⁰ Dennoch war für Außenstehende erkennbar, dass die sowjetische Unterstützung über „Lippenbekenntnisse“ nicht wesentlich hinausging.²⁴¹ Anders als die Westiran-Kampagne unterstützte Moskau Sukarnos Anti-Malaysia-Kampagne nur halbherzig; ein Grund war deren Ablehnung durch wichtige blockfreie Länder wie Indien.

Es waren vor allem der Kurs Sukarnos und die wachsende Bedeutung der zu Mao statt zu Moskau tendierenden mitgliederstarken *Partai Komunis Indonesia*, die Indonesien ab 1963 eng an die Volksrepublik China rücken ließen: China schien

²³⁵ Für zeitgenössische Beobachtungen siehe: „Konflikt Moskau-Peking“ (Titelgeschichte). Der Spiegel, 3.4.1963; Steiner, *China to the Left of Russia*, S. 625–637.

²³⁶ Radchenko, *Sino-Soviet Split*, S. 364–369.

²³⁷ Westad, *Global Cold War*, S. 165.

²³⁸ PA AA, B 1, 222. Abteilung I: Aufzeichnung „Die innere Lage des Ostblocks“, Mappe 2 zu den Konsultationsgesprächen in Tokio im Oktober 1963.

²³⁹ Radchenko, *Sino-Soviet Split*, S. 349.

²⁴⁰ PA AA, B 37, 80. Botschafter Weiz, Jakarta: Drahtbericht Nr. 155 vom 26.6.1964.

²⁴¹ PA AA, B 37, 16. Botschaftsrat Seeliger, Jakarta: Schriftbericht Nr. 395/64 vom 3.4.1964.

„on the offensive in the Third World“.²⁴² Chinas Popularität bei radikalen und links-nationalistischen Regierungen der „Dritten Welt“ – neben Indonesien etwa Algerien, Nordvietnam und vorübergehend auch Kuba – verdankte sich Maos Ablehnung der sowjetischen Politik „friedlicher Koexistenz“ und seiner Forderung, stattdessen die Konfrontation gegen den „Imperialismus“ zu verschärfen. Peking unterstützte selbsterklärte Antiimperialisten in Afrika und Asien auch finanziell; am stärksten das angrenzende Nordvietnam.²⁴³ Strategisch wie symbolisch bedeutsam war zudem, dass China seit dem Oktober 1964 Nuklearmacht war – als einziges Land des „globalen Südens“, ehe Indien 1974 folgen sollte.²⁴⁴ Die Zündung der ersten chinesischen Atombombe fand in derselben Woche statt, in der Nikita Chruschtschow von den eigenen Genossen gestürzt wurde.²⁴⁵ Botschafter Weiz beurteilte im Mai 1964 die chinesisch-indonesischen Beziehungen als „gegenwärtig besser und enger denn je“; lediglich mit China und seinen asiatischen Verbündeten Nordkorea und Nordvietnam habe Indonesien noch eine gewisse Interessenparallelität, wobei auch diese nicht von Dauer sein werde. Auf längere Sicht ließe sich Sukarnos Vision, in Südostasien „unter Ausschaltung raumfremden Einflusses eine großmalaisische Ordnung unter Anerkennung der indonesischen Präponderanz aufzurichten“, nicht mit der weltrevolutionären Politik der chinesischen Kommunisten vereinbaren.²⁴⁶

Der sino-sowjetische Konflikt und die nach 1963 abkühlenden Beziehungen zwischen Moskau und Jakarta machten das Bestreben Ostberlins komplizierter, ohne es jedoch Bonn einfacher zu machen. Im DDR-Außenministerium sah man den ideologischen Einfluss Chinas auf Indonesien grundsätzlich als Hemmnis im Kampf gegen den „westdeutschen Imperialismus“.²⁴⁷ Generalkonsul Hertzfeld schien die maoistisch beeinflusste PKI zeitweise „viel zurückhaltender“ in der Frage der DDR-Anerkennung zu sein als bestimmte bürgerliche Kreise in Jakarta.²⁴⁸ Einige Monate später beurteilte das MfAA die PKI jedoch wieder als die wichtigste Kraft in Indonesien, die die Bemühungen um die Anerkennung der DDR unterstütze.²⁴⁹ Es gibt keinen Hinweis, dass die Bundesregierung den sino-sowjetischen Konflikt als Vorteil für die eigene Nichtanerkennungspolitik wahrnahm.²⁵⁰ Immerhin warfen die

242 Westad, *Global Cold War*, S. 163.

243 Smith, *Pericentric Framework*, S. 584 f.

244 Gavin, *Nuclear Proliferation*, S. 405, 411.

245 Dazu: Savranskaya/Taubman, *Soviet Foreign Policy*, S. 138–140, 147 f.

246 PA AA, B 37, 57. Botschafter Weiz, Jakarta: Schriftbericht Nr. 573/64 vom 11.5.1964.

247 PAAA, MfAA, A 16129. 6. Abteilung: Aufzeichnung vom 28.5.1965.

248 PAAA, MfAA, A 16072. Generalkonsul Hertzfeld: Bericht vom 14.10.1964.

249 PAAA, MfAA, A 16073. 2. Abteilung, Sektion Indonesien: Aufzeichnung „Neueste Entwicklungen in Indonesien“ vom 24.5.1965.

250 Vgl. BArch, B 136, 6261. Hans Klein: Vermerk für Bundesminister Westrick „Mögliche Anerkennung der SBZ durch Indonesien“ vom 8.1.1965.

chinesischen Kommunisten den Sowjets vor, die DDR in der Anerkennungsfrage zu „verraten“.²⁵¹

Während sich die sino-sowjetischen Beziehungen in den sechziger Jahren rapide verschlechterten, nahm in weniger dramatischer Form auch der Zusammenhalt des westlichen Bündnisses ab. So war die Bundesrepublik im Kreis der westlichen Partner aufgrund ihres Junktims zwischen Entspannungspolitik und der deutschen Wiedervereinigung zunehmend isoliert. In der Bundesrepublik führte die seit dem Bau der Berliner Mauer eingetretene Ernüchterung über die westlichen Verbündeten dazu, nach neuen Wegen der innerdeutschen Beziehungen und einer dynamischeren Ostpolitik Ausschau zu halten: Egon Bahrs 1963 gehaltene Rede über einen möglichen „Wandel durch Annäherung“ gab diesen Bemühungen eine griffige Formel.²⁵²

Zudem gab es nicht nur im kommunistischen, sondern auch im westlichen Lager starke Tendenzen, die einst unbestrittene Führungsmacht in Frage zu stellen: In deutlichem Kontrast zu Großbritannien, das seinen weltpolitischen Bedeutungsverlust durch die *special relationship* zu den USA kompensierte, suchte Frankreich unter der Präsidentschaft Charles de Gaulles (1958–1969) die Abgrenzung von den Vereinigten Staaten und eine Revision des bipolaren Status quo.²⁵³ De Gaulle erwies sich (wie schon im Zweiten Weltkrieg) für Amerikaner und Briten als schwieriger Partner: Er legte 1963 sein Veto gegen den britischen Beitritt zur Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft ein, forderte die Neutralisierung Indochinas und zog Frankreich 1966 aus der militärischen NATO-Kommandostruktur ab. Neben der Absicht, durch Prestigepolitik der „historischen Größe“ Frankreichs gerecht zu werden, motivierten den General auch starke „realpolitische“ Überlegungen: So bei seiner Entscheidung vom Februar 1964, diplomatische Beziehungen mit der Volksrepublik China aufzunehmen und dafür die Beziehungen zur Republik China auf Taiwan – im Jahr 1964 immerhin noch Vetomacht im UN-Sicherheitsrat – zu beenden. De Gaulle ging, ähnlich wie Adenauer, früh davon aus, dass sich der Konflikt zwischen China und der Sowjetunion weiter verschärfen würde und dies Moskau dem Westen gegenüber zu größerem Entgegenkommen zwingen könne. Zudem wollte de Gaulle eine gewisse Rolle Frankreichs im asiatisch-pazifischen Raum erhalten und sah Interessenkonvergenzen mit China in der Ablehnung des in den sechziger Jahren von den Supermächten vorangetriebenen Atomwaffensperrvertrages.²⁵⁴ Dem General gelang in den sechziger Jahren mit seiner Abgrenzung von Washington und London sowie mit seinen zahlreichen außenpolitischen Initiativen eine bemerkenswerte Volte: Das zuvor wegen der Kriege in Indochina, Algerien und am Suezkanal als blutige Kolonialmacht verrufene Frankreich ver-

²⁵¹ Vgl. den Artikel (ohne Namen): „Undermining the GDR's Position“. Peking Review Nr. 35 vom 30.8.1963.

²⁵² Vgl. Schöllgen, Deutsche Außenpolitik, S. 89.

²⁵³ Bozo, France, S. 158–178.

²⁵⁴ Dazu: Garret, China Card, S. 52–80.

besserte rasch sein Image in der „Dritten Welt“. Zu den neuen Sympathisanten gehörte Sukarnos Indonesien. Die französische Anerkennung der Volksrepublik China und die französischen Vorschläge zur Neutralisierung von Laos und Vietnam wurden sehr gelobt, und auch sonst fand de Gaulles Abgrenzung von Washington und London Gefallen.²⁵⁵ Jakarta bemühte sich um eine Intensivierung der Beziehungen zu Frankreich; regierungsnahe Medien priesen die Außenpolitik de Gaulles und entdeckten französisch-indonesische Gemeinsamkeiten, so etwa den „nicht-chauvinistischen Nationalismus“ beider Länder.²⁵⁶

Die indonesische Führung rechnete sich offensichtlich gute Chancen aus, in einer weniger stark von der amerikanisch-sowjetischen Bipolarität bestimmten Weltpolitik durch Annäherung an China und Frankreich an Einfluss zu gewinnen. Im April 1964 besuchte Subandrio Paris und traf sowohl de Gaulle als auch Außenminister Couve de Murville. Greifbare Ergebnisse brachten die Zusammenkünfte nicht.²⁵⁷ Paris reagierte auf die indonesischen Avancen eher zurückhaltend. Französische Regierungsvertreter sicherten Verteidigungsminister General Nasution im Dezember 1963 zwar Neutralität im Konflikt mit Malaysia zu und wollten grundsätzlich bereits eingegangene Vereinbarungen über Waffenlieferungen an Indonesien einhalten. Aus Rücksicht auf London sollte es jedoch während des Malaysia-Konflikts keine neuen Rüstungsexporte nach Indonesien geben.²⁵⁸ Im Juni 1964 stellte die französische Regierung alle Waffen- und Munitionslieferungen nach Indonesien ein.²⁵⁹

In seiner Rede zum Unabhängigkeitstag am 17. August 1964 deklarierte Sukarno ein „Jahr des gefährlichen Lebens“.²⁶⁰ „Dies war“, so die deutsche Botschaft, „wohl nicht so sehr als eine Feststellung, sondern eher als ein Befehl an die indonesische Nation im Hinblick auf die Konfrontation gegen Malaysia zu verstehen.“²⁶¹ Ein wichtiges Forum für die indonesische Führung, ihre Politik darzustellen und Ressourcen zu mobilisieren, war die zweite Gipfelkonferenz der Blockfreien-Bewegung im Oktober 1964 in Kairo. Malaysia, obgleich kein Mitglied einer multilateralen Allianz, war nicht zu dieser Konferenz eingeladen worden.²⁶² Sukarno hielt in Kairo eine aggressive Ansprache unter dem Motto „Die Ära der Konfrontation“.

255 PA AA, B 37, 57. Botschafter Weiz, Jakarta: Schriftbericht Nr. 119/64 vom 3.2.1964.

256 PA AA, B 37, 57. Botschafter Weiz, Jakarta: Schriftbericht Nr. 49/64 vom 14.1.1964.

257 Vgl. Dokumente in: PA AA, B 37, 57. Botschaft Paris: Schriftberichte vom 10.4.1964 und vom 17.4.1964.

258 PA AA, B 37, 57. Botschafter Weiz, Jakarta: Schriftbericht Nr. 49/64 vom 14.1.1964. DDF 1963, Dok. 232. Gesprächsprotokoll General Nasution-Außenminister Couve de Murville.

259 PA AA, B 37, 80. Botschafter Böhling, Kuala Lumpur: Drahtbericht Nr. 53 vom 10.7.1964; PA AA, B 37, 175. Botschafter Werz, Jakarta: Schriftbericht Nr. 908/65 „Indonesisch-französisches Verhältnis“ vom 3.8.1965.

260 Vickers, *Indonesia*, S. 150, verweist auf die Anleihe Sukarnos bei Mussolinis *vivere pericoloso*.

261 PA AA, B 37, 80. Botschaftsrat Seeliger, Jakarta: Schriftbericht Nr. 1118/64 „Malaysia-Konflikt“ vom 8.9.1964.

262 PA AA, B 37, 17. Botschafter Böhling, Kuala Lumpur: Drahtbericht Nr. 89 vom 26.9.1964.

Insgesamt konnte Indonesien allerdings keine besondere Unterstützung aus der Blockfreien-Konferenz ziehen; stattdessen zeigte sich die fortschreitende Isolierung Indonesiens unter den Blockfreien. Außenminister Subandrio erläuterte nach seiner Rückkehr, „dass es nur verständlich sei, dass gewisse Neider versuchten, Indonesiens wichtige Rolle auf der Konferenz zu schmälern“.²⁶³ Das Auswärtige Amt diagnostizierte zunehmende weltpolitische Divergenzen bei den Staaten der „Dritten Welt“. Der nachlassende Zusammenhalt sei auch dem Fehlen einer von allen Seiten anerkannten Autorität der „Dritten Welt“ geschuldet, seitdem Indiens Premierminister Nehru im Mai 1964 gestorben war.²⁶⁴ Ein aus Bonner Sicht positiver Aspekt des Kairoer Gipfeltreffens war die weitgehende Nicht-Thematisierung der Deutschlandfrage – die 1961 in Belgrad von vielen neutralistischen Staaten scharf formulierte Kritik am bundesdeutschen Alleinvertretungsanspruch wiederholte sich nicht.²⁶⁵

In Südostasien eskalierte 1964 – außer dem Krieg in Vietnam – auch die indonesisch-malaysische Konfrontation: Nach Angriffen indonesischer Fallschirmjäger auf Süd-Malaysia trug die malaysische Regierung im September 1964 den Konflikt vor die UN. Der Weltsicherheitsrat befasste sich in mehreren Sitzungen mit dem indonesisch-malaysischen Antagonismus. Vertreter von Indonesien, Malaysia und den Philippinen durften als betroffene Staaten den ständigen Mitgliedern des Sicherheitsrates ihre jeweilige Position darlegen.²⁶⁶ Der Repräsentant Malaysias schilderte detailliert die Vielzahl bewaffneter Angriffe indonesischer Kämpfer auf malaysisches Hoheitsgebiet und präsentierte eine Auswahl an sistierten Waffen. Er verteidigte die Präsenz britischer Truppen angesichts der indonesischen Aggression sowie mit dem souveränen Recht Malaysias, die Zugehörigkeit zu Verteidigungsbündnissen selbst zu wählen.²⁶⁷ Hingegen ordnete der Repräsentant Indonesiens den Konflikt „in einen breiten historischen Zusammenhang“ ein, namentlich in das Ringen um die „politische und kulturelle Einheit des malayischen [sic!] Volkes“, die „durch Kolonialismus und Imperialismus zweier Kolonialmächte zerrissen“ worden sei.²⁶⁸ Die indonesische Regierung kombinierte also antiimperialistische Rhetorik mit einer pan-malaiischen Botschaft. Umgekehrt musste sich Sukarnos Regierung nun selbst Neoimperialismus vorwerfen lassen.²⁶⁹

²⁶³ PA AA, B 37, 17. Botschaftsrat Seeliger, Jakarta: Schriftbericht Nr. 1353/64 vom 26.10.1964.

²⁶⁴ PA AA, B 37, 17. Botschafter Federer, Kairo: Schriftbericht Pol. IB4-83.03/0 vom 15.10.1964.

²⁶⁵ PA AA, B 37, 17. VLR I Schirm: Aufzeichnung „Die zweite Konferenz der ungebundenen Staaten in Kairo vom 5.–10.10.1964 und das Deutschlandproblem“ vom 30.10.1964. Vgl. auch: Lüthi, Non-Aligned Movement, S. 112–116.

²⁶⁶ PA AA, B 37, 80. Gesandter v. Braun, New York: Drahtbericht Nr. 498 vom 10.9.1964.

²⁶⁷ PA AA, B 37, 80. Gesandter v. Braun, New York: Drahtbericht Nr. 508 vom 15.9.1964.

²⁶⁸ PA AA, B 37, 80. Gesandter v. Braun, New York: Drahtbericht Nr. 498 vom 10.9.1964.

²⁶⁹ PA AA, B 37, 80. Excerpts from the Malaysian delegate's arraignment of Indonesia for aggression before the UN Security Council, 14.9.1964.

Erwartungsgemäß fand der südostasiatische Frontverlauf seine Entsprechung im weltpolitischen Antagonismus: Die USA verurteilten Indonesien und erklärten, die Vereinten Nationen könnten die „Gewaltanwendung gegen Malaysia nicht dulden“; die Sowjetunion erkannte dagegen die „indonesische Darstellung als einzig richtige an“, da der britische Kolonialismus Indonesien bedrohe; Indonesien sei „Vorkämpfer für die Freiheit der Völker Südostasiens“ und die Sympathien der UdSSR gehörten „den Freiheitskämpfern, fremde Einmischung sei auszuschalten“. ²⁷⁰ Die Sowjetunion verhinderte das Zustandekommen einer UN-Resolution schließlich durch ihr Veto. Dennoch wurde der Umstand, dass außer der UdSSR und der CSSR alle ständigen und nicht-ständigen Mitglieder des Weltsicherheitsrates für die Resolution gestimmt hatten, als Erfolg Malaysias und Niederlage Indonesiens gewertet. ²⁷¹ Der Umstand, dass die Sowjetunion und ihr tschechoslowakischer Vasall gegen die Resolution gestimmt hatten, lag weniger an ihrer Begeisterung für die *konfrontasi*; vielmehr wollte Moskau der Volksrepublik China und der indonesischen PKI keinen Anlass liefern, die Sowjetunion und ihre Verbündeten als konfliktscheue „Revisionisten“ zu brandmarken, denen der Antiimperialismus abhandengekommen war. ²⁷²

Im September 1964 durchquerten amerikanische und britische Flottenverbände die Sundastraße zwischen Sumatra und Java. Die indonesische Regierung erklärte dies zu einer Bedrohung der eigenen Sicherheit. Gleichzeitig überreichte der amerikanische Botschafter in Indonesien Sukarno ein Schreiben von US-Präsident Johnson, in dem er ihn vor einer weiteren Eskalation der Lage warnte. ²⁷³ Doch schon Ende Oktober 1964 berichtete der Vertreter Malaysias bei den Vereinten Nationen, dass es seit der UN-Debatte über den Konflikt elf neue indonesische Angriffe auf Malaysia gegeben habe. ²⁷⁴ Die weltpolitischen Hintergründe des Jahres 1964 machen die Gespanntheit aller Akteure nachvollziehbar: Die indonesische Regierung warf den Briten vor, einen Zwischenfall provozieren zu wollen, um einen Vorwand zum militärischen Handeln gegen Indonesien zu besitzen – als Vorbild diene das amerikanische Eingreifen gegen Nordvietnam, dem der Zwischenfall im Golf von Tonkin im August 1964 vorangegangen war. ²⁷⁵ Das Auswärtige Amt vermutete, dass sich Sukarno durch das amerikanische Eingreifen in den Vietnamkrieg eher bestärkt sehen würde, seine aggressive „Crush-Malaysia“-Politik fortzuführen. ²⁷⁶ In dieser Situation könne lediglich

²⁷⁰ PA AA, B 37, 80. Gesandter v. Braun, New York: Drahtbericht Nr. 500 vom 11.9.1964.

²⁷¹ PA AA, B 37, 80. Gesandter v. Braun, New York: Drahtbericht Nr. 514 vom 17.9.1964. Nichtständige Mitglieder waren 1964: Bolivien, Brasilien, Elfenbeinküste, Marokko, Norwegen und die Tschechoslowakei.

²⁷² Green, Indonesia, the United Nations and Malaysia, S. 82.

²⁷³ PA AA, B 37, 80. Botschaftsrat Seeliger, Jakarta: Drahtbericht Nr. 247 vom 14.9.1964.

²⁷⁴ PA AA, B 37, 80. Botschafter Böhling, Kuala Lumpur: Schriftbericht Nr. 898/64 „Indonesische Aggressionshandlungen“ vom 9.11.1964.

²⁷⁵ PA AA, B 37, 80. Gesandter v. Braun, New York: Drahtbericht Nr. 508 vom 15.9.1964.

²⁷⁶ PA AA, B 37, 80. Referat I B 5: Aufzeichnung „Konflikt zwischen Indonesien und Malaysia (Einwirkung auf Sukarno)“ (ohne Datum).

die niederländische Regierung eine Vermittlerrolle übernehmen. Die Bundesregierung sei dazu aufgrund ihrer deutschlandpolitischen Interessen in Indonesien nicht in der Lage: Sukarnos schwankende Haltung mache es für Bonn unmöglich, „ihn zu einem Nachgeben gegenüber Malaysia zu überreden, weil ein solcher Ratschlag von ihm als Parteinahme für Malaysia ausgelegt würde“ – automatischer Profiteur würde die DDR sein.²⁷⁷

3 Das Jahr der Krisen (September 1964 bis September 1965)

William Glenn Gray beurteilt die Jahre 1964 und 1965 als den „Apex“ der globalen Bonner Aktivitäten zur Abwehr einer DDR-Anerkennung in der „Dritten Welt“, also als ihren Höhe- und Scheitelpunkt. Unter der Kanzlerschaft Ludwig Erhards wurde die Alleinvertretungspolitik weniger flexibel ausgelegt als zuvor: Bonn beantwortete nunmehr *jede* Form von Annäherungen an die DDR mit Sanktionen, auch wenn es dabei um konsularische Beziehungen ging: Als Anfang 1964 ein DDR-Generalkonsulat in Colombo eingerichtet wurde, beendete die Bundesregierung alle Kapitalhilfe für Ceylon, vertrat also eine wesentlich härtere Linie als im Falle des Generalkonsulats in Jakarta 1960. Staatssekretär Carstens legte die „neuen Maßnahmen“ zur internationalen Durchsetzung der DDR-Nichtanerkennung im Juni 1964 in einem Runderlass dar.²⁷⁸ In der Rückschau erscheint die Zeit um 1964/65 als der Beginn einer Modifizierung und schließlich der Abkehr von der Hallstein-Doktrin.²⁷⁹

Im Januar 1964 hatte der damals noch amtierende Botschafter Gerhard Weiz festgehalten, die DDR habe in der Anerkennungsfrage bislang nicht in dem Maße profitiert, wie es durch den „stark linksneutralistischen Kurs der Regierung Sukarno“ eigentlich zu erwarten gewesen wäre. Einstweilen wirkten vor allem die dem Kommunismus abgeneigten Teile der indonesischen Bürokratie als „Gegengewicht gegen Annäherungsversuche“ Ost-Berlins.²⁸⁰ Doch bis Ende des Jahres 1964 war Indonesien zu einem der schwierigsten Probleme für die Bonner Alleinvertretungsdiplomatie geworden.²⁸¹ Im Jahr 1965 kamen schließlich wie unter einem Brennglas die Schwierigkeiten der bundesdeutschen Außenpolitik gegenüber der „Dritten Welt“ zusammen. Von der Öffentlichkeit stärker als die Entwicklungen in Indonesien wurde freilich die

²⁷⁷ Ebenda.

²⁷⁸ AAPD 1964, Dok. 171. Staatssekretär Carstens: Runderlass „Alleinvertretungs-Politik der Bundesregierung; hier: neue Maßnahmen zu ihrer Durchsetzung“ vom 18.6.1964.

²⁷⁹ Gray, Cold War, S. 162, 172 f.

²⁸⁰ PA AA, B 37, 57. Botschafter Weiz, Jakarta: Schriftbericht 38/64 „Vertretungen der SBZ in Ländern außerhalb des kommunistischen Bereichs; hier: Indonesien“ vom 13.1.1964.

²⁸¹ Gray, Cold War, S. 169: „As 1964 drew to a close, Sukarno's Indonesia moved to the top of Bonn's 'danger' list, and it seemed unlikely that the opening of an Indonesian consulate in East Berlin could long be averted.“

sogenannte Nahostkrise der Bonner Außenpolitik beachtet, die sich im Zusammenhang mit dem Besuch Walter Ulbrichts in Ägypten und der Aufnahme diplomatischer Beziehungen zwischen der Bundesrepublik und Israel entfaltete. Teils in Wechselwirkung zur „Nahostkrise“, teils auf endogene Faktoren zurückzuführen, bestand Bonns Indonesienpolitik bis zum Herbst 1965 in einer nahezu ununterbrochenen Anstrengung, die Nichtanerkennung der DDR und damit einen tragenden Pfeiler seiner Deutschlandpolitik zu erhalten. Die Entwicklungs- und Wirtschaftshilfen wurden in diesem Jahr vollständig politisiert. Auf Fragen der Rentabilität und „Nachhaltigkeit“ nahm zumindest das Auswärtige Amt keine Rücksicht mehr; einziger Zweck wurde es, die Gefahr einer DDR-Anerkennung auf monetärem Wege abzuwenden.

Dieser semi-permanente Krisenmodus der (deutsch-)deutschen Indonesiendiplomatie war freilich Teil eines viel größeren und wesentlich dramatischeren Zusammenhanges: Indonesien bewegte sich im Jahr 1965 am Rande des Abgrunds, ehe die lange schwelenden inneren Konflikte ab dem Herbst 1965 ausbrachen und in ein Blutbad von gewaltigen Ausmaßen mündeten. Die deutschen Diplomaten vor Ort wussten, dass sie sich in einem scharf polarisierten Land befanden: Der neu nach Indonesien entsandte Botschafter Luitpold Werz berichtete am Tag seines Antrittsbesuchs bei Sukarno, dem 4. Dezember 1964, von einem gewalttätigen Übergriff kommunistischer Aktivisten und dem Einschreiten des Militärs. Er habe gehört, die indonesische Armee sei für den Fall eines kommunistischen Aufstands „bereit, sofort einzugreifen und glaubt, die Kommunisten im Handumdrehen erledigen zu können“.²⁸² Es hatte also Warnzeichen für die später eingetretene Entwicklung gegeben.

Das Bundeskabinett hatte schon im Dezember 1963 grundsätzlich beschlossen, 30 Millionen DM an neuen Hilfen für Indonesien bereitzustellen.²⁸³ Diese Hilfen sollten jedoch im Rahmen einer multilateralen Unterstützung Indonesiens ausgezahlt werden und abhängen von der „Zustimmung der übrigen Geberländer und eine[r] positive[n] Beurteilung der wirtschaftlichen Lage“²⁸⁴ durch den Internationalen Währungsfonds. Da der eskalierende Malaysia-Konflikt eine Erfüllung dieser Bedingungen verhinderte, wurde der Kabinettsbeschluss vorerst nicht umgesetzt.²⁸⁵ Obwohl die Bedingungen auch im September 1964 nicht erfüllt waren – sondern sich die Umstände eher verschlechtert hatten –, plädierten das Auswärtige Amt, das Entwicklungshilfeministerium und auch das Bundeswirtschaftsministerium in einem gemeinsamen Papier dafür, das Bundeskabinett solle aus deutschlandpolitischen Gründen die Auszahlung eines Kapitalhilfekredits von 15 Millionen DM an Indonesien noch vor der Kairoer Blockfreien-Konferenz im Oktober 1964 genehmigen. Das Bundesfinanzministerium hielt dies für nicht vertretbar: Das BMF argumentierte dabei nicht – wie

²⁸² BArch, B 122, 5469. Botschafter Werz, Jakarta: Drahtbericht Nr. 370 vom 4.12.1964.

²⁸³ KPBR 16 (1963), S. 472–473. 104. Sitzung des Bundeskabinetts vom 18.12.1963.

²⁸⁴ Vgl. KPBR 17 (1964), S. 405.

²⁸⁵ Ebenda.

sonst üblich – haushaltspolitisch, sondern verwies bemerkenswerterweise auf die zu erwartende Verstimmung der britischen Regierung.²⁸⁶

Am 16. September 1964 beriet das Bundeskabinett über die mögliche Kapitalhilfe von 15 Millionen DM. Die interministeriellen Meinungsverschiedenheiten verliefen entlang der gewohnten Linien: Wirtschaftsminister Schmücker und Finanzminister Dahlgrün äußerten Bedenken. AA-Staatssekretär Carstens betonte demgegenüber, dass „die Bundesrepublik in Indonesien ein sehr großes Kapital an *goodwill* investiert habe, das durch eine Ablehnung der Kapitalhilfe verlorenginge“.²⁸⁷ Auch Entwicklungshilfeminister Scheel plädierte für deren Gewährung. Das Kabinett beschloss die Erteilung der Hilfen – allerdings sollte diese Entscheidung zunächst nicht öffentlich bekanntgegeben werden.²⁸⁸ Im *Foreign Office* war man indigniert über das Bonner „Bestechungsgeld“ für Indonesien. Die britische Botschaft in Bonn erhielt die Weisung aus London, die Vergabe neuer Mittel an Indonesien zu monieren: Diese sei „bound to undo some of the good done by international disapproval of Indonesian aggression“, müsse aufgefasst werden „as a unilateral gesture of German dissent from general Western policy“ und vertrüge sich nicht mit der britischen Bitte an alle NATO-Partner, Indonesien keine Hilfen mehr zu gewähren.²⁸⁹

„Wir sind noch einmal davongekommen“: Ein indonesisches Generalkonsulat in Ost-Berlin?

Sofern sich die Bundesregierung Hoffnungen auf ein schnelles deutschlandpolitisches Entgegenkommen der indonesischen Führung gemacht hatte, folgte die Ernüchterung schon bald: Eine DDR-Delegation unter Leitung von Johannes Dieckmann, Präsident der DDR-Volkskammer und Mitglied der Blockpartei LDPD (Liberal-Demokratische Partei Deutschlands), bereiste Indonesien vom 30. November bis zum 12. Dezember 1964. Der hochrangige Besuch fiel zusammen mit der Übergabe des Beglaubigungsschreibens an den neuen Bonner Botschafter Luitpold Werz. Dieckmann legte sich keine Zurückhaltung auf: Ausdrücklich protestierte er gegen den Alleinvertretungsanspruch der Bundesrepublik und erklärte, Botschafter Werz „verträte in Indonesien nicht das deutsche Volk, sondern nur die Imperialisten und Reaktionäre Deutschlands“.²⁹⁰

Am 1. Dezember 1964 wurden in Bonn Agenturmeldungen bekannt, wonach der indonesische Aufbauminister Saleh erklärt haben sollte, im folgenden Jahr würde

²⁸⁶ BAArch, B 136, 2982. Bundeskanzleramt, Referat 6: Vermerk für die Kabinettsitzung „Entwicklungshilfe für Indonesien“ vom 11.9.1964.

²⁸⁷ KPBR 17 (1964), S. 405. 135. Sitzung des Bundeskabinetts vom 16.9.1964.

²⁸⁸ Ebenda.

²⁸⁹ TNA-PRO, FO 371, 177959. Foreign Office: Telegramm Nr. 938 an die Botschaft Bonn vom 25.9.1964.

²⁹⁰ PA AA, B 37, 2. Botschafter Werz, Jakarta: Drahtbericht Nr. 378 vom 11.12.1964.

Indonesien diplomatische Beziehungen zur DDR aufnehmen.²⁹¹ Tatsächlich hatte Saleh in seiner Funktion als Vorsitzender des indonesischen Volkskongresses die Dieckmann-Delegation empfangen, die erneut ihre „antiimperialistische“ Solidarität gegen Malaysia bekundet und ihren Wunsch nach der Erhebung des DDR-Konsulats zur Botschaft geäußert hatte. Saleh hatte erwidert, die Beziehungen zwischen Ost-Berlin und Jakarta sollten gefestigt werden und er werde der indonesischen Regierung eine „solche Anhebung“ empfehlen.²⁹² Werz meldete nach Bonn, Salehs Worte an die Ost-Berliner Emissäre könnten durchaus als „höfliches asiatisches Nein“ gewertet werden. Erforderlich seien nun eine direkte Ansprache Sukarnos und möglichst auch die Zusicherung neuer Gelder an Indonesien.²⁹³ Vom Verlauf des Dieckmann-Besuchs alarmiert, legte die Politische Abteilung des Auswärtigen Amts den beiden Staatssekretären Carstens und Lahr ein Papier zur „Krise der deutsch-indonesischen Beziehungen“ vor, das sofortige Demarchen empfahl.²⁹⁴ Carstens erteilte umgehend eine entsprechende Weisung an Botschafter Werz:

„Ich bitte Sie, bei Ihrem bevorstehenden Gespräch mit Sukarno [...] das Befremden der Bundesregierung über den der SBZ-Delegation bereiteten Empfang zum Ausdruck zu bringen. Das von der indonesischen Regierung widerspruchslos zugelassene Auftreten der SBZ-Delegation müsse nicht nur in Indonesien, sondern auch in der deutschen Öffentlichkeit den Eindruck erwecken, dass die indonesische Regierung sich mit dem Gedanken trage, ihre Beziehungen zur SBZ zu ändern. Dieser Eindruck werde verstärkt durch angebliche Erklärungen von Chaerul Saleh über einen bevorstehenden Botschafteraustausch zwischen Indonesien und der SBZ. Ich bitte Sie zu erklären, dass die Bundesregierung über die Äußerungen von Chaerul Saleh äußerst betroffen sei. [...] Die indonesische Regierung wisse, dass unsere Beziehungen zu Indonesien in sämtlichen Bereichen bestimmt würden durch die indonesische Haltung zur Deutschlandfrage. Ich bitte Sie darauf hinzuwirken, dass Sukarno einen Empfang Dieckmanns ablehnt.“²⁹⁵

Wertz traf Saleh noch am Abend des 2. Dezember 1964. Saleh wies die Vorhaltungen des Bonner Botschafters zurück und gab an, seine angeblichen Äußerungen über die Umwandlung des Konsulats in eine Botschaft seien „frei erfunden“, eine Änderung der Beziehungen zur DDR „gegenwärtig“ nicht geplant. Überdies habe die Dieckmann-Delegation, so Saleh, „keinen guten Eindruck gemacht, sie habe ‚preußisch‘ gewirkt“. Seinerseits nutzte der indonesische Minister die Gelegenheit, die Lieferung bestimmter deutscher Güter anzumahnen, die angeblich aufgrund des Malaysia-Konflikts verweigert würde. In eine Metapher von javanischen Vulkanausbrüchen gekleidet, warn-

291 PA AA, B 37, 2. VLR I Bassler: Drahterlass Nr. 217 an die Botschaft Jakarta vom 1.12.1964.

292 PA AA, B 37, 2. Botschafter Werz, Jakarta: Drahtbericht Nr. 366 vom 2.12.1964.

293 Ebenda.

294 PA AA, B 37, 2. Ministerialdirektor Jansen: Aufzeichnung „Krise der deutsch-indonesischen Beziehungen“ vom 2.12.1964.

295 PA AA, B 37, 2. Staatssekretär Carstens: Drahterlass Nr. 220 an die Botschaft Jakarta vom 2.12.1964.

te Saleh Werz vor den möglichen fatalen Folgen einer Nicht-Berücksichtigung indonesischer Anliegen.²⁹⁶

Am 9. Dezember 1964 wurde der indonesische Botschafter in Bonn, Lukman Hakim, im Auswärtigen Amt empfangen und über das „Befremden“ der Bundesregierung wegen des Ablaufs des Dieckmann-Besuchs unterrichtet. Der Indonesier wurde vor „schweren Störungen in unseren beiderseitigen Beziehungen“ gewarnt und gebeten, seiner Regierung „die Dringlichkeit unserer Bitte“ bekannt zu machen.²⁹⁷ Zwei Tage später empfing Bundespräsident Lübke den Botschafter, um ihm dieselben Anliegen nochmals in freundlicherem Ton vorzutragen. Hakim versäumte nicht, beide Male auf die indonesischen Besorgnisse über die wirtschaftspolitische Zurückhaltung Bonns hinzuweisen, insbesondere auf die Nicht-Vergabe von Hermes-Bürgschaften wegen des Malaysia-Konflikts.²⁹⁸

Seine Bemerkungen verfehlten ihre Wirkung nicht: Die Politische Abteilung I des Auswärtigen Amts und die Botschaft in Jakarta drängten gegenüber Minister Schröder und den beiden Staatssekretären darauf, die Restriktionen bei den Hermes-Bürgschaften umgehend zu lockern, da sonst die Bonner „Position in Indonesien unhaltbar“ würde.²⁹⁹ Die „bedenklichen Verfallserscheinungen der indonesischen Wirtschaft“ und das damit verbundene Ausfallrisiko seien zwar nicht zu bestreiten, doch abermals müsse politischen Erwägungen Vorrang eingeräumt werden: „Wir können es uns nicht leisten, durch die SBZ aus Indonesien herausgedrängt zu werden und damit das Signal für andere afro-asiatische Staaten zur Aufnahme diplomatischer Beziehungen zu Pankow zu geben. Wegen unserer politischen Schwierigkeiten in Indonesien werden wir [...] Verständnis in Großbritannien wegen Malaysia fordern müssen [...]“.³⁰⁰

Unterdessen hatte die von Dieckmann geleitete Volkskammer-Abordnung ihren Besuch dazu genutzt, immer wieder die volle diplomatische Anerkennung der DDR zu fordern und dies mit der antiimperialistischen Solidarität Ost-Berlins im Geist der *new emerging forces* begründet. Werz hielt es für möglich, dass die „Lautstärke und das massive Vorbringen“ der immer gleichen Forderungen in Jakarta eher für Verärgерung als für positive Resonanz gesorgt hätten.³⁰¹ Am 14. Dezember meldete Werz nach Bonn: „Dieckmann, der bis zuletzt insistierte, ist heute mit seiner Delegation ohne Anerkennung abgereist. Wir sind noch einmal davongekommen.“³⁰² Allerdings warnte der Botschafter, „die Aufnahme diplomatischer Beziehungen mit der Sowjetzone“

²⁹⁶ PA AA, B 37, 2. Botschafter Werz, Jakarta: Drahtbericht Nr. 367 vom 3.12.1964.

²⁹⁷ PA AA, B 37, 2. VLR I Bassler: Aufzeichnung „Demarchen gegenüber dem indonesischen Botschafter in Bonn, Lukman Hakim“ vom 14.12.1964.

²⁹⁸ Ebenda.

²⁹⁹ PA AA, B 37, 2. Ministerialdirektor Jansen: Aufzeichnung für Staatssekretär und Minister vom 14.12.1964.

³⁰⁰ Ebenda.

³⁰¹ PA AA, B 37, 2. Botschafter Werz, Jakarta: Drahtbericht Nr. 378 vom 11.12.1964.

³⁰² PA AA, B 80-V1, 957. Botschafter Werz, Jakarta: Drahtbericht Nr. 382 vom 14.12.1964.

sei „nur noch eine Frage der Zeit, wenn wir nicht – wie ich es seit meinem Eintreffen fortgesetzt und bisher ohne Erfolg vorgeschlagen habe – unsere Stellung mit einer Politik der verstärkten Wirtschaftshilfe verteidigen“.³⁰³

Zur Jahreswende schien die Stellung der Bundesrepublik wiederum in die Defensive zu geraten: Die Beziehungen zwischen Indonesien und der DDR hatten sich seit dem Dieckmann-Besuch dergestalt entwickelt, dass dem Auswärtigen Amt „die Zulassung eines indonesischen Generalkonsulats in Ost-Berlin eine beschlossene Sache zu sein“³⁰⁴ schien – die indonesische Führung glaube, sich diesen Schritt unterhalb der diplomatischen Anerkennung erlauben zu können, ohne einen völligen Bruch mit Bonn zu provozieren. Indonesien sehe sich insofern in einer günstigen Stellung, da es ein starkes bundesdeutsches Interesse am Erhalt des Tabakmarktes in Bremen gebe und überdies die Bundesregierung die Rückzahlung der an Indonesien vergebenen Kredite in Höhe von insgesamt knapp 500 Millionen DM nicht gefährden wolle. Referatsleiter Bassler sah die „indonesische Rechnung [...] gegen uns“ aufgehen, da die Bundesregierung umständehalber nicht über probate Mittel verfüge, angemessen auf die Etablierung eines indonesischen Konsulats in Pankow zu reagieren. Eine folgenlose Hinnahme müsse jedoch andere Staaten animieren, es Indonesien gleichzutun.³⁰⁵ Carstens bat Ende Dezember 1964 Botschafter Hakim nochmals zu sich und wies ihn darauf hin, „eine amtliche Vertretung Indonesiens in Ostberlin würde von der Bundesregierung als ein Akt gegen vitale deutsche Interessen angesehen werden“; alle Bemühungen um eine Vertiefung der freundschaftlichen Beziehungen wären „dadurch zunichte gemacht“.³⁰⁶

Ein indonesisches Generalkonsulat in Ost-Berlin wäre wohl die letzte Etappe auf dem Weg zum endgültigen Durchbruch der DDR in Indonesien gewesen. Zur Jahreswende 1964/65 gab Vizeaußenminister Suwito die Ansicht Sukarnos dahingehend wieder, dass er eine Anerkennung der DDR ernsthaft erwäge. Als Motiv Sukarnos wirke erstens, dass auch die Großmächte USA, UdSSR und Großbritannien nicht für die Überwindung der deutschen Teilung seien. Zweitens sei Sukarno verärgert über das angeblich gebrochene Versprechen, das Lampong-Projekt zu finanzieren und aufzubauen.³⁰⁷ Die Aussicht, die Nichtanerkennungspolitik in Indonesien durchzu-

303 PA AA, B 37, 2. Botschafter Werz, Jakarta: Schriftbericht Nr. 1554/64 vom 16.12.1964.

304 PA AA, B 38, 115. VLR I Bassler: Aufzeichnung „Eröffnung eines indonesischen Generalkonsulats in Ost-Berlin“ vom 28.12.1964. Bassler wandte sich an Staatssekretär Carstens „mit der Bitte um Entscheidung“.

305 Ebenda.

306 PA AA, B 80-V1, 957. Staatssekretär Carstens: Drahterlass an die Botschaft Jakarta vom 29.12.1964; PA AA, B 80-V1, 957. Staatssekretär Carstens: Aufzeichnung „Eröffnung eines indonesischen Generalkonsulats in Ost-Berlin“ für Bundesminister Schröder vom 4.1.1965.

307 PA AA, B 130, 2655A. Meldung aus Jakarta an Bundeskanzleramt, AA, BMVtdg, BMWi: „Möglichkeit der Aufnahme diplomatischer Beziehungen zwischen Indonesien und SBZ“ vom 8.1.1965. Kontrollnummer: 021/1/65 geheim. Bei dieser Meldung handelt es sich wohl um ein Fernschreiben des BND.

halten, wurde in Bonn pessimistisch beurteilt. Hans Klein, nach seiner Tätigkeit als Presseattaché in Indonesien nun im Bundeskanzleramt tätig, notierte zu Jahresbeginn für den Bundeskanzler: „Die volle diplomatische Anerkennung der sogenannten deutschen Demokratischen Republik [sic!] durch die Republik Indonesien rückt fast unaufhaltsam näher.“³⁰⁸

„Aktionsprogramm Indonesien“:

Ein neuer Sonderplafond und intensivere Kommunikation

Notwendig schien der Bundesregierung ein letzter Versuch, die Etablierung eines indonesischen Generalkonsulats in Ost-Berlin abzuwenden. Die konkreten Maßnahmen sollten laut Referatsleiter Bassler auf unterschiedlichen Ebenen erfolgen: Der Bundespräsident solle sich in einem persönlichen Schreiben an Sukarno wenden; Bonn solle befreundete asiatische Staaten um ihre Fürsprache bei den Indonesiern bitten; und schließlich sei in jedem Fall die Vergabe neuer Gelder notwendig.³⁰⁹ Horst Osterheld, der Leiter des außenpolitischen Büros im Bundeskanzleramt, stimmte diesen Vorschlägen zu.³¹⁰

Die Vergabe neuer Wirtschaftshilfen an Indonesien war allerdings wegen der ernsten politisch-institutionellen Krise Indonesiens schwierig: Bemerkenswerterweise hatte die indonesische Regierung bis Ende 1964 noch nicht auf die im September 1964 zugesagte Kapitalhilfe von 15 Millionen DM reagiert.³¹¹ Nach Ansicht der AA-Wirtschaftsabteilung lag dies an der Uneinigkeit verschiedener indonesischer Ressorts über die Verwendung der Gelder.³¹² Referatsleiter Bassler rief die Staatssekretäre des Auswärtigen Amts dazu auf, alle ökonomischen Bedenken dem Primat der Alleinvertretungspolitik unterzuordnen – führende Kreise Indonesiens fragten nicht mehr, „ob die SBZ ein zweiter deutscher Staat ist, mit dem man diplomatische Beziehungen aufnehmen könnte, sondern, warum Indonesien nicht mit dem progressiven Deutschland (der Zone) die guten amtlichen – sprich diplomatischen – Beziehungen unterhält“. Im Gegensatz zur DDR habe die Bundesrepublik nicht die Möglichkeit, Indonesiens Haltung in der Malaysia-Frage propagandistisch zu unterstützen. Da-

308 BAArch, B 136, 6261. Hans Klein: Vermerk für Bundesminister Westrick „Mögliche Anerkennung der SBZ durch Indonesien“ vom 8.1.1965. Diese Aufzeichnung hat Bundeskanzler Erhard am 30.1.1965 vorgelegen.

309 PA AA, B 38, 115. VLR I Bassler: Aufzeichnung „Eröffnung eines indonesischen Generalkonsulats in Ost-Berlin“ vom 28.12.1964.

310 BAArch, B 136, 6261. Ministerialdirigent Osterheld: Vermerk vom 14.1.1965.

311 PA AA, B 61-III B7, 262. Ministerialdirigent Pauls: Drahterlass Nr. 233 an die Botschaft Jakarta vom 19.12.1964.

312 PA AA, B 37, 2. Abteilung III: Aufzeichnung „Wirtschaftspolitische Maßnahmen, um die Errichtung eines indonesischen Generalkonsulats in Ost-Berlin zu verhindern“ vom 29.12.1964.

her bliebe ihr nur eine Möglichkeit: „Der Einsatz weiterer Wirtschaftshilfe als letztes Mittel, die indonesische Regierung von der Anerkennung der Zone abzuhalten.“³¹³

Angesichts der heiklen Lage setzte der für Südostasien zuständige Unterabteilungsleiter Alexander Böker zur Jahreswende 1964/65 ein eigenes „Aktionsprogramm Indonesien“ ein.³¹⁴ Die Lage in Indonesien, so Böker, sei ein „entscheidender Testfall“ – sowohl bezüglich der „allgemeinen Ausrichtung des Landes im Ost-West-Konflikt“ als auch für „das besondere deutsche Anliegen“. Der aus Indonesien angereiste Botschafter Werz warnte vor einer möglichen „Kettenreaktion in Südostasien“ und forderte unter anderem, der indonesischen Regierung einen zusätzlichen Kredit-Plafond von rund 100 Millionen DM anzubieten. Referatsleiter Bassler stimmte Werz' Forderungen zu.³¹⁵

Im Zusammenhang des „Aktionsprogramms Indonesien“ wurde im Januar 1965 erstmals offen ausgesprochen, dass sich das Auswärtige Amt auf die Schlussphase von Sukarnos Regentschaft einstelle; bis zum Tod des – Berichten zufolge – ernsthaft kranken Sukarno müsse der deutschlandpolitische Status quo gehalten werden. Gerade die Phase der Agonie bedeute jedoch besondere Gefahren. Das „Aktionsprogramm Indonesien“ verfolgte sein Ziel also auf kurze bis allenfalls mittelfristige Sicht.³¹⁶ Im Auswärtigen Amt herrschten keine Illusionen über den budgetären Zustand in Indonesien: „Bei der Beurteilung der wirtschaftlichen Lage Indonesiens kam er [Unterabteilungsleiter Pauls] zu dem Schluss, dass Indonesien praktisch vor dem finanziellen Ruin stehe. Es beständen Zahlungsverpflichtungen von 250 Millionen Dollar bei einem Devisenbestand von 40–45 Millionen Dollar. Die Bundesrepublik habe bisher Garantien über einen Betrag von 500 Millionen DM [entsprach etwa 125 Millionen US-Dollar] übernommen.“³¹⁷ Pauls warnte vor einer noch weiteren Ausdehnung der indonesischen Staatsverschuldung für den Fall der neuerlichen Gewährung eines Son-

313 PA AA, B 37, 2. VLR I Bassler: Aufzeichnung „Gefahr einer Anerkennung der SBZ durch Indonesien“ vom 13.1.1965.

314 PA AA, B 61-III B7, 262. LR I Fröwis: Vermerk „Hausbesprechung ‚Aktionsprogramm Indonesien‘“ vom 7.1.1965. – Zum Werdegang von Alexander Böker (1912–1997): Studium der Rechts- und Staatswissenschaft, Philosophie und Volkswirtschaftslehre, verließ Deutschland 1938 aus Opposition zur NS-Diktatur und lebte anschließend in Großbritannien und den USA. Promotion zum PhD bei Heinrich Brüning in Harvard, Tätigkeit als Assistent und Journalist. 1948 Rückkehr nach Deutschland, 1949 Einberufung in das Bundeskanzleramt und in den neuen Auswärtigen Dienst. 1953–1956 Botschaft Paris, 1956–1958 Leiter des AA-Westeuropareferates, 1958–1963 Politischer Direktor beim NATO-Generalsekretariat; 1963–1968 Leiter der AA-Unterabteilung I B; 1968–1971 Beobachter der Bundesrepublik bei den Vereinten Nationen, 1971–1977 Botschafter beim Heiligen Stuhl. Vgl. Internationales Biographisches Archiv 31/1997 vom 21.7.1997. <https://www.munzinger.de/search/go/document.jsp?id=00000013082>.

315 PA AA, B 61-III B7, 262. LR I Fröwis: Protokoll vom 7.1.1965 über den ersten Teil der Hausbesprechung „Aktionsprogramm Indonesien“ vom 22.12.1964.

316 PA AA, B 37, 171. Protokoll vom 18.1.1965 über den zweiten Teil der Hausbesprechung „Aktionsprogramm Indonesien“ vom 11.1.1965 (Verfasser unleserlich).

317 Ebenda.

derplafonds. Botschafter Werz hielt Pauls seine Ansicht entgegen, dass „alles getan werden [sollte], um ein Übergleiten Indonesiens in das kommunistische Lager zu verhindern“. ³¹⁸

Am 18. Januar 1965 beschloss das Bundeskabinett in einer Sondersitzung, Indonesien einen neuen Sonderplafond von 100 Millionen DM zu gewähren. ³¹⁹ Dies bedeutete, dass die Bundesregierung mit bis zu 100 Millionen DM für die Exporte deutscher Unternehmen nach Indonesien haftete. Kontroversen über die von einigen Ministern als zu nachgiebig empfundene Politik gegenüber Indonesien blieben nicht aus, wie das Sitzungsprotokoll dokumentiert:

„Der Bundesminister für Wirtschaft teilt mit, dass der Bundesminister des Auswärtigen ihn aus politischen Gründen schriftlich um seine Zustimmung zur Verstärkung der wirtschaftlichen Zusammenarbeit mit Indonesien gebeten habe. Es gehe dabei vor allem um einen langfristigen Sonderplafond von 100 Millionen DM für Bundesbürgschaften im Indonesien-Geschäft. Ein solcher Schritt könne wirtschaftlich kaum verantwortet werden. Sollte ihm aus politischen Gründen zugestimmt werden, so müsse das Kabinett hierfür die Verantwortung übernehmen. Nach Auffassung des Bundesministers des Auswärtigen solle mit den vorgeschlagenen Maßnahmen der akuten Gefahr vorgebeugt werden, dass die indonesische Regierung die SBZ anerkennt und mit dieser diplomatische Beziehungen aufnimmt. Der Bundesminister des Auswärtigen bemerkt ergänzend, dass der deutsche Botschafter am 25. Januar 1965 von Präsident Sukarno empfangen werde, der in seiner Einstellung zur Deutschlandfrage schwankend geworden sei. [...] Der Bundesminister für Wirtschaft bemerkt, dass der Bundespräsident bei seinem Besuch in Indonesien im November 1963 eine Zusage gegeben habe. Der Bundesminister für wirtschaftliche Zusammenarbeit spricht sich grundsätzlich gegen neue Verpflichtungen gegenüber Indonesien aus. Es sei zu entscheiden, ob nicht in ähnlichen Fällen eine härtere Linie verfolgt werden solle, zumal auch der Osten bei seiner Entwicklungshilfe härter auf politisch unliebsames Verhalten der begünstigten Länder reagiere. Da gegenüber Indonesien eine Zusage gegeben sei, empfehle er, die vorgeschlagenen Maßnahmen langsam und behutsam anlaufen und erkennen zu lassen, dass es sich dabei um ein Entgegenkommen der Bundesrepublik handle. Das Kabinett stimmt dem vorgeschlagenen Sonderplafonds mit dieser Maßgabe zu. Der Bundeskanzler bittet, nach dem Empfang des deutschen Botschafters bei Präsident Sukarno das Problem nochmals unter grundsätzlichen Gesichtspunkten im Kabinett zu erörtern.“ ³²⁰

Das Auswärtige Amt – und damit die politische Position – hatte sich gegenüber der ökonomischen Position durchgesetzt. Das Bekanntwerden des Kabinettsbeschlusses löste allerdings kritische Nachfragen amerikanischer Diplomaten in Bonn und Jakarta an ihre deutschen Kollegen aus. ³²¹ Intern hatte der Unterabteilungsleiter Rolf Pauls zuvor gewarnt, eine neuerliche Zusage von Mitteln der Bundesrepublik müssten von Malaysia und von den Angloamerikanern als Affront empfunden werden. ³²² Immer häu-

³¹⁸ Ebenda.

³¹⁹ KPBR 18 (1965), S. 64–65. Sondersitzung (135a.) des Bundeskabinetts am 18.1.1965.

³²⁰ Ebenda.

³²¹ PA AA, B 130, 2650A. Botschafter Werz, Jakarta: Drahtbericht Nr. 34 vom 27.1.1965.

³²² PA AA, B 37, 171. Protokoll vom 18.1.1965 über den zweiten Teil der Hausbesprechung „Aktionsprogramm Indonesien“ vom 11.1.1965.

figer musste die Indonesienpolitik der Bundesregierung gegenüber westlichen Bündnispartnern erläutert werden: Die Diplomaten verwendeten auf Nachfragen ihrer Kollegen für die Wirtschaftshilfen an Indonesien Sprachregelungen wie „politische Notwehrmaßnahme“. ³²³ Das Bundespräsidialamt legte rasch das erwünschte Schreiben Lübkes vor. Es war als ein persönlicher Appell formuliert, der Sukarno den Ernst des Anliegens klarmachen sollte:

„Ich bitte Sie, Herr Präsident, daher zu verstehen, dass Ihre Beziehungen zur Sowjetischen Besatzungszone das größte nationale Anliegen des deutschen Volkes berühren und dass es in dieser Frage im Verhältnis der Bundesregierung zu Indonesien wie zu allen anderen Staaten keinen Kompromiss geben kann. Zur Wahrung der deutschen Einheit, dieses wichtigsten Lebensinteresses des deutschen Volkes, ist die Bundesregierung gezwungen, ihre vielfältigen Beziehungen zu einem Lande einer grundlegenden Überprüfung zu unterziehen, das die Spaltung Deutschlands fördert. Ich vertraue allerdings darauf, dass Ihre Regierung die Aufnahme diplomatischer Beziehungen zur Sowjetischen Besatzungszone nicht ernsthaft in Erwägung zieht und auch nicht die Eröffnung eines indonesischen Generalkonsulats in Berlin (Ost) plant, womit Indonesien als erster Staat ebenfalls eine Entwicklung einleiten würde, die die Bundesregierung aus ihrer Verantwortung vor dem ganzen deutschen Volk nicht hinnehmen könnte.“ ³²⁴

Am 26. Januar 1965 wurde Werz von Sukarno empfangen, um den Brief des Bundespräsidenten zu übergeben. Sukarno wiederholte seine Ansicht, die deutsche Frage könne nur durch Verhandlungen zwischen den Deutschen gelöst werden, wobei von der Realität zweier deutschen Staaten auszugehen sei. ³²⁵ Werz fragte daraufhin nach eigener Darstellung – „da eine Einigung mit Sukarno über das Deutschlandproblem nicht zu erzielen war“ – nach Sukarnos Antwort auf den Brief Lübkes: Sukarno „wand sich und sagte, ich erwartete von ihm eine plötzliche Entscheidung“. Der bundesdeutsche Botschafter äußerte sein Nicht-Verstehen des Umstandes, dass ein Freiheitsheld wie Sukarno keinen Sinn habe „für den Freiheitskampf der Deutschen“; „nach längerer Debatte, in der er auch noch einen abwegigen Vergleich mit Indochina zog, sagte mir Sukarno schließlich, er müsse sich die Antwort gründlich überlegen“. ³²⁶ Werz lud Sukarno absprachegemäß sogar zu einem Besuch in die Bundesrepublik ein und sagte, „dass sich der Herr Bundespräsident freuen würde, ihn [Sukarno] in Deutschland zu sehen“ ³²⁷ – ein Hinweis darauf, wie sehr die Bundesregierung zur Verteidigung ihrer deutschlandpolitischen Stellung in Indonesien bereit war, auch Irritationen bei den USA und vor allem Großbritannien in Kauf zu nehmen. Der Botschafter schilderte seinen Eindruck, Sukarno sehe sich in der Anerkennungsfrage unter erheblichem Druck: Einerseits werde er von der starken PKI zur Anerkennung gedrängt; andererseits wün-

323 PA AA, B 37, 173. Botschaftsrat Seeliger: Schriftbericht Nr. 197/65 „100 Mio. DM Plafond“ vom 16.2.1965.

324 PA AA, B 37, 2. Bundespräsident Lübke: Schreiben an Staatspräsident Sukarno (ohne Datierung).

325 PA AA, B 130, 2650A. Botschafter Werz, Jakarta: Drahtbericht Nr. 31 vom 26.1.1965.

326 Ebenda.

327 Ebenda.

sche er vermutlich nicht den völligen Bruch mit der Bundesrepublik Deutschland.³²⁸ Angesichts der Sympathien für die Bundesrepublik bei bestimmten Teilen der indonesischen Elite strebte Werz danach, so viele wichtige Personen wie möglich „für uns zu mobilisieren“. Er pflegte insbesondere den Kontakt zur indonesischen Armeeführung, unter anderem zu Oberbefehlshaber Yani.³²⁹ Zu den Ansprechpartnern gehörte auch Handelsminister Adam Malik (der spätere Außenminister der Suharto-Regierung). Malik teilte Werz mit, eigentlich habe Sukarno schon 1961 die DDR anerkennen wollen, wovon er, Malik, ihn abgehalten habe. Zugleich zeigte sich Malik in der Anerkennungsfrage „sehr kampfesfreudig und versicherte, wir hätten hier Freunde“.³³⁰

Zusätzlich zu ihren bilateralen Bemühungen versuchte die Bundesregierung, durch eine Aktivierung der prowestlichen Regierungen Japans, Pakistans und der Philippinen ihre deutschlandpolitische Stellung in Indonesien wieder zu festigen. Staatssekretär Carstens wies die Botschaft in Tokio an, die japanische Regierung zu bitten, sie möge den Indonesiern „empfehlen, den Plan, in Pankow ein Generalkonsulat zu eröffnen, zurückzustellen“.³³¹ Der japanische Vizeaußenminister hielt daraufhin dem indonesischen Botschafter „in sehr ernster und nachdrücklicher Weise die schwerwiegenden Folgen“ vor, welche „die Einrichtung eines indonesischen Generalkonsulats in Ostberlin für die Beziehungen zwischen Indonesien und der Bundesrepublik haben müssten“. Eine Vermeidung solcher Irritationen sei auch im japanischen Interesse.³³² Der japanische Botschafter in Jakarta fragte Sukarno nach seiner Haltung zur DDR. Als dieser äußerte, die Einrichtung eines Generalkonsulats in Ost-Berlin ernsthaft zu erwägen, wurde er von dem Japaner gewarnt, dies würde „große Unruhe schaffen und schwere Folgen haben“.³³³

Carstens legte dem pakistanischen Außenminister Zulfikar Ali Bhutto in Bonn bei einem Gespräch über Asien „unsere Schwierigkeiten mit Indonesien“ dar. Da Pakistan gute Beziehungen zu Indonesien unterhielt, sagte Bhutto Carstens zu, sich bei Sukarno für die Sache der Bundesrepublik zu verwenden.³³⁴ Carstens bat die Botschaft in Karatschi, beim pakistanischen Außenministerium diskret darum zu bitten, Sukarno und Subandrio möglichst die „Eröffnung indonesischen Generalkonsulats in Pankow auszureden“, wobei jeder Eindruck einer verzweiferten Lage Bonns vermieden werden sollte.³³⁵ Als Subandrio zu einem Besuch in die pakistanische Hauptstadt kam, sprach

328 Ebenda: „Als er mich zur Tür begleitete, sagte mir Sukarno: ‚Sie verursachen mir viel Kopferbrechen‘ (headache). Ich antwortete ihm: ‚Herr Präsident, sie verursachen mir heartache.“

329 PA AA, B 130, 2650A. Botschafter Werz, Jakarta: Drahtbericht Nr. 37 vom 28.1.1965. Yani gehörte zu den am 1.10.1965 ermordeten Generälen.

330 PA AA, B 130, 2650A. Botschafter Werz, Jakarta: Drahtbericht Nr. 33 vom 27.1.1965.

331 PA AA, B 37, 2. Staatssekretär Carstens: Drahterlass Plurex Nr. (nicht lesbar) vom 28.12.1964.

332 PA AA, B 38, 115. Botschafter Dittmann, Tokio: Drahtbericht Nr. 5 vom 6.1.1965.

333 PA AA, B 130, 2650A. Botschafter Werz, Jakarta: Drahtbericht Nr. 33 vom 27.1.1965.

334 PA AA, B 130, 2591A. Staatssekretär Carstens: Vermerk „Indonesien“ vom 15.1.1965.

335 PA AA, B 130, 2591A. Staatssekretär Carstens: Drahterlass Nr. 25 an die Botschaft Karachi vom 16.2.1965.

Bhutto ihn auf die Frage des möglichen indonesischen Generalkonsulats in Ost-Berlin an. Subandrio erklärte seinem pakistanischen Kollegen, einstweilen „den Schritt nicht tun“ zu wollen.³³⁶

Nach Gesprächen des bundesdeutschen Botschafters in Manila, Johann Karl von Stechow, mit dem philippinischen Außenminister Mauro Mendez demarchierte auch der philippinische Botschafter in Jakarta in der Angelegenheit des Generalkonsulats.³³⁷ Der Botschafter sprach mit drei indonesischen Ministern. Die zurückfließenden Informationen waren disparat: Während sich Vizepremierminister Leimena rezeptiv verhielt, sagte Außenminister Subandrio dem philippinischen Diplomaten, der Beschluss, ein indonesisches Generalkonsulat in Ost-Berlin einzurichten, sei schon gefasst und es gehe nur noch darum, einen geeigneten Generalkonsul zu finden. Vizeaußenminister Suwito hinwiederum sagte ihm, Sukarno habe nach der Unterredung mit Werz vom 26. Januar die Weisung erteilt, vorerst kein Konsulat in Ost-Berlin vorzusehen.³³⁸ Die deutsche Botschaft in Manila – die wochenlang die philippinischen Vermittlungsbemühungen begleitet und die philippinische Diplomatie immer wieder um Hilfe gebeten hatte³³⁹ – sah schließlich Anfang März keinen Anlass zur Beunruhigung mehr: Die Indonesier hätten den Filipinos bedeutet, die philippinische Demarche sei insofern überflüssig geworden, da der Plan eines Generalkonsulats in Ost-Berlin vorerst aufgegeben worden sei.³⁴⁰

Der Austritt Indonesiens aus den UN und die Südostasien-Konferenz des Auswärtigen Amts

Zum Jahresbeginn 1965 wurde Malaysia turnusgemäß anstelle der Tschechoslowakei als nicht-ständiges Mitglied in den Weltsicherheitsrat aufgenommen. Daraufhin setzte die indonesische Regierung ihre Drohung in die Tat um, die Mitgliedschaft Indonesiens bei den Vereinten Nationen zu beenden.³⁴¹ Übergeben wurde die Austrittserklärung am 21. Januar 1965.³⁴² Über die Frage, ob Sukarno die Maßnahme „vorher mit Rotchina abgestimmt“ hatte, bestand keine Klarheit.³⁴³ Der indonesische Austritt aus

336 PA AA, B 130, 2591A. Botschafter Scholl, Karachi: Drahtbericht Nr. 43 vom 19.2.1965.

337 Siehe Dokumente in: PA AA, B 130, 2591A. Botschafter v. Stechow, Manila: Drahtbericht Nr. 8 vom 18.1.1965 und VLR I Bassler: Aufzeichnung „Philippinischer Schritt in Jakarta“ für Staatssekretär Carstens vom 20.1.1965.

338 PA AA, B 130, 2591A. Botschafter Werz, Jakarta: Drahtbericht Nr. 93 vom 5.3.1965.

339 PA AA, B 130, 2591A. Botschafter v. Stechow, Manila: Drahtbericht Nr. 26 vom 6.3.1965.

340 PA AA, B 130, 2591A. Botschafter v. Stechow, Manila: Drahtbericht Nr. 25 vom 5.3.1965.

341 PA AA, B 37, 175. Botschaftsrat Caspari, New York: Drahtbericht Nr. 2 vom 1.1.1965; PA AA, B 37, 175. Botschaftsrat Seeliger, Jakarta: Drahtbericht Nr. 4 vom 8.1.1965.

342 PA AA, B 37, 175. Gesandter v. Braun, New York: Drahtbericht Nr. 54 vom 22.1.1965. Indonesien erklärte zudem seinen Austritt aus UNESCO, UNICEF und der Welternährungsorganisation FAO.

343 PA AA, B 37, 175. Botschaftsrat Seeliger, Jakarta: Drahtbericht Nr. 10 vom 12.1.1965.

den Vereinten Nationen traf nicht nur fast alle Staaten, sondern auch das UNO-Generalsekretariat unvorbereitet.³⁴⁴ Da die UN-Charta – im Gegensatz zur Völkerbundkonvention – keine Bestimmung über eine mögliche Beendigung der Mitgliedschaft enthält, beschäftigte die Frage der Zulässigkeit eines UN-Austritts auch die akademische Völkerrechtslehre.³⁴⁵ Die UNO veröffentlichte im Frühling 1965 eine Liste mit ihren Mitgliedern, auf der Indonesien nicht mehr enthalten war; insofern schien sie den Austritt für rechtsgültig zu halten.³⁴⁶ Indonesien ist bis heute der einzige Staat geblieben, der auf eigenes Betreiben die Vereinten Nationen verlassen hat; die Republik China verließ 1971 die UN unfreiwillig. Im September 1965 trat Indonesien schließlich noch aus dem Internationalen Währungsfonds, aus der Weltbank und aus der kriminalpolizeilichen Kooperationsstelle Interpol aus.³⁴⁷

Auf viele Beobachter wirkte der indonesische Austritt aus den Vereinten Nationen irrational und wie eine „Kurzschlusshandlung“³⁴⁸: Der Kabinettschef des UN-Generalsekretärs, Chakravarthi V. Narasimhan, äußerte vertraulich gegenüber dem deutschen Gesandten von Braun, „Sukarno sei nach allen Indizien ein ernstlich kranker Mann“, der „im Affekt gehandelt“ habe und „wohl bei dieser Aktion seiner Sinne nicht mächtig“ gewesen sei.³⁴⁹ Auch die deutsche Botschaft in Jakarta schilderte Wahrnehmungen und Befürchtungen indonesischer Regierungskreise, wonach Sukarnos „verschlimmerte physische Konstitution [...] ihn bisweilen nicht mehr Umfang und Tragweite seiner Entschlüsse überschauen“ ließe.³⁵⁰ Im Auswärtigen Amt sah man zwei mögliche Szenarien für die weiteren Beziehungen zu Jakarta: Entweder würde Indonesien noch näher an China rücken, eine „Auslieferung an die UN-Außenseitergruppe

344 Über die kuriosen Umstände des Austritts informierte der Kabinettschef von UN-Generalsekretär U Thant den bundesdeutschen Diplomaten Caspari, vgl.: PA AA, B 130, 2591A. Botschaftsrat Caspari, New York: Drahtbericht Nr. 6 vom 4.1.1965; „U Thants Kabinettschef Narasimhan [...] teilte mir mit, er sei in der Silvesternacht durch den hiesigen indonesischen Botschafter Palar gegen Mitternacht telefonisch aus dem Schlaf geweckt worden. Dieser habe ihm ein gutes Neues Jahr gewünscht und ihm anschließend mitgeteilt, er habe den Auftrag, Indonesiens Austritt aus den Vereinten Nationen zu erklären, was er hiermit tue. Narasimhan deutete mir an, er habe diese Mitteilung zunächst nicht ernst nehmen können. [...] Auf meine weitere Frage, ob ein Austritt eines Staates aus den Vereinten Nationen überhaupt möglich sei, erwiderte Narasimhan, er habe über diese Frage ein Gutachten der Rechtsabteilung der Vereinten Nationen angefordert.“

345 Livingstone, Withdrawal, S. 637–346; Nizard, *Retrait de l'Indonésie*, S. 498–528.

346 Livingstone, Withdrawal, S. 646.

347 PA AA, B 37, 175. Botschafter Werz, Jakarta: Schriftbericht Nr. 1097/65 „Indonesiens Austritt aus Weltbank und IWF“ vom 13.9.1965; PA AA, B 37, 175. Botschaftsrat Heimsoeth, Jakarta: Schriftbericht Nr. 1174/65 „Austritt Indonesiens aus Interpol“ vom 30.9.1965.

348 PA AA, B 37, 175. VLR I Bassler: Aufzeichnung „Der Austritt Indonesiens aus der UNO, sich daraus evt. auf die deutsch-indonesischen Beziehungen ergebenden Folgen“ vom 4.1.1965.

349 PA AA, B 37, 175. Gesandter v. Braun, New York: Drahtbericht Nr. 20 vom 8.1.1965.

350 PA AA, B 37, 175. Botschaftsrat Seeliger, Jakarta: Schriftbericht Nr. 11/65 „Indonesien und die Vereinten Nationen“ vom 4.1.1965.

um Rotchina³⁵¹ erleben, und sich vom Rest der Welt weitgehend isolieren, oder aber den Versuch unternehmen, eine völlige Isolierung zu verhindern und gerade deshalb die Verbindung zur Bundesrepublik zu erhalten.³⁵² Denn: „Die verbliebenen Beziehungen Indonesiens zur westlichen Welt haben für Sukarno jetzt einen Wert wie nie zuvor. Diese Überlegung könnte, wenn sie in Jakarta an die maßgeblichen Mitarbeiter um Sukarno geschickt herangetragen wird, Sukarno davon abhalten, die Beziehungen zu uns gerade in diesem Augenblick zu gefährden.“³⁵³

Das andere Szenario lag in der Befürchtung, gerade der UN-Austritt lasse „eine weitere Radikalisierung Indonesiens erwarten, in deren Verlauf auch eine Anerkennung der SBZ nicht ausgeschlossen“ sei.³⁵⁴ Die Botschaft in Jakarta machte bei Sukarnos Außenpolitik „messianisch-irreale Züge“³⁵⁵ aus – der indonesische Präsident denke „in Visionen: Im Kampf der guten und der bösen Kräfte der realen Welt kehrt für ihn die Welt des javanischen Wajang-Spieles mit dem Widerstreit guter und böser Mächte wieder.“³⁵⁶ Der Anspruch Sukarnos und seiner Getreuen, Indonesien in den Kreis der Großmächte zu erheben, schlug sich in Erklärungen nieder, ein eigenes Nuklearwaffen- und ein eigenes Raumfahrtprogramm anzustreben.³⁵⁷ Der chinesische Kernwaffenversuch vom Oktober 1964 war von Jakarta ausdrücklich begrüßt worden; auf Sukarnos Ablehnung stieß dagegen die nukleare Rüstung der sogenannten *Nekolims*.³⁵⁸

Mitte Januar wurde die nächste Aktion von Sukarnos „radikaler Außenpolitik“ bekannt. Mit Rückwirkung zum 1. Januar 1965 brach Indonesien die diplomatischen Beziehungen zu Portugal ab.³⁵⁹ Damit bekräftigte Sukarno seine Reputation als An-

351 PA AA, B 37, 175. Botschaftsrat Seeliger, Jakarta: Drahtbericht Nr. 10 vom 12.1.1965.

352 PA AA, B 37, 175. VLR I Bassler: Aufzeichnung vom 4.1.1965.

353 Ebenda.

354 PA AA, B 130, 2655A. Meldung aus Jakarta an Bundeskanzleramt, AA, BMVg, BMWi: „Möglichkeit der Aufnahme diplomatischer Beziehungen zwischen Indonesien und SBZ“ vom 8.1.1965. Kontrollnummer: 021/1/65 geheim (ohne Verfasser). Vermutlich handelt es sich um ein Fernschreiben des BND.

355 PA AA B 37, 175. Botschaftsrat Seeliger, Jakarta: Schriftbericht Nr. 28/65 „Indonesiens Austritt aus den Vereinten Nationen“ vom 11.1.1965. Zur Einschätzung der japanischen Regierung vgl. PA AA, B 37, 175. Botschafter Dittmann, Tokio: Drahtbericht Nr. 18 vom 15.1.1965.

356 PA AA B 37, 175. Botschaftsrat Seeliger, Jakarta: Schriftbericht Nr. 28/65 „Indonesiens Austritt aus den Vereinten Nationen“ vom 11.1.1965.

357 Der Spiegel, 25.12.1963, S. 11: „Die Politik des indonesischen Staatschefs Sukarno wird immer verwegener. Obgleich sich die wirtschaftliche Lage ständig verschlechtert [...] will Sukarno eine Atomstreitmacht aufbauen und mit den Sowjets und Amerikanern in der Weltraumfahrt konkurrieren, um sein Inselreich zu ‚wahrer Größe und Glück‘ zu führen. Sukarnos Großmachttraum wird von in Jakarta akkreditierten Westdiplomaten darauf zurückgeführt, dass sich der Gesundheitszustand des Diktators zusehends verschlechtere und er sich immer mehr am Rat seiner Hofastrologen orientiere.“

358 PA AA, B 37, 258. Botschafter Luedde-Neurath, Jakarta: Schriftbericht Nr. 843/66 „Angebliche indonesische Atombombe und die indonesische Haltung zu Atomversuchen“ vom 12.7.1966.

359 PA AA, B 37, 175. Botschafter Werz, Jakarta: Drahtbericht Nr. 13 vom 15.1.1965.

tikolonialist: Das von dem rechtsautoritären Salazar-Regime regierte Portugal war in der afro-asiatischen Welt als blutige Kolonialmacht verrufen. Die Botschaft in Lissabon vermutete, dass Sukarno freie Hand für die Besetzung Portugiesisch-Timors haben wolle.³⁶⁰ Bald darauf überraschte Sukarno japanische Besucher mit der Ankündigung, Indonesien strebe eine nukleare Bewaffnung an und sei schon „bald in der Lage“, eine solche zu schaffen.³⁶¹ Indonesien nahm nun auch eine zunehmend feindselige Haltung gegenüber den USA und gegenüber der militärischen Präsenz der USA in Südostasien ein.³⁶²

Die zuvor wechselhaften indonesisch-chinesischen Beziehungen erreichten Anfang 1965 mit dem UN-Austritt Indonesiens den „Höhepunkt der gegenseitigen Annäherung“.³⁶³ Indonesien war bis 1965 zu einem der Hauptschauplätze der sino-sowjetischen Rivalität geworden.³⁶⁴ Die Sowjetunion versuchte auch in Indonesien, „dem Einfluss Chinas nach Möglichkeit entgegenzuwirken“.³⁶⁵ Ein entschiedener Gegner der sowjetischen „Eindämmungsstrategie“ gegen China war jedoch die kommunistische PKI, die aufgrund ihres pro-maoistischen Kurses laut deutscher Botschaft „zu einem offenen hemmungslosen Propagandafeldzug gegen die Sowjetunion angetreten“ sei.³⁶⁶ Zur Feier ihres 45-jährigen Bestehens im Mai 1965 lud die PKI noch Vertreter der sowjetischen Kommunisten ein; ansonsten wurden allerdings ausschließlich kommunistische Parteien eingeladen, die sich auf Peking statt Moskau festgelegt hatten. Repräsentanten der SED oder sonstige Gäste aus der DDR waren nicht erwünscht.³⁶⁷ Dass die Sowjetführung im Mai 1965 Botschafter Michailow, der vormals Minister gewesen war, in Jakarta durch einen weniger profilierten Diplomaten ersetzte, wertete die indonesische Regierung laut Werz als einen Hinweis darauf, Moskau habe „das Rennen um Indonesien und damit um eine wichtige Stimme im asiatischen Konzert aufgegeben“.³⁶⁸

360 PA AA, B 130, 2591A. Botschafter Schaffarczyk, Lissabon: Drahtbericht Nr. 14 vom 21.1.1965. – Tatsächlich sollte das Suharto-Regime 1976 das unabhängig gewordene Osttimor besetzen und anneklieren.

361 PA AA, B 37, 175. Botschafter Werz, Jakarta: Drahtbericht Nr. 25 vom 21.1.1965.

362 PA AA, B 37, 175. Botschaftsrat Heimsoeth, Jakarta: Drahtbericht Nr. 134 vom 9.4.1965; PA AA, B 37, 175. Botschaftsrat Heimsoeth, Jakarta: Schriftbericht Nr. 392/65 „Indonesiens Beziehungen zu den Vereinigten Staaten; Entsendung des Sonderbotschafters Bunker“ vom 30.3.1965.

363 PA AA, B 37, 175. Botschafter Werz, Jakarta: Schriftbericht Nr. 1088/65 „Stand der indonesisch-chinesischen Beziehungen“ vom 13.9.1965.

364 PA AA, B 32, 224. Botschaftsrat Heimsoeth, Jakarta: Schriftbericht Nr. 387/65 „Beziehungen Indonesiens zur Sowjetunion“ vom 29.3.1965.

365 PA AA, B 32, 224. Botschaftsrat Heimsoeth, Jakarta: Schriftbericht Nr. 387/65 vom 29.3.1965.

366 Ebenda.

367 Schäfer, *Two Germanies*, S. 102.

368 PA AA, B 37, 175. Botschafter Werz, Jakarta: Schriftbericht Nr. 638/65 „Indonesische-sowjetische Beziehungen“ vom 31.5.1965.

Sukarno forcierte nach dem Verlassen der Vereinten Nationen sein Vorhaben, in Gestalt der *Conference of the New Emerging Forces* (CONEFO), eine Gegenorganisation zur UNO zu schaffen. Nach Einschätzung von Werz stellte das CONEFO-Konzept eine Außenprojektion des von Sukarno vertretenen *Nasakom*-Prinzips dar, der proklamierten „Dreiheit nationaler, religiöser und kommunistischer Gruppen“ im Inneren Indonesiens; die „Blockfreiheit“ im Wortsinne habe er zugunsten seiner idiosynkratischen Vorstellungen aufgegeben.³⁶⁹ Die maßgeblich von China und Indonesien angestoßene „zweite Bandung-Konferenz“, also eine Zusammenkunft afro-asiatischer Staaten, hätte eigentlich 1965 in Algier tagen sollen. Aufgrund organisatorischer Mängel und der inneren Unruhen Algeriens fand sie nicht statt. Die von Sukarno und Peking propagierte Form der „Dritten Welt“ war damit gescheitert.³⁷⁰

Die von Sukarno propagierte Frontstellung der *NEFOS* gegen die *OLDEFOS* stieß auf Widerstand bei gemäßigten Blockfreien wie Indien. Im Laufe des Jahres 1965 verschlechterten sich daher auch Indonesiens Beziehungen zu Indien, was sich unter anderem in Polemik der gelenkten indonesischen Presse gegen das Verhalten der indischen Regierung äußerte.³⁷¹ Im September 1965 gab es Ausschreitungen gegen die indische Botschaft in Jakarta. Beim diplomatischen Korps in der indonesischen Hauptstadt wuchs angesichts der gewalttätigen Massen die Verunsicherung, „zumal keiner weiß, wann die ‚Volkswut‘, spontan oder gesteuert, sich gegen seine eigenen Amtsgebäude oder seine Residenz richten kann“.³⁷² Die Beziehungen zwischen Indonesien und den USA erreichten im August 1965 einen Tiefpunkt, als die amerikanischen Konsulate in Medan und Surabaya von Randalierern angegriffen wurden; der Abbruch der diplomatischen Beziehungen zwischen Washington und Jakarta schien eine Frage der Zeit.³⁷³

Zum 1. Februar 1965 setzte das Auswärtige Amt in Bonn eine mehrtägige Botschafterkonferenz zum Thema „Die Krisensituation in Südostasien“ an. Inhaltliche Schwerpunkte waren Vietnam und Indonesien.³⁷⁴ Die Ansprache Schröders zur Eröffnung der Konferenz hob die Ziele der westdeutschen Asienpolitik, ihre Erfolge und die Probleme

369 PA AA, B 37, 176. Botschafter Werz, Jakarta: Schriftbericht Nr. 603/65 „Sukarnos afro-asiatische Politik – Zielsetzung und Chancen“ vom 21.5.1965.

370 Vgl. Westad, *World History*, S. 330; Brazinsky, *Sino-American Rivalry*, S. 214–223; Friedman, *Sino-Soviet Competition*, S. 145–147.

371 PA AA, B 37, 175. Botschafter Werz, Jakarta: Schriftbericht Nr. 725/65 „Sukarnos afro-asiatischer Führungsanspruch und das indonesisch-indische Verhältnis“ vom 21.6.1965.

372 PA AA, B 37, 175. Botschafter Werz, Jakarta: Schriftbericht Nr. 1156/65 „Indonesische Ausschreitungen gegen die indische Botschaft“ vom 24.9.1965.

373 Vgl. FRUS, 1964–1968, Vol. XXVI, Doc. 129: Memorandum „Further Deterioration in Relations with Indonesia“ vom 3.8.1965; Doc. 130: Memorandum „Avoidance of Panic Regarding Indonesia“ vom 3.8.1965.

374 PA AA, AV Tokio, 6766. Protokoll der Süd- und Ostasienkonferenz vom 1.–4.2.1965 im AA. Thema: „Die Krisensituation in Südostasien“.

me der Alleinvertretungspolitik – insbesondere in Indonesien – hervor.³⁷⁵ Über Sukarno hielt die Ministervorlage fest:

„Die westliche Präsenz in Südostasien wird weiter durch Sukarno gefährdet. [...] Sukarnos Austritt aus der UNO, seine neuerdings laufende Abstimmung mit Peking und die Fortsetzung der subversiven Tätigkeit gegen Malaysia lassen befürchten, dass er von seinem Ziel, Malaysia zu zerschlagen, nicht abgehen wird. [...] Für die Bundesregierung ergibt sich folgende Lage: [...] Kann die Anerkennung der SBZ aufgehalten werden, wenn wir uns neutral verhalten und weiter die Erwartungen Indonesiens auf eine wirtschaftliche Zusammenarbeit mit uns erfüllen? Die Möglichkeiten einer Unterstützung britischer Interessen sind begrenzt. Das Ziel unserer Politik muss es sein, den Malaysia-Konflikt und die Endphase des Sukarno-Regimes durchzustehen, ohne dass wir unsere Stellung in Indonesien vor der SBZ räumen müssen.“³⁷⁶

Carstens eröffnete die Diskussion zum Komplex Indonesien und Malaysia mit folgenden Worten:

„Hier ist es für die deutsche Politik sehr viel schwieriger als im Vietnam-Komplex, sich vollkommen herauszuhalten. Denn wir haben unsere Verbindungen zu Indonesien sorgfältig gepflegt. Noch vor gut einem Jahr war der Bundespräsident auf einem Staatsbesuch dort, wir haben Indonesien in beträchtlichem Umfange Wirtschaftshilfe gewährt und immer wieder erwogen, weitere Versprechungen [...] zu machen. Wir haben das alles getan, weil wir in Indonesien eines der führenden Länder in dem Block der nicht-gebundenen Staaten sahen, und weil wir außerdem den besonders hartnäckigen Anstrengungen der SBZ in diesem Lande und in diesem Raume entgegenzutreten wollten. Diese unsere bisherige Politik bringt uns in einen gewissen Gegensatz mit

375 PA AA, B 130, 2651A. VLR I Bassler: Aufzeichnung „Stichworte für die einführende Ansprache des Herrn Ministers auf der Botschafterkonferenz“ vom 25.1.1965 (hat Carstens am 28.1., Minister Schröder am 29.1.1965 vorgelegen): „Die gegenwärtige Botschafterkonferenz dient dazu, unser großes Interesse an den Vorgängen in Ostasien zu unterstreichen. [...] Die Aufgabe der Konferenz wird zunächst darin liegen, dass wir uns ein Bild von dem Ausmaß der Krise in Süd-Ostasien, und zwar von den beiden Brandherden Süd-Vietnam und Malaysia/Indonesien machen [...] Die Aufgabe und das Ziel unserer Außenpolitik war bisher im Großen und Ganzen sehr einfach. Sie konnte in drei Punkten umrissen werden: a. Erhaltung und Förderung der politischen und wirtschaftlichen Stabilität der Länder Ostasiens zwecks Erhaltung des Weltfriedens, b. Förderung und Ausbau unserer wirtschaftlichen Interessen, c. Wahrung unseres Alleinvertretungsanspruchs gegenüber der SBZ. Die vergangenen Jahre bestätigen, dass wir unsere Aufgabe erfüllt haben. Die Bundesregierung hat für die Erhaltung der politischen und wirtschaftlichen Stabilität erhebliche Beiträge geleistet. Nach den Vereinigten Staaten steht sie mit ihren Leistungen für Südasiens an zweiter Stelle. [...] Erfolgreich ist die Bundesregierung auch in der Wahrung ihres Alleinvertretungsanspruchs gewesen. Nirgends ist es der SBZ gelungen, die staatliche Anerkennung durchzusetzen, wenngleich nicht zu leugnen ist, dass die Bemühungen der SBZ, besonders im letzten Jahr, ein Ausmaß erreicht haben, das uns zu besonderen Abwehranstrengungen – besonders in Indonesien – zwingen wird.“

376 PA AA, B 130, 2651A. VLR I Bassler: Aufzeichnung „Stichworte für die einführende Ansprache des Herrn Ministers auf der Botschafterkonferenz“ vom 25.1.1965. Staatssekretär Carstens strich aus der Ministervorlage von Bassler den Satz: „Sollten wir dies nicht berücksichtigen, wird Indonesien die SBZ anerkennen, was, abgesehen von den damit verbundenen politischen Folgen, zu erheblichen Verlusten: Einstellung des Schuldendienstes, ca. 500 Mio. DM und Rückverlegung des Tabakmarktes nach Rotterdam [sic! recte: Amsterdam] (Jahresumsatz 270 Mio. DM) führt.“

anderen uns befreundeten Ländern. Wie die Reaktion in Malaysia ist, ist dargelegt worden. Aber auch von englischer Seite hören wir doch in regelmäßigen Abständen eine zunehmende Sorge, dass wir für Indonesien zu viel tun könnten. Das wird uns in noch massiverer Form von Australien deutlich gemacht. Wie soll sich unser Land nun in diesem Konflikt verhalten angesichts unserer besonderen Interessen, die wir in Indonesien, aber auch in Malaysia zu vertreten haben?“³⁷⁷

Die Diskussionen zeigten, dass die Sympathien von Bonns Diplomaten ganz überwiegend auf malaysischer Seite lagen. Der aus Tokio angereiste Botschafter Herbert Dittmann kritisierte seinen Kollegen Werz dafür, Sukarno noch zu positiv charakterisiert zu haben.³⁷⁸ Werz sprach sich in seinem Referat dafür aus, der DDR-Anerkennung durch Indonesien mittels einer „Kombination aus Schocktherapie und pfleglicher Behandlung“ entgegenzuwirken.³⁷⁹ Zu den bemerkenswertesten Diskussionsbeiträgen gehörte derjenige von Ministerialdirigent Alexander Böker, der Indonesien als Paradigma für die Reformbedürftigkeit der Hallstein-Doktrin auffasste:

„Ich möchte versuchen, etwas Licht auf dieses Problem zu werfen, indem ich Sie bitte, mir einen Augenblick bei der Vorstellung zu folgen, dass wir kein geteiltes Land wären, und welche Politik wir dann als Deutsche in diesem Raum gegenüber dem malaysisch-indonesischen Konflikt verfolgen sollten. [...] Das würde bedeuten – wenn wir kein geteiltes Land wären – dass wir eine sehr sorgfältig abwägende Politik zwischen Malaysia einerseits und Indonesien andererseits treiben müssten. Wir könnten Malaysia eine gewisse Unterstützung in diesem Konflikt nicht versagen und müssten uns von Sukarno in dem gegenwärtigen Stadium seiner Politik der Gewaltanwendung und Subversion abwenden. [...] Wir müssten dabei aber trotzdem im Auge behalten, dass unser langfristiges, nicht nur weltpolitisches, sondern auch national-deutsches Interesse letztlich natürlich auf Seiten Indonesiens liegt [...] Die Tatsache, dass wir ein geteiltes Land sind, zwingt uns zu einer Verzerrung jener Politik, die wir eigentlich unter den eben angeführten Prämissen in diesem Raume vertreten müssten. Sie zwingt uns dazu, dass wir Malaysia vernachlässigen und uns von ihm distanzieren. Sie zwingt uns zu einem sehr unangenehmen Zeitpunkt dazu, unser Staatsoberhaupt zu einem Staatsbesuch nach Jakarta zu schicken, nachdem gerade die britische Botschaft abgebrannt war. Sie zwingt uns ferner dazu, Sukarno immer wieder bittstellend nachzulaufen. Wir werden mehr und mehr in die unwürdige Stellung gedrängt, gegenüber Sukarno sowohl gegenüber befreundeten Ländern wie England, Malaysia und Australien. Deshalb glaube ich, und das ist der langen Rede kurzer Sinn, dass wir vielleicht gerade an dem Beispiel Indonesien uns einmal überlegen müssten, bis zu welchem Punkt wir es uns noch leisten können, uns durch unsere bisher verfolgte Deutschlandpolitik in Positionen hineinzumanövrieren, die vielleicht letzten Endes nicht mehr ganz zu rechtfertigen und zu vertreten sind.“³⁸⁰

Bundespräsident Lübke und Bundeskanzler Erhard wurden über die Ergebnisse der Konferenz unterrichtet. Dem Bundeskanzler wurde geraten: Obwohl alle Bemühungen um eine friedliche Beilegung des Malaysia-Konflikts „an der unnachgiebigen Hal-

³⁷⁷ PA AA, AV Tokio, 6766. Mitschrift zur Diskussion über den Indonesien-Malaysia-Konflikt, S. 24. Die Protokolle der Konferenz „Die Krisensituation in Südostasien“ vom 1.–4.2.1965.

³⁷⁸ Ebenda.

³⁷⁹ Ebenda.

³⁸⁰ Ebenda.

tung Sukarnos“ gescheitert seien, dürfe die Bundesrepublik dennoch keinesfalls „gegen Indonesien Partei [...] ergreifen“. Die im Referentenentwurf noch enthaltene Konzession „wenn auch an unseren Sympathien für Malaysia und die britischen Verteidigungsanstrengungen in Südostasien keine Zweifel bestehen“ strich Carstens eigenhändig aus.³⁸¹ Die auf der Konferenz aufgestellten Thesen zur Asienpolitik wurden an besonders wichtige Vertretungen – neben Washington, Moskau, London, Paris und New York-UN auch Kairo, Neu-Delhi und Jakarta – verschickt.³⁸² Das Auswärtige Amt mahnte abermals die Einhaltung der schwierigen Balance zwischen pro-westlicher Grundhaltung und speziellen Imperativen der Wiedervereinigungspolitik an.³⁸³

Hinsichtlich der britischen und australischen Vorbehalte gegen die bundesdeutsche Indonesienpolitik lag das Auswärtige Amt richtig: Der britische Botschafter in Bonn drahtete Ende Januar nach London, bei den Deutschen bestehe ein gefährlicher Unwille (*dangerous reluctance*), die Gefahren der indonesischen Konfrontationspolitik zur Kenntnis zu nehmen; deutsche Diplomaten seien „prejudiced in favour of Indonesia“.³⁸⁴ Im Vorfeld der Krisenkonferenz vom Februar 1965 versuchte Botschafter Sir Frank Roberts, Einfluss auf die Haltung der Bundesregierung zur Indonesien-Malaysia-Frage allgemein und zur möglichen Lieferung deutscher Dornier-Transportflugzeuge an Indonesien im Speziellen zu nehmen. Roberts verglich gegenüber Carstens den britischen Schutz für Malaysia mit dem britischen Schutz für Deutschland: Die britischen Verteidigungsanstrengungen in Südostasien machten einen Abzug britischer Einheiten aus der Bundesrepublik nötig, weshalb die Bundesregierung sich nicht auf den Standpunkt stellen könne, der Konflikt betreffe sie nicht.³⁸⁵ Das Thema der Dornier-Flugzeuge wurde auch von Premierminister Harold Wilson bei seiner

381 PA AA, B 130, 2650A. Bundesminister Schröder: Schreiben an Bundeskanzler Erhard vom 25.2.1965 (Entwurf).

382 PA AA, B 130, 2650A. Thesen zur deutschen Außenpolitik in Süd- und Ostasien. Anlage zu VLR I Bassler: Drahterlass Nr. 710 Plurex vom 16.2.1965.

383 Ebenda: „In dem Malaysia-Konflikt dürfte das Recht auf malaysischer, die Zukunft – auf sehr lange Sicht gesehen – vermutlich auf großmalaiischer, d. h. indonesischer Seite liegen. Wir sollten daher neben den auf Grund seiner prowestlichen Einstellung besonders freundschaftlichen Beziehungen zu Malaysia unser langfristiges Interesse an Indonesien nie aus dem Auge verlieren. [...] Der klügste Kurs wäre der, uns offener Stellungnahmen möglichst zu enthalten und, wenn Schweigen nicht möglich ist, auf die Charta der VN, die Prinzipien des Völkerrechts sowie auf die Maphilindo-Idee zu verweisen. Anders stellte sich das Problem, wenn wir durch eine offene Anerkennung des Pankow-Regimes durch Sukarno oder durch eine von uns eingeleitete Modifizierung unserer Deutschland-Politik größere Handlungsfreiheit zurückgewinnen. Auch in diesem Falle aber sollten wir versuchen, langfristige Positionen in Indonesien zu erhalten und auszubauen.“

384 TNA-PRO, FO 371, 183021. Botschaft des Vereinigten Königreichs Bonn: Telegramm Nr. 99 an das Foreign Office vom 28.1.1965 „German Attitude to Indonesian Malaysian Confrontation in View of Hallstein Doctrine“.

385 TNA-PRO, FO 371, 183021. Botschaft des Vereinigten Königreichs Bonn: Telegramm Nr. 99 an das Foreign Office vom 28.1.1965 „German Attitude to Indonesian Malaysian Confrontation in View of Hallstein Doctrine“.

Zusammenkunft mit Ludwig Erhard in London (am Rande der Trauerfeierlichkeiten für den kurz zuvor verstorbenen Winston Churchill) angesprochen.³⁸⁶ Einige Monate später äußerte der Botschafter Australiens bei einem Empfang durch Bundespräsident Lübke, Canberra empfinde es als „bedauerlich“, wenn die in Indonesien durch die Drosselung der Entwicklungsgelder anderer Länder „entstandene Lücke durch die Bundesrepublik gefüllt würde“.³⁸⁷

Die Nichtanerkennungspolitik vor dem Scheitern?

In der westdeutschen Öffentlichkeit besonders spektakulär wahrgenommen und kontrovers diskutiert wurde die sogenannte Nahostkrise der bundesdeutschen Alleinvertretungsposition 1964/65 – die bis dahin wohl schwerste Krise der Außenpolitik der Bundesrepublik. Die zentrale Rolle der arabischen Staaten, insbesondere von Nassers Ägypten, für die globale Durchsetzung des Alleinvertretungsanspruchs stand seit den fünfziger Jahren außer Frage. Verkompliziert wurde die Bonner Nahostpolitik durch das besondere Verhältnis zu Israel, zu dem bis Mitte der sechziger Jahre noch keine diplomatischen Beziehungen bestanden – ein Zustand, der sowohl in den USA als auch in der westdeutschen Öffentlichkeit zunehmend als unerfreulich empfunden wurde.³⁸⁸

Einstweilen dienten streng geheime Waffenlieferungen aus der Bundesrepublik an Israel als gewisse Substitution für diplomatische Beziehungen und auch zur Kompensation für die – aus deutschland- und wirtschaftspolitischen Gründen – recht engen Beziehungen Bonns zu den arabischen Staaten. Als die Rüstungsexporte im Oktober 1964 bekannt wurden, schien die Stellung der Bundesrepublik in den Ländern der Arabischen Liga aufs höchste gefährdet: In einem offensichtlichen Akt der Vergeltung lud Nasser im Januar 1965 SED-Chef Walter Ulbricht zu einem Besuch nach Ägypten ein.³⁸⁹ Durch den am 24. Februar beginnenden Ägyptenbesuch des in Bonn als „Spalter Deutschlands“ verachteten Ulbricht war die DDR zwar noch nicht völkerrechtlich anerkannt, wohl aber enorm aufgewertet worden. Als die Bundesregierung im März 1965 entschied, bei Israel um die Aufnahme diplomatischer Beziehungen zu ersuchen und beide Länder diese am 12. Mai 1965 herstellten, brachen die meisten arabischen Staaten – Ägypten, Algerien, Irak, Jemen, Jordanien, Kuwait, Libanon, Saudi-Arabien, Syrien und Sudan – ihre diplomatischen Beziehungen zur Bundesrepublik ab. Die Regierung von Ludwig Erhard wirkte in der „Nahostkrise“ sprunghaft und getrieben.³⁹⁰

³⁸⁶ AAPD 1965, Dok. 47, S. 226.

³⁸⁷ BArch, B 122, 5469. Referat ZA5: Aufzeichnung vom 29.6.1965 über Gespräch des Bundespräsidenten mit dem australischen Botschafter Blakeney am 28.6.1965.

³⁸⁸ Gray, Cold War, S. 170 f.

³⁸⁹ Ebenda, S. 171–174; Lappenküper, Außenpolitik, S. 21.

³⁹⁰ Gray, Cold War, S. 177–182; Schöllgen, Deutsche Außenpolitik, S. 111–114.

Indonesiens Deutschlandpolitik trat im Frühjahr 1965 in eine gewisse Wechselwirkung zu dieser „Nahostkrise“. Indonesien und Ägypten hatten als Führungsländer der blockfreien Bewegung eine Mischung aus kooperativem und konkurrierendem Verhältnis. Nicht von ungefähr fürchtete die Bundesregierung den Einfluss von Nassers Verhalten auf Sukarno; die beiden Männer galten in Bonn nach dem Tod Nehrus als die wichtigsten Führer der Blockfreien.³⁹¹ Zwar dementierte das indonesische Außenministerium zuvor von Regierungskreisen in Jakarta verbreitete Meldungen, wonach Ulbricht auch nach Indonesien eingeladen werden sollte. Gleichwohl unterstrich Vizeaußenminister Suwito, dass die Einladung Ulbrichts nach Ägypten, vermittelt durch die „Solidarität Indonesiens mit befreundeten islamischen Staaten Nordafrikas“, neue Impulse für verstärkte Beziehungen Jakartas zur DDR geben könnte.³⁹²

Sukarno nahm zumindest verbal eine scharfe Haltung ein. So bezeichnete er nun die Bundesrepublik Deutschland wegen ihrer Israelpolitik als „imperialistische Macht“.³⁹³ Werz hielt es unter diesen Umständen für möglich, Sukarno würde in einem spektakulären Akt den arabischen Staaten gewissermaßen die Schau stehlen und sich an die Spitze der DDR-Anerkennung stellen, um seinen Führungsanspruch im afro-asiatischen Lager zu demonstrieren.³⁹⁴ Die PKI schlug vor, Ulbricht auch nach Indonesien einzuladen; Sukarno schien diesem Vorhaben nicht abgeneigt.³⁹⁵ Am 6. April 1965 nahm das indonesische Parlament einstimmig eine Resolution an, „[...] in der die indonesische Solidarität mit dem Widerstand der arabischen Staaten gegen eine wirtschaftliche und militärische Unterstützung Israels durch die Bundesrepublik Deutschland erklärt und die indonesische Regierung aufgefordert wird, zusammen mit den arabischen Staaten die diplomatischen Beziehungen zur Bundesrepublik Deutschland zu überprüfen, falls Letztere in der Unterstützung Israels und Malaysias fortfahre“.³⁹⁶ Das Parlament hatte zwar seit Sukarnos Durchsetzung der „gelenkten Demokratie“ kaum noch Einfluss; insofern hatte die Entschliebung nur deklaratorischen Charakter. Für die Stellung der Bundesrepublik im inner-indonesischen Gefüge war jedoch bedenklich, dass die Kräfte des politischen Islam gemeinsam mit den Kommunisten und gegen Bonn gestimmt hatten: Der erste Entwurf für die Parlaments-

391 TNA-PRO, FO 371, 183021. Botschaft des Vereinigten Königreichs Bonn: Telegramm Nr. 99 an das Foreign Office vom 28.1.1965 „German Attitude to Indonesian Malaysian Confrontation in View of Hallstein Doctrine“: „The Ministry of Foreign Affairs [gemeint ist das AA] are at present more than usual preoccupied with the maintenance of the Hallstein doctrine and their eyes are firmly fixed upon the danger that Sukarno may establish a Consulate-General in East Berlin to the exclusion of all other considerations. These preoccupations have been increased by Nasser's invitation to Ulbricht, since the Germans regard Sukarno and Nasser as the main leaders of the uncommitted world.“

392 PA AA, B 130, 2591A. Botschafter Werz, Jakarta: Drahtbericht Nr. 93 vom 5.3.1965.

393 PA AA, B 37, 176. Botschafter Werz, Jakarta: Schriftbericht Nr. 603/65 vom 21.5.1965.

394 Ebenda.

395 PA AA, MfAA, A 16084. 2. Abteilung: Information über die indonesische Reaktion auf den Besuch Walter Ulbrichts in der VAR vom 22.3.1965.

396 PA AA, B 37, 171. Botschaftsrat Heimsoeth, Jakarta: Drahtbericht Nr. 130 vom 7.4.1965.

entschließung enthielt sogar eine ausdrückliche Verurteilung des „amerikanischen, westdeutschen und englischen Imperialismus“ – nach eigener Darstellung hatte ein Beamter des indonesischen Außenministeriums diese Passage wieder „herausverhandelt“.³⁹⁷

Anfang Mai 1965 erhielt die Botschaft alarmierende Neuigkeiten. Ein indonesisches Kabinettsmitglied, das bei einem Gespräch zwischen Sukarno und dem sich in Indonesien aufhaltenden Botschafter Hakim anwesend war, teilte mit:

„[...] dass Sukarno den Botschafter anwies, sich darauf einzurichten, dass Indonesien in etwa zwei Monaten diplomatische Beziehungen zur SBZ aufnehmen werde. Nach der mit Bezugsbericht [Drahtbericht Nr. 154 vom 30.4.1965 geheim] mitgeteilten Information ist dies nunmehr die zweite Warnung, die mir aus engstem Kreis um Sukarno darüber zugeht, dass dieser die Anerkennung der SBZ vorbereitet. Zweimonatsfrist kann sich nur auf Algierkonferenz beziehen. Offenbar rechnet Sukarno damit, dass in Algier Durchbruch SBZ in Anerkennungsfrage auf breiter Front erfolgt und dass wir gegenüber geschlossener Staatengruppe nicht mit Abbruch diplomatischer Beziehungen reagieren. [...] SBZ hat ihre Kampagne zur Aufnahme diplomatischer Beziehungen in Indonesien, von gesamter Linkspresse massiv unterstützt, bedeutend verstärkt. Unsere psychologische Lage ist jetzt durch vereinte islamisch-kommunistische Agitation wegen Israelfrage erheblich verschlechtert, wir werden immer häufiger auch in offiziellen Verlautbarungen in die Reihe der NEOCOLIM eingereiht.“³⁹⁸

Am 16. Mai warnte die US-Botschaft in Bonn das Auswärtige Amt „mit der Bitte um streng vertrauliche Behandlung“, dass Sukarno binnen zweier Wochen Beziehungen zu Ost-Berlin aufnehmen wolle. Den Abbruch der diplomatischen und wirtschaftlichen Beziehungen zu Bonn nehme er billigend in Kauf.³⁹⁹ Das Auswärtige Amt warnte die Botschaft in Jakarta und bat sie um eine Stellungnahme.⁴⁰⁰ Das *State Department* in Washington reichte Informationen weiter, wonach die bald zu erwartende indonesische Anerkennung der DDR motiviert war von einer Solidaritätsdemonstration für die arabischen Staaten in der Israel-Frage – auf diese Weise hoffte Sukarno, die arabischen Staaten in der Malaysia-Frage auf die Seite Indonesiens zu ziehen.⁴⁰¹

Die Bundesregierung ersuchte wiederum die japanische Regierung, Indonesien von einer Anerkennung der DDR abzubringen: Die Japaner sollten Sukarnos Regierung deutlich machen, dass „die Anerkennung der SBZ [...] weit über die Maßnahmen der arabischen Staaten hinausgehen und Indonesien in der Weltöffentlichkeit zu

³⁹⁷ PA AA, B 38, 114. Botschaftsrat Heimsoeth, Jakarta: Drahtbericht Nr. 131 vom 7.4.1965.

³⁹⁸ PA AA, B 130, 2591A. Botschaftsrat Heimsoeth, Jakarta: Drahtbericht Nr. 174 vom 10.5.1965.

³⁹⁹ PA AA, B 130, 2655A. Ministerialdirigent Böker: Aufzeichnung „Mögliche Aufnahme von diplomatischen Beziehungen zwischen Jakarta und Pankow“ vom 18.5.1965. Die US-Regierung hatte aus Gründen des Quellenschutzes nur das AA und den BND unterrichtet, nicht aber die Botschaft in Jakarta. Staatssekretär Carstens notierte noch am 18.5.1965 auf die Vorlage: „Wir müssen Jakarta eine Warnung geben“ (Hervorhebung im Original).

⁴⁰⁰ PA AA, B 130, 2655A. Ministerialdirigent Böker: Drahterlass Nr. 133 an die Botschaft Jakarta vom 19.5.1965.

⁴⁰¹ PA AA, B 130, 2655A. Gesandter Lilienfeld, Washington: Drahtbericht Nr. 1328 vom 21.5.1965.

einem kommunistischen Staat stempeln“ würde.⁴⁰² Laut Werz lehnte Sukarno mittlerweile die Politik des *non-alignment* ab und erhoffte sich dreierlei Vorteile von einer DDR-Anerkennung: Sie würde ihn vom Druck von China, der Sowjetunion und der indonesischen PKI befreien; sein isoliertes Land gewönne einen weiteren Verbündeten; zudem könne er innenpolitisch aus diesem kühnen Schritt „agitatorisch Kapital schlagen“.⁴⁰³ Die heikle Lage in Indonesien kam auch auf der Sitzung des Bundeskabinetts am 26. Mai 1965 zur Sprache:

„Bundesminister Dr. Westrick äußert gewisse Besorgnisse über die Politik der Bundesregierung in Indonesien. Die Bundesregierung müsse überlegen, was sie tun könne, um noch rechtzeitig zu versuchen, Einfluss auf die Entwicklung zu nehmen. Bundesminister Dr. Schröder teilt diese Beurteilung. Er äußert sich über die Möglichkeiten, die nach Auffassung des Auswärtigen Amts für die Bundesregierung in Betracht kommen. Die Entscheidung solle in einem Gespräch mit dem Bundeskanzler getroffen werden, das er in den nächsten Tagen zu führen gedenke. Nach kurzer Erörterung, an der sich die Bundesminister Schröder, Scheel und Westrick beteiligen, stimmt das Kabinett zu.“⁴⁰⁴

Wertz berichtete ans Auswärtige Amt, sowohl prowestliche Indonesier als auch viele Diplomaten empfänden „schwere Sorge“ angesichts der Lage in Indonesien und teilten „das Gefühl, dass die Dinge einem Höhepunkt“ zutrieben.⁴⁰⁵ Im Kreise seiner Minister habe sich Sukarno erneut für die Anerkennung der DDR ausgesprochen; der Botschafter Indiens in Jakarta sei der Ansicht, „Sukarno habe aufgrund des Persönlichkeitskults jeden Kontakt mit der Wirklichkeit verloren“.⁴⁰⁶ Einen Tag darauf berichtete Wertz über die neuesten Entwicklungen nach Bonn:

„Entscheidungen Sukarnos werden immer mehr einsame, erratische Entschlüsse, bestimmt durch wechselnde Einflüsterungen, Stimmungen, ja wohl auch Weissagungen. Wahrheitsgehalt der mir übermittelten Nachrichten deshalb schwer zu überprüfen. Kürzlich fragte SBZ-Generalkonsul bei einem Flugplatzempfang Sukarno: ‚Wann werden sie die DDR anerkennen?‘. Sukarno: ‚It's only a matter of time‘. Eine solche Präsidentenäußerung kann alles oder nichts bedeuten. Lukman Hakim, der mich gestern aufsuchte, unmittelbar nachdem er sich bei Sukarno verabschiedet hatte (er will Ende Mai wieder in Bonn sein), bezeichnete die Lage als ernst, aber nicht hoffnungslos. Minister Malik, bei dem ich gestern war: ‚Deutschland hat hier noch viele Freunde.‘ Er schien sein und unser Spiel noch nicht für verloren zu halten. Dass arabische Staaten SBZ nicht anerkannten, dürfte für Sukarno kein Hinderungsgrund, sondern eher ein Anreiz sein, da er es liebt, in derartigen Aktionen zu führen, wenn er damit irgendwie Prestige gewinnen kann, läge

402 PA AA, B 130, 2655A. Ministerialdirektor Meyer-Lindenberg: Drahterlass Nr. 225 Plurex vom 20.5.1965.

403 PA AA, B 130, 2655A. Botschafter Wertz, Jakarta: Drahtbericht Nr. 204 „Möglichkeit der SBZ-Anerkennung durch Sukarno“ vom 26.5.1965.

404 PA AA, B 130, 2586A. Auszug aus dem Kurzprotokoll über die 166. Kabinettsitzung der Bundesregierung am 26.5.1965. Auch abgedruckt in: 166. Sitzung des Bundeskabinetts vom 26.5.1965. KPBR 18 (1965), S. 247–248.

405 PA AA, B 130, 2655A. Botschafter Wertz, Jakarta: Drahtbericht Nr. 189 vom 20.5.1965.

406 Ebenda.

deshalb im Bereich des Möglichen. Versuche, für die nächste Woche einen Termin bei Sukarno zu bekommen und erbitte hierfür Sprachregelung bzw. persönliche Unterrichtung, insbesondere darüber, ob wir auf Anerkennung der SBZ mit Abbruch der Beziehungen antworten würden.“⁴⁰⁷

Der letzte Satz zeigt die von Werz – und auch von Bassler – schon länger erwogene flexible Linie, wonach selbst bei einer vollen diplomatischen Anerkennung der DDR die Präsenz der Bundesrepublik in Indonesien ratsam sei – und zwar sowohl aus außenwirtschaftlichen wie aus strategisch-allianzpolitischen Gründen.

Doch am 26. Mai entspannte sich die Situation unerwartet schnell: Japanische Spitzenbeamte hatten sich einige Tage zuvor „ohne Zögern“ bereit erklärt, sich für die Interessen der Bundesregierung einzusetzen.⁴⁰⁸ Es war offensichtlich die japanische Intervention bei den Indonesiern, die eine für Bonn günstige Entwicklung im indonesischen Außenministerium herbeiführte.⁴⁰⁹ Von ihren japanischen Kollegen erhielt die Botschaft in Tokio die Zusicherung, „Indonesien beabsichtige nicht, einen derartigen Schritt [DDR-Anerkennung] zu unternehmen“.⁴¹⁰ Auch aus der indonesischen Botschaft in Bonn gab es Signale, wonach Sukarno in der Anerkennungsfrage den Argumenten der Bundesregierung doch noch aufgeschlossen sei; nicht aus Überzeugung, wohl aber im Hinblick auf das materielle Interesse Indonesiens.⁴¹¹

„Bis an die Grenze des Vertretbaren gehen“: Wirtschaftshilfen im Dienst der Nichtanerkennungspolitik

Abgesehen von den zahllosen direkten Interventionen und der ständigen Drohung mit dem Abbruch der Beziehungen standen 1965 materielle Zuwendungen im Mittelpunkt der Alleinvertretungspolitik: Nachdem die Bundesregierung Anfang 1965 den Sonderplafond von 100 Millionen DM eingeräumt, also Exportgarantien für das Indonesiengeschäft deutscher Unternehmen erteilt hatte, wurde das Thema des geplanten Stahlwerks in Lampong wieder aktuell. Aufbau- und Industrieminister Saleh zeigte sich im Gespräch mit dem Wirtschaftsreferenten an der deutschen Botschaft Jakarta entschlossen, das Werk in Lampong auf jeden Fall zu bauen. Saleh kritisierte die Bundesregierung als zu zögerlich bei der Pflege ihrer Wirtschaftsbeziehungen zu Indonesien. Wirtschaftsreferent Berninger hielt dem entgegen, dass die Bundesrepublik der zweitgrößte Handelspartner Indonesiens sei; die DDR könne da – allem rhetorischem

407 PA AA, B 130, 2655A. Botschafter Werz, Jakarta: Drahtbericht Nr. 190 vom 21.5.1965.

408 PA AA, B 130, 2655A. Botschafter Dittmann, Tokio: Drahtbericht Nr. 142 vom 22.5.1965.

409 PA AA, B 37, 178. LR I Fischer: Gesprächsunterlagen zum Besuch des ehemaligen japanischen Ministerpräsidenten Nobusuke Kishi vom 22.9.1965: „Japan hat sich erfolgreich für uns bei Sukarno eingesetzt und erreicht, dass Indonesien die Eröffnung eines Generalkonsulats in Pankow zurückstellt.“

410 PA AA, B 130, 2655A. Botschafter Dittmann, Tokio: Drahtbericht Nr. 146 vom 26.5.1965.

411 PA AA, B 1, 223. VLR I Bassler: Aufzeichnung vom 14.6.1965. Hat Schröder am 19.6.1965 vorgelegen.

Eifer zum Trotz – nicht entfernt mithalten, da sie auf den Weltmärkten praktisch keine Rolle spiele.⁴¹² Gut einen Monat später verlangte Saleh von Werz eine „eindeutige Antwort“ der Bundesregierung hinsichtlich des Lampong-Werks, damit er sich im Fall einer Ablehnung an einen anderen Staat wenden könne. Für diesen Fall, so Saleh, erwartete man in Indonesien die Finanzierung eines Ausweichprojektes, beispielsweise einer Öltraffinerie. Der Schwebezustand sei den „deutsch-indonesischen Beziehungen nicht zuträglich“.⁴¹³ Worauf Saleh mit seiner Bemerkung anspielte, war nicht schwer zu deuten.

Sehr kurzfristig kündigte sich für März 1965 eine indonesische Delegation unter Leitung von Finanzminister Muhammad Hasan und Vizeaußenminister Oemarjadi an. Sie reiste nach Bonn, um über die Ausgestaltung des 100-Millionen-DM-Plafonds zu verhandeln und über den Fortgang des Lampong-Projektes zu sprechen.⁴¹⁴ Die Politische Abteilung des Auswärtigen Amts sah in dem unerwarteten Besuch aus Jakarta vor allem die Chance, „einer den Vorgängen in Kairo vergleichbaren Krise der deutsch-indonesischen Beziehungen vorzubeugen“.⁴¹⁵ Außenminister Schröder traf Hasan und Oemarjadi am 16. März. In allgemeinen, aber sehr freundlichen Worten versicherten sich beide Seiten ihrer gegenseitigen Wertschätzung. Die aus Sicht der Bundesregierung wichtigste Aussage von Minister Hasan lautete: „Er könne versichern, dass die indonesische Regierung keine Verschlechterung der Beziehungen zur Bundesregierung wünsche. Sie beabsichtige nicht, die SBZ anzuerkennen und in der Deutschlandfrage ihre Politik irgendwie zu ändern.“⁴¹⁶ Schröder vermied jede kritische Nachfrage zur indonesischen Malaysia-Politik. Auf die Frage Hasans, „wie die Bundesregierung sich gegenüber der kolonialistischen Politik Großbritanniens verhalten werde“, sagte Schröder, er teile nicht die Sichtweise „kolonialistischer“ Intentionen der Briten. Und: „Die Bundesregierung habe keinerlei Verbindung zum britischen Handeln in Süd-Ostasien, sie sei dort auch keine Engagements eingegangen.“⁴¹⁷

Die Verhandlungen mit der indonesischen Delegation wurden auf deutscher Seite von Staatssekretär Lahr geleitet. Oemarjadi stellte klar, der wichtigste Grund für die

412 PA AA, B 37, 173. Botschaft Jakarta: Aktenvermerk „Besprechung mit Dr. Chairul Saleh“ vom 27.1.1965.

413 PA AA, B 37, 173. Botschafter Werz, Jakarta: Drahtbericht Nr. 77 vom 26.2.1965. Ministerialdirigent Böker hob diese Passage hervor und notierte „in der Tat!“.

414 PA AA, B 37, 173. Ministerialdirigent Graf v. Hardenberg: Aufzeichnung „Indonesien“ vom 2.3.1965. Hasan war Mitglied der islamischen Partei Nahdlatul Ulama (NU) und fungierte unter anderem auch als Verwalter von Sukarnos Privatvermögen, vgl. PA AA, B 61-III B7, 259. Botschafter Werz, Jakarta: Drahtbericht Nr. 86 vom 5.3.1965.

415 PA AA, B 37, 173. Ministerialdirektor Meyer-Lindenberg: Aufzeichnung „Besuch des indonesischen Finanzministers Hasan beim Herrn Minister“ vom 10.3.1965.

416 PA AA, B 37, 173. VLR I Bassler: Aufzeichnung „Gespräch zwischen dem indonesischen Finanzminister Hasan, dem stellvertretenden Außenminister Oemarjadi und dem Herrn Minister“ vom 16.3.1965.

417 Ebenda.

Deutschlandreise sei die Beteiligung der Bundesrepublik am Lampong-Projekt: „Die Frage sei inzwischen in Indonesien zu einer nationalen Angelegenheit geworden und nicht mehr eine Frage von wirtschaftlicher Rentabilität.“⁴¹⁸ Die Indonesier baten darum, eine Erhöhung der Garantien für Lampong separat zu gewähren, also nicht aus dem Sonderplafonds von 100 Millionen DM vom Januar 1965.⁴¹⁹

Schröder unterstützte die Beteiligung der Bundesrepublik am Bau von Lampong. Indem es einen eigenen Beitrag zu dem wirtschaftlich und technisch weniger sinnvollen, aber prestigepolitisch hoch aufgeladenen Projekten leistete, hoffte Bonn sich „über den kritischen Punkt hinwegzuhelfen und eine Krise zu vermeiden“.⁴²⁰ Schon auf seiner Sitzung am 17. März 1965 beriet das Bundeskabinett über diese Frage. Außenminister Schröder warb „trotz der wirtschaftlichen Bedenken gegen das Projekt“ für die Zustimmung seiner Ministerkollegen zu einer Ausweitung der Bundesbürgschaften für das Stahlwerk. In Indonesien müsse, so Schröder, „aus politischen Gründen bis an die Grenze des Vertretbaren gegangen werden“.⁴²¹ Die Bundesminister stimmten schließlich der Erhöhung des Garantierahmens für das Lampong-Projekt von 37,5 Millionen auf 80 Millionen DM zu. Entwicklungshilfeminister Scheel enthielt sich der Stimme.⁴²²

Nach der Kabinettsitzung sprach Staatssekretär Lahr mit Vizeaußenminister Oemarjadi. Neben der Erhöhung der Lampong-Garantien auf 80 Millionen DM – die, wie von den Indonesiern erwünscht, außerhalb des 100-Millionen-Sonderplafonds stattfand – kündigte er weiteres Entgegenkommen bei der Umsetzung der Kapitalhilfe (die im September 1964 gewährt worden war) und des Sonderplafonds an. Unumwunden erwähnte Lahr den rein politischen Charakter der Geldzusagen: Die Bundesregierung erwarte im Gegenzug eine Unterstützung ihrer „delikatens Situation“ durch Indonesien, unter anderem auf der bevorstehenden Konferenz der afro-asiatischen Staaten in Algier.⁴²³ Die Ergebnisse der Wirtschaftsverhandlungen fanden in der indonesischen Presse ein positives Echo.⁴²⁴

418 PA AA, B 37, 173. Referat III B 7: Aufzeichnung „Wirtschaftsverhandlungen mit einer indonesischen Delegation am 15., 16. und 17.3.1965 im Auswärtigen Amt“ vom 18.3.1965.

419 PA AA, B 61-IIIB7, 259. VLR Schoettle: Aufzeichnung „Wirtschaftsverhandlungen mit einer indonesischen Delegation am 15. und 16.3.1965 im Auswärtigen Amt unter Leitung von Herrn Staatssekretär Lahr“ vom 15.3.1965.

420 PA AA, B 37, 173. Ministerialdirektor Sachs: Sprechzettel für die Kabinettsitzung am Mittwoch, den 17.3.1965.

421 KPBR 18 (1965), S. 135. 157. Sitzung des Bundeskabinetts vom 17.3.1965.

422 Ebenda.

423 PA AA, B 37, 173. Referat III B 7: Aufzeichnung „Gespräch von Staatssekretär Lahr mit stv. Außenminister Minister Oemarjadi vom 17.3.1965“ vom 20.3.1965. – Die geplante Konferenz der afro-asiatischen Staaten in Algier kam schließlich nicht zustande, vgl. PA AA, B 37, 258. Botschafter Luedde-Neurath, Jakarta: Schriftbericht Nr. 681/66 „Indonesien und die Vereinten Nationen“ vom 2.6.1966.

424 PA AA, B 37, 173. Botschaftsrat Heimsoeth, Jakarta: Schriftbericht Nr. 397/65 „Deutsch-indonesische Wirtschaftsverhandlungen in Bonn; hier: Presse-Echo“ vom 22.3.1965; PA AA, B 61-IIIB7, 259. Botschaftsrat Heimsoeth, Jakarta: Schriftbericht Nr. 390/65 vom 30.3.1965.

Im Mai 1965 reiste eine Abordnung unter Walter Solveen vom Wirtschaftsministerium nach Indonesien, um sich über Stand und Perspektiven des Lampong-Projekts ein Bild zu machen.⁴²⁵ Solveen war schon Ende 1962 in Indonesien gewesen; seinerzeit war er mit dem Auftrag angereist, die indonesische Regierung von dem Vorhaben einer Verhüttungsanlage auf Sumatra abzubringen (siehe Kapitel IV.1).⁴²⁶ An den schlechten Rahmenbedingungen hatte sich nichts geändert. Auf Sumatra war naturgemäß noch immer nicht genügend Kohle für eine Verhüttung vorhanden; die erforderlichen Zugangsstraßen waren nicht gebaut worden, sondern befanden sich in der Planungsphase; eine seriöse Gesamtkostenrechnung lag nicht vor.⁴²⁷ Im Gespräch mit der Bonner Delegation unterstrich Saleh, dass sich am Willen der indonesischen Regierung, den Bau durchzuführen, nichts geändert habe. Neben dem Aufbau einer eigenen Stahlindustrie zur Verringerung der Importabhängigkeit sei auch die Besiedelung von Sumatra ein wichtiges Ziel des Großprojekts.⁴²⁸ In einer Hinsicht hatte die indonesische Regierung auf Solveens kritischen Lampong-Bericht von 1963 reagiert, der unter anderem die zu geringen Kapazitäten des Werks bemängelt hatte: Statt der damals vorgesehenen 35 000 Tonnen Roheisen pro Jahr war nun die Erzeugung von 100 000 Tonnen Roheisen vorgesehen.⁴²⁹ Nach wie vor erwarteten die Indonesier von der Bundesregierung entweder eine Unterstützung Lampongs oder eines noch zu bestimmenden Ausweichprojekts.⁴³⁰ Während Delegationsleiter Solveen „die gesamte Angelegenheit ‚mit vorsichtigem Optimismus‘“ beurteilte⁴³¹, an seiner Skepsis aber keinen Zweifel ließ, empfahl Botschafter Werz im Falle Lampongs „eine baldige, wenn irgend mögliche positive Entscheidung“ zu treffen.⁴³²

425 PA AA, B 37, 173. Botschafter Werz, Jakarta: Schriftbericht Nr. 592/65 „Deutsche Delegation für den Hochofen Lampong“ vom 18.5.1965.

426 BArch, B 102, 113416. Ministerialdirigent Solveen: Bericht „Verhandlungen mit der indonesischen Regierung über das Hochofenwerk Lampong“ vom 10.1.1963.

427 PA AA, B 37, 173. Ministerialdirigent Pauls: Aufzeichnung „Indonesien. Hier: Bundesbürgschaften für Lampong“ vom 8.6.1965.

428 BArch, B 102, 113418. BMWi, Unterabteilung III C: „Vorläufiger Bericht über die Reise einer deutschen Delegation nach Indonesien zwecks Prüfung des neuen Lampong-Projekts“ vom 30.7.1965. Indonesien benötigte Mitte der sechziger Jahre jährlich etwa 400 000 Tonnen Eisen und Stahl, wobei es ausschließlich importierte. Der durchschnittliche Einkaufspreis lag bei rund 500 DM pro Tonne. Vor allem aus diesen Gründen wollte die Regierung eine eigene Stahlproduktion aufbauen, vgl. BArch, B 102, 113418. Schreiben von Dipl.-Ing. Heinrich Schmieding, Salzgitter Industriebau GmbH, an Ministerialdirigent Solveen vom 18.5.1965.

429 BArch, B 102, 113418. BMWi, Unterabteilung III C: Vorläufiger Bericht vom 30.7.1965 über die Reise einer deutschen Delegation nach Indonesien zwecks Prüfung des neuen Lampong-Projekts.

430 PA AA, B 37, 173. Botschafter Werz, Jakarta: Schriftbericht Nr. 592/65 „Deutsche Delegation für den Hochofen Lampong“ vom 18.5.1965.

431 PA AA, B 37, 173. Ministerialdirigent Pauls: Aufzeichnung „Indonesien: Bundesbürgschaften für Lampong“ vom 8.6.1965.

432 PA AA, B 37, 173. Botschafter Werz, Jakarta: Schriftbericht Nr. 592/65 „Deutsche Delegation für den Hochofen Lampong“ vom 18.5.1965.

Auch als Finanzminister Hasan und Vizeaußenminister Oemarjadi Ende Mai 1965 die Botschaft um eine Aufstockung der erst im Januar 1965 gewährten Kredit-Plafonds von 100 auf 120 Millionen DM baten, riet Werz dem Auswärtigen Amt „im Interesse der Erhaltung unserer Position“ zur raschen Bewilligung.⁴³³ Die Wirtschaftsabteilung des Auswärtigen Amts warnte hingegen vor dem „starken Widerstand der Ressorts“, der gegen die neuen Forderungen aus Indonesien zu erwarten sei.⁴³⁴ Unterstützung erhielt Werz – wie üblich – von der Politischen Abteilung des Auswärtigen Amts, namentlich von Referatsleiter Bassler: Dieser hielt der skeptischen Wirtschaftsabteilung vor, es sei alles zu vermeiden, was in Indonesien zu „einer Verschärfung oder Enttäuschung über die Haltung der Bundesregierung“ führen könnte.⁴³⁵

Minister Schröder schloss sich im deutschlandpolitischen Krisenjahr 1965 in aller Regel den Vorschlägen seines Ministeriums an; gegenüber seinen Ministerkollegen befürwortete er die Vergabe weiterer Mittel an Indonesien.⁴³⁶ Gelegentliche Interventionen von Seiten der britischen und der australischen Regierung gegen Bonns Unterstützung des Lampong-Projekts, etwa im Juni 1965 bei Bundespräsident Lübke, scheinen die Bundesregierung und das Auswärtige Amt nicht beirrt zu haben.⁴³⁷ Am 21. Juli 1965 beschloss die Bundesregierung, Indonesien anlässlich des Nationalfeiertags am 17. August ein Geschenk darzubringen. Tatsächlich übermittelt wurde das Geschenk – ein Hospitalboot zur medizinischen Versorgung entlegener Gebiete – allerdings erst 1968.⁴³⁸

„Vorübergehende Festigung unserer Stellung in Jakarta“: Der Besuch von Minister Schwarz in Indonesien im August 1965

Die Bundesregierung wollte ihr besonderes Interesse an Indonesien durch die Entsendung eines Bundesministers zu den Feierlichkeiten anlässlich des 20. Jahrestages der Unabhängigkeitserklärung vom 17. August 1945 demonstrieren. Die Frage der Beteiligung am indonesischen Nationalfeiertag wurde in Bonn zu einer Chefsache. Bundeskanzler Erhard schrieb Außenminister Schröder am 8. Juli 1965:

„Wir sind seit langer Zeit im Gespräch darüber, was im Hinblick auf den 20. Jahrestag des Bestehens der Republik Indonesien geschehen soll. Inzwischen höre ich, dass die SBZ der indonesischen Regierung bereits notifiziert hat, dass sie durch eine prominente Persönlichkeit bei den

433 PA AA, B 37, 173. Botschafter Werz, Jakarta: Drahtbericht Nr. 213 vom 31.5.1965.

434 PA AA, B 37, 173. VLR Schoettle: Schreiben an das Referat I B 5 vom 1.6.1965.

435 PA AA, B 37, 173. VLR I Bassler: Schreiben an das Referat III B 7 vom 3.6.1965.

436 PA AA, B 61-IIIB7, 259. Bundesminister Schröder: Schreiben an den Staatssekretär des Bundeskanzleramts vom 18.7.1965.

437 PA AA, B 1, 218. Ministerialdirigent Simon: Vermerk für Bundesminister Schröder vom 28.6.1965.

438 KPBR 18 (1965), S. 316. 173. Sitzung des Bundeskabinetts vom 21.7.1965. Siehe auch: KPBR 18 (1965), S. 15.

Feierlichkeiten vertreten sein wird. Ich bedaure, dass wir dadurch in den Verdacht geraten, erst durch die Reaktion der SBZ zu einer Aktivität unsererseits veranlasst worden zu sein. Ich bitte Sie, mir sehr bald konkrete Vorschläge für unser Verhalten zu machen.“⁴³⁹

Schröder sprach sich in seiner Antwort an den Bundeskanzler dafür aus, zu den Feierlichkeiten den Chef des Bundeskanzleramts, Ludger Westrick, zu entsenden.⁴⁴⁰ Auch wenn Erhard Indonesien nach eigenen Worten hohe Bedeutung zumaß, wollte er in der Hochphase des Wahlkampfes (am 19. September 1965 fand die Bundestagswahl statt) keinen Tag auf seinen Kanzleramtschef verzichten. Die Wahl fiel daher auf Werner Schwarz, den Bundesminister für Landwirtschaft.⁴⁴¹ Referatsleiter Bassler zeigte sich darüber in einem privaten Schreiben an Botschafter Werz nicht besonders angetan – die Entsendung von Schwarz, der bei der Bundestagswahl 1965 nicht mehr antrat, war für ihn „kein Volltreffer“.⁴⁴²

Unterdessen hatten sich etwa zwei Wochen vor den Feierlichkeiten des 17. August die Dinge in der Anerkennungsfrage wiederum zugespitzt: Die Aufnahme diplomatischer Beziehungen zwischen Indonesien und der DDR schien nur noch eine Frage der Zeit. Das Auswärtige Amt hatte mehrere beunruhigende Dinge erfahren: Nach Informationen der US-Botschaft in Jakarta habe Sukarno „Vorbereitungen zur Anerkennung der SBZ angeordnet“; angeblich habe er seinen Botschaftern auf einer Konferenz mitgeteilt, er könne Ost-Berlin nicht mehr länger „mit Verzögerungsargumenten hinhalten“ – für einen Erfolg der geplanten *Conference of the New Emerging Forces* sei eine sofortige Anerkennung der DDR notwendig.⁴⁴³ Eine nicht näher spezifizierte „US-Quelle“ war sich sicher: „Die Frage der Anerkennung der Zone ist für Indonesien kein politisches Problem mehr. Sukarno hat sich in dieser Sache entschieden. Sein einziges Anliegen ist, den wirtschaftlichen Schaden für Indonesien auf ein Minimum zu beschränken.“⁴⁴⁴ Die DDR hatte bis dato ihre Wirtschaftshilfen für Indonesien enorm erhöht: Sie baute unter anderem ein Planetarium, zehn Rundfunkstationen, lieferte Lastwagen und Busse und hatte Indonesien einen Kredit von 52 Millionen US-Dollar bewilligt.⁴⁴⁵ Die Politische Abteilung des Auswärtigen Amts beurteilte die Aussichten, die Alleinvertretungsposition in Jakarta noch zu halten, skeptisch:

„Falls bei der oben bezeichneten Lage überhaupt noch eine Möglichkeit besteht, die Anerkennung der SBZ durch Indonesien zu verhindern, so wohl nur noch, wenn Sukarno und allen maßgeblichen indonesischen Politikern so bald und unmissverständlich wie möglich klargemacht

⁴³⁹ BAArch, B 136, 6261. Bundeskanzler Erhard: Schreiben an Bundesminister Schröder vom 8.7.1965.

⁴⁴⁰ BAArch, B 136, 6261. Bundesminister Schröder: Schreiben an Bundeskanzler Erhard vom 9.7.1965.

⁴⁴¹ BAArch, B 136, 6261. Bundeskanzler Erhard: Schreiben an Bundesminister Schröder vom 12.7.1965.

⁴⁴² PA AA, NL Werz, 1. VLR I Bassler: Privatdienstschreiben an Botschafter Werz vom 19.7.1965.

⁴⁴³ PA AA, B 130, 2650A. Abteilung II: Aufzeichnung „Indonesien: Geplanter Besuch deutscher Goodwill-Mission“ vom 3.8.1965.

⁴⁴⁴ PA AA, B 130, 2650A. Abteilung II: Aufzeichnung vom 3.8.1965.

⁴⁴⁵ Ebenda.

wird, dass die Anerkennung der Zone den sofortigen Abbruch sämtlicher, insbesondere auch der wirtschaftlichen Beziehungen zur Folge haben werde. Der dann drohende Verlust unserer hohen Investitionen sollte uns daran nicht hindern. Denn versuchten wir sie auf Kosten unserer politischen Konsequenz zu retten, würde unsere Entwicklungshilfe ihren besonderen Effekt für unsere Deutschland-Politik in den meisten Entwicklungsländern weitgehend verlieren. Die Waffe der Hallstein-Doktrin wäre dann stumpf.“⁴⁴⁶

Staatssekretär Lahr bat Minister Schwarz vor seiner Abreise, in Jakarta keinen Zweifel daran zu lassen, dass eine Anerkennung der DDR das Ende aller diplomatischen und wirtschaftlichen Beziehungen zu Bonn bedeuten würde.⁴⁴⁷

Doch im Gegensatz zu allen Befürchtungen verlief der Besuch aus Bonner Sicht rundum erfolgreich. Die Schwarz-Delegation blieb sogar länger in Indonesien als geplant. In einem Zwischenbericht vermeldete Werz nach Bonn, die Feierlichkeiten seien zwar durch ein „selbst für hiesige Verhältnisse unvorstellbares Durcheinander“ beeinträchtigt worden, andererseits jedoch auch so „glanzvoll, wie dies nur in Indonesien möglich ist“ verlaufen.⁴⁴⁸ Der Besuch, die Wirtschaftshilfen sowie die Grundsteinlegung für ein neues Botschaftsgebäude der Bundesrepublik hätten ein großes publizistisches Echo gefunden; den Indonesiern sei „klar geworden, dass es die Bundesrepublik noch gibt“ – mit dem Ergebnis, „dass zurzeit keine akute Gefahr für unsere Position besteht“.⁴⁴⁹ Sukarno empfing Schwarz am 22. August. Der Präsident bedankte sich nicht nur mit „sehr herzlichen Worten“ für das zugedachte Hospitalschiff, sondern ließ sich gar zur Aussage hinreißen, der Aufbau Indonesiens sei „weitgehend durch deutsche Hilfe möglich geworden“.⁴⁵⁰ Der Botschafter vermerkte dazu:

„Dieses Overstatement ist für mich ein wertvolles Anzeichen dafür, dass die unablässigen Bemühungen der letzten Monate, durch unsere Kredithilfen den uns gewogenen Beratern Sukarnos Argumente zu geben, Erfolg gehabt haben. Sukarno, der sonst wirtschaftlichen Überlegungen wenig Gewicht beimisst, scheint von dem Wert der Wirtschaftsbeziehungen zur Bundesrepublik Deutschland nunmehr überzeugt. Wir werden diesen Eindruck nur erhalten können, wenn wir unsere Bemühungen fortsetzen und verstärken. [...] Die Unterredung [mit Sukarno] verlief in so herzlicher Form, dass kein Anlass bestand, Sorgen wegen einer möglichen Aufwertung der SBZ und die daraus zu ziehenden Folgerungen vorzubringen.“⁴⁵¹

Durch die Beteiligung am Nationalfeiertag, so Werz nach der Abreise von Schwarz, habe die Bundesrepublik „eine Schlacht in der Abwehr der SBZ-Bemühungen um diplomatische Aufwertung, aber noch nicht den Krieg gewonnen“; wenngleich die „Auf-

⁴⁴⁶ Ebenda.

⁴⁴⁷ PA AA, B 130, 2655A. Staatssekretär Lahr: Schreiben an Bundesminister Schwarz vom 4.8.1965.

⁴⁴⁸ PA AA, B 130, 2650A. Botschafter Werz, Jakarta: Drahtbericht Nr. 334 vom 20.8.1965.

⁴⁴⁹ Ebenda. Der US-Botschafter Green nannte das bundesdeutsche Botschaftsgebäude aufgrund seiner prestigepolitisch bedingten Überdimensionierung in seinen Memoiren „the Hallstein Heights“, vgl. Green, Indonesia, S. 27.

⁴⁵⁰ PA AA, B 130, 2650A. Botschafter Werz, Jakarta: Drahtbericht Nr. 337 vom 23.8.1965.

⁴⁵¹ Ebenda.

nahme diplomatischer Beziehungen zur SBZ durch Indonesien“ hinausgeschoben sei, seien weitere Anstrengungen notwendig, um die bundesdeutsche „Position in Indonesien zu halten“. ⁴⁵² Schwarz schrieb nach seiner Rückkehr an das Bundeskanzleramt: „Ich bin der Überzeugung, dass Botschafter Dr. Werz seine sehr schwierige Mission mit großer Geschicklichkeit wahrnimmt [...] Wir dürfen den Besuch als einen Erfolg für uns buchen.“ ⁴⁵³

Obgleich die Botschaft in ihrem zähen Abwehrkampf eine Atempause einlegen konnte – Ministerialdirigent Böker meldete Carstens eine „vorübergehende Festigung unserer Stellung in Jakarta“ ⁴⁵⁴ – war dieser Erfolg angesichts der Verhältnisse in Indonesien fragil; mit Gegenmaßnahmen der DDR war stets zu rechnen. ⁴⁵⁵ Im Auswärtigen Amt verwies man zunehmend auf den in doppelter Hinsicht transitorischen Charakter der Anstrengungen in Indonesien: Deren Zeithorizont sei auf die Veränderung entweder der inneren Lage Indonesiens oder aber der deutschlandpolitischen Strategie der Bundesrepublik begrenzt. Es gelte, „die Stellung in Indonesien so lange zu halten, bis größere politische Entscheidungen fallen, etwa die Bildung einer neuen indonesischen Regierung nach dem Tode Sukarnos oder eine Neuformulierung des Alleinvertretungsrechts der Bundesregierung“. ⁴⁵⁶

Am 27. September 1965, also drei Tage vor dem Umsturzversuch und seinem blutigen Nachspiel, berichtete Botschafter Werz ausführlich über die Eigenarten Indonesiens und den offenkundig verlorenen Realitätssinn seines Staatsapparates:

„Das Schicksal der Menschheit wurde bis vor Kurzem von Washington und Moskau entschieden; es entscheidet sich jetzt in Washington, Moskau, Peking und Jakarta‘ (Sukarno am 21.9.1965). Äußerungen wie dieser lassen sich viele ähnliche zugesellen, in denen Sukarno und seine Gehilfen dem indonesischen Bürger ein Weltbild vermitteln, das Indonesien als Mittelpunkt und Maß aller Dinge darstellt. Indonesien ist der ‚Leuchtturm der Menschheit‘ für die Schaffung einer neuen vollkommenen Weltordnung (Sukarno am 3.4.1965); Indonesien hält die moralische Führung der Welt (Subandrio am 8.3.1965) und war bereits eine große und starke Kulturnation, als die Völker Europas noch in Höhlen und Wäldern hausten (Sukarno am 23.8.1965). [...] Sukarnos außenpolitisches Verhalten bietet ein paradoxes Bild: Übersteigertes messianisches Selbstbewusstsein kontrastiert mit flagranter Missachtung der herkömmlichen Normen zwischenstaatlichen Verkehrs. Ein weltferner Idealismus, der Indonesien die Hervorbringung eines ‚homo novus‘ als Gabe an die Menschheit zur Aufgabe macht, sieht die ersten Züge dieses neuen Menschen in China verwirklicht. [...] Aus dem Sturzbach des synkretistischen, ideologischen Gedankenguts, der sich täglich über das indonesische Volk ergießt, und mit dem politische Entscheidungen motiviert, verbrämt und postuliert werden, lassen sich zwei grundlegende

⁴⁵² PA AA, B 80-V1, 957. Botschafter Werz, Jakarta: Schriftbericht Nr. 999/65 „Deutsche Teilnahme an der indonesischen Unabhängigkeitsfeier“ vom 24.8.1965.

⁴⁵³ BAArch, B 136, 6261. Bundesminister Schwarz: Schreiben an Bundesminister Westrick vom 27.8.1965.

⁴⁵⁴ BAArch, B 136, 6261. Ministerialdirigent Böker: Aufzeichnung „Vorübergehende Festigung unserer Stellung in Jakarta“ vom 2.9.1965. Der Bericht wurde dem Staatssekretär vorgelegt.

⁴⁵⁵ PA AA, B 38, 115. Botschafter Werz, Jakarta: Drahtbericht Nr. 355 vom 27.8.1965.

⁴⁵⁶ PA AA, B 38, 115. Ministerialdirigent Böker: Aufzeichnung vom 2.9.1965.

Ansprüche des von Sukarno repräsentierten Staats herauschälen: Indonesien akzeptiert keine internationalen Verhaltensnormen, die sich in einer kolonialen Vergangenheit gebildet haben und an deren Entstehung Indonesien nicht mitgewirkt hat. Dies bezieht sich auf den gesamten Komplex des Völkerrechts (Ausdehnung der Küstengewässer, Gesandtschaftsrecht) einschließlich so allgemeiner Rechtsgrundsätze wie ‚pacta sunt servanda‘. [...] Ferner erkennt Sukarno als einzige Norm seines Handelns das ‚Gesetz der indonesischen Revolution‘ an. Dieses Gesetz ist nirgendwo definiert. Es dient zur Begründung so radikaler außenpolitischer Entscheidungen wie der Konfrontation gegen Malaysia, des Austritts aus den Vereinten Nationen und des gemeinsamen Kampfes mit China gegen die ‚NEKOLIM‘. Es ist letztlich die Reflektion der persönlichen und zunehmend erratisch werdenden Vorstellungen eines Staatsführers, für den die Zukunft den sozialistischen Ländern gehört und der bei aller Betonung der nationalen Eigenständigkeit Indonesien auf der Seite des ‚Fortschritts‘ wissen möchte. [...] die indonesische Revolution ist zum zentralen Begriff politischen Denkens und Handelns geworden. Sie stellt, wie unzählige Mal von Sukarno ausgeführt, die französische Revolution ebenso wie die russische Oktoberrevolution an weltgeschichtlicher Bedeutung in den Schatten. Der Appell an die indonesische Revolution ist in seiner täglichen Wiederholung fast zu einer magisch-beschwörenden Zauberformel geworden, wie dies nur aus der javanischen Geistesgeschichte verständlich ist. [...]

Wir können einen dem Westen innerlich ablehnend gegenüberstehenden Sukarno nicht auf unseren Standpunkt festlegen. Juristischen und moralischen Bindungen kann sich Sukarno von heute auf morgen unter Berufung auf das Revolutionsgesetz entziehen. Demgegenüber können wir versuchen, uns für Sukarno unentbehrlich zu machen. Unser wirtschaftlicher Beitrag ist für Indonesien schon heute lebensnotwendig. Wir müssen unsere wirtschaftlichen Leistungen fortsetzen, um Sukarno die Anerkennung der SBZ aus Gründen der Staatsräson unmöglich zu machen. Wir müssen Sukarnos Prestigebedürfnis durch Entsendung hochrangiger Besucher und durch Einladungen entgegenkommen. Wir müssen schließlich diejenigen Gruppen zu stärken versuchen, die noch politische Hemmfunktionen ausüben und die im Interesse von Indonesiens Zukunft an einer Aufrechterhaltung und Pflege der Beziehungen zu uns interessiert sind. Sukarnos maßloser Subjektivismus und die dadurch heraufbeschworenen Gefahren sind das Kennzeichen einer ausklingenden Herrschaftsepoche. Wir müssen in dieser von Extremen regierten Übergangsphase in Indonesien unsere Position unter allen Umständen halten.“⁴⁵⁷

In einem ebenfalls am 27. September von Werz verfassten Bericht über die innere Lage Indonesiens hielt der Botschafter fest, die Situation sei „durch ein Wiederaufleben der Gegensätze von links und rechts“ gekennzeichnet. Doch noch bliebe „das innenpolitische Gleichgewicht trotz einander widersprechender Maßnahmen der Regierung mühsam gewahrt“. Abschließend hielt Werz fest:

„Wenn man davon ausgeht, dass angesichts der wirtschaftlichen Notlage und der verbreiteten Unruhe Indonesien einer starken und entschlossenen Führung bedarf, so muss man die gegenwärtige Lage mit einer gewissen Sorge betrachten. Allerdings – in Indonesien ist alles anders. Bisher hat dieses Land, sein Volk und seine Staatsführung alle noch so fundierten düsteren Prognosen

⁴⁵⁷ PA AA, B 130, 2655A. Botschafter Werz, Jakarta: Schriftbericht Nr. 1150/65 „Indonesiens Außenpolitik und Sukarnos moralisch-politische Handlungsweise“ vom 27.9.1965.

scheitern lassen; irgendwie geht – ohne Aufstand der Massen und ohne Zusammenbruch – das Leben weiter.“⁴⁵⁸

Als diese beiden Schriftberichte von Werz am 1. Oktober 1965 im Auswärtigen Amt eingingen, hatte sich die zuvor geschilderte Konstellation Indonesiens buchstäblich über Nacht dramatisch verändert – die Herrschaft Sukarnos war tatsächlich im Ausklang begriffen, das zuvor mühsam gehaltene Gleichgewicht zerstört.

4 Der 1. Oktober 1965 und die indonesischen Massaker von 1965/66

Die mysteriösen Geschehnisse in der Nacht vom 30. September auf den 1. Oktober 1965 sind insofern die tiefste Zäsur in der Geschichte Indonesiens nach der Unabhängigkeit, als sie das Ende der Epoche Sukarnos und den Beginn der Epoche Suhartos einleiteten.⁴⁵⁹ Die Bedeutung des Coups vom 1. Oktober 1965 lag in dem für alle sichtbaren Zusammenbruch der von Sukarno propagierten *Nasakom*, also der Integration der fundamental verschiedenen Ordnungsvorstellungen von nationalistischen, religiösen und kommunistischen Gruppen. Lediglich die persönliche Autorität Sukarnos hatte das hochfragile und weitgehend fiktive *Nasakom*-Konzept noch bis in den Herbst 1965 aufrechterhalten können. Ausländischen Beobachtern war die feindselige Wachsamkeit, mit der sich das indonesische Militär und die PKI gegenüberstanden, seit Langem ebenso wahrnehmbar wie die Entschlossenheit der Armeeführung, kommunistischen Machtansprüchen gegebenenfalls gewaltsam den Weg zu versperren.⁴⁶⁰ Mit einer blutigen Auseinandersetzung zwischen Armee und Kommunisten war zu rechnen – die Möglichkeit eines Bürgerkrieges war seit den fünfziger Jahren thematisiert worden, wobei gelegentlich Vergleiche zur Konfrontation zwischen der chinesischen Linken um Mao Tse-tung und der chinesischen Rechten um Chiang Kai-shek in Shanghai 1927 gezogen wurden: Hilmar Bassler, damals noch stellvertretender Botschafter in Jakarta, gab 1958 die Befürchtung des „totalen staatlichen Zusammenbruchs“ wieder, den die indonesischen Sukarno-Kritiker wegen dessen verfehlter Politik hegten.⁴⁶¹ Bassler berichtete seinerzeit von Plänen des indonesischen Militärs um General Nasution, im Konfliktfall die Macht an sich zu reißen.⁴⁶² Anfang des Jahres

⁴⁵⁸ PA AA, B 37, 169A. Botschafter Werz, Jakarta: Schriftbericht Nr. 1151/65 „Innenpolitische Situation Indonesiens“ vom 27.9.1965. Hat Bundesminister Schröder am 24.10.1965 vorgelegen.

⁴⁵⁹ Elson, Suharto, S. 110.

⁴⁶⁰ PA AA, B 130, 2650A. Botschafter Werz, Jakarta: Drahtbericht Nr. 37 vom 28.1.1965.

⁴⁶¹ PA AA, B 12, 1347. Botschaftsrat Bassler, Jakarta: Schriftbericht Nr. 736/58 vom 23.8.1958.

⁴⁶² Ebenda: „Diese apokalyptische Version seiner [Sukarnos] Gegner verliert jedoch manche ihrer Schrecknisse, wenn man berücksichtigt, dass in der Armee Kräfte sichtbar werden, die als Träger der militärischen Macht und als kompromisslose Gegner des Kommunismus vielleicht doch in der Lage

1965 erfuhr die Spitze des Auswärtigen Amts von der Botschaft Jakarta, die indonesische Armee sei „heute die einzige Machtkonzentration, die imstande und wohl auch willens ist, gewaltsame kommunistische Umsturzversuche zu unterbinden“.⁴⁶³

Die „Bewegung 30. September“ und der Coup vom 1. Oktober 1965: Forschungsstand und offene Fragen

Es würde den Umfang dieser Arbeit überschreiten, Hintergrund und Hergang des Umsturzversuchs vom 1. Oktober 1965 mit seinen vielen ungeklärten Fragen und die unterschiedlichen Interpretationen dieses Ereignisses erschöpfend zu diskutieren. Es können hier nur einige als gesichert geltende Umstände und der entsprechende Forschungsstand zusammenfassend referiert werden. Als Grundlage dient dabei die minutiös rekonstruierende Monographie von John Roosa (2006), die neues Quellenmaterial erschlossen hat.⁴⁶⁴

In den frühen Morgenstunden des 1. Oktober 1965 drangen von Armeeeoffizieren geführte Kommandos in die Domizile von sieben als Antikommunisten bekannten Generäle ein und versuchten, diese zu entführen. Dabei wurden drei der Generäle noch an ihrem jeweiligen Wohnort niedergeschossen oder bajonettiert – höchstwahrscheinlich, weil sie gegen die Entführer Widerstand leisteten.⁴⁶⁵ Der siebte und höchstrangige zur Entführung vorgesehene General, Verteidigungsminister Nasution, entkam den Kidnappern.⁴⁶⁶ Sowohl die sterbenden als auch die noch lebenden Entführungsoffer wurden nach Lubang Buaya gebracht, einem etwas mehr als zehn Kilometer vom Zentrum Jakartas entfernt liegenden Hain in der Nähe des Luftwaffenflugplatzes Halim, wo sich die Hintermänner der Aktion in der Nacht des 30. September versammelt hatten.⁴⁶⁷ In Lubang Buaya töteten die Entführer die übrigen drei Generäle und den ebenfalls entführten Adjutanten von Nasution. Über die genaueren

sein können, der unheilvollen Entwicklung im Lande eine Wendung zu geben. [...] Die politische Zielsetzung der Armeeführung ist darauf gerichtet, die Ausgangsposition für eine mögliche Machtübernahme auszubauen. Ob und wann es zu einer solchen Aktion kommt und ob dies wie nach früherem Muster die Form eines Staatsstreichs haben wird, lässt sich nicht voraussagen. Nasution [...] dürfte, wenn er sich zum Handeln entschließt, seine Aktionen mit generalstabsmäßiger Genauigkeit vorbereiten.“

463 PA AA, B 37, 169A. Botschafter Werz, Jakarta: Schriftbericht Nr. 51/65 „Die indonesischen Streitkräfte in der gegenwärtigen innenpolitischen Auseinandersetzung“ vom 8.3.1965. Hat Carstens am 1.5.1965 und Schröder am 5.5.1965 vorgelegen.

464 Roosa, Pretext. Siehe dazu die Rezension von Crouch, *Fatal Errors*.

465 Cribb/Brown, *Indonesia*, S. 99; Roosa, Pretext, S. 40.

466 Cribb/Brown, *Indonesia*, S. 98 f., 103; Roosa, Pretext, S. 37. General Nasution konnte auf ein benachbartes Grundstück flüchten. Nasutions fünfjährige Tochter wurde von den Kidnappern angeschossen und starb wenige Tage später an den Folgen ihrer Verwundung. Es starben auch einer seiner Leibwächter sowie sein Adjutant Leutnant Tendean.

467 Roosa, Pretext, S. 36.

Umstände ist wenig bekannt; es ist jedoch davon auszugehen, dass alle entführten Generäle bis spätestens 10 Uhr vormittags tot waren.⁴⁶⁸ Ihre Leichen wurden in einen ausgetrockneten Brunnen geworfen. Die indonesische Armeeführung hatte einen schweren Schlag erlitten: Bei den Ermordeten handelte es sich um den Oberkommandeur Generalleutnant Yani und fünf weitere Mitglieder des Generalstabs, namentlich Suprpto, Harjono, Parman, Panjaitan und Soetojo.⁴⁶⁹

Ebenfalls am Morgen des 1. Oktober bezogen rund 1000 Soldaten Posten auf dem zentralen Merdeka-Platz in Jakarta; die örtliche Rundfunkstation wurde besetzt.⁴⁷⁰ Gegen 7:15 Uhr wurde über Radio eine kurze Botschaft verlesen, wonach eine „Bewegung 30. September“ (*Gerakan Tiga Puluh September*) einen Präventivschlag ausgeführt habe, um einer gegen Präsident Sukarno und gegen die Republik gerichteten Verschwörung eines „Rates der Generäle“ und der amerikanischen CIA zuvorzukommen.⁴⁷¹ Als Führer der bis dahin unbekannten „Bewegung 30. September“ identifizierte sich Oberstleutnant Untung, ein Bataillonskommandeur in Sukarnos Leibgarde *Tjakrabirawa*. Die Mitteilung hob hervor, die „Bewegung 30. September“ sei eine ausschließlich inner-militärische Angelegenheit. Die Kernbotschaft lautete, mittlere Offiziersränge hätten sich gegen die eigene Generalität erhoben, um Präsident Sukarno und sein politisches Programm zu schützen.⁴⁷² Zudem wurde die Schaffung eines „Revolutionsrates“ angekündigt, dem offensichtlich gewisse exekutive Funktionen obliegen sollten; die „Bewegung 30. September“ gelobte den Idealen der indonesischen Revolution vom August 1945 ihre Treue.⁴⁷³ Inmitten einer verwirrenden Lage meldete die Botschaft am 1. Oktober in einem ersten Fernschreiben nach Bonn, es sei auffällig, „dass Sukarno nichts von sich hören lässt“.⁴⁷⁴

Nach der ersten Rundfunkbotschaft schwieg die „Bewegung 30. September“ für etwa fünf Stunden. Erst um die Mittagszeit wurden weitere Meldungen ausgestrahlt.⁴⁷⁵ Darin konkretisierte die Bewegung die Zusammensetzung und die Aufgaben des zuvor angekündigten „Indonesischen Revolutionsrates“: Dem „Revolutionsrat“ wurde nunmehr die volle Autorität im Staate zugesprochen; das amtierende indonesische

⁴⁶⁸ Ebenda, S. 40.

⁴⁶⁹ Ebenda, S. 36 f.

⁴⁷⁰ Ebenda, S. 35.

⁴⁷¹ Für die Transkribierung und Übersetzungen wichtiger Verlautbarungen im Zusammenhang mit dem 1.10.1965 siehe: Selected Documents Relating, S. 131–204.

⁴⁷² Initial Statement of Lieutenant Colonel Untung, S. 134: “[...] this movement is solely a movement within the Army directed against the Council of Generals which has stained the name of the Army and harbored evil designs against the Republik of Indonesia and President Sukarno. Lieutenant Colonel Untung considers this movement as an obligation for him as a member of the Tjakrabirawa which has the duty to protect the President and the Republik of Indonesia.”

⁴⁷³ Ebenda, S. 134 f. Siehe auch: Roosa, Pretext, S. 34 f.

⁴⁷⁴ PA AA, B 37, 169A. Botschaftsrat Heimsoeth, Jakarta: Drahtbericht Nr. 417 vom 1.10.1965 (in Bonn um 9:10 Uhr MEZ eingegangen).

⁴⁷⁵ Roosa, Pretext, S. 47.

Kabinett wurde für abgesetzt erklärt.⁴⁷⁶ Zu Mitgliedern des Revolutionsrates wurden 45 Personen bestimmt. Sie repräsentierten ein heterogenes politisches Spektrum: Unter ihnen befanden sich die bisherigen Minister Subandrio und Leimena, Offiziere, Vertreter der Moslemparteien sowie mehrere Kommunisten.⁴⁷⁷

Bemerkenswert war der Unterschied zur ersten Verlautbarung einige Stunden zuvor: Sukarno wurde nun mit keinem Wort mehr erwähnt; indem sie das von ihm ernannte Kabinett eigenmächtig für entlassen erklärte, beraubte die „Bewegung“ Sukarno implizit seiner konstitutionellen Kompetenzen als Staats- und Regierungschef. Während sich die „Bewegung 30. September“ in den Morgenstunden noch als Schutzmacht Sukarnos geriert hatte, deutete nun einiges auf einen revolutionären Umsturz hin.⁴⁷⁸ Botschaftsrat Harald Heimsoeth äußerte nach dieser zweiten Rundfunksendung die Vermutung, den Kommunisten sei es gelungen, „in den unteren Rängen der Armee einen Ansatzpunkt der Unzufriedenheit mit der ‚luxuriösen und korrupten Generalsclique‘ zu finden“.⁴⁷⁹

Woran konnte diese verwirrende Inkohärenz gelegen haben? Gesichert ist, dass Präsident Sukarno – der die Nacht nicht im Präsidentenpalast verbracht hatte und daher von seinen selbsterklärten „Beschützern“ lange Zeit nicht ausfindig gemacht werden konnte – irgendwann zwischen 9 und 10 Uhr auf dem Luftwaffenstützpunkt Halim eintraf und mit Vertretern der „Bewegung 30. September“ sprach. Roosa geht davon aus, dass er sich gegenüber der Bewegung zwar nicht feindselig gezeigt, ihr allerdings seine explizite Unterstützung versagt habe; der Umstand, dass sechs Männer der Armeeführung ermordet worden waren, könnte dabei den Ausschlag gegeben haben.⁴⁸⁰ Sukarno blieb noch bis zum Abend des 1. Oktober auf der Basis Halim; es gibt keine Hinweise darauf, dass ihn die Männer der „Bewegung“ in irgendeiner Weise bedrängt oder festgehalten hätten.⁴⁸¹ Nach Lage der Dinge ist es wahrscheinlich, dass die „Bewegung 30. September“ – nachdem die eigentlich erwartete Unterstützung durch Sukarno ausgeblieben war – gewissermaßen die Flucht nach vorne antrat und durch die Benennung des sogenannten Revolutionsrates die politische Basis für den Umsturzversuch nachträglich zu verbreitern suchte.⁴⁸² Generalmajor Suharto, der Kommandeur der strategischen Eingreifreserve *Kostrad* in Jakarta, hatte sich am Morgen des 1. Oktober an die Spitze des Vorgehens gegen die „Bewegung 30. September“ gestellt. Schnell gewannen die Truppen Suhartos die Oberhand und warfen den Umsturzversuch nieder, ohne auf starken Widerstand zu stoßen. Sukarno hatte Ha-

476 Decree No. 1, S. 136 f.

477 Roosa, Pretext, S. 48 f.

478 Ebenda, S. 47.

479 PA AA, B 37, 169A. Botschaftsrat Heimsoeth, Jakarta: Drahtbericht Nr. 421 vom 1.10.1965 (in Bonn um 13:45 Uhr MEZ eingegangen).

480 Roosa, Pretext, S. 40, 50–54.

481 Ebenda, S. 53 f., 59.

482 Ebenda, S. 215–219.

lim deshalb verlassen, weil Suharto per Kurier eine Stürmung des Flugplatzes durch Spezialeinheiten angekündigt hatte. In den Morgenstunden des 2. Oktober ergriffen die Anführer der „Bewegung“ die Flucht.⁴⁸³ Die Botschaft berichtete, die *Tjakrabirawa*-Einheiten hätten „ihre Positionen in Jakarta weitgehend räumen müssen“, Suharto haben den Oberbefehl über die Streitkräfte übernommen.⁴⁸⁴ Der Coup Untungs war erkennbar „endgültig gescheitert“.⁴⁸⁵

Insgesamt hatte die obskure „Bewegung 30. September“ am 1. Oktober vier Aktionen in Jakarta ausgeführt: Die Entführung und Ermordung der Generäle; die Besetzung des Merdeka-Platzes; die Besetzung der Rundfunkstation, der die Ausstrahlung von insgesamt vier kurzen Verlautbarungen folgten, die untereinander gewisse Unstimmigkeiten aufwiesen; schließlich der – gescheiterte – Versuch, Sukarno unter ihren „Schutz“ zu stellen, wobei hier offenbleiben muss, welche Art „Schutz“ die Bewegung dabei im Sinn hatte.⁴⁸⁶

Die Bemühungen der Forschungsliteratur, die Hintergründe der mysteriösen Ereignisse des 1. Oktober 1965 sichtbar zu machen, sollen hier knapp skizziert und mit den zeitgenössischen Wahrnehmungen kontrastiert werden. Die schon erwähnte Monographie von Roosa (2006) sowie die aus einschlägigen Konferenzen hervorgegangenen Sammelbände von McGregor/Kammen (2012) und von Schäfer (2013) geben den aktuellen Forschungsstand wieder.⁴⁸⁷ Die Deutungen der „Bewegung 30. September“ lassen sich, leicht modelliert, folgendermaßen charakterisieren:⁴⁸⁸

1. Die „Bewegung 30. September“ als großangelegter Putschversuch der gesamten PKI und der ihr nahestehenden Organisationen, um in Indonesien eine kommunistische Herrschaft zu errichten; die Volksrepublik China habe dabei eine Rolle als externer Helfer gespielt. Dies ist die offizielle Version der „neuen Ordnung“ Suhartos; in einer kaum modifizierten Form wird sie heute noch von großen Teilen des demokratischen Indonesien vertreten.⁴⁸⁹
2. Die entgegengesetzte These einer „false flag operation“: Demnach sei die „Bewegung 30. September“, inklusive der Entführung und Ermordung der Generäle, vom indonesischen Militär selbst inszeniert worden, um so einen Vorwand für die eigene Machtübernahme und die Vernichtung der PKI zu haben. Suharto habe dabei die entscheidende Rolle gespielt. Diese These wurde von dem marxistisch orientierten niederländischen Historiker Wim Wertheim vertreten.⁴⁹⁰

⁴⁸³ Ebenda, S. 59 f.

⁴⁸⁴ PA AA, B 37, 169A. Botschaftsrat Heimsoeth, Jakarta: Drahtbericht Nr. 424 vom 2.10.1965.

⁴⁸⁵ PA AA, B 37, 169A. Botschaftsrat Heimsoeth, Jakarta: Drahtbericht Nr. 425 vom 3.10.1965.

⁴⁸⁶ Roosa, *Pretext*, S. 40 f.

⁴⁸⁷ Ebenda, *passim*; Kammen/McGregor, *Mass Violence*; Schäfer/Wardaya, *Indonesia and the World*.

⁴⁸⁸ In diesem Zusammenhang danke ich Prof. Vincent Houben für wichtige Hinweise. – Für eine ausführliche Darstellung der verschiedenen Thesen zum 30.9./1.10.1965 siehe: Crouch, *Politics*, S. 101–134.

⁴⁸⁹ Roosa, *Pretext*, S. 62–69.

⁴⁹⁰ Wertheim, *Whose Plot?*, S. 197–215; Roosa, *Pretext*, S. 75–81.

3. Die zuerst von Benedikt Anderson und Ruth McVey in dem 1972 veröffentlichten sogenannten *Cornell Paper* vertretene These einer „internal army affair“: Die „Bewegung 30. September“ sei das Vorgehen unzufriedener mittlerer Offiziersränge gegen die eigene Generalität gewesen; es habe keine Beteiligung der PKI gegeben.⁴⁹¹
4. Die in mehreren Variationen vertretene These, die „Bewegung 30. September“ sei ein personell überschaubares Bündnis zwischen den mittleren Offiziersrängen und Teilen der PKI-Führung gewesen, um die pro-westlichen Generäle auszuschalten. Eine komplette Übernahme der Macht sei nicht das Ziel gewesen. Insgesamt liege sowohl in der Vorgeschichte als auch im Ablauf des 30. September/1. Oktober 1965 ein komplexes Zusammenspiel von unterschiedlichen Akteuren. Diese Komplexität erklärt auch die vielen Inkohärenzen. Als die Aktion der „Bewegung“ gescheitert war, habe das Militär um Suharto die Gelegenheit genutzt, die PKI gewaltsam auszuschalten und Sukarno zu entmachten. Diese These wird von den renommierten Indonesienhistorikern Harold Crouch, Robert Cribb, Robert Edward Elson und John Roosa vertreten.⁴⁹²
5. Schließlich gab es auch die These, die „Bewegung 30. September“ sei Teil eines „präsidialen Staatsstreichs“ gewesen: Sukarno habe sich konservativer Militärs entledigen wollen, um freie Hand für seinen innen- und außenpolitischen Linkskurs zu haben.⁴⁹³

Die letztgenannte These mag zwar eine gewisse Plausibilität bezüglich denkbarer Motive Sukarnos haben; allerdings gibt es hierfür kaum mehr Indizien als die Umstände, dass Oberstleutnant Untung als Offizier in Sukarnos Palastgarde diente und dass Sukarno auf dem Flugplatz Halim anwesend war.⁴⁹⁴ Sukarnos Verhalten am Vormittag des 1. Oktober und die Rundfunkverlautbarungen der „Bewegung 30. September“ am frühen Nachmittag sprechen deutlich dagegen. Für viele westliche Beobachter schien die These einer Beteiligung Sukarnos an der „Bewegung“ überzeugend, hatten sie doch ohnehin ein negatives Bild des „pro-kommunistischen“ indonesischen Staatshaupts.⁴⁹⁵ Die Kreise um Suharto behandelten die Rolle Sukarnos in dem Putschversuch mit einer geradezu auffälligen Ambiguität. Die These einer Mittäterschaft Sukarnos war implizit präsent, jedoch nicht Teil der offiziellen Version des späteren Suharto-Regimes. Vermutlich wollte man Sukarno eine gewisse legitimierende Rolle als zen-

⁴⁹¹ Anderson/McVey, Preliminary Analysis; Roosa, Pretext, S. 70–73.

⁴⁹² Crouch, Army and Politics; Cribb/Brown, Indonesia, S. 97–100; Roosa, Pretext, S. 73–74; Elson, Suharto, S. 110–118.

⁴⁹³ Vgl. Dake, Red Banteng; Roosa, Pretext, S. 276.

⁴⁹⁴ Cribb/Brown, Indonesia, S. 99 f.

⁴⁹⁵ Etwa bei: PA AA, B 37, 169A. Botschafter Werz, Jakarta: Schriftbericht Nr. 1376/65 „Kommunistischer Staatsstreichversuch in Indonesien; Hintergrund des Putsches der ‚Bewegung 30. September‘“ vom 15.11.1965.

trale Figur des indonesischen Nationalismus belassen. Andererseits wollten Suharto und seine Mitstreiter den Sukarnoismus beseitigen; in der gewissen Zweideutigkeit und Offenheit ließen sich beide konfligierenden Ziele miteinander vereinbaren.⁴⁹⁶

Die vom indonesischen Militär propagierte These eines – mit Unterstützung Chinas – von langer Hand geplanten Putsches der PKI zur Schaffung eines kommunistischen Indonesien ist kaum haltbar. Dagegen sprechen folgende Gründe: Erstens hat die Armeeführung niemals überzeugende Beweise für eine Urhebererschaft der kompletten PKI-Führung vorgelegt, erst recht nicht für diejenige der gesamten PKI.⁴⁹⁷ Roosa hat darauf hingewiesen, dass das Suharto-Regime insgesamt drei unterschiedliche Darstellungen des Putschversuches vertreten habe, die untereinander Inkonsistenzen und Widersprüche aufweisen.⁴⁹⁸ Zweitens gibt es keine Hinweise auf eine Vorbereitung der PKI zu einer Machtübernahme, zum Beispiel durch die Aufstellung von militärisch bewaffneten Verbänden; die PKI-Führung hätte wissen müssen, dass sie dem Militär in einer direkten Konfrontation hoffnungslos unterlegen gewesen wäre. Drittens kann die These eines kommunistischen Staatsstreichs nicht überzeugend einordnen, warum nicht-kommunistische Offiziere wie Untung und Supardjo die operative Führung einer solchen Aktion hätten einnehmen sollen.⁴⁹⁹

Ebenso wenig ist die These einer *false flag operation* des indonesischen Militärs oder von Suharto alleine haltbar: Es gibt auch hierfür kaum mehr Indizien als die spekulative und anachronistische Rückprojektion, wonach der sich nachträglich als Nutznießer eines bestimmten Ereignisses Herausstellende auch der zuvor Verursachende gewesen sein müsse. Ein Anlass für die Spekulation um Suharto als „Mastermind“ eines inszenierten kommunistischen Putsches ist gewesen, dass er nicht auf der Entführungsliste der Untung-Gruppe stand. Die überzeugendere Erklärung hierfür ist wohl, dass Suharto von den Entführern als nicht wichtig genug empfunden wurde und vor dem 1. Oktober 1965 über kein klares politisches Profil verfügte, sondern als anpassungsbereit galt.⁵⁰⁰ Möglicherweise rechneten die Hintermänner der „Bewegung 30. September“ sogar mit der Unterstützung durch Suharto.⁵⁰¹ John Roosa zählt weitere Gründe auf, die gegen einen raffinierten, von Suharto gesponnenen Plot sprechen: Es hätte hierfür hunderter zuverlässiger Doppelagenten und eines trotz aller unbekannten Variablen perfekt funktionierenden „Drehbuches“ bedurft: Suharto erschien gleichsam als strategisches und logistisches Genie, das mehrere teils antagonistische Gruppen zuerst gegeneinander ausgespielt und am Ende dergestalt instrumentalisiert hätte, dass aus den Vorgängen er alleine als Sieger hervorginge und überdies keinerlei auffälligen Spuren hinterlassen hätte. Der alles andere als geradlinige

⁴⁹⁶ Hierzu: Brooks, *Ghosts*, S. 61–99.

⁴⁹⁷ Roosa, *Pretext*, S. 65–67.

⁴⁹⁸ Roosa, *Narratives*, S. 26 f., 29–32; Roosa, *Pretext*, S. 63–65.

⁴⁹⁹ Roosa, *Pretext*, S. 65.

⁵⁰⁰ Cribb/Brown, *Indonesia*, S. 101; Roosa, *Pretext*, S. 80.

⁵⁰¹ Roosa, *Pretext*, S. 5.

Verlauf des 1. Oktober 1965 spricht allerdings nicht für einen reibungslos ablaufenden Meisterplan. Wenn es Zweck der „Bewegung 30. September“ gewesen sein sollte, die PKI zu diskreditieren, so bleibt überdies unerklärlich, warum die Rundfunkverlautbarungen keinen politischen Bezug zum Kommunismus herstellten, sondern mehrfach betonten, es handele sich um eine rein inner-militärische Angelegenheit.⁵⁰² Interessanterweise wurde die These einer Verschwörung antikommunistischer Militärs – meistens wurde zusätzlich eine unterstützende bis führende Rolle der CIA oder anderer westlicher Geheimdienste angenommen – fast ausschließlich von westlichen Akademikern vertreten, nicht aber in internen Aufzeichnungen kommunistischer Staaten.⁵⁰³ Sie fand auch keine Resonanz bei überlebenden PKI-Anhängern: Die Berichte etwa von PKI-Kadern, die sich ins Ausland abgesetzt hatten, verwiesen darauf, dass sie die Beteiligung von Teilen der Parteiführung an den Planungen der „Bewegung 30. September“ für wahrscheinlich hielten.⁵⁰⁴ Der bundesdeutsche Botschafter wusste gut zwei Jahre nach dem Scheitern der Bewegung zu berichten, die Untergrund-PKI leugne „heute nicht mehr ihre Verantwortung für den Putschversuch“.⁵⁰⁵

Auch wenn viele Fragen zum 1. Oktober 1965 als ungeklärt gelten müssen, erscheinen die auf die Arbeiten von Cribb, Crouch und Roosa zurückgehenden Erklärungen am stichhaltigsten: Die „Bewegung 30. September“ war demnach eine von den Offizieren um Oberstleutnant Untung und einigen PKI-Führern, darunter Generalsekretär Aidit, vorbereitete Entführungsaktion gegen die pro-westlichen und konservativen Generäle, der ein schlecht vorbereiteter Putschversuch – mit unklarem Ziel – folgte. Ob tatsächlich in erster Linie Aidit und das PKI-„Spezialbüro“ (das für Kontakte zum Militär zuständig war) die treibenden Kräfte hinter der „Bewegung 30. September“ waren oder ob gewisse PKI-Kreise eher eine sekundäre Rolle gegenüber den „sukarnoistischen“ Offizieren um Untung einnahmen, muss hier offenbleiben.⁵⁰⁶ Nicht geklärt ist, ob der Putsch von vorneherein geplant war oder ob erst die Tötung der Generä-

502 Ebenda, S. 78 f.

503 Vgl. etwa Bundesarchiv Berlin-Lichterfelde, Stiftung Archiv der Parteien und Massenorganisationen der DDR (BAL-SAPMO), DY30-IVA2-1007. ZK-Abteilung Internationale Verbindungen der SED: Information Nr. 34/67 für die Mitglieder und Kandidaten des Politbüros „Zur gegenwärtigen Situation der Kommunistischen Partei Indonesiens“ vom 18.7.1967: Hier kritisieren die Autoren denjenigen Teil der PKI, der mit der „Bewegung 30. September“ gemeinsame Sache gemacht hatte, für seine „abenteuerliche“ Haltung. – Zur Rolle der Geheimdienste im Kalten Krieg: Andrew, *Intelligence in the Cold War*, S. 417–437.

504 Cribb/Brown, *Indonesia*, S. 99; Cribb, *Genocide*, S. 232.

505 PA AA, B 37, 335. Botschafter Luedde-Neurath, Jakarta: Schriftbericht Nr. 1328/67 „Kommunistische Untergrund- und Guerillatätigkeit“ vom 31.10.1967: „Ihre Niederlage erklären sie [die Kommunisten] mit modernem Revisionismus, Opportunismus und Subjektivismus. NASAKOM [...] sei nicht der richtige Weg gewesen.“ Woher Luedde-Neurath diese Information bezog, wird aus dem Bericht allerdings nicht deutlich.

506 Roosa geht in seinen Schriften (Pretext, Narratives) von einer bedeutenderen Rolle der Kommunisten in der „Bewegung 30. September“ aus, als Crouch dies in seinen Veröffentlichungen tut.

le – nach ihrer Gegenwehr gegen den Entführungsversuch – einen hastig improvisierten Umsturzversuch nach sich zog.⁵⁰⁷ Das Gelingen des Planes hing entscheidend von der nachträglichen Legitimierung durch Sukarno ab. Die „Bewegung 30. September“ scheiterte letztlich aufgrund ihrer unzureichenden Vorbereitung und der verweigeren Unterstützung durch Sukarno.⁵⁰⁸ Nicht ganz unwahrscheinlich ist, dass Suharto schon vorab gewisse Informationen über die geplante Entführungsaktion zugegangen waren. Dies bedeutet keineswegs, dass er davon *vorab wusste*: Putschgerüchte und -vorahnungen waren in der hochgespannten Lage Indonesiens 1965 keine Besonderheit. Der Umstand, dass Militär und PKI seit Jahren mit einer direkten Konfrontation rechneten, erklärt, warum Suharto so entschlossen und effektiv auf den Coup reagieren konnte.⁵⁰⁹

Nach dem Scheitern des Umsturzversuchs präsentierten die Kräfte um Suharto die *gesamte* PKI als Planerin einer Machtübernahme im Staat und nutzten die Gunst der Stunde, mit äußerster Gewaltsamkeit gegen alle im weitesten Sinne des Kommunismus verdächtigen Personen vorzugehen, darüber hinaus zentrale Elemente des „Sukarnoismus“ zu entfernen und selbst an die Macht zu kommen. Insofern trifft der Titel von Roosas Monographie *A Pretext for Mass Murder* den Kern der Vorgänge am 30. September/1. Oktober 1965. Zuzustimmen ist auch der Aussage von Roosa, wonach es keinen monozentrischen Planungs- und Entscheidungsprozess der Abläufe gegeben habe.⁵¹⁰ Diese These bietet zwar kein „abgerundetes“ Bild wie die offizielle Version einer gigantischen kommunistischen Verschwörung oder die Gegenthese einer perfiden, von Suharto ausgeheckten Inszenierung; doch sie kann die verschiedenen Anomalien und Inkohärenzen der komplexen Ereignisse besser in die Analyse integrieren, als dies die anderen Erklärungsversuche vermögen.

Die „Bewegung 30. September“ und der Coup vom 1. Oktober 1965: Die Wahrnehmungen ausländischer Beobachter

In Indonesien wie im Ausland herrschte nach dem raschen Ende der „Bewegung 30. September“ Rätselraten über deren Hintergründe. Über den Verbleib der entführten Generäle bestand zunächst Ungewissheit, ehe ihre Leichen am 4. Oktober gefunden wurden.⁵¹¹ Für besondere Entrüstung – und Rachegelüste – sorgte der Tod der klei-

⁵⁰⁷ Cribb/Brown, Indonesia, S. 98 f., gehen davon aus, es sei lediglich eine Entführung und Einschüchterung der Generäle geplant gewesen. Die Generäle hätten sich jedoch heftig gegen die Verschleppung gewehrt; drei Generäle seien nach Handgemengen erschossen oder erstochen worden.

⁵⁰⁸ Roosa, *Pretext*, S. 215–219.

⁵⁰⁹ Ebenda, S. 204.

⁵¹⁰ Ebenda, S. 204.

⁵¹¹ PA AA, B 37, 169A. Botschaftsrat Heimsoeth, Jakarta: Drahtberichte Nr. 439 und Nr. 442 vom 5.10.1965.

nen Tochter von General Nasution.⁵¹² Die Armeezeitung *Berita Yudha* beschuldigte die Kommunisten erstmals am 6. Oktober der Teilnahme an den Morden und am Putschversuch.⁵¹³ In diese Richtung schien zu weisen, dass das Zentralorgan der PKI, *Harian Rakjat*, in einem am Morgen des 2. Oktobers erschienenen Leitartikel die „Bewegung 30. September“ unterstützt hatte.⁵¹⁴ Die Botschaft berichtete, Vertreter des politischen Islam nähmen „scharf Stellung gegen KPI [sic!]“ – die Armee habe jedoch bislang die „Gelegenheit, gegen KPI loszuschlagen, nicht ausgenutzt“.⁵¹⁵ Im Militär gebe es viel Erbitterung aufgrund von Sukarnos Schweigen und seiner fehlenden Verurteilung der „Bewegung 30. September“.⁵¹⁶

Es ist bemerkenswert, dass die frühesten Interpretationen des Geschehens durch deutsche und andere westliche Beobachter dem heute erreichten Forschungsstand recht nahekommen: ein Anschlag jüngerer sukarnoistischer und linksnationalistischer Stabsoffiziere gegen konservative Generäle, die von Teilen der PKI – in welcher Form auch immer – „begleitet“ worden waren. Als jedoch das indonesische Militär rund eine Woche nach den Ereignissen seine Version einer großangelegten kommunistisch-chinesischen Verschwörung präsentierte, wurde diese von westlichen Diplomaten rasch und ganz überwiegend unhinterfragt übernommen.⁵¹⁷

Am 6. Oktober erörterte der Rat der NATO in Paris die Situation in Indonesien. Die Vertreter der USA, Großbritanniens und der Niederlande stimmten in den wesentlichen Punkten überein: Eine alleinige Urheberchaft der PKI sei nicht anzunehmen, sondern lediglich eine stillschweigende Unterstützung der putschenden Offiziersgruppe; als sich der Fehlschlag der Untung-Bewegung abzeichnete, hätten die Kommunisten ihre Unterstützung eingestellt.⁵¹⁸ Im niederländischen Außenministerium habe „man noch kein Bild über die Hintergründe des Umsturzversuchs und die derzeitige Stellung Sukarnos“.⁵¹⁹ Die NATO-Botschafter gingen überdies davon aus, die „Abhängigkeit von Waffenlieferungen aus dem Ostblock“ schließe einen „entschieden antikommunistischen Kurs“ des indonesischen Militärs aus. Sukarno habe zwar an Prestige verloren, jedoch sei eine Änderung der gegenwärtigen Außenpolitik nicht

512 Bundesverteidigungsminister v. Hassel sandte Nasution ein Beileidstelegramm, vgl. PA AA, B 37, 169A. VLR I Bassler: Drahterlass Nr. 266 an die Botschaft Jakarta vom 8.10.1965.

513 PA AA, B 37, 169A. Botschaftsrat Heimsoeth, Jakarta: Drahtbericht Nr. 451 vom 6.10.1965.

514 Roosa, Narratives, S. 35.

515 PA AA, B 37, 169A. Botschaftsrat Heimsoeth/Militärattaché Meyer, Jakarta: Drahtbericht Nr. 454 vom 7.10.1965.

516 PA AA, B 37, 169A. Botschaftsrat Heimsoeth, Jakarta: Drahtbericht Nr. 442 vom 5.10.1965.

517 Roosa, Narratives, S. 26.

518 PA AA, B 130, 2591A. Botschafter Grewe, Paris-NATO: Drahtbericht Nr. 1360 „Indonesien“ vom 6.10.1965.

519 PA AA, B 130, 2655A. Botschaft Den Haag: Schriftbericht IB5-83.00 Nr. 179/65 „Gefahr einer Anerkennung der SBZ durch Indonesien“ vom 7.10.1965.

zu erwarten, wenngleich sie in Zukunft wohl mit geminderter Aggressivität erfolgen würde.⁵²⁰

Eine Woche nach den Ereignissen lieferte der stellvertretende Botschafter Heimsoeth – Werz war in der ersten Oktoberhälfte außer Landes – eine erste Deutung: Der misslungene Putsch der „Bewegung 30. September“ sei getragen worden von „unzufriedenen Offizierelementen – Hauptexponent Untung – [...] und richtete sich, wahrscheinlich mit Wissen Sukarnos, zunächst nur gegen die antikomunistische Armeeführung“; die Kommunisten hätten den Putsch unterstützt, um ihre „ärgsten Gegner“ im Militär loszuwerden.⁵²¹

Die Armeezeitungen begannen ab dem 8. Oktober, die „Bewegung 30. September“ – für die nun in bewusstem Anklang an die NS-Geheimpolizei das Akronym GESTAPU (aus *Gerakan September Tiga Puluh*)⁵²² verwendet wurde – als einen von der *gesamten* PKI organisierten Putsch darzustellen, um aus Indonesien ein kommunistisches Land zu machen.⁵²³ Im Stile von Gräuelpropaganda wurden zusätzlich Gerüchte über die Umstände der Ermordung der Generäle verbreitet: Insbesondere die Falschmeldung, sie seien gefoltert und verstümmelt worden.⁵²⁴ Aus den Obduktionsberichten der Mediziner, die auf Anweisung Suhartos die ermordeten Generäle untersucht hatten, geht hervor, dass die Toten keine Spuren von Folter oder Verstümmelung aufwiesen.⁵²⁵ Auch die von Armeezeitungen verbreiteten Meldungen, Mitglieder der kommunistischen Frauenorganisation *Gerwani* hätten vor den sterbenden Generälen obszöne Tänze aufgeführt, sowie die Behauptung, die PKI hätte in Antizipation von summarischen Exekutionen Massengräber ausgehoben, entbehrten jeder Grundlage.⁵²⁶ Jedoch gelang es auf diese Weise offenbar, große Teile der indonesischen Öffentlichkeit von der „Dämonie“ der PKI zu überzeugen.⁵²⁷ Die Version vom

⁵²⁰ PA AA, B 130, 2591A. Botschafter Grewe, Paris-NATO: Drahtbericht Nr. 1360 „Indonesien“ vom 6.10.1965.

⁵²¹ PA AA, B 37, 169A. Botschaftsrat Heimsoeth, Jakarta: Drahtbericht Nr. 465 vom 8.10.1965.

⁵²² Die Wortstellung *Gerakan September Tiga Puluh* (wörtlich „Bewegung September Dreißig“) ist im Indonesischen eigentlich unüblich; im gängigen Datumsformat steht, wie im Deutschen, der Tag vor dem Monat.

⁵²³ Kammen/McGregor, *Mass Violence*, S. 2.

⁵²⁴ Cribb/Brown, *Indonesia*, S. 103 f. Die Meldung, die Generäle seien „fast bis zur Unkenntlichkeit verstümmelt“ worden, tauchte schon am 5.10.1965 auf, vgl. PA AA, B 37, 169A. Botschaftsrat Heimsoeth, Jakarta: Drahtbericht Nr. 446 vom 5.10.1965.

⁵²⁵ Anderson, *Generals*, S. 109–134. Der Artikel enthält eine Übersetzung der Obduktionsberichte ins Englische. Die Toten wiesen Schusswunden und in zwei Fällen Stichverletzungen durch Bajonette auf sowie aus dem tiefen Sturz in den ausgetrockneten Brunnen herrührende Blessuren. Eine gewisse Plausibilität erhielten die Behauptungen von Folter und Verstümmelung möglicherweise dadurch, dass die Leichen aufgrund des tagelangen Liegens unter den klimatischen Bedingungen Javas bereits in den Zustand der Verwesung eingetreten waren.

⁵²⁶ Roosa, *Narratives*, S. 30; Cribb/Brown, *Indonesia*, S. 104.

⁵²⁷ Cribb/Brown, *Indonesia*, S. 103 f.; Cribb, *Genocide*, S. 232.

„kommunistischen Coup“ wurde weithin akzeptiert:⁵²⁸ „Die militärische Reaktion auf den Putsch vom 1. Oktober 1965 erfolgte von Anfang an im Zusammenspiel mit der Öffentlichkeit.“⁵²⁹ Sowohl der Indonesien-Korrespondent der Deutschen Presse-Agentur, Ulrich Grudinski, als auch die deutsche Botschaft übernahmen die Version der Militärführung, wonach der Umsturzversuch auf eine konzertierte Aktion von Seiten der PKI und Chinas zurückzuführen sei.⁵³⁰ Die Botschaft hatte „aus besonderer Quelle“ Zugang zu den Protokollen der Verhöre des mittlerweile festgenommenen Oberstleutnant Untung und möglicher Mitverschwörer erhalten und deutsche Übersetzungen der Mitschriften angefertigt.⁵³¹ Werz verwies in einem Bericht auf mehrere mögliche Erklärungen des 1. Oktober 1965, welche jedoch durch die vermeintlich gefundenen Beweise falsifiziert worden seien. Allerdings erwähnte der Botschafter zumindest, dass es noch offene Fragen gäbe:

„Der Hintergrund von Untungs ‚Bewegung 30. September‘ blieb in den ersten Tagen nach dem Putsch völlig im Dunkeln. Untungs rascher Misserfolg schien für einen dilettantisch geführten Militärcoup zu sprechen und eine aktive Steuerung durch die Kommunisten auszuschließen. Aus dem undurchsichtigen Wirrwarr der Gerüchte der ersten Wochen schälen sich mittlerweile jedoch nach Bekanntwerden erbeuteter kommunistischer Dokumente und von Aussagen militärischer Putschführer die Umrisse eines gigantischen kommunistischen Staatsstreichunternehmens heraus. Noch sind nicht alle Zusammenhänge aufgeheilt und erwiesen. [...] Unbeantwortet bleibt nach wie vor die Frage, wieso der kommunistische Aufstand trotz sorgfältiger Vorbereitung von langer Hand so eklatant misslingen konnte. [...] [Es bleibt] offen, warum die Kommunisten nicht in den folgenden Tagen mit Streiks und lokalen Aufständen hervortraten. Doch mindestens ebenso erstaunlich wie das Scheitern des Aufstandes ist das Versagen des Armeegeheimdienstes, dem sechs der besten Armeeführer zum Opfer fielen.“⁵³²

528 Vickers, Indonesia, S. 161.

529 Gerlach, Gesellschaften, S. 34.

530 PA AA, B 37, 169A. Botschafter Werz, Jakarta: Drahtbericht Nr. 514 vom 20.10.1965.

531 PA AA, B 37, 169A. Botschafter Werz, Jakarta: Schriftbericht Nr. 1469/65 „Die Kommunistische Partei und der Umsturzversuch der ‚Bewegung 30. September‘“ vom 6.12.1965.

532 PA AA, B 37, 169A. Botschafter Werz, Jakarta: Schriftbericht Nr. 1376/65 „Kommunistischer Staatsstreichversuch in Indonesien; Hintergrund des Putsches der ‚Bewegung 30. September‘“ vom 15.11.1965. Vgl. ebenda auch: „Aus zahlreichen inzwischen aufgefundenen Dokumenten geht hervor, dass die kommunistischen Pläne für das Umsturzunternehmen des Tages X außerordentlich detailliert waren. So war es etwa das offensichtliche Bestreben, unmittelbar nach dem Abrollen der ersten militärischen Putschphase alle als potenzielle Gegner in Betracht kommenden Personenkreise – Offiziere, religiöse und politische Führer, Intelligenz – auszuschalten. Es wurden an zahlreichen Stellen Javas Listen mit Namen und genauen Wohnortangaben derjenigen Personen aufgefunden, die sofort nach dem Gelingen der ersten Putschphase verhaftet und beseitigt werden sollten. [...] Es gehört mittlerweile zum guten Ton indonesischer Gesellschaftskreise, nicht nur auf einer ‚Abschuss‘-Liste gestanden, sondern möglichst weit vorne geführt worden zu sein. Auch der stellvertretende Außenminister Suwito vertraute mir an, auf der Liste gestanden zu haben.“

In jedem Fall, so Werz in einer weiteren Bewertung der Ereignisse, sei Indonesien durch das entschiedene Eingreifen des Militärs vor einem Bürgerkrieg „nach dem Muster von Vietnam“ und vor dem Auseinanderbrechen bewahrt worden.⁵³³ Sowohl in westlichen Hauptstädten als auch in den pro-westlichen asiatischen Ländern – etwa in Malaysia, Thailand und Japan – setzte sich rasch die Deutung durch, am 1. Oktober sei ein von langer Hand geplanter PKI-Putsch fehlgeschlagen.⁵³⁴ Die propagandistische Darstellung der indonesischen Militärspitze wurde Außenminister Schröder im November 1965 von seinen Beamten als durch Beweise erhärteter Sachstand präsentiert.⁵³⁵ Schäfer sieht bei der bundesdeutschen Botschaft eine bereitwillige Annahme der Armeepropaganda und weist darauf hin, dass sie die vielen Meldungen aus nicht näher spezifizierten „gutinformierten Quellen“ ohne weitere Stellungnahme oder Qualifizierung an die Bundesregierung weiterleitete.⁵³⁶ Hierbei spielten die über die vergangenen Jahre entwickelten Wahrnehmungsmuster einer Botschaft im „kalten Kleinkrieg“ und die negative Wertung von Sukarnos Politik sicherlich eine Rolle.

Die sowjetische Führung übernahm zwar nicht die These eines PKI-geführten Umsturzversuchs, blieb aber auffällig zurückhaltend, als die Schuldzuweisungen und kurz darauf die Gewalt gegen die PKI begannen.⁵³⁷ Moskau beschränkte sich auf sehr allgemein gehaltene Sympatiebekundungen für die indonesischen Kommunisten.⁵³⁸ Die einstmals guten Beziehungen der KPdSU zu den indonesischen Kommunisten waren seit der „maoistischen“ Wende der PKI nach 1963 getrübt; eng geblieben waren dagegen die Beziehungen der UdSSR zum indonesischen Militär, das seit geraumer Zeit von westlichen Rüstungslieferungen abgeschnitten und ganz überwiegend mit sowjetischen Waffen ausgerüstet war.⁵³⁹ Der Antikommunismus der indonesischen Generäle war entsprechend nicht antisowjetisch, sondern nach außen vor allem gegen China und nach innen gegen die pro-chinesische PKI ausgerichtet.⁵⁴⁰ Während der – teilweise vom indonesischen Militär koordinierten – antikommunistischen Proteste in Jakarta gab es keinerlei Unmutsbekundungen gegen die Sowjetunion. Werz beobachtete im

533 PA AA, B 37, 169A. Botschafter Werz, Jakarta: Schriftbericht Nr. 1407/65 „Ungelöste Probleme Indonesiens und die politische Zukunft der Armee“ vom 22.11.1965.

534 Vgl. PA AA, B 37, 169A. Botschaftsrat Boss, Tokio: Drahtbericht Nr. 280 vom 25.10.1965; PA AA, B 37, 169A. Botschafter Böhling, Kuala Lumpur: Schriftbericht Nr. 958/65 „Malaysische Stimmen zum indonesischen Putschversuch“ vom 28.10.1965.

535 PA AA, B 37, 169A. LR I Fischer: Aufzeichnung „Kommunistischer Staatsstreichversuch in Indonesien; Hintergrund des Putsches der ‚Bewegung 30. September‘“ vom 26.11.1965. Hat Carstens am 30.11., Schröder am 1.12.1965 vorgelegen.

536 Schäfer, *Two Germanies*, S. 104 f.

537 Siehe dazu: Boden, ‚Gestapu‘, S. 507–528, und Boden, *Slaughterhouse*, S. 86–98.

538 Siehe entsprechende Dokumente in: PA AA, B 37, 169A. Botschafter Groepper, Moskau: Drahtbericht Nr. 1115 vom 4.10.1965; Botschafter Groepper, Moskau: Drahtbericht Nr. 1187 vom 20.10.1965; Botschafter Groepper, Moskau: Drahtbericht Nr. 1232 vom 27.10.1965.

539 Siehe dazu das Kapitel „Militärhilfe“ in: Boden, *Grenzen*, S. 197–231.

540 Siehe dazu: ACDP, 01-483-290/2. Botschafter Werz, Jakarta: Aufzeichnung für Bundesminister Schröder vom 30.12.1965.

Herbst 1965 eine „rege diplomatische Aktivität“ der Sowjets – Moskau sei entschlossen, Indonesien aus den engen Beziehungen zur Volksrepublik China zu lösen und die eigene Stellung rasch wieder zu stärken.⁵⁴¹ Ein sowjetischer Diplomat in Jakarta soll der indonesischen Militärführung sogar bedeutet haben, Moskau sähe lieber die „völlige Abschaffung der kommunistischen Partei“ in Indonesien als eine „Peking-hörige PKI“; freilich sei die UdSSR aus prestigepolitischen Gründen gezwungen, nach außen hin gegen die Unterdrückung der PKI zu protestieren.⁵⁴² Entsprechende Informationen – möglicherweise aus der gleichen Quelle – gingen auch der bundesdeutschen Botschaft in Moskau zu: Der sowjetische Botschafter in Jakarta äußerte nach Angaben seines niederländischen Kollegen, „dass ihm gar keine kommunistische Partei in Indonesien lieber sei als eine auf Peking ausgerichtete“.⁵⁴³ DDR-Vertreter im Generalkonsulat und in der amtlichen Nachrichtenagentur ADN verhielten sich zurückhaltend; in internen Aufzeichnungen kritisierten sie die Haltung der indonesischen Kommunisten als „dogmatisch“ und „abenteuerlich“.⁵⁴⁴ Mit drei Jahren Abstand zu dem Umsturz in Indonesien schrieb die sowjetische Zeitschrift *Kommunist*, das Theorieorgan der KPdSU, die Niederlage der PKI dem Umstand zu, dass sie sich an der Ideologie Maos orientiert hatte.⁵⁴⁵

Eine interessante, wenngleich nicht leicht zu beantwortende Frage richtet sich nach der Tätigkeit des Bundesnachrichtendienstes in Jakarta. Dass der BND in Indonesien Informationsgewinnung betrieben hat, ist unstrittig; fraglich ist, ob die BND-

541 PA AA, B 37, 169A. Botschafter Werz, Jakarta: Schriftbericht Nr. 1315/65 „Sowjetische Annäherungsversuche an Indonesien nach der Niederschlagung des kommunistisch unterstützten Staatsstreichs vom 1. Oktober“ vom 29.10.1965.

542 Ebenda. Der Bericht lag Staatssekretär Carstens am 12.11. und Staatssekretär Lahr am 13.11.1965 vor.

543 PA AA, B 130, 2591A. Botschafter Groepper, Moskau: Drahtbericht Nr. 1310 „Sowjetische Indoniesienpolitik“ vom 11.11.1965.

544 Dazu Schäfer, *Two Germanies*, S. 107–109. – Größere Proteste seitens der sowjetischen Presse scheint es dagegen Ende 1968 gegeben zu haben, nachdem mehrere ehemalige PKI-Politbüromitglieder zum Tode verurteilt worden waren. Vgl. PA AA, B 37, 409. Botschafter Allardt, Moskau: Schriftbericht Nr. 1231/68 vom 17.10.1968.

545 PA AA, B 37, 409. Botschafter Allardt, Moskau: Schriftbericht Nr. 1582/68 „Kommunistische Weltbewegung. Hier: Kommunistische Partei Indonesiens und KPdSU“ vom 2.12.1968: „Ein in der Oktobernummer der Zeitschrift des ZK der KPdSU *KOMMUNIST* abgedruckter Beitrag befasst sich in grundsätzlicher Weise mit der Politik der KP Indonesiens seit 1945. [...] Die Verfasser verurteilen die Unterstützung der ‚Bewegung 30. September‘ durch die KPI. Diese Entscheidung, von der übrigens weder die regionalen Parteiorganisationen noch einige der ‚aktiven Mitglieder‘ des ZK noch alle Politbüromitglieder unterrichtet worden seien, sei nach der Rückkehr einer von Aidit geleiteten Delegation der KPI aus China im August 1965 gefällt worden, obwohl zu jener Zeit eine revolutionäre Situation nicht bestanden habe. Mao Tse-tungs Gruppe habe die Führung der KPI auf diesen selbstmörderischen Weg gestoßen. [...] Zusammenfassend stellen die Verfasser fest, die Niederlage der KPI nach den Ereignissen vom 30. September 1965 sei das Ergebnis der Gefolgschaft, die sie der abenteuerlichen Politik der Gruppe Mao Tse-tungs geleistet habe [...] Die indonesische Tragödie zeige erneut, welche ungeheure Gefahr kleinbürgerlicher Linksradikalismus für die kommunistische Bewegung darstelle.“

Aktivität in Jakarta darüber hinaus auch aktiv auf das Geschehen eingewirkt hat, etwa durch Unterstützung bestimmter Gruppen: Schäfer erwähnt im Vorwort zu dem von ihm herausgegebenen Sammelband zwar eine solche operative westdeutsche Geheimdiensttätigkeit in Indonesien im Jahr 1965; Belege hierfür finden sich jedoch in dem Sammelband keine.⁵⁴⁶

Reinhard Gehlen, Begründer des Geheimdienstwesens in den westlichen Besatzungszonen nach 1945 und von 1956 bis 1968 Präsident des Bundesnachrichtendienstes, hat in seinen Memoiren die Geschehnisse in Indonesien 1965/66 erwähnt: Er schreibt, der BND habe 1965 die „Bundesregierung aus hervorragenden Quellen“ über die Lage unterrichten können. Auch Gehlen übernahm unhinterfragt die Propaganda des Militärs; die Massaker an hunderttausenden Indonesiern werden bei ihm zu einem „Erfolg der indonesischen Armee“ durch „Konsequenz und Härte“.⁵⁴⁷ Über welche und wie viele „hervorragende Quellen“ der Bundesnachrichtendienst in Indonesien verfügte, geht aus den vom Verfasser eingesehenen Dokumenten des BND nicht hervor.

Gewissheit besteht aber über *eine* dieser Quellen: Dies war der deutsche Journalist und frühere SS-Obersturmbannführer Rudolf Oebser-Röder (1912–1992). Dieser schrieb in den fünfziger und sechziger Jahren für den *Spiegel*, die *Deutsche Soldaten-Zeitung*, die *Süddeutsche Zeitung*, die *Neue Zürcher Zeitung*, das *Handelsblatt* sowie für das *Far Eastern Economic Review*; im Untersuchungszeitraum war er überwiegend der einzige westdeutsche Journalist in Indonesien und hatte einen entsprechenden Anteil an der medialen Wahrnehmung des Landes in der Bundesrepublik.⁵⁴⁸ Oebser-Röder pflegte enge Kontakte zur bundesdeutschen Botschaft, zum indonesischen

⁵⁴⁶ Schäfer, Introduction, S. 4.

⁵⁴⁷ Gehlen, Dienst, S. 308 f.: „Einige Monate erst waren seit der Intensivierung und Verhärtung der Kampfhandlungen in Vietnam vergangen, als sich in Indonesien ein großangelegter kommunistischer Umsturzversuch abzeichnete. Starke Kader wurden bereitgestellt, um zahlreiche hohe Offiziere schlagartig zu ermorden und damit die Armee, die tragende Kraft des Staates, ihrer Führung zu berauben. [...] In der Nacht vom 30. September zum 1. Oktober 1965 ermordeten kommunistische Kommandos planmäßig auf bestialische Weise eine Gruppe der wichtigsten Offiziere. Der großangelegte Umsturzversuch scheiterte dennoch, weil andere Anschläge misslangen. So vermochten der populäre Oberbefehlshaber der Streitkräfte, General Nasution, und der jetzige Staatschef Indonesiens, General Suharto, an der Spitze treu ergebener Truppen den Staatsstreich der kommunistischen Kräfte niederzuschlagen. [...] Der Dienst war in der glücklichen Lage, der Bundesregierung aus hervorragenden Quellen ebenso rechtzeitig und eingehend über den Ablauf der für Indonesien so entscheidenden Tage berichten zu können, wie er frühzeitig auf die sich zuspitzende Lage hingewiesen hatte. Der Erfolg der indonesischen Armee, die in der Folgezeit die Ausschaltung der gesamten kommunistischen Partei mit Konsequenz und Härte verfolgte, kann nach meiner Überzeugung in seiner Bedeutung gar nicht hoch genug eingeschätzt werden.“

⁵⁴⁸ Die Botschaft in Jakarta berichtete 1960 über die Pressearbeit in Indonesien: „Außerordentlich nützlich ist die Tätigkeit des einzigen ständigen deutschen Korrespondenten, des Herrn Dr. Oebser-Röder (Süddeutsche Zeitung, NDR), der mit der Botschaft fair zusammenarbeitet“, vgl. PA AA, B 12, 1380. Botschafter v. Mirbach, Jakarta: Schriftbericht Nr. 940/60 „Tätigkeitsbericht über die politische Öffentlichkeitsarbeit in Indonesien für die Zeit von Februar bis Oktober 1960“ vom 31.10.1960.

Militär und später auch zu Suharto persönlich. Unter dem Namen „O. G. Roeder“ veröffentlichte Oebssger-Röder mehrere Bücher, darunter die erste autorisierte Suharto-Biographie auf Englisch und mehrere deutschsprachige Indonesien-Reiseführer.⁵⁴⁹

Der in Leipzig geborene Oebssger-Röder war seit 1931 Mitglied von NSDAP und SA, ab 1935 in der SS. Als Student und Assistent am Leipziger Institut für Zeitungswissenschaft übte er verschiedene Funktionen in der NS-Hochschulpolitik aus; 1936 promovierte er mit einer Arbeit zum Bildungsstand deutscher Journalisten.⁵⁵⁰ 1937 als hauptberuflicher Mitarbeiter in den Sicherheitsdienst (SD) aufgenommen, fand Oebssger-Röder unter anderem im Reichssicherheitshauptamt Verwendung. Im Herbst 1939 war er Führer des SD-Einsatzkommandos 16 im Raum Bromberg, dessen Auftrag die Tötung von Angehörigen der polnischen Führungsschicht war.⁵⁵¹ In einem Bericht befürwortete Oebssger-Röder die „physische Liquidierung aller derjenigen polnischen Elemente, die a) in der Vergangenheit auf polnischer Seite irgendwie führend hervorgetreten sind oder b) in Zukunft Träger eines polnischen Widerstandes sein können“.⁵⁵² Laut BND-Akten hat Oebssger-Röder im späteren Spruchkammerverfahren „zugegeben, dass er allgemeine Kenntnis von Erschießungen bei den Vorfällen im Rahmen des Sonderkommandos Bromberg hatte“.⁵⁵³ Tatsächlich leitete Oebssger-Röder eines der Mordkommandos. 1941 bis 1944 war er zu verschiedenen Verwendungen in der Sowjetunion und Ungarn, darunter als zeitweiliger Leiter von „Unternehmen Zeppelin“. Für die „Zeppelin“-Einsätze wurden unter den aus der UdSSR stammenden Kriegsgefangenen Freiwillige für die verdeckte Kriegführung hinter sowjetischen Linien rekrutiert; sofern diese „Hilfswilligen“ nicht ohnehin bei den Geheimaktionen ums Leben kamen, wurden sie oft anschließend vom SD getötet oder in Vernichtungslager deportiert.⁵⁵⁴ Von Vorgesetzten wurde Oebssger-Röder für die in sicherheitspolizeilichen Aktionen unter Beweis gestellte „Entschlusskraft und persönliche Einsatzbereitschaft“ sowie als einer „der fähigsten und einsatzfreudigsten Männer des SD“ gelobt.⁵⁵⁵

Nach dem Krieg zunächst untergetaucht, 1946 festgenommen und zwei Jahre von den Briten interniert, wurde Oebssger-Röder 1948 hauptamtlicher Mitarbeiter der BND-Vorläuferorganisation; zwischen 1950 und 1957 war er nebenamtlicher Mitarbeiter und hauptberuflich als Journalist in München tätig.⁵⁵⁶ Als Redakteur der *Soldaten-Zeitung* korrespondierte er 1952 mit Werner Otto von Hentig, dem damali-

⁵⁴⁹ Roeder, *The Smiling General*; vgl. auch Hachmeister, SD-Personal, S. 364 f.

⁵⁵⁰ Biographische Informationen bei Hachmeister, *Gegnerforscher*, S. 107–112, und Wildt, *Generation des Unbedingten*, S. 777 f. und 941 f.

⁵⁵¹ Krausnick/Wilhelm, *Truppe des Weltanschauungskrieges*, S. 62, 88.

⁵⁵² Zitiert nach: Hachmeister, *Gegnerforscher*, S. 111.

⁵⁵³ BND-Archiv, 220001, S. 50. Vermerk „Ehem. V-44 245 (vorher: V-11 728) DN Ranke“ vom 28.2.1974.

⁵⁵⁴ Zum „Unternehmen Zeppelin“ siehe: Mallmann, *Krieg im Dunkeln*.

⁵⁵⁵ Zitiert nach: Hachmeister, *Gegnerforscher*, S. 111.

⁵⁵⁶ BND-Archiv, 220001, S. 194. Vermerk „V-44 245“ (ohne Datum).

gen Botschafter in Indonesien.⁵⁵⁷ Von 1957 bis 1964 war Oebsger-Röder wiederum hauptberuflich für den BND tätig. Aufgrund seiner SS- und SD-Vergangenheit galt es dem BND 1958 als „unmöglich, V-11 728 [interne Personenkennziffer von Oebsger-Röder] ins Planpersonal zu übernehmen“.⁵⁵⁸ Zwischen Dezember 1959 und Dezember 1962 hielt er sich in Jakarta auf, dann bis Juli 1964 in Bangkok; anschließend lebte er wieder in Jakarta, bis er im Jahr 1980 dauerhaft nach München zurückkehrte.⁵⁵⁹ Ein 1960 vor dem Landgericht München I gegen Oebsger-Röder eröffnetes Strafverfahren wegen Mordes und Beihilfe zum Mord wurde von der Staatsanwaltschaft aufgrund der fehlenden „weiteren Ermittlungsmöglichkeiten“ am 17. Dezember 1962 eingestellt; „gewisse Verdachtsmomente“ seien allerdings nicht ausgeräumt worden.⁵⁶⁰ Aufgrund der Ermittlungen gegen ihn äußerte Oebsger-Röder die Sorge, „Gerede und Gerüchte“ über seine Vergangenheit könnten das von ihm unterhaltene „ausgezeichnete“ Verhältnis zur bundesdeutschen Botschaft in Indonesien beeinträchtigen; seine frühere Tätigkeit im NS-Vernichtungsapparat war den Diplomaten in Jakarta wohl nicht bekannt.⁵⁶¹ Ein BND-Dokument von 1964 bezeichnete Oebsger-Röder als „zu den Urhebern und Anstiftern der gegen Teile des polnischen Volkes gerichteten Ausrottungsmaßnahmen des NS-Regimes“ gehörend.⁵⁶² Daher wurde das „Mitarbeiterverhältnis weisungsgemäß (durch den Herrn Präsidenten [Gehlen]) am 31. Mai 1964 mit sofortiger Wirkung gelöst“.⁵⁶³ Allerdings blieb Oebsger-Röder noch bis zu seiner endgültigen „Abschaltung“ am 31. März 1966 als Informant des BND in Indonesien tätig.⁵⁶⁴ In einem gewissen Kontrast zu den Aussagen Gehlens über die „hervorragenden Quellen“ steht, dass ein BND-Vermerk die ab September 1965 von Oebsger-Röder aus Indonesi-

⁵⁵⁷ PA AA, NL Hentig, 123. Botschafter v. Hentig, Jakarta: Brief an Oebsger-Röder vom 29.9.1952.

⁵⁵⁸ BND-Archiv, P 1-02307, S. 17. Vermerk „V-11 728“ vom 13.8.1958.

⁵⁵⁹ BND-Archiv, 220001, S. 83. Vermerk „Ehem. V-11 728, Öbsger-Röder“ vom 31.10.1980.

⁵⁶⁰ BND-Archiv, 220001, S. 194. Vermerk „V-44 245“ (ohne Datum). Abschrift der Verfügung des Landgerichts München I. BND-Archiv, 220001, S. 478–485, hier S. 484, über die Einstellung des Verfahrens: „Die Einlassung des Beschuldigten erscheint zwar nicht in allen Punkten glaubwürdig, kann aber aufgrund des vorliegenden Beweismaterials nicht widerlegt werden. Für eine aktive Beteiligung des Beschuldigten oder des von ihm geführten Kommandos an den Exekutionen in Form von Festnahmen, Absperungen oder gar als Schützen geben die von ihm gefertigten Berichte keine Anhaltspunkte.“

⁵⁶¹ Vgl. Hachmeister, Gegnerforscher, S. 112.

⁵⁶² BND-Archiv, 220001, S. 134. Vermerk „Dr. Rudolf Oebsger-Röder“ vom 24.4.1964.

⁵⁶³ BND-Archiv, 220001, S. 50. Vermerk „Ehem. V-44 245 (vorher: V-11 728) DN Ranke“ vom 28.2.1974; BND-Archiv, 220001, S. 151. Vermerk „Öbsger-Röder“ vom 1.4.1966: „Weisungsgemäß wurde das Mitarbeiterverhältnis zu Ö-R am 31.5.1964 mit sofortiger Wirkung gelöst. Eine im Anschluss hieran aus Sicherheitsgründen zwingend erforderlich gehaltene Kontrollverbindung zu Ö-R wurde in der Folgezeit einer Außenstelle hiesigen Bereichs übertragen. Im Zuge dieser, unter Gegenspionagegesichtspunkten geführten Verbindung, fielen keine sicherheitserheblichen Erkenntnisse an, sodass die endgültige Trennung von Ö-R zum 31.3.1966 vollzogen worden ist.“ – Zur personellen „Vergangenheitsbewältigung“ des BND in den sechziger Jahren siehe: Nowack, Sicherheitsrisiko NS-Belastung.

⁵⁶⁴ BND-Archiv, 220001, S. 50. Vermerk „Ehem. V-44 245 (vorher: V-11 728) DN Ranke“ vom 28.2.1974.

en gelieferten Informationen als „im Inhalt sehr schwach“ bewertete.⁵⁶⁵ Offenkundig machte sich die bevorstehende „Abschaltung“ des Informanten bemerkbar. Mehrere Anträge auf eine informelle Wiederbeschäftigung Oebssger-Röders wurden vom BND abgelehnt – zuletzt noch im November 1979.⁵⁶⁶

Die *Spiegel*-Journalisten Heinz Höhne und Hermann Zolling berichteten 1971 über angebliche verdeckte Operationen des BND in Indonesien zur Zeit des Umsturzes 1965/66, ohne die daran beteiligten Personen zu erwähnen. Die Quellenbasis ist dünn: Höhne und Zolling berufen sich allein auf die mündlichen Äußerungen eines ungenannten BND-Mitarbeiters.⁵⁶⁷ Der BND habe angeblich dem indonesischen Militär Maschinenpistolen und Munition sowjetischer Herkunft beschafft, welche später in Indonesien als „Beweise für eine langgeplante, vom Ausland unterstützte kommunistische Verschwörung“ vorgewiesen worden seien.⁵⁶⁸ Diese Darstellung ist wohl nicht gründlich recherchiert worden: Der Verfasser dieser Arbeit hat an keiner Stelle in den eingesehenen Quellen und in der Forschungsliteratur einen Hinweis darauf gefunden, dass sich das indonesische Militär auf irgendwo entdeckte *sowjetische* Waf-

565 BND-Archiv, 220001, S. 199. Vermerk „Treff mit V-44 245 in München“ vom 14.7.1966.

566 BND-Archiv, 220001, S. 80. Vermerk „Ehem. V-11 728/TN Ranke“ vom 30.11.1979: „[Es] bestehen gegen eine nachrichtendienstliche Nutzung des TN Ranke, gleich in welcher Funktion, erhebliche Sicherheitsbedenken. [...] Nicht nur, weil ehem. V-11 728 aus seiner früheren SS-Zugehörigkeit stark belastet ist (Führer von Einsatzkommandos), sondern insbesondere, da er vermutlich mit zumindest einem anderen Dienst – dem seines Wohnlandes – in Kontakt steht und auch in das Blickfeld dortiger Behörden gelangt ist, kann einer erneuten nachrichtendienstlichen Nutzung nicht zugestimmt werden. [...] Gerade die Folgen politischer Art wären, würde bekannt, dass eine Person mit der Vergangenheit des ehem. V-11 728, mit dem BND zusammenarbeitet, von größter Tragweite.“

567 Höhne/Zolling, Pullach intern, S. 275: „Ein Kommando von BND-Männern“ habe „in Indonesien militärische Geheimdienstler“ ausgebildet und damit „die von der antiamerikanischen Propaganda hart bedrängten Kollegen von der CIA“ abgelöst. Weiter heißt es: „1965 sollten die BND-Ausbilder sogar in einen Bürgerkrieg eingreifen: durch Lieferung sowjetischer Gewehre und finnischen Munition an Indonesiens Armee.“

568 Siehe dazu das Interview: „Was Gehlen verschwie. Weiße Flecken in den Memoiren des ehemaligen BND-Chefs.“ *Die Zeit*, 15.10.1971, S. 8. In diesem Interview antwortete Zolling auf die Frage, was es mit der BND-Unterstützung bei der „Ausschaltung“ der indonesischen Kommunisten 1965 auf sich habe: „Nun, der BND war in diesem Falle besonders stark engagiert. Die CIA bat den BND um Amtshilfe: Da die Amerikaner ohnehin im Ruche standen, sich in alles einzumischen, möge doch der BND der indonesischen Armee helfen. Den BND-Leuten kam ein Zufall zu Hilfe. Der Chef des indonesischen Armee-Geheimdienstes hielt sich damals in der Bundesrepublik (auf Einladung und Kosten des BND) zur Kur auf. Die Pullacher weckten den Gast am frühen Morgen, besorgten ihm Geld, Maschinenpistolen und Munition sowjetischen Ursprungs und Funkgeräte made in Russia. Von Waffen und Geräten wurden die Nummernschilder abgeschlagen, der Geheimdienstchef in ein Sonderflugzeug nach Indonesien gesetzt. Dort fand man dann später die sowjetischen Waffen und Funkgeräte, und die indonesische Armeeführung konnte damit die Beweise für eine langgeplante, vom Ausland unterstützte kommunistische Verschwörung vorweisen. Zwar betrauert Gehlen in seinem Buch zwei bewährte Freunde Deutschlands, die in Indonesien ermordet worden seien. Von den Hunderttausenden, die dann von der Armee oder von aufgeputschten Volksmengen niedergemacht wurden, schweigt er.“

fen berufen hätte; stattdessen war die PKI angeblich mit *chinesischen* Waffen beliefert worden.⁵⁶⁹ Überdies bleibt unklar, warum die indonesische Armee überhaupt der Lieferung sowjetischer Waffen bedurft haben sollte, wo sie ohnehin schon mit Material aus der Sowjetunion ausgestattet war.⁵⁷⁰ Weder die eingesehenen Unterlagen des Bundesnachrichtendienstes noch diejenigen des ehemaligen Staatssicherheitsdienstes der DDR haben Hinweise auf eine Operation des BND in Indonesien erbracht. Auch wenn die Abwesenheit von Belegen für eine Tätigkeit noch kein Beleg für ihre Abwesenheit ist: Darstellungen, wonach der BND bei den Geschehnissen in Indonesien 1965/66 eine tätige Rolle gespielt haben soll, müssen bis auf Weiteres als spekulativ und empirisch nicht erhärtet gelten.⁵⁷¹

Der mittlerweile nach Jakarta zurückgekehrte Botschafter Werz meldete am 15. Oktober, die Armee sei derzeit in der Lage, gegen den widerstrebenden Sukarno ihre inhaltlichen und personellen Präferenzen durchzusetzen.⁵⁷² Als in diesem Zusammenhang wichtigste Personalie hob Werz die Ernennung des „scharfen Antikommunisten“ Suharto zum Armeeminister und Oberbefehlshaber des Heeres hervor.⁵⁷³ Diese Entwicklung werde sich auch auf die indonesische Außen- und Deutschlandpolitik auswirken: „Die Gefahr einer Anerkennung der SBZ dürfte jedenfalls auf absehbare Zeit gebannt sein.“⁵⁷⁴ Am 18. Oktober äußerte der Botschafter, die „allmählich einsetzenden tiefgreifenden Änderungen in Staat und Gesellschaft Indonesiens lassen, obgleich Sukarno bis jetzt noch hartnäckig die Augen vor dieser Entwicklung verschließt, die berechtigte Hoffnung zu, dass Indonesien nach einer Periode des Linksextremismus den Weg zu einer ruhigeren politischen Mitte zurückfindet“.⁵⁷⁵ Der Botschafter sah die Chance, den langen „kalten Kleinkrieg“ im eigenen Sinne zu entscheiden. Am 21. Oktober drahtete Werz einen Bericht an Staatssekretär Carstens: Auch wenn „die Dinge hier noch im Fluss“ seien, sollte nun versucht werden,

569 PA AA, B 37, 169A. Botschafter Werz, Jakarta: Drahtbericht Nr. 548 vom 4.11.1965. Der Drahtbericht besteht aus einem „Lagebericht“ des dpa-Korrespondenten Grudinski, den die Botschaft „ohne eigene Stellungnahme“ weiterleitete.

570 Gerlach, *Gesellschaften*, S. 111: „Es war eine grausame Ironie, dass viele indonesische Kommunisten mit sowjetischen Waffen erschossen wurden.“

571 Die Darstellung von Hönne/Zolling wurde übernommen von: Scott, *Overthrow of Sukarno*, S. 239–264.

572 PA AA, B 37, 169A. Botschafter Werz, Jakarta: Drahtbericht Nr. 497 vom 15.10.1965.

573 Siehe Berichte in: PA AA, B 37, 169A. Botschafter Werz und Militärattaché Meyer, Jakarta: Drahtbericht Nr. 498 vom 15.10.1965 und Botschafter Werz, Jakarta: Schriftbericht Nr. 1257/65 „Sukarno und die indonesische Armee; Ernennung Generalmajor Suhartos zum Armeeminister als Nachfolger des ermordeten General Yani“ vom 19.10.1965.

574 PA AA, B 37, 169A. Botschafter Werz, Jakarta: Drahtbericht Nr. 497 (nur für StS) vom 15.10.1965.

575 PA AA, AV Jakarta, 225. Botschaft Jakarta: Schriftbericht Nr. 1237/65 vom 18.10.1965; PA AA, B 37, 169A. Ministerialdirektor Meyer-Lindenberg: Aufzeichnung „Indonesien nach dem Umsturzversuch vom 30. September“ vom 28.10.1965. Die Aufzeichnung hat Carstens am 3.11. und Schröder am 5.11.1965 vorgelegen.

„unseren Alleinvertretungsanspruch in Indonesien so weit wie möglich durchzusetzen“ – idealiter durch die Schließung des DDR-Generalkonsulats in Jakarta.⁵⁷⁶ Für diesen Fall sei erforderlich, die DDR-Wirtschaftshilfen für Indonesien vollständig zu ersetzen. Eine mögliche Gelegenheit für entsprechende Zusagen sei die Auslandsreise von Brigadegeneral Sukendro, einem „der fähigsten und energischsten Antikommunisten“, die ihn auch in die Bundesrepublik Deutschland führen solle.⁵⁷⁷ In einem persönlichen Brief an Werz schrieb Ministerialdirigent Böker, man sei im Auswärtigen Amt „noch zu keinen endgültigen Entschlüssen gekommen [...] solange die Dinge in Indonesien noch ganz im Fluss“ seien. Über den absehbaren Machtverlust Sukarnos in Indonesien schrieb Böker: „Wir verfolgen die dortige Entwicklung selbstverständlich mit größtem Interesse und freuen uns über die Fortschritte in der Festigung des Armee-Regimes. Wir sind uns völlig darüber klar, welch große Chancen für die westliche Welt insgesamt und für Deutschland im Besonderen in dieser Entwicklung liegen und welch großen Gefahren wir ausgesetzt wären, wenn das Experiment scheitern sollte.“⁵⁷⁸ Werz antwortete Böker, ihn bedrücke „der Umstand, dass man offenbar z. Zt. in Deutschland die indonesische Frage völlig ruhen lassen möchte“ – gerade jetzt, da „sich hier eine ganz in unserem Sinne liegende Bereinigung“ vollziehe, dürfe es nicht so wirken, als habe man in Bonn „Indonesien abgeschrieben“.⁵⁷⁹

Als Brigadegeneral Sukendro Ende November 1965 nach Bonn reiste, nahm er über die indonesische Botschaft Kontakt zum Bundeskanzleramt und zum Auswärtigen Amt auf.⁵⁸⁰ Sukendro hatte in seiner militärischen Laufbahn überwiegend Funktionen im indonesischen Militärgeheimdienst bekleidet.⁵⁸¹ Er gehörte zum engeren Kreis um Generalleutnant Yani und hielt sich am 1. Oktober 1965 in China auf; Crouch vermutet, nur seine temporäre Abwesenheit habe ihn vor der Entführung durch die „Bewegung 30. September“ bewahrt.⁵⁸² Werz berichtete drei Wochen nach dem Umsturzversuch, Sukendro habe ihm „schon vor Monaten [gesagt], die Armee warte nur auf den Vorwand, die Kommunisten zu vernichten“.⁵⁸³ Im Gespräch mit Staatssekretär Carstens bat Sukendro die Bundesrepublik um wirtschaftliche Unterstützung für Indonesien. Carstens verwies auf die zum ersten Mal bestehenden „wirtschaftlichen und finanziellen Probleme“ der Bundesrepublik, die sich begrenzend auf die entwick-

576 PA AA, B 130, 2650A. Botschafter Werz, Jakarta: Drahtbericht Nr. 517 vom 21.10.1965.

577 Ebenda.

578 PA AA, NL Werz, 1. Ministerialdirigent Böker: Privatdienstschreiben an Botschafter Werz vom 24.10.1965.

579 PA AA, NL Werz, 1. Botschafter Werz, Jakarta: Privatdienstschreiben an Ministerialdirigent Böker vom 8.11.1965.

580 BAArch, B 136, 6261. Hans Klein: Vermerk für Bundesminister Westrick vom 25.11.1965.

581 Jenkins, *Generals*, S. 101–103. Sukendro, der der „neuen Ordnung“ trotz seines Antikommunismus als „Sukarnoist“ galt, wurde 1967 verhaftet und neun Monate inhaftiert, vgl. Jenkins, *Generals*, S. 103.

582 Crouch, *Politics*, S. 107.

583 PA AA, B 130, 2650A. Botschafter Werz, Jakarta: Drahtbericht Nr. 517 vom 21.10.1965.

lungspolitischen Kapazitäten auswirke.⁵⁸⁴ Über die „Bewegung 30. September“ sagte Sukendro, „dass der Armeeführung schon Anfang September Pläne für die Ermordung von acht Generalen bekannt geworden seien, dass man diese Informationen aber als Provokation betrachtet und daher nicht ernst genommen habe“.⁵⁸⁵ Der Entwurf für die Gesprächsaufzeichnung der Begegnung zwischen Carstens und Sukendro gibt eine Aussage des indonesischen Generals wie folgt wieder: „Trotz des zu bedauernden Todes der sechs Generale stelle sich die Aktion der Kommunisten jetzt als ein Vorteil heraus, da sie den nichtkommunistischen Kräften die Gelegenheit zum Handeln gegeben habe“. Diesen Satz änderte der zuständige Referent handschriftlich ab in: „Der tragische Tod der sechs Generale, die seine [Sukendros] engen Freunde gewesen seien, habe den nichtkommunistischen Kräften Gelegenheit zum Handeln gegeben.“⁵⁸⁶

Die Massaker

Die massenhaften Morde an Mitgliedern und Sympathisanten der PKI und ihr nahestehenden Organisationen, die in Indonesien zwischen Oktober 1965 und April 1966, in abgeschwächter Intensität sogar noch bis 1969, stattgefunden haben, sind – im Verhältnis zu ihren Dimensionen – einer internationalen Öffentlichkeit bis heute wenig bekannt.⁵⁸⁷ Unter dem Regime der „neuen Ordnung“ wurden die Massaker beschwiegen und tabuisiert – zumindest gab es keine kritische Auseinandersetzung.⁵⁸⁸ Sie wurden von offizieller Seite gleichwohl niemals geleugnet.⁵⁸⁹ Nach dem Übergang Indonesiens zur Demokratie ab 1998 wurde eine offenere Diskussion zwar möglich, doch insgesamt blieb die öffentliche Auseinandersetzung mit der Massengewalt der sechziger Jahre begrenzt; keiner der Täter wurde je zur Verantwortung gezogen.⁵⁹⁰

584 PA AA, B 2, VS-424. Staatssekretär Carstens: Drahterlass Nr. 341 an die Botschaft Jakarta vom 27.11.1965.

585 Ebenda.

586 Ebenda.

587 Robinson, *Mass Killings*, S. 467, verweist darauf, dass die indonesischen Massaker auch in der Genozidforschung bisher nur wenig berücksichtigt wurden.

588 Gerlach weist darauf hin, dass es in Indonesien *positive* Bezugnahmen auf die Massaker von Seiten der Täter gab und gibt, vgl. Gerlach, *Gesellschaften*, S. 30: „In Indonesien gefielen sich etliche Mörder später darin, ihre Mordtaten detailliert zu schildern, was im Vergleich zu anderen Ländern ungewöhnlich ist.“

589 Cribb, *Genocide*, S. 234.

590 Cribb, *Unresolved Problems*, S. 550 f.; Roosa, *Open Secret*, S. 282. – In der künstlerischen Auseinandersetzung mit den Geschehnissen von 1965/66 ragen zwei Dokumentarfilme des amerikanischen Regisseurs Joshua Oppenheimer eindrucksvoll heraus: *The Act of Killing* (2012), der das Selbstverständnis damaliger Täter auf eine verstörende Weise visualisiert, und *The Look of Silence* (2014), der die Sicht der Opfer behandelt. *Marching, End of Silence*, hat Stimmen der Opferseite in Buchform gesammelt.

Die Massaker begannen Anfang Oktober in der Provinz Aceh im Norden Sumatras. Die Initiative ging offenbar von örtlichen Moslemführern aus.⁵⁹¹ Die von den Massakern am stärksten betroffenen Regionen waren neben Nordsumatra Zentraljava, Ostjava und Bali.⁵⁹² Mordkommandos durchkämmten die Dörfer auf der Suche nach PKI-Angehörigen; für deren Identifikation benutzten sie Listen aus Büros der PKI sowie die Angaben von Dorfbewohnern.⁵⁹³ In der Frühphase wurden die Morde nicht selten öffentlich, etwas später überwiegend an entlegenen Orten und nachts ausgeführt; bei letztgenanntem Vorgehen handelte es sich meist um Massaker an Personen, die schon einige Zeit in Gefangenenlagern festgehalten wurden.⁵⁹⁴ Als Tötungswerkzeuge dienten neben Schusswaffen vielfach Stich- und Schlagwaffen.⁵⁹⁵ Cribb stellt heraus, dass sich die Opfer vielerorts – jedenfalls in Relation zu einem gemeinhin unterstellten menschlichen „Überlebenswillen“ – erstaunlich passiv verhielten. Möglicherweise ist diese Haltung mit bestimmten Traditionen erklärbar.⁵⁹⁶

Über die genauen Umstände der Menschenjagd ist vieles nach wie vor nicht bekannt; dies liegt insbesondere an der prekären Quellenlage und der Erinnerungspolitik der Suharto-Diktatur, welche die Massaker als Nicht-Ereignis behandelte.⁵⁹⁷ Ein verbreitetes Missverständnis ist die in westlichen Medienberichten bis heute begegnende Vorstellung, die meisten Opfer seien ethnische Chinesen gewesen; tatsächlich waren die meisten Opfer malaiische Javaner.⁵⁹⁸ Übertrieben ist ferner die von manchen Journalisten aufgestellte Behauptung, die Massenmorde seien überwiegend mit Unterstützung der westlichen Geheimdienste durchgeführt worden: Dies würde den Grad überschätzen, zu dem Indonesien Objekt der Einflussnahme äußerer Mächte geworden wäre. Gesichert ist, dass die US-Botschaft in Jakarta dem indonesischen Heer

591 Cribb, *Genocide*, S. 233. Roosa, *Open Secret*, S. 289 f., schreibt dem Militär eine wesentlich größere Einflussnahme auf die Gewalt in Aceh (und auf Bali) zu, als von der Forschung gemeinhin angenommen wird. Gerlach sieht General Kemal Idris als Initiator der Kampagne auf Nordsumatra: Er habe seine Truppen am 3.10.1965 sogar gegen den Befehl von Suharto mit Gefangennahmen beginnen lassen, vgl. Gerlach, *Gesellschaften*, S. 38.

592 Cribb, *Genocide*, S. 233.

593 Cribb, *Political Genocides*, S. 452.

594 Roosa, *Open Secret*, S. 290 f.

595 Cribb, *Genocide*, S. 233.

596 Ebenda, S. 234: "One reason for the apparent passivity of the victims may be that they simply did not expect such ferocious retaliation for events in Jakarta to which they could not possibly have contributed. It is likely, however, that the explanation is partly cultural-historical: [...] [In Indonesien] A cultural convention arose in which the correct and safe response to fearsomeness was timidity: those who showed themselves suitably in awe of new power-holders were spared. This cultural convention probably sapped the will of the communists to resist in 1965–1966."

597 Roosa, *Open Secret*, S. 283.

598 Vickers, *Indonesia*, S. 163; Cribb, *Unresolved Problems*, S. 557; Cribb, *Genocide*, S. 235; Gerlach, *Gesellschaften*, S. 80–86.

1965 Listen mit den Namen von 5000 Mitgliedern der PKI zugänglich machten.⁵⁹⁹ Gerlach geht davon aus, dass dies zum Tod hunderter Menschen geführt habe.⁶⁰⁰ Insgesamt waren die Massaker aber Ausdruck einer im Inneren Indonesiens entfesselten Gewaltdynamik.⁶⁰¹

Es liegen keine auch nur annähernd genauen Opferzahlen vor. Zeitgenössisch gingen Berichte von einer Zahl zwischen 150 000 und 600 000 Toten aus.⁶⁰² Die meisten heutigen Schätzungen, unter anderem im *Oxford Handbook of Genocide Studies*, gehen von etwa 500 000 Todesopfern aus.⁶⁰³ Da es höchstwahrscheinlich keine Aufzeichnungen über die Tötungen gibt, sind diese Angaben mit Vorsicht zu behandeln: Es könnten auch halb so viele oder doppelt so viele Menschen der Massengewalt zum Opfer gefallen sein.⁶⁰⁴ Im Zweifelsfall dürfte die Zahl der Ermordeten wohl höher als 500 000 sein.⁶⁰⁵ Während es in Java die höchste absolute Zahl an Toten gab, hatte Bali die höchste Opferzahl im Verhältnis zur Einwohnerschaft.⁶⁰⁶ Die Geschehnisse hatten starke Tendenzen zur Selbstverstärkung: Cribb merkt an, dass die Auslösung von Massentötungen im doppelten Sinne – nämlich die Tötung von Massen an Opfern durch eine Masse von Tätern – große Teile der indonesischen Gesellschaft zwang, eine unzweideutige Entscheidung für oder gegen die PKI zu treffen.⁶⁰⁷ Es steht außer Zweifel, dass die Massaker die Gesellschaft Indonesiens transformierten, indem sie eine

599 Nach Angaben des verantwortlichen Mitarbeiters der US-Botschaft handelte es sich dabei um Listen, die aus offen zugänglichen Quellen wie den kommunistischen Zeitungen erstellt wurden; nach US-Presseberichten handelte es sich um anderweitig beschaffte Informationen, vgl. FRUS, 1964–1968, Vol. XXVI, Doc. 185, S. 386 f.

600 Gerlach, *Gesellschaften*, S. 110 f.; Roosa, *Pretext*, S. 195.

601 Gerlach, *Gesellschaften*, S. 115: „Regierungen kapitalistischer Länder leisteten bei den Massakern von 1965/66 eine gewisse Hilfe. Aber der ausländischen Einflussnahme und Manipulation der indonesischen Angelegenheiten waren deutliche Grenzen gezogen. Die amerikanischen Namenslisten enthielten nur die Namen von einem Prozent der Menschen oder weniger, die bei den Gewalttaten in den Jahren 1965/66 ums Leben kamen. Nur eine Minderheit der Opfer wurde erschossen, und noch viel weniger mit schwedischen oder amerikanischen Präzisionswaffen; ausländisches Geld und Material können kaum eine große Rolle gespielt haben. Ausländer waren Partner, aber kein Teil der Koalition für Gewalt.“

602 „In Socken floh der Präsident zum Helikopter. Der Sturz des indonesischen Präsidenten Sukarno.“ *Der Spiegel*, 27.2.1967. – Der dem Suharto-Regime nahestehende Publizist Guy J. Pauker bezifferte die Zahl der Toten im Februar 1967 auf 150 000 bis 200 000, vgl. Pauker, *Indonesia 1967*, S. 141.

603 Cribb, *Political Genocides*, S. 450; Gerlach, *Gesellschaften*, S. 32 f.; Kammen/McGregor, *Introduction*, S. 4.

604 Cribb, *Genocide*, S. 233: “No reliable figures exist for the number of people who were killed.”

605 Vgl. Gerlach, *Gesellschaften*, S. 33–35. Die höchste Schätzung stammt von einem der damaligen Exekutoren, dem RPKAD-Kommandeur Sarwo Edhie, der von „zwei bis drei Millionen Menschen“ sprach, die getötet worden seien, zitiert nach: Gerlach, *Gesellschaften*, S. 33.

606 Robinson, *Violence in Bali*, S. 273.

607 Cribb, *Genocide*, S. 236.

seit Anfang des 20. Jahrhunderts vorhandene politische Strömung, den Marxismus, dauerhaft aus der Gesellschaft entfernten.⁶⁰⁸

Die Massaker stellen sich als überaus komplexes Forschungsproblem dar. Die neuere Forschungsliteratur über die Massengewalt diskutiert unter anderem, wie hoch der Grad an Planung und Koordination durch die Armee war, sowie darüber, wie autonom und wie gewichtig sich der Anteil von anderen Gruppen darstellt.⁶⁰⁹ Fest steht, dass die Massaker kein spontaner Ausbruch des „Volkszorns“ ohne steuernde Elemente waren, wie gelegentlich von interessierter Seite dargestellt.⁶¹⁰ Auf die Frage nach den Gründen für die Massengewalt und ihre enormen Ausmaße treten vor allem vier paradigmatische Erklärungsansätze auf: erstens die steuernde Rolle des indonesischen Militärs; zweitens ein aus der extremen politischen Spannung auf nationaler Ebene resultierender Gewaltausbruch; drittens aus sozialen Konflikten auf lokaler und regionaler Ebene resultierende Gewaltausbrüche; viertens die Folgen einer spezifisch indonesischen „Kultur der Gewalt“.⁶¹¹ Die vier genannten Erklärungen sind idealtypisch zu verstehen und schließen einander jeweils nicht aus, sondern können sich ergänzen.

Der erstgenannte Erklärungsansatz sieht die Massengewalt als einen koordinierten Angriff der indonesischen Armee auf ihren inneren Hauptfeind: Es sei von vorneherein die Intention gewesen, den Kommunismus in Indonesien durch die Tötung von PKI-Mitgliedern auszulöschen.⁶¹² In diese Richtung weisen die nach dem 1. Oktober verbreiteten Falschmeldungen, die Generäle seien verstümmelt worden und die Kommunisten hätten großangelegte Vorbereitungen für weitere Folter- und Mordaktionen unternommen: “By applying such measures, Suharto was able to cultivate a ‘kill or be killed’ atmosphere that incited people on to the communists.”⁶¹³ Nachweislich begannen in vielen Gegenden die Tötungen mit der Ankunft von militärischen Spezialeinheiten, insbesondere den Kommandos der *Resimen Para Komando Angkatan Darat* (RPKAD). Teilweise führten Armeeangehörige selbst die Tötungen aus; noch häufiger aber bewaffneten sie vor Ort rekrutierte Milizen aus jungen Männern. In Ost- und Zentraljava spielte dabei die Jugendorganisation der islamischen Partei *Nahdlatul Ulama* eine besonders hervorgehobene Rolle.⁶¹⁴ Insbesondere der Umstand, dass die aus Moslem- und Jugendorganisationen gebildeten Milizen nach den Massakern offen-

608 Ebenda, S. 237.

609 Vgl. dazu Robinson, *Mass Killings* und Roosa, *Open Secret*. Zwei angekündigte Neuerscheinungen, die zu dieser Debatte beitragen, konnten vor der Drucklegung leider nicht mehr berücksichtigt werden: Melvin, Jess: *The Army and the Indonesian Genocide. Mechanics of Mass Murder*, Abingdon 2018 und Robinson, Geoffrey: *The Killing Season. A History of the Indonesian Massacres, 1965–66*, Princeton 2018.

610 Kammen/McGregor, *Introduction*, S. 10 f.

611 Cribb, *Unresolved Problems*, S. 551.

612 Ebenda, S. 552 f.

613 Ebenda, S. 552.

614 Cribb, *Genocide*, S. 233.

kundig schnell und unproblematisch wieder verschwanden, ist ein Hinweis auf ihre temporäre und „zweckgebundene“ Schaffung durch das Militär.⁶¹⁵ Vom Militär mobilisierte und ausgebildete Milizen hatte es in Indonesien bereits seit dem Unabhängigkeitskrieg gegen die Niederlande gegeben.⁶¹⁶ Die neuesten Studien arbeiten heraus, wie ähnlich die Methoden der Exekutoren des Massenmordes in weit voneinander entfernten Gegenden Indonesiens waren und erkennen darin einen Beleg auf die zentrale Koordination durch die Militärführung.⁶¹⁷ Von vielen zeitgenössischen westlichen Beobachtern wurde die Rolle des Militärs bei den Massakern unterschätzt; im Zweifelsfall galten die Armee und Suharto als mächtigende Kräfte – ein Trugbild, an dessen Entstehung die Militärs durch geschickte Kommunikationspolitik mitgewirkt haben.⁶¹⁸

Dass das Militär eine zentrale Rolle bei den Massakern spielte, ist heute Konsens in der Forschungsliteratur.⁶¹⁹ Die Annahme, die Massaker seien *ausschließlich* auf die Planung und Lenkung durch das Militär zurückzuführen, ist allerdings dafür kritisiert worden, keine erschöpfende Erklärungskraft für das Ausmaß der Gewalt und die offenkundig bereitwillige Mitwirkung vieler Nicht-Soldaten zu bieten. Letztgenannte Faktoren deuten auf größere gesellschaftliche Kontexte hin, in denen die Massaker interpretiert werden müssen.⁶²⁰ Die Massengewalt hat dieser zweiten Interpretationslinie zufolge ihre Vorgeschichte in den Fehlentwicklungen und in der Eskalationsdynamik von Sukarnos „gelenkter Demokratie“ ab Ende der fünfziger Jahre: Cribb und Vickers legen überzeugend dar, welche ruinösen Folgen die „gelenkte Demokratie“ in materieller und nicht-materieller Hinsicht zeitigte und wie sie somit zu einem der Massengewalt förderlichen Klima beigetragen hat.⁶²¹

615 Ebenda, S. 235; Robinson, *Mass Killings*, S. 473.

616 Zur Rolle von nicht-staatlichen Milizen bei genozidaler Massengewalt siehe: Abraham, *Militias*, S. 495.

617 Vgl. Robinson, *Mass Killings*; Roosa, *Open Secret*, S. 283.

618 Vgl. Roosa, *Open Secret*, S. 283. Siehe z. B. den unten erwähnten Bericht von: PA AA, AV Jakarta, 225. Botschafter Werz, Jakarta: Schriftbericht Nr. 1518/65 „Verluste der indonesischen Bevölkerung seit dem 1. Oktober d. J.“ vom 14.12.1965.

619 Vgl. Robinson, *Mass Killings*, S. 466; Gerlach, *Gesellschaften*, S. 34–45; Cribb, *Political Genocides*, S. 450.

620 So u. a. die Thesen von Gerlach, *Gesellschaften*, und Cribb, *Unresolved Problems*.

621 Vickers, *Indonesia*, S. 147–160; Cribb, *Unresolved Problems*, S. 553: “The vast scale of the killings and the widespread reports of mass engagement in the murders suggest that, whatever the army’s role might have been, broader factors within Indonesian society may have played a significant role in magnifying the death toll. This view argues that the political polarization in Indonesia in 1965 was extreme. The very nature of the Indonesian nation was at stake, along with the questions of whether Indonesian modernity would be expressed in communist, Islamic, or developmentalist term, and which set of elites would be in control. The tremendous significance of the issues being faced generated correspondingly enormous passions. Moreover, the conflict took place in time of unusual political opacity, hypocrisy, and doublespeak. Sukarno’s Guided Democracy was a kingdom of words, in which everyone from PKI leader D. N. Aidit to Defense Minister A. H. Nasution had to speak in the language of ide-

Der dritte Ansatz argumentiert, dass weder die These der „militärischen Steuerung“ noch diejenige der landesweiten „extremen Spannung“ befriedigend erklären könnten, warum es regional sehr starke Unterschiede im Ausmaß der Gewalt gegen die Kommunisten gegeben hatte.⁶²² Daher müssten jeweilige gesellschaftliche Konflikte auf lokaler und regionaler Ebene in die Erklärung miteinbezogen werden. Unbestritten ist, dass es derartige Spannungen vielerorts gegeben hatte und diese schon vor 1965 gewaltsam eskalierten – so etwa Streitigkeiten über landwirtschaftlich nutzbaren Boden oder Antagonismen zwischen den örtlichen PKI-Vertretern und religiös-traditionellen Kräften wie den Muslimen in Aceh und den Hindus auf Bali. Die Ereignisse des 1. Oktober 1965 hätten nicht nur der Militärführung, sondern auch den jeweiligen Feinden der PKI „vor Ort“ einen Anlass geliefert, jahrelang schwelende Konflikte mit Gewalt für sich zu entscheiden.⁶²³ Offenkundig war bestimmten Gruppen von der Armee signalisiert worden, dass Gewalt gegen PKI-Mitglieder straffrei bleiben würde.⁶²⁴

Ein vierter Ansatz vermutet eine für Indonesien angeblich typische „Kultur der Gewalt“ als tiefere Ursache für die Massaker.⁶²⁵ Diese Annahme begegnet unter anderem in zeitgenössischen Presseberichten⁶²⁶ und in vielen Darstellungen von Diplomaten –

ologically correct discourse, conceal his or her true feelings and intentions under a veil of NASAKOM and national unity, and talk about glorious achievements that could only be seen by those who closed their eyes. It was simultaneously a world of polarization and uncertain allegiances, uncertainty about who planned to do what, who was working with and for whom, and who's manipulations were actually having an effect. The only certainty was in fact that most people were lying. Under such circumstances, rumours thrived, suspicions flourished, and fears swelled. All this took place in a time of catastrophic economic decline that had left Indonesia as one of the poorest countries in the world [...] Economic decay, bad enough in objective terms, was made worse by the Sukarno's government refusal to concede that things might be amiss with its policies. The circumstances created an apocalyptic atmosphere in which people became increasingly willing to believe that their plight was not simply a consequence of policy incompetence and political conflict but a deliberate outcome of evil and malice. Sukarno's attempt to focus such beliefs on outside forces, the neo-colonialists and imperialists (NEKOLIM) were successful only up to a point; by 1965, people were willing to find the culprit in their own society, a scapegoat upon whom the blame for all misfortune could be heaped. The circumstances of the 1965 coup made it almost inevitable that the culprit would be the PKI.”

622 Cribb, *Unresolved Problems*, S. 554.

623 Ebenda, S. 555.

624 Cribb, *Political Genocides*, S. 453.

625 Cribb, *Unresolved Problems*, S. 556.

626 Typisch hierfür etwa die Darstellung Rudolf Oebisger-Röders in: „Unscheinbarer Präsident von 120 Millionen Menschen. Suharto von Indonesien – Sohn eines landlosen Reisbauern.“ *Handelsblatt*, 16.9.1969: „Auf der einen Seite die sich verzweifelt wehrenden Kommunisten, die gemeint hatten, durch die nächtliche Ermordung der führenden Armeegenerale eine Massenerhebung des Volkes auszulösen – auf der anderen Seite rachedurstige, meist jugendliche Moslems, in denen ein jahrelang angestauter Hass durchbrach. Ein blindwütiger Amoklauf, typisch für den sonst sanftmütigen malayischen Menschen, forderte blutige, entsetzliche Opfer, deren genaue Zahl niemand weiß.“

auch der Bundesrepublik Deutschland.⁶²⁷ Gerne wurde und wird in diesem Zusammenhang darauf hingewiesen, dass das Wort *Amok* malaiischen Ursprungs ist. Eine frühe Interpretation sieht die Geschehnisse von 1965/66 als Abweichung vom „Normalzustand“ der traditionell friedlichen javanischen Gesellschaft, in der unter extremer Spannung plötzlich Raserei ausbreche und sich zum blindwütigen Bluttausch steigere.⁶²⁸ Abgesehen von vielen anderen konzeptionellen und empirischen Schwächen überzeugt diese Deutung vor allem deshalb nicht, weil die Tötungen ja gerade nicht „blind“ erfolgten, sondern sich sehr gezielt gegen eine vorher identifizierte Gruppe richteten.⁶²⁹ Die These eines „kollektiven Amoklaufs“ ist überdies verhüllend, indem sie Verantwortlichkeit und menschliche Agency verschleiert: Statt konkreter Personen und Personengruppen wirken hinter der Massengewalt nur anonyme sozio-psychologische „Kräfte“. Die Morde erhalten so den Charakter eines unerklärlichen und schicksalhaften Ereignisses. Auch indonesische Politiker vertraten die genannte kulturspezifische Erklärung: Sofern Suharto die Massaker überhaupt erwähnte, so sah er sie als das Werk von „Amokläufern“. ⁶³⁰ Auch Sukarno klagte in einer seiner letzten öffentlichen Reden 1966 darüber, die Indonesier seien „Amok gelaufen“. ⁶³¹ Differenzierter argumentierende soziokulturelle Erklärungen beschäftigen sich mit „Subkulturen der Gewalt“: Relevant ist in diesem Zusammenhang insbesondere die lange Tradition gewalttätiger Gangsterbanden sogenannter *preman* (etymologisch aus dem niederländischen *vrijman*, „freier Mann“; andere Bezeichnungen sind: *gali*, *garong* und *jali*).⁶³² Unzweifelhaft haben sowohl bei den Massakern 1965/66 als auch während der „neuen Ordnung“ Männer der organisierten Kriminalität Gewalt im Dienste der Politik ausgeübt. Vergleichsweise wenig untersucht ist die Frage, ob den *preman* wirklich nur eine

627 Zum Beispiel bei: PA AA, ZA, 100175. VLR I Berendonck: Vermerk „Reise des Herrn Bundesministers nach Indonesien vom 26.–29.4.1973; hier: Informations- und Gesprächsmappe“ vom 13.4.1973, Anlage „Länderaufzeichnung Indonesien, Stand März 1973“. Hat Staatssekretär Frank am 16.4.1973 vorgelegen.

628 Vgl. Brackman, *Collapse*, S. 12: “With popular support, generated especially by intellectuals, academicians, and students, the Communist Party leadership was largely liquidated and its mass base shattered. In the process, thousands of persons, Communists and non-Communists alike, were massacred in reprisals as the country, in the literal sense, ran amok – a Malay word, incidentally, which originated in the islands to describe a nervous seizure which leads to murderous frenzy.” Und S. 118: “Natsir [ein islamischer Politiker] is convinced that the murders can be characterized as a ‘psychological explosion’ among a repressed people who had suffered from the PKI’s ‘mental terror’.”

629 Cribb, *Genocide*, S. 234.

630 Roosa, Suharto, S. 140: “No document exists proving that Suharto ordered any killing. In later years, on the rare occasion when he mentioned the killings, he blamed civilians for running amok. Serious investigations into the ‘who, where, when, and how’ of the killings reveal that the army was primarily responsible and that Suharto must have at least approved of them if he did not give an explicit oral or written order for them.”

631 Zitiert nach: Brackman, *Collapse*, S. 115.

632 Cribb, *Unresolved Problems*, S. 556.

instrumentelle Rolle zukam, oder ob sie einen autonomen Teil einer „Koalition der Gewalt“ bildeten.⁶³³

In der (seriösen) Forschung wird überwiegend eine Synthese mehrerer Ansätze vertreten.⁶³⁴ Gerlach analysiert den koalitionsartigen und „partizipatorischen“ Charakter der indonesischen Massengewalt und geht davon aus, sie sei vor allem aus der Wechselwirkung von militärischen und nicht-staatlichen Gruppierungen zu erklären.⁶³⁵ Der Autor weist in diesem Kontext auf eine ad hoc gebildete Dachorganisation hin, die sogenannte „Aktionsfront für die Zerschlagung der Bewegung 30. September/PKI“, die mit dem Ziel der Vernichtung der PKI ein Bündnis unterschiedlicher politischer und religiöser Kräfte schuf.⁶³⁶ Gerlach kommt zu dem Ergebnis, eine zentrale Steuerung der Morde durch das Militär erscheine fraglich.⁶³⁷ Nach der Anstachelung nicht-militärischer Gruppen zu den Massakern hätten diese mancherorts eine eigene Dynamik entwickelt, die sich der Steuerbarkeit vorübergehend entzogen habe.⁶³⁸ Der von Gerlach und anderen vertretene „dualistische Konsens“ in der Forschung – die Massentötungen als Ergebnis einer Koalition aus Militär und Zivilisten – ist mittlerweile von John Roosa und Geoffrey Robinson kritisiert worden; beide argumentieren, die überragende Rolle der Militärführung unter Suharto werde nach wie vor unterschätzt.⁶³⁹

Der Stand der Forschung wurde hier referiert, um die Perzeptionen, die ausländische Stellen – insbesondere die bundesdeutsche Botschaft in Jakarta – von der Massengewalt hatten, in einen adäquaten Kontext stellen zu können. Die laufende Berichterstattung der Botschaft über den gescheiterten Untung-Coup vermittelte Mitte Oktober den Eindruck einer extrem gespannten Atmosphäre: In Jakarta gab es zahlreiche Demonstrationen gegen die Kommunisten, wobei insbesondere islamische Gruppen starke Präsenz zeigten.⁶⁴⁰ Auf Flugblättern wurde zur gewaltsamen Zerschlagung und zum *Dschihad* gegen die PKI aufgerufen.⁶⁴¹ Neben dem gewalttätigen Vorgehen gegen

633 Gerlach, *Gesellschaften*, spricht von einer „Koalition für Gewalt“; Cribb, *Unresolved Problems*, S. 557; Abraham, *Militias*, S. 491 f.

634 Abweichend Roosa, *Open Secret*, S. 286–294.

635 Gerlach, *Gesellschaften*, S. 32.

636 Ebenda, S. 52–56.

637 Ebenda, S. 46–56.

638 Ebenda, S. 41, 94 f.

639 Vgl. Roosa, *Open Secret*, S. 289, und Robinson, *Mass Killings*, S. 473.

640 PA AA, B 37, 169A. Botschaftsrat Heimsoeth, Jakarta: Drahtbericht Nr. 476 vom 11.10.1965.

641 Einem Bericht beigelegt war die englische Übersetzung eines von islamischen Gruppen in Jakarta am 8. Oktober zirkulierten Flugblattes, das zur Zerschlagung der PKI, „dem Teufelsvater aller Teufel“, und zur Tötung der PKI-Mitglieder und ihrer „Lakaien“ aufrief: „Brothers and Sisters, lovers of religion, people and State, receive our holy-war greetings to uphold justice against evil!!! [...] Brothers and Sisters, who love the nation and religion [...] join us and let us: – Crush the PKI – Destroy the PKI until its very roots – Combat and oppose the terroristic work of the PKI – Assist the Armed Forces

PKI-Einrichtungen gab in es Jakarta auch antichinesische Ausschreitungen.⁶⁴² Anfang November 1965 traf das Auswärtige Amt wegen der anhaltenden Unruhen Vorbereitungen für die mögliche Evakuierung deutscher Staatsangehöriger aus Indonesien.⁶⁴³

Die Botschaft berichtete Ende Oktober von Parteiverboten auf kommunaler Ebene sowie von „Selbstaufösungen kommunistischer Ortsgruppen“. ⁶⁴⁴ Der in Jakarta postierte Militärattaché Meyer erwähnte Hausdurchsuchungen und Festnahmen – wobei hier, so Meyer, „angeblich gefundene PKI-Dokumente [...] den Grund zur Verstärkung und Fortsetzung der Maßnahmen“ lieferten; erstaunlich sei, „dass die PKI bisher zu keinen Gegenmaßnahmen gegriffen“ habe.⁶⁴⁵ Unter der Voraussetzung des völligen Verbots der PKI schien sich die Armee – nach dem Eindruck der Botschaft – „mit Sukarnos Verbleiben im Präsidentenamt“ arrangiert zu haben.⁶⁴⁶

Am 27. Oktober berichtete die Botschaft erstmals von tödlicher Gewalt gegen PKI-Anhänger: „Die indonesische Armee setzt die planmäßige Zerschlagung der kommunistischen Partei im ganzen Lande fort. [...] Aus Aceh und Madura dringen Nachrichten, wonach dort fanatisierte Moslems Kommunisten in größerer Anzahl erschlagen haben sollen. Auch in Ostjava soll es in der letzten Zeit zu örtlichen Zusammenstößen zwischen Moslems und Kommunisten gekommen sein.“⁶⁴⁷ Militärattaché Meyer drahtete an das Auswärtige Amt und das Verteidigungsministerium, in Ost-Java seien Massengräber gefunden worden, „in denen von kommunistischen Organisationen, vornehmlich *Pemuda Rakjat* [kommunistische Jugendorganisation], ermordete Einwohner lagen. Es handelt sich hier um kommunistische Terror-Aktionen gegen die Moslem-Bevölkerung.“⁶⁴⁸ Der dpa-Korrespondent Ulrich Grudinski schilderte Gewaltexzesse in verschiedenen Gebieten Javas, Sumatras und Borneos: Kommunisten hätten hunderte Häuser niedergebrannt und über 150 Menschen ermordet, worauf es „blutige Vergeltungsmaßnahmen militanter Moslemorganisationen“ und „weißen Gegenterror“ gegeben habe, denen „mindestens 500 Kommunisten“ zum Opfer gefallen seien; Fallschirmjägereinheiten „machen mit den Gefangenen offenbar kurzen Prozess“. ⁶⁴⁹ Mitte Dezember 1965 sandte Werz den ersten Bericht nach Bonn, in dem die Dimensionen des Massenmords sichtbar wurden. Dieser Schriftbericht verdient eine ausführliche Zitierung:

eradicate wholly the executors of the 30 September Movement.” Vgl. PA AA, AV Jakarta, 225. Anlage zu Botschaft Jakarta: Schriftbericht Nr. 1214/65 vom 11.10.1965.

642 PA AA, B 37, 169A. Botschafter Werz, Jakarta: Drahtbericht Nr. 504 vom 18.10.1965.

643 PA AA, B 37, 169A. VLR I Bassler: Vermerk vom 2.11.1965. Hat Carstens am 3.11.1965 vorgelegen.

644 PA AA, B 37, 169A. Botschafter Werz, Jakarta: Drahtbericht Nr. 522 vom 22.10.1965.

645 PA AA, B 37, 169A. Militärattaché Meyer, Jakarta: Bericht Tgb.-Nr. 207/65 „Entwicklung der militärischen und militärpolitischen Lage bis 25.10.65“ vom 25.10.1965.

646 PA AA, B 37, 169A. Botschafter Werz, Jakarta: Drahtbericht Nr. 522 vom 22.10.1965.

647 PA AA, B 37, 169A. Botschafter Werz, Jakarta: Drahtbericht Nr. 533 vom 27.10.1965.

648 PA AA, B 37, 169A. Militärattaché Meyer, Jakarta: Bericht Tgb.-Nr. 214/65 „Innere Unruhen in Zentral- und Ostjava“ vom 29.10.1965.

649 PA AA, B 37, 169A. Botschafter Werz, Jakarta: Drahtbericht Nr. 539 vom 29.10.1965.

„Der Kampf der Armee und der Moslems gegen die Kommunisten wird außerhalb Jakartas mit verbissener Härte und zum Teil unmenschlicher Grausamkeit geführt. [...] Über diese in bürgerkriegsähnlichen Formen geführte Auseinandersetzung dringt wenig in die Hauptstadt und an die Außenwelt. Die staatliche Nachrichtenagentur Antara veröffentlicht zwar täglich Meldungen über Gefangennahme und Tötungen Widerstand leistender Kommunisten, doch stehen die dabei genannten Ziffern nach den bisher hier vorliegenden Informationen weit hinter der Wirklichkeit zurück. Die wahren Verlustzahlen übertreffen die offiziellen Angaben um ein Vielfaches.

Nachstehend werden einige Verlustziffern vorgelegt, die nach Schilderungen glaubwürdiger Zeugen aus der Provinz, einzelner der Botschaft zugänglich gemachter vertraulicher indonesischer Berichte und nach Schätzungen befreundeter Missionen zusammengestellt wurden. Die tatsächlichen Ziffern dürften eher noch höher sein. Es ist ferner zu berücksichtigen, dass die Auseinandersetzung noch nicht abgeschlossen ist und deshalb weitere erhebliche Verluste zu erwarten sind.

Ostjava rd. 50 000 Tote (meist Kommunisten) Mitteljava rd. 40 000 Tote (Kommunisten und Nichtkommunisten) Westjava (einschl. Jakarta) rd. 10 000 Tote (weitaus überwiegend Kommunisten) Nordsumatra rd. 20 000 Tote (weitaus überwiegend Kommunisten) Aceh rd. 3000 Tote (ausschließl. Kommunisten) Madura rd. 2000 Tote (ausschließl. Kommunisten) Bali rd. 3000 Tote (überwiegend Kommunisten).

Im Einzelnen ist hierzu zu bemerken: Die fanatischen Moslems auf Madura und in Aceh haben die ohnehin nicht sehr starke kommunistische Bevölkerung liquidiert. Der Militärgouverneur von Aceh erklärte dieser Tage vor dem Provinzparlament, dass das Verbot der PKI in Aceh infolge der physischen Auslöschung der Kommunisten dort nur noch theoretischer Natur sei. Die Schätzungen der hiesigen US-Botschaft für Java belaufen sich auf rd. 100 000 Tote. Sie decken sich mit den aufgrund unabhängiger Quellen gewonnenen Ziffern der Botschaft. Ein Anzor-(Moslem-Jugendorganisation)-Führer bezifferte im Gespräch die Gefallenen allein in Ostjava auf 70 000.

In Nordsumatra kommen nach zuverlässigen Angaben wöchentlich rd. 2000 Menschen, fast ausschließlich Kommunisten, um. In einem fast stereotypischen Vorgang verlädt die Armee bei Razzien kommunistenverdächtige Menschen auf LKWs, die in einiger Entfernung später von einer erregten Menschenmenge angehalten werden. Nach einigen symbolischen Warnschüssen der Armee werden die Häftlinge dann der Bevölkerung überlassen und von dieser umgebracht. Die Mordwelle auf Bali läuft erst seit etwa zwei Wochen [...] Die relativ niedrigen Verlustzahlen für Westjava mit einer meist strenggläubigen islamischen Bevölkerung sind auf die mäßigen Bemühungen des Militärgouverneurs in Bandung, Generalmajor Ibrahim Adjie, zurückzuführen. Adjie erklärte kürzlich im Gespräch, dass er Schlimmeres von den fanatisierten Moslems als von den Kommunisten in Westjava befürchte. Das frühzeitige endgültige Verbot der PKI in Westjava dürfte vor allem der Sorge Adjies entsprungen sein, weiteren Ausschreitungen der Moslems den Boden zu entziehen. Allerdings sollen in Jakarta zahlreiche Häftlinge ums Leben gekommen sein; von den rd. 2000 kommunistischen Pemuda-Rakjat-Angehörigen, die an der Entführung und Ermordung der sechs Generale beteiligt waren, soll kaum mehr einer am Leben sein. Über die Zahl der in Gefängnissen und Lagern Festgehaltenen waren noch keine genaueren Aufschlüsse zu ermitteln. In den Zeitungen häufen sich jedoch die Klagen, dass man nicht mehr wisse, wo der ständig wachsende Strom der Verhafteten untergebracht werden solle. Er dürfte sich auf mehrere hunderttausend belaufen.“⁶⁵⁰

650 PA AA, AV Jakarta, 225. Botschafter Werz, Jakarta: Schriftbericht Nr. 1518/65 „Verluste der indonesischen Bevölkerung seit dem 1. Oktober d. J.“ vom 14.12.1965.

Die Schätzungen der Botschaft in Jakarta gingen von bis dato 128 000 Toten aus.⁶⁵¹ Eine Aufzeichnung von Ministerialdirektor Hermann Meyer-Lindenberg vom Februar 1966, die auch Bundeskanzler Erhard vorgelegt wurde, bezifferte die Zahl der Toten auf 150 000.⁶⁵² Ein Bericht des DDR-Generalkonsulats Jakarta vom Januar 1966 hielt über die Massaker fest: „Nach uns vorliegenden Informationen soll die Zahl der Toten beträchtlich sein. Die dazu genannten Zahlen schwanken zwischen 40 000 und 400 000. Wir sind der Auffassung, dass es wahrscheinlich über 40 000 Tote sind, die durch die Aktionen der Armee zu beklagen sind.“⁶⁵³

Gerlach hebt hervor, dass die Berichte von Diplomaten über die Ereignisse in bemerkenswert ähnlicher, zum Teil wortgleicher Terminologie schon vor dem Höhepunkt der Mordwelle davon ausgingen, „die wirkliche Zahl“ der Getöteten werde „nie bekannt werden“.⁶⁵⁴ Ebenfalls noch vor dem Ende des Gemetzels bemerkten manche Beobachter die geringe Aufmerksamkeit, die so wenig zu den Dimensionen der Massaker passte. Botschafter Werz schrieb dazu im Februar 1966:

„Nachdem der Putsch vom 1. Oktober, der Indonesien um Haaresbreite in kommunistische Hände gebracht hätte, gescheitert war, begann das gründliche Aufräumen unter den Schuldigen, mit Exzessen, die zu einer ungeheuren Zahl von Todesopfern führen. Präsident Sukarno sprach aufgrund von Ermittlungen von ihm ausgesandter Ministerdelegation von 87 500 Getöteten und nannte das sarkastisch ‚zu viel für 7 Generale‘. Auch nach vorsichtigen Schätzungen dürfte die Zahl des in den Nachwehen des Putsches Getöteten jedoch mindestens das Doppelte betragen. Wenn man sich vergegenwärtigt, dass 86 100 in Hiroshima starben, kann man nur überrascht sein, wie wenig die höhere Zahl der Opfer indonesischer Säuberung hier und von der Weltöffentlichkeit beachtet wurde.“⁶⁵⁵

651 Ebenda.

652 PA AA, B 37, 255. Ministerialdirektor Meyer-Lindenberg: Aufzeichnung „Stagnation im Machtkampf zwischen Sukarno und der Armee“ vom 14.2.1966: „Nach dem fehlgeschlagenen kommunistischen Umsturzversuch vom 30. September 1965 hatte die indonesische Armee die kommunistische Partei und sämtliche kommunistische Frontorganisationen vernichtet. Die drei kommunistischen Minister Aidit, Lukman und Njoto wurden erschossen. Insgesamt dürften 150 000 Kommunisten den Tod gefunden haben.“ Hat Carstens am 17.2. und Bundeskanzler Erhard am 23.2.1966 vorgelegen. Diese Aufzeichnung basierte auf einem anderen Dokument: PA AA, B 21-IA1, 669. Referat I B 5: Vermerk „Indonesien“ für die Sitzung des Ministerrates der Westeuropäischen Union am 15./16.3.1966 in London vom 7.2.1966.

653 PA AA, MfAA, A 16216. Generalkonsul Bayerlacher, Jakarta: Bericht an den stellvertretenden Außenminister Kiesewetter vom 12.1.1966. Der Staatssicherheitsdienst nannte 1968 Zahlen zwischen 87 000 und 200 000 Toten. Vgl. BStU, MfS HVA 232, S. 82–86. Einzelinformation Nr. 47/68 vom 25.1.1968 über die Einschätzung der kommunistischen Untergrundtätigkeit in Indonesien durch westdeutsche Regierungskreise.

654 Gerlach, Gesellschaften, S. 33.

655 PA AA, B 37, 255. Botschafter Werz, Jakarta: Schriftbericht Nr. 166/66 „Flaute in Indonesien“ vom 10.2.1966. Hat Staatssekretär Carstens (am 4.3.1966) und Staatssekretär Lahr (Datum unleserlich) vorgelegen.

Die Öffentlichkeit in den verschiedenen westlichen Ländern war durch Presseberichte informiert.⁶⁵⁶ Der Journalist und ehemalige Presseattaché in Jakarta Carl Weiss beschrieb in einem in der Wochenzeitung *Die Zeit* im Oktober 1966 erschienenen Artikel das eigenartige Ausbleiben einer Reaktion und wies dabei auf die markanten Unterschiede zur gleichzeitigen Situation in Vietnam hin:

„Im Vergleich dazu [zu den Geschehnissen in Indonesien] ist das letzte Kriegsjahr in Vietnam geradezu statisch verlaufen. Zwischen Herbst 1965 und Frühjahr 1966 wurden in Indonesien nach inzwischen allgemein akzeptierten, wenn auch immer noch unsicheren Schätzungen 250 000 Menschen getötet: Kommunisten und deren Mitläufer, Angehörige der chinesischen Minderheit und Zufallsopfer, darunter Frauen und Kinder. Es sind hier also rund zehnmal so viele wie im gleichen Zeitraum in Vietnam gestorben. Wenn man das Echo vergleicht, das diese beiden Schauplätze in der Publizistik finden, wird man, auch wenn man die weiter reichende internationale Konsequenz des vietnamesischen Krieges in Rechnung stellt, an der rechten Regulierung unseres Informations-Zuflusses zweifeln müssen. Der Umsturz in Indonesien war eine wichtige Niederlage des Kommunismus. Dass er durch Massenmord geschah, macht im Westen den eigentlich fälligen Jubel beklommen; dass die Opfer Kommunisten waren, vermeintliche oder wirkliche, dämpft die eigentlich fällige Empörung. Im Übrigen gibt es zu wenig ausländische Korrespondenten in Indonesien, und die da sind, haben große Schwierigkeiten; nicht so im ‚best covered war theatre‘ Vietnam.“⁶⁵⁷

Die Massaker hatten erhebliche internationale Dimensionen; diese sind solider dokumentiert und besser untersucht als die inner-indonesische Gewaltdynamik. Im Oktober 2017 hat das an der George Washington University angesiedelte *National Security Archive* angekündigt, im Rahmen eines Forschungsprojektes eine Sammlung von 30 000 Seiten Aktenmaterial der US-Botschaft in Jakarta aus den Jahren 1964 bis 1968 öffentlich zugänglich zu machen. Aus den schon vorab publizierten 39 Dokumenten geht hervor, dass amerikanische Diplomaten genau über die Vorgehensweise der Armee bei den Massenmorden informiert waren und auch, dass sie über den fiktiven Charakter bestimmter Behauptungen des indonesischen Militärs Bescheid wussten.⁶⁵⁸

656 Beispiele aus der bundesdeutschen Presse: „Indonesien/Kommunisten: Macht der Messer.“ *Der Spiegel*, 3.1.1966; Cramer, Ernst: „Starke Männer auf wackligem Thron. Sukarnos Erben haben keinen leichten Stand.“ *Die Welt*, 2.6.1966 („Wie viele Menschen in diesen Monaten umgebracht wurden, wird man wohl nie ganz erfahren. Die von Sukarno selbst genannte Zahl von 87 000 gilt allen Eingeweihten als zu niedrig; es dürften wohl über 200 000, vielleicht sogar mehr als 300 000 Menschen ermordet worden seien.“); o. V.: „Subandrio und 14 weitere Minister in ‚Schutzhaft‘ genommen.“ *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 19.3.1966; Bode, Thilo: „Indonesien drei Jahre nach Sukarnos Sturz. Das Hauptproblem bleibt der Reis.“ *Süddeutsche Zeitung*, 20.12.1968 („In den ersten Jahren nach dem Putschversuch des Herbstes 1965 wurden in einem furchtbaren Blutbad etwa eine halbe Million wirklicher oder vorgegebener Kommunisten abgeschlachtet, ein Vorgang, der den Westen befremdend kalt ließ. In Indonesien selbst wird mit diesem Gemetzel entweder geprahlt, oder es wird verdrängt.“)

657 „So ist Achmed Sukarno“. *Die Zeit*, 7.10.1966.

658 Simpson, Bradley (Hrsg.): „US Embassy Tracked Indonesia Mass Murder 1965“. *National Security Archive, Electronic Briefing Book 607*. <https://nsarchive.gwu.edu/briefing-book/indonesia/2017-10-17/indonesia-mass-murder-1965-us-embassy-files> (Abruf am 12.1.2018).

Zu diesen Fiktionen gehörte die propagandistische Darstellung, China habe eine entscheidende Rolle hinter der „Bewegung 30. September“ gespielt.⁶⁵⁹

Die wesentliche Deutungskategorie westlicher Diplomaten war, nicht überraschend, diejenige des Kalten Krieges: Das Scheitern des Kommunismus in Indonesien und die Etablierung der „neuen Ordnung“ von General Suharto wurde als „Sieg“ des Westens und Niederlage der Sowjetunion und Chinas gewertet.⁶⁶⁰ In den Vorstellungen insbesondere amerikanischer Beobachter kontrastierte der Umsturz in Indonesien zwischen 1965 und 1967 als Erfolgsbeispiel mit dem „Morast“ des Vietnamkrieges, in dem massiver Einsatz der USA den Erfolg des Kommunismus letztendlich nicht verhindern konnte.⁶⁶¹ Eine im Vergleich zu Vietnam geringfügige und kaum sichtbare Unterstützung pro-amerikanischer Kräfte in Indonesien brachte hingegen einen aus US-Sicht günstigeren Ertrag.⁶⁶²

Gerlach beschreibt, wie manche Beobachter die dissoziative Anstrengung unternahmen, zwischen ihren Sympathien für das Vorgehen gegen die PKI und der Abgründigkeit der Massaker zu unterscheiden.⁶⁶³ Offenkundig versuchten auch Diplomaten der Bundesrepublik zwischen den zwar abzulehnenden, aber seltsam abstrakt bleibenden Massakern einerseits, und der positiven Bewertung Suhartos und seiner Beseitigung des Kommunismus andererseits, säuberlich zu trennen. Sofern die Massaker in späteren Jahren überhaupt noch thematisiert wurden, schlossen sich die Diplomaten des Auswärtigen Amts unterhinterfragt der offiziellen indonesischen Version an, wonach in Indonesien zuerst blutiger Massenwahn ausgebrochen sei, ehe das Militär ordnend eingegriffen habe.⁶⁶⁴ Im Auswärtigen Amt gibt es zudem Beispiele für ab-

659 National Security Archive der George Washington University (GWU-NSA), EBB 607, Doc. 28: Botschafter Green, Jakarta: Telegramm A-673 „Example of Anti-Chinese Propaganda“ an State Department vom 4.5.1966: „As time has passed, the charges by anti-Communist groups against internal and external enemies other than the PKI have become progressively more explicit and overt and have reflected both tactical needs and a belief that the whole pro-Communist movement with its external support should be considered guilty ‘in principle’ whatever the specific details of their involvement might be. [...] In summary, we do not think the Chinese were a primary factor in the September 30 Movement or that Chinese activities were what the lawyers call a ‘proximate cause’ [...] intelligent Indonesians privately scoff at such heavy-handed propaganda.“

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

661 Vgl. Simpson, *Southeast Asia*, S. 52–55.

662 Zur Unterstützung der amerikanischen Stellen für das indonesische Militär und Suharto im Einzelnen: Roosa, *Pretext*, S. 176–201.

663 Gerlach, *Gesellschaften*, S. 105.

664 Vgl. PA AA, ZA, 100175. VLR I Berendonck: Vermerk „Reise des Herrn Bundesministers nach Indonesien vom 26.–29.4.1973; hier: Informations- und Gesprächsmappe“ vom 13.4.1973, Anlage „Landaufzeichnung Indonesien, Stand März 1973“, über die Geschehnisse von 1965/66: „Die gespannte Situation im Lande entlädt sich in einem Ausbruch unvorstellbarer Grausamkeit. Hunderttausende von Menschen finden in blutigen Massakern den Tod. Dabei sind die militärischen Aktionen der Streitkräfte gegen Stützpunkte der Putschisten nicht viel mehr als das auslösende Element; die größten Massaker sind das Werk ziviler Gruppen insbesondere fanatischer Moslems. Als das Land aus seinem

sichtsvolles Wegschauen, während die Massaker noch im Gange waren – man wusste, was man nicht sehen wollte: So wurde einem Bonner Gutachter im Januar 1966 geraten, nicht durch ländliche Gebiete Indonesiens zu reisen, da das Militär keine ausländischen Zeugen für ihr Handeln wünschte.⁶⁶⁵

Es gibt auch Beispiele dafür, in denen die Massaker von ihrem Ergebnis her positiv gedeutet werden. Der 1966 als Nachfolger von Luitpold Werz nach Jakarta entsandte Botschafter Kurt Luedde-Neurath (1911–1984), dessen diplomatischer Werdegang seit der NS-Zeit vorrangig durch rechtsautoritäre Diktaturen führte,⁶⁶⁶ beurteilte in seinem Vortrag auf einer Botschafterkonferenz vom Mai 1967 in Tokio vor Kollegen die Lage wie folgt:

„Je mehr der zeitliche Abstand von der staatlichen Umwälzung vom 30.9.1965 wächst, desto lebhafter wird das Gefühl des Einschnitts. Indonesien ist in einem tiefgreifenden Prozess der Neuformung. Die Indonesier müssen neu denken – und wir auch. Das ist leichter gesagt als getan. [...] Eines können wir von diesem Einschnitt im staatlichen Leben Indonesiens mit Sicherheit sagen: Er war nicht gegen uns und nicht gegen die freie Welt gerichtet. Die Hunderttausende umgebrachter Kommunisten bieten eine recht große Gewähr dafür, dass die heutige Regierung alles tun wird, um das Staatsschiff nicht wieder auf kommunistischen Kurs kommen zu lassen. [...] Vor dem Coup 1965 gab es nur zwei Kräfte, die – jede auf ihre Art – zur Verwaltung des Staates in der Lage waren: Die Kommunisten und die Armee. Der Coup hat die marxistische Linke ausgeschaltet und neue geistige Kräfte freigesetzt. Professoren, Studenten, auch die formell noch verbotene sozialdemokratische Partei Indonesiens arbeiten am Staat wieder mit. Die ideologische Offenheit gegenüber dem Westen ist groß.“⁶⁶⁷

Blutrausch wieder erwacht, gilt es für die durch die Ereignisse zu Schlüsselfiguren des politischen Geschehens gewordenen Militärs Bilanz zu ziehen und das Land wieder aus dem Chaos herauszuführen. Präsident Sukarno und seine von der Kommunistischen Partei wesentlich mitgetragene Politik sind in den Augen der Bevölkerung völlig diskreditiert. [...] General Suharto, von der begeisterten Zustimmung breiter Bevölkerungsschichten getragen, erzwingt von Präsident Sukarno für sich eine Generalermächtigung zur Herstellung von Ruhe und Ordnung.“

665 Siehe etwa: PA AA, B 61-IIIB7, 262. VLR I Lebsanft: Schnellbrief an das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit vom 11.1.1966: „Gegen die Durchführung des Beobachtungsauftrages erhebt das Auswärtige Amt folgende Bedenken: Eine Begutachtung der einzelnen Projekte ist naturgemäß nur durchführbar, wenn der Gutachter die einzelnen Projekte im Lande aufsucht, was bei der derzeitigen Lage in Indonesien vermieden werden sollte. Die indonesische Armee hält es für unerwünscht, dass Ausländer Reisen durch Java und Sumatra durchführen, um zu vermeiden, dass diese Kenntnis von dem derzeitigen Vorgehen der Armee gegen die Kommunisten erhalten. Es liegt im deutschen Interesse, auf die Einstellung der indonesischen Armee Rücksicht zu nehmen.“

666 Seit 1933 SA- und seit 1937 NSDAP-Mitglied, hatte Luedde-Neurath 1938 seine Karriere im AA begonnen; 1939 bis 1945 wirkte er an der deutschen Botschaft in Tokio; nach seiner Wiederaufnahme in den Auswärtigen Dienst 1950 war er von 1953 bis 1958 in Franco-Spanien und von 1958 bis 1963 im Haiti von François Duvalier postiert, ehe er zum April 1966 nach Jakarta versetzt wurde. Nach jeweils recht kurzen Postierungen in Jakarta, Wellington und Montevideo war er von 1973 bis 1976 Botschafter in Chile, wo er Zeuge des Aufbaus der Diktatur von General Pinochet wurde. Vgl. Biographisches Handbuch, Bd. 3, S. 132 f.

667 PA AA, AV Jakarta, 204. Botschafter Luedde-Neurath, Jakarta: Vortrag „Indonesien“ vom 18.5.1967.

Bernd Schäfer hat die rhetorische Frage gestellt, ob das indonesische Militär und seine Verbündeten einen derartigen Vernichtungsfeldzug auch gewagt hätten, wenn die PKI mit der Sowjetunion statt mit China verbündet gewesen wäre.⁶⁶⁸ Die Volksrepublik China – zweifellos die wichtigste auswärtige Verbündete der PKI – war seinerzeit nicht nur erheblich schwächer als die Sowjetunion, sondern fiel auch aufgrund ihrer inneren Entwicklung als praktische Unterstützerin der PKI aus: Die chinesische Politik unter Mao, gegenüber menschlichem Leid ohnehin indifferent, versank ab 1966 im Chaos der „Großen Proletarischen Kulturrevolution“. Die Kulturrevolution ließ außenpolitische Aktivitäten weitgehend versiegen und nahm mit einer Opferzahl von etwa einer Million Menschen ebenfalls genozidale Züge an.⁶⁶⁹ Im Asien der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts wurde die politische Massengewalt Indonesiens und Chinas nur noch von den kambodschanischen Roten Khmer zwischen 1975 und 1979 übertroffen, der wohl über zwei Millionen Menschen und damit ein Viertel der Einwohner Kambodschas zum Opfer fielen.⁶⁷⁰ Robert Cribb, einer der renommiertesten Asienhistoriker, hebt in einem vergleichenden Artikel über die indonesische, chinesische und kambodschanische Massengewalt den Kontext des globalen Kalten Krieges hervor, der verschiedene Gesellschaften entlang ideologischer Konfliktlinien auseinanderriß:

“The political killings in Indonesia, China and Cambodia here and there crossed ethnic boundaries [...] but at their core they were political conflicts within a single ethnic group. They were not, however, mere expressions of a culture of political violence in which disputes were routinely resolved with the gun, the knife, or the crowbar. Rather, they were the outcome of fundamental struggles over national character. In each case, the perpetrators were not simply eliminating a political enemy. They saw themselves as shaping the character of their national by removing a category of people who could never be a legitimate part of it. This category was defined by membership of the communist party in Indonesia and by imputed class membership in China and Cambodia, but the rationale for purging was similar in all three cases. The nation as it was envisaged by those in charge could not survive the presence of masses of people with different national conceptions. The mode of purging, too, involved the persecution of whole communities of people, not just leaders or cadres. The fact, however, that these three political genocides took place within little more than a decade also demands explanation. They occurred in the context of the cold war, a time of acute polarization between secular ideologies that is probably unprecedented in world history. The fate, not only of individual nations, but also of the world as a whole, seemed to be at stake. This polarization almost certainly strengthened the inclination of both sides in these conflicts to demonize their enemies. It also gave an international dimension to all three political genocides: the perpetrators believed themselves to be eliminating enemies who were all the more dangerous for the powerful allies that they were believed to have on the other side of the cold war divide. In the case of Indonesia, the awareness of the Indonesian military that they had the backing of the United States played a role in the confidence with which they acted.”⁶⁷¹

668 Schäfer, Introduction, S. 5.

669 Cribb, Political Genocides, S. 454–459.

670 Ebenda, S. 449–463.

671 Ebenda, S. 464.

Der Kontext der internationalen Beziehungen im globalen Kalten Krieg erklärt wesentlich, warum Suharto und seine Verbündeten sich die Massengewalt und die millionenfache Internierung politischer Gefangener „leisten“ konnten: „Globale Realpolitik hieß von den 1960er bis zu den 1980er Jahren, dass Suhartos Indonesien – das zu wichtig war, um es mit seiner blutigen Geschichte zu konfrontieren – von allen Seiten umworben blieb.“⁶⁷²

Bundesdeutsche Stellen hätten die Massaker nicht verhindern können. Doch das Fehlen jeglicher öffentlichen Stellungnahme zu den Morden kann weder durch die disparate Informationslage noch dadurch entschuldigt werden, dass andere westliche Staaten dem Morden entweder ebenfalls gleichgültig gegenüberstanden oder die Taten sogar ausdrücklich begrüßten.⁶⁷³ Man muss keine Sympathie für die Ideologie der Kommunistischen Partei Indonesiens haben, um die Haltung westlicher Diplomaten und Geheimdienste bei den Massenmorden an PKI-Anhängern als ein sehr dunkles Kapitel in der Geschichte des Kalten Krieges zu werten. Ein Kapitel, über das bis heute auch deswegen so wenig bekannt ist, weil die überlebenden Zeugen der Opferseite über Jahrzehnte keine Möglichkeit zur Artikulation hatten; die Demokratisierung Indonesiens nach 1998 hat diesen Umstand nicht behoben. Westliche Regierungen, die einen Gutteil ihrer Legitimität in der Auseinandersetzung mit der Sowjetunion – zu Recht – mit den Werten von Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechten begründeten, haben hier über eine der eklatantesten Verletzungen dieser Grundsätze im 20. Jahrhundert entweder hinweggesehen oder an dieser sogar mitgewirkt.

⁶⁷² Gerlach, *Gesellschaften*, S. 116.

⁶⁷³ FRUS, 1964–1968, Vol. XXVI, Doc. 184, S. 385. Department of State: Telegramm an die US-Botschaft Jakarta vom 16.12.1965: “Appears from here that military leaders’ campaign to destroy PKI is moving fairly smoothly and swiftly, that Subandrio’s days numbered, and that Sukarno might be travelling abroad before long giving military even freer hand to develop and install new govt. May well be that these developments will move so rapidly that we may be confronted with within weeks with situation we have hoped for, i. e. a new govt emerging or in being, that we can begin to talk to and deal with.” Dass man in der US-Botschaft präzise Informationen über die massenhafte Tötung von den an der „Bewegung 30. September“ unbeteiligten Personen hatte, zeigen u. a. GWU-NSA, EBB 607, Doc. 15 und 17.

