

V „Neue Ordnung“ und neue Präferenzen (1966–1973)

1 Von der „alten“ zur „neuen“ Ordnung: Die Machttransition bis 1967

„Im Schwebezustand“: Oktober 1965 bis März 1966

Knapp vier Wochen nach der Aktion vom 1. Oktober 1965 beobachtete Botschafter Werz „eine innere Umwälzung“ in Indonesien, welche „einer Revolution“ gleichkomme.¹ Die Armee ringe mit Sukarno um die künftige politische Ausrichtung des Landes; trotz der günstigen Ausgangsposition des Militärs sei der Machtkampf völlig offen.² Bereits am 11. Oktober hatten indonesische Militärkreise die bundesdeutsche Botschaft über einen Mittelsmann informiert, dass man einen Sturz Sukarnos erwäge.³ Dem Politischen Direktor des Auswärtigen Amts, Meyer-Lindenberg, schrieb Werz: „Zurzeit befinden wir uns hier noch in einem Schwebezustand, in dem Angst die Dominante ist.“⁴ Anfang Dezember wusste der Botschafter zu berichten, das politische Ansehen Sukarnos und „der Glanz seiner Person“⁵ seien nach dem 1. Oktober stark verblasst. Am schwersten wögen dabei seine „wahrscheinliche“ Mitwisserschaft bei dem Umsturzversuch und sein vorheriges Bündnis mit den Kommunisten; das Militär vermeide zwar die offene Konfrontation mit dem Präsidenten, arbeite aber faktisch gegen ihn. Die Armeeführung gehe davon aus, „das Problem Sukarno werde sich durch Zeitablauf lösen“.⁶ Ministerialdirektor Meyer-Lindenberg übernahm in einer Aufzeichnung für die Staatssekretäre Carstens und Lahr die Metapher vom „Schwebezustand“ Indo-

1 PA AA, B 37, 169A. Botschafter Werz, Jakarta: Schriftbericht Nr. 1286/65 „Persönlichkeiten und Gruppen nach dem Umsturzversuch der ‚Bewegung 30. September‘“ vom 25.10.1965.

2 PA AA, B 37, 169A. Ministerialdirektor Meyer-Lindenberg: Aufzeichnung „Indonesische Persönlichkeiten und Gruppen nach dem Umsturzversuch der ‚Bewegung 30. September‘“ vom 4.11.1965. Hat Carstens am 9.11. und Schröder am 14.11.1965 vorgelegen.

3 Vgl. GWU-NSA, EBB 607, Doc. 4. US-Botschaft Jakarta: Telegramm 971 an State Department vom 12.10.1965.

4 PA AA, NL Werz, 1. Botschafter Werz, Jakarta: Privatdienstschreiben an Ministerialdirektor Meyer-Lindenberg vom 25.10.1965.

5 PA AA, B 37, 169. Botschafter Werz, Jakarta: Schriftbericht Nr. 1504/65 „Sukarnos Ende?“ vom 9.12.1965; PA AA, B 37, 169. Ministerialdirektor Meyer-Lindenberg: Aufzeichnung „Sukarnos Ende?“ vom 3.1.1966; PA AA, B 37, 169. Hat Lahr am 6.1., Carstens und Schröder am 8.1.1965 vorgelegen.

6 PA AA, B 37, 169. Botschafter Werz, Jakarta: Schriftbericht Nr. 1504/65 „Sukarnos Ende?“ vom 9.12.1965.

nesiens, welcher „die Lösung der vordringlichen wirtschaftlichen Probleme des Landes“ erschwere.⁷

Die wirtschaftlichen Probleme Indonesiens waren ernst. Werz forderte am 21. Oktober 1965 die Staatssekretäre auf, als Gegenleistung für ein mögliches Entgegenkommen Indonesiens bei der Nichtanerkennungspolitik die Vergabe eines sofortigen Finanzkredits in Höhe „von ca. 50 Mio. DM“ zu prüfen.⁸ Das Auswärtige Amt reagierte reserviert auf die Anregung.⁹ Kurz darauf legte der Botschafter seine Sicht ausführlicher dar: Nach der Niederwerfung des Putschversuches sei für den weiteren Weg Indonesiens ökonomische Vernunft zu erwarten, sofern die Armee ihre starke Stellung konsolidiere.¹⁰ Somit habe die Bundesrepublik Grund zum Optimismus: Statt wie bislang Kapitalhilfe nur als Reaktion auf eine krisenhafte Zuspitzung der deutschlandpolitischen Lage könne nun erstmals ins Auge gefasst werden, „Kontinuität“ in Form einer „wirklichen Konsolidierung der deutschen Position“ in Indonesien zu schaffen.¹¹ Er bekräftigte seine Anregung „für eine kraftvolle Fortführung unserer Kapitalhilfe“, denn: „Die sich uns gegenwärtig bietende Chance in Indonesien darf nicht ungenutzt, nicht ohne einen deutlichen Beweis unserer freundschaftlichen Haltung vorübergehen.“¹²

Sukarno eher fernstehende Regierungskreise in Jakarta begannen unterdessen, sich um potenzielle Geldgeber aus dem Westen zu bemühen. Der stellvertretende Außenminister Oemarjadi teilte der Botschaft mit, der Coup „habe die Voraussetzungen geschaffen, die PKI auszuschalten“ und fragte nach, ob die Bundesregierung im Falle eines indonesischen Verzichts auf das Stahlwerk Lampong die entsprechenden Bundesgarantien für andere Zwecke bereitstellen könne.¹³ Werz drahtete den Staatssekretären Carstens und Lahr, er halte die Unterstützung Indonesiens für „zwingend erforderlich“.¹⁴ Nach außen hin wahrte Werz die abwartende Haltung Bonns: Er verwies einen hohen Beamten des indonesischen Außenministeriums auf die Unklarheiten bezüglich der Zukunft Indonesiens, welche größeren Geldzusagen vorerst noch entgegenstünden. Der nicht namentlich identifizierte Gesprächspartner aus dem indonesischen Außenministerium hatte Werz mitgeteilt, Sukarno solle zwar nicht aus dem Präsidentenamt entfernt, wohl aber „unter strenger Kontrolle“ gehalten werden.¹⁵ Im

⁷ PA AA, B 37, 169. Ministerialdirektor Meyer-Lindenberg: Aufzeichnung „Sukarnos Ende?“ vom 3.1.1966.

⁸ PA AA, B 130, 2650A. Botschafter Werz, Jakarta: Drahtbericht Nr. 517 vom 21.10.1965.

⁹ PA AA, B 130, 2650A. VLR I Seeliger: Aufzeichnung „Indonesien; hier: neue Kapitalhilfe“ vom 22.10.1965.

¹⁰ PA AA, B 37, 173. Botschafter Werz, Jakarta: Schriftbericht Nr. 1310/65 „Deutsche Kapitalhilfe nach dem 30.9.1965“ vom 26.10.1965.

¹¹ PA AA, B 37, 173. Botschafter Werz, Jakarta: Schriftbericht Nr. 1310/65 vom 26.10.1965.

¹² Ebenda.

¹³ PA AA, B 37, 173. Botschafter Werz, Jakarta: Drahtbericht Nr. 594 vom 29.11.1965.

¹⁴ Ebenda.

¹⁵ PA AA, B 130, 2650A. Botschafter Werz, Jakarta: Drahtbericht Nr. 608 vom 10.12.1965.

Hause eines ominösen „Vertrauensmannes“ traf Werz mit zwei indonesischen Generalen zusammen, die ihm die Einrichtung eines Konsortiums westlicher Geberländer vorschlugen. Sie taxierten den indonesischen Kreditbedarf auf rund 400 Millionen US-Dollar.¹⁶

Japaner und Amerikaner waren ebenfalls von indonesischen Militärs um Soforthilfe für Indonesien gebeten worden, um den kommunistischen Einfluss endgültig zu bannen. Dies wurde von Tokio und Washington abgelehnt, solange die indonesische Außenpolitik weiter auf „antiimperialistischem“ Kurs bleibe: Man verlange keine „Westbindung“ Jakartas, doch zumindest die Rückkehr zu echter Nicht-Bindung.¹⁷

Ende Dezember 1965 stellte Indonesien explizit ein Wirtschaftshilfeersuchen an die Bundesrepublik Deutschland. Der in diesem Zusammenhang schon öfters aufgetretene Vizeaußenminister Oemarjadi „gab zu verstehen, dass ihm hauptsächlich an einem Kredit gelegen sei, für den Anzahlungen nicht erbracht werden brauchen“; den gesamten Kreditbedarf Indonesiens bezifferte er auf 240 Millionen US-Dollar. Oemarjadi räumte gegenüber der Botschaft ein, bislang seien alle Sondierungen mit potenziellen westlichen Geberstaaten ohne „konkreten Erfolg“ geblieben. Abweichend vom tatsächlichen späteren Verlauf der Dinge erklärte Oemarjadi, Verhandlungen über eine Umschuldung der indonesischen Auslandsverbindlichkeiten seien nur mit den Ostblockstaaten geplant, nicht aber mit den westlichen Ländern.¹⁸

Im Januar 1966 bat der immer noch als dritter stellvertretender Ministerpräsident amtierende Chaerul Saleh Werz um eine ungeschönte Darstellung seiner Wahrnehmung Indonesiens. Werz gab dem indonesischen Minister – eigenen Angaben zufolge – eine „offene und ungeschminkte Darstellung“: Nachdem Indonesien nach dem 1. Oktober 1965 „aus eigener Kraft“ den Kommunismus überwunden habe, sei die nötige wirtschaftliche Neuordnung des Landes leider ausgeblieben.¹⁹ Sofern Indonesien westliche Hilfe wolle, müsse es westliche Staaten als Freunde behandeln und nicht als *Nekolims* beschimpfen.²⁰

Während der verdeckte Machtkampf zwischen Sukarno und der Armee um die politische Führung Indonesiens anhielt, insistierten Militärvertreter gegenüber westlichen Botschaftern immer dringlicher auf die Gewährung von Wirtschaftshilfen – ihren Ersuchen gaben sie mit Warnungen Nachdruck, ansonsten könnten pro-kommunistische Kräfte wieder an Boden gewinnen. Auch wenn man in Bonn Zusagen über neue Hilfen für verfrüht hielt, gab es Unterschiede zur harten Haltung der USA.²¹ Werz

¹⁶ PA AA, B 130, 2586A. Botschafter Werz, Jakarta: Drahtbericht Nr. 618 vom 17.12.1965.

¹⁷ Ebenda.

¹⁸ PA AA, B 37, 173. LR I Berninger, Jakarta: Anlage zum Schriftbericht Nr. 1560/65 vom 20.12.1965.

¹⁹ PA AA, B 130, 2586A. Botschafter Werz, Jakarta. Drahtbericht Nr. 10 vom 8.1.1966. – Chaerul Saleh wurde im April 1966 verhaftet und starb am 8.2.1967 in einem Militärgefängnis; offizieller Darstellung zufolge an einem Herzinfarkt. Vgl. Roosa, Pretext, S. 299.

²⁰ PA AA, B 130, 2586A. Botschafter Werz, Jakarta. Drahtbericht Nr. 10 vom 8.1.1966.

²¹ PA AA, B 130, 2650A. Botschafter Werz, Jakarta: Drahtbericht Nr. 15 vom 13.1.1966.

hielt es für möglich, die USA wollten „eine Art Boykott-Bewegung gegen Indonesien“ errichten, solange sich der außenpolitische Kurs des Landes nicht ändere, und sprach in diesem Zusammenhang von einer „unterschiedlichen Beurteilung der hiesigen Lage“: Werz sah in dem Gedanken, „man könne Sukarno durch konzentrischen Druck der westlichen Länder zu einer Änderung seiner Politik zwingen, eine gefährliche Illusion“.²² Ein solches Vorgehen würde Sukarno nur neuerliche Zustimmung der öffentlichen Meinung verschaffen. Die Bundesrepublik dürfe sich aufgrund ihrer „besonderen Lage“ in Indonesien keinesfalls an derlei amerikanischen Überlegungen beteiligen, da immer noch gelte: „Jeder unbedachte Schritt kann sehr rasch zur Aufwertung der Zone und damit zum Verlust unserer Position führen“.²³ Noch kurz vor Weihnachten 1965 schien die Errichtung eines indonesischen Generalkonsulats in Ost-Berlin nicht mit letzter Sicherheit abgewendet zu sein.²⁴ DDR-Generalkonsul Bayerlacher ging im Januar 1966 davon aus, „hinsichtlich der Beziehungen zur DDR“ gebe es „keine grundlegenden Veränderungen von indonesischer Seite. Wir haben z. Zt. auch nicht den Eindruck, dass sie vorgesehen sind.“²⁵ Die Empfehlung Bayerlachers an die DDR-Regierung lautete: „Ich schlage deshalb vor, dass wir auf der Grundlage der gegebenen Möglichkeiten größere Anstrengungen unternehmen, um auch mit den Kräften der Führung der Streitkräfte in Verbindung zu kommen, um herauszufinden, mit wem wir aus diesen Kreisen in Zukunft zusammen arbeiten können.“²⁶

Grundsätzlich war man im amerikanischen Außenministerium der Auffassung, die Bundesrepublik und Japan seien in der besten Position, Indonesien „early assistance“ zur Behebung der wirtschaftlichen Not anzubieten, sofern sich die „richtigen“ Kräfte im Machtkampf durchsetzen sollten.²⁷ Im März 1966 trug die bundesdeutsche Botschaft in Washington dem *State Department* offiziell den Standpunkt der Bundesregierung zur Frage von Wirtschaftshilfen für Indonesien vor.²⁸ Die US-Regierung wollte für den Fall, dass sie von einer Delegation um Wirtschaftshilfen gebeten werde, vor allem prüfen, welche der indonesischen „Machtgruppen“ die jeweilige Delegation repräsentiere.²⁹ Trotz kleinerer Differenzen war sich die Bundesregierung mit den USA und anderen westlichen Ländern einig, „im Hinblick auf die zu Ende gehen-

²² PA AA, B 130, 2586A. Botschafter Werz, Jakarta: Drahtbericht Nr. 38 „Unsere Beziehungen zu Indonesien“ vom 2.2.1966.

²³ PA AA, B 130, 2586A. Botschafter Werz, Jakarta: Drahtbericht Nr. 38 vom 2.2.1966.

²⁴ PA AA, B 130, 2591A. Botschafter Werz, Jakarta: Drahtbericht Nr. 623 vom 22.12.1965.

²⁵ PA AA, MfAA, A 16216. Generalkonsul Bayerlacher, Jakarta: Bericht an den stellvertretenden Außenminister Kiesewetter vom 12.1.1966.

²⁶ Ebenda.

²⁷ FRUS, 1964–1968, Vol. XXVI, Doc. 184. Telegramm des Department of State an die US-Botschaft in Jakarta vom 16.12.1965.

²⁸ PA AA, B 130, 2586A. Gesandter Freiherr v. Stackelberg, Washington: Drahtbericht Nr. 465 vom 2.3.1966.

²⁹ Ebenda.

de Ära Sukarno Pläne für die weitere Hilfe an Indonesien“ so lange zurückzustellen, bis die Ausspizien günstiger sein würden.³⁰

Dass Werz den Spitzenkräften im Auswärtigen Amt zugerechnet wurde, zeigte eine Anfrage von Außenminister Schröder im Dezember 1965. Schröder bat neun bewährte Diplomaten um grundsätzliche Überlegungen zur internationalen Lage und zu den Zukunftsfragen der deutschen Außenpolitik. Außer Werz wurden Wilhelm Grewe, Georg Ferdinand Duckwitz, Horst Osterheld, Hilger van Scherpenberg, Herbert Blankenhorn, Georg Federer, Hermann Meyer-Lindenberg und Dietrich Freiherr von Mirbach angeschrieben. Wie stark Werz auf Indonesien fokussiert war, zeigt allerdings der Vergleich mit den Berichten seiner Kollegen, etwa Mirbach³¹ und Duckwitz³². Im Unterschied zu diesen führte Werz die Überlegungen kaum über seinen Einsatzort hinaus. Seine Aufzeichnung für Schröder bestand also im Wesentlichen aus Grundsatzüberlegungen zur Südostasien- und zur Indonesienpolitik.³³

Notwendig sei eine „sofortige und zielsichere Aktion des Westens mit Inkaufnahme wirtschaftlicher Risiken“, um Indonesien aus seiner Wirtschafts- und Finanzkrise zu helfen und so ein neuerliches Erstarken linksradikaler Kreise und die Anlehnung Jakartas an den Ostblock zu verhindern. Werz empfahl, ein Konsortium aus „Japan und den wichtigsten westlichen Handelspartnern Indonesiens“ zu bilden, welches beim „Wirtschaftsaufbau des Landes durch Bereitstellung von Krediten“ zusammenar-

30 Diese eindeutige Aussage findet sich in einer interessanten Aufzeichnung über eine von DDR-Stellen in Umlauf gebrachte Fälschung eines angeblich von der Botschaft Jakarta stammenden Berichts. Vgl. PA AA, B 130, 2586A. Ministerialdirigent Böker: Aufzeichnung „Veröffentlichung eines angeblichen Geheimberichts der deutschen Botschaft Jakarta“ vom 27.2.1967.

31 Dietrich Freiherr von Mirbach, der als Botschaftsrat in Ägypten sowie als Botschafter in Indonesien und Indien die drei wichtigsten afro-asiatischen Neutralen kennengelernt hatte, fasste seine Betrachtungen grundsätzlicher und regte an, das AA solle über die bisherige Alleinvertretungspolitik hinausdenken. Siehe ACDP, 01-483-290/2. Botschafter v. Mirbach, Neu-Delhi: Aufzeichnung für Bundesminister Schröder vom 5.1.1966.

32 Georg Ferdinand Duckwitz, der 1966 AA-Staatssekretär werden sollte, forderte eine weitgehende Revision der bisherigen Ost-, Deutschland- und Alleinvertretungspolitik. Siehe ACDP, 01-483-290/2. Botschafter a. D. Duckwitz: Aufzeichnung für Bundesminister Schröder vom 30.12.1965: Die Bundesrepublik stehe im „Kampf um die Wiederherstellung der Einheit Deutschlands allein. Da wir die Wiedervereinigung nicht aus eigener Kraft, d. h. ohne Unterstützung fremder Mächte [...] herbeiführen können, müssen wir aus der oben dargelegten Erkenntnis die Lehre ziehen, dass die bisher angewandten Mittel unzureichend waren, und dass wir bei einer Fortsetzung der bisherigen Politik unserem erklärten Ziel keinen Schritt näherkommen.“

33 ACDP, 01-483-290/2. Botschafter Werz, Jakarta: Aufzeichnung für Bundesminister Schröder vom 30.12.1965: „Sehr verehrter Herr Minister, Ihre mir kurz vor Weihnachten zugegangene Aufforderung, mich zur außenpolitischen Lage Deutschlands und zu unserer künftigen Außenpolitik zu äußern, lässt das Herz höher schlagen, ob der Gelegenheit, außerhalb der laufenden Berichterstattung etwas zu den uns stets bewegenden Fragen sagen zu können, birgt aber die Schwierigkeit, dies zu tun ohne den längeren allgemeinen Überblick, der nur auf Grund längerer Tätigkeit in der Zentrale vorliegen kann.“

beiten solle.³⁴ Trotz der gebotenen Kooperation des Westens sprach sich Werz für eine „westliche Politik mit verteilten Rollen“ aus. Die Bundesrepublik dürfe nicht in den Verdacht kommen, nur ein Vasall der USA zu sein, da ihr das in vielen Entwicklungsländern schaden würde. Zu vermeiden sei etwa jede nach außen sichtbar werdende Unterstützung der amerikanischen Intervention in Vietnam. Werz sah ein starkes Engagement der Bundesrepublik Deutschland in Indonesien als einen Grund, warum von ihr nicht gleichzeitig auch erhöhte Aktivitäten in Südvietnam erwartet werden könnten.³⁵

Unterdessen dauerte der Machtkampf in Jakarta an.³⁶ Werz beschrieb die Bemühungen Sukarnos, seine einstige Stellung wiederzuerlangen.³⁷ Doch die ihn stützenden Kräfte seien „schwach“, seine Reden „wirr und zusammenhanglos“, seine Autorität wohl irreparabel geschädigt: „Im Volk findet Sukarno kein Echo mehr. Sukarno ist vom Volkstribun zum Staatschef ohne Gefolgschaft geworden.“³⁸ Nichtsdestoweniger begegnet bei Werz immer wieder der Hinweis, der verdeckt geführte Machtkampf zwischen Sukarno und Suharto sei noch nicht entschieden – die weiteren Entwicklungen Indonesiens, so ein häufig gewählter Ausdruck, seien „im Fluss“.³⁹ Im Januar häuften sich in Jakarta Studentendemonstrationen gegen die fortdauernde Präsenz pro-kom-

³⁴ ACDP, 01-483-290/2. Botschafter Werz, Jakarta: Aufzeichnung für Bundesminister Schröder vom 30.12.1965.

³⁵ Ebenda. „Die Entwicklungsländer suchen nach einem wirtschaftlich starken Partner aus dem Kreis der Industrieländer, der nicht dem Verdacht eigener machtpolitischer Interessen ausgesetzt ist. Die Bundesrepublik würde von vielen Entwicklungsländern als idealer Partner akzeptiert werden, hafte ihr nicht in den Augen der am ausgeprägtesten nationalistisch eingestellten Staaten der Eindruck einer allzu engen Bindung an die Vereinigten Staaten an. Der auch äußere Eindruck der Selbstständigkeit unserer Außenpolitik, der unsere Bündnistreue in der Sache nicht in Frage zu stellen braucht, könnte diese Bedenken und Vorbehalte mancher Entwicklungsländer gegenüber unserer vermeintlich übermäßigen Bindung an die atlantischen Partner zerstreuen. Die Politik der Selbstbewusstheit hat Frankreich etwa in Südostasien ein erstaunliches Maß an Prestige eingebracht. Eine derartige Politik braucht keine Aufweichung bestehender Bündnisse und Partnerschaften zu bedeuten. Es würde vielmehr auf ein Spiel des Westens mit verteilten Rollen hinauslaufen und der Sache des Westens sehr viel nützlicher sein als ein blockartiges Auftreten. [...] Der neuralgische Punkt in Südostasien ist Vietnam. Jede Stellungnahme unsererseits, die als Billigung, als tatsächliche oder nur moralische Unterstützung der Bombardierung auf Süd- und Nordvietnam aufgefasst werden kann, schadet uns in Indonesien ungemein.“

³⁶ Vickers, Indonesia, S. 165, über die schrittweise Transition: „If Suharto wanted to be seen as defending the nation against a Communist coup, he could not be seen to be seizing power in his own coup. So for eighteen months after the 30th Movement was put down, there was a complicated series of political manoeuvres in which student agitation, stacking of parliament, media propaganda, and military threats were used against Sukarno.“

³⁷ PA AA, B 37, 169. Botschafter Werz, Jakarta: Schriftbericht Nr. 1579/65 „Sukarnos Bemühungen um Wiedergewinnung seiner Macht“ vom 30.12.1965.

³⁸ PA AA, B 37, 169. Botschafter Werz, Jakarta: Schriftbericht Nr. 1579/65 vom 30.12.1965.

³⁹ PA AA, B 37, 255. Botschafter Werz, Jakarta: Drahtbericht Nr. 20 vom 18.1.1966.

munistischer oder als unfähig wahrgenommener Minister.⁴⁰ Zu den Forderungen der Studenten gehörte ein landesweites Verbot der PKI und Reformen zur Überwindung der schlechten Wirtschaftslage. Auch Sukarno war Zielscheibe der studentischen Proteste, wenngleich noch niemand es wagte, offen seinen Rücktritt zu fordern.⁴¹ Angesichts der vorherigen ausführlichen Darstellung von Sukarnos graduellem Niedergang überrascht, dass Werz im Februar 1966 eine Neubewertung vornahm:

„Die Feierlichkeiten zum 40. Jahrestag der großen islamitischen Partei Nahdlatul Ulama haben, wie erwartet, Präsident Sukarno Gelegenheit gegeben, sich zum ersten Mal nach dem kommunistischen Putschversuch seinem Volk im Rahmen einer Massenversammlung zu zeigen und wieder als ‚Großer Führer der Revolution‘ aufzutreten. [...] Sukarno hat demonstriert, dass er nach wie vor der Führer des indonesischen Staates und des indonesischen Volkes ist. Wenn er auch noch nicht seine Stellung eines unumschränkten Herrschers vom September vorigen Jahres zurückgewonnen hat, so scheint er doch den Tiefpunkt seines Verlusts an Prestige überwunden zu haben. Sukarno ist auf dem besten Wege, seine Macht zurückzugewinnen.“⁴²

Etwas später datierte Werz den „plötzlichen Umschwung“, durch den Sukarno die Lage wieder in den Griff bekommen habe, auf den 15. Januar 1966, als Sukarno in Bogor eine „Brandrede“ gegen protestierende Studenten gehalten hatte.⁴³ Obschon der „derzeitige Schwebezustand“ wohl noch länger anhalten werde, sei grundsätzlich doch von einem „Fortbestand des Personalregimes Sukarno“ auszugehen.⁴⁴ Für die Außenbeziehungen schien dies nach dem Urteil von Werz zu bedeuten, dass „alle diese Versuche [der Armee und der islamischen Organisationen], die indonesische Außenpolitik in eine andere Bahn zu lenken, als gescheitert angesehen werden“ müssten.⁴⁵ Durch die Art und Weise, in der die Umbildung des indonesischen Kabinetts am 21. Februar 1966 verlief, sah Werz seine Beobachtung bestätigt: General Nasution wurde aus dem Amt des Verteidigungsministers entlassen; pro-kommunistische und links-nationalistische Minister seien hingegen „nicht nur beibehalten, sondern teilweise besser platziert worden“ – ein klares Zeichen dafür, dass Sukarno „seinen Willen ganz durchgesetzt“ habe.⁴⁶ Die Armee, so der Botschafter, schien die „sang- und klanglo-

⁴⁰ PA AA, B 37, 255. Botschafter Werz, Jakarta: Drahtbericht Nr. 11 vom 11.1.1966; PA AA, B 37, 255. Botschafter Werz, Jakarta: Schriftbericht Nr. 312/66 „Studentenfront contra Sukarnofront; anhaltende Unruhen in Indonesien“ vom 9.3.1966. PA AA, B 37, 254. Botschaftsrat Heimsoeth, Jakarta: Schriftbericht Nr. 439/66 „Kabinettsumbildung in Indonesien“ vom 6.4.1966.

⁴¹ PA AA, B 37, 255. Botschaftsrat Heimsoeth, Jakarta: Drahtbericht 26 vom 20.1.1966.

⁴² PA AA, B 37, 254. Botschafter Werz, Jakarta: Schriftbericht Nr. 138/66 „Indonesische Innenpolitik“ vom 3.2.1966.

⁴³ PA AA, B 37, 255. Botschafter Werz, Jakarta: Schriftbericht Nr. 166/66 „Flaute in Indonesien“ vom 10.2.1966.

⁴⁴ Ebenda.

⁴⁵ PA AA, B 37, 258. Botschafter Werz, Jakarta: Schriftbericht Nr. 209/66 „Sukarnos außenpolitische Wiederkehr“ vom 17.2.1966.

⁴⁶ PA AA, B 37, 254. Botschafter Werz, Jakarta: Drahtbericht Nr. 60 vom 22.2.1966.

se Verabschiedung ihres ‚Helden‘ [gemeint ist Nasution] ohne weiteres geschluckt zu haben“.⁴⁷

Die sich im Nachhinein als Fehleinschätzungen herausstellenden Lageberichte von Werz wurden vom Auswärtigen Amt übernommen.⁴⁸ Am 7. März 1966 – also vier Tage vor Sukarnos Entmachtung – hielt das Südostasienreferat in einer für Minister Schröder verfassten Aufzeichnung fest, „Sukarno konnte seine alte Machtfülle weitgehend wiedererhalten“.⁴⁹ Daher hätten sich „Hoffnungen zerschlagen, Indonesien werde wieder zu einer gemäßigten Außenpolitik zurückkehren“. Eine Isolation Sukarnos sei jedoch falsch, da dies den kommunistischen Mächten das Terrain überließe.⁵⁰ Einstweilen habe die UdSSR „beste Aussichten, ihren Einfluss in Indonesien wesentlich zu verstärken. Der verstärkte sowjetische Einfluss wiederum würde die Aufwertungsbestrebungen der SBZ begünstigen.“⁵¹ Offenkundig stellte sich das Amt darauf ein, zur Indonesienpolitik der Zeit vor dem 1. Oktober 1965 mit ihrem fortdauernden Abwehrkampf gegen die DDR-Anerkennung zurückzukehren. Tatsächlich war aber Sukarnos Kabinettsumbildung vom 21. Februar vermutlich der entscheidende Impuls für das Militär gewesen, gegen Sukarno einzuschreiten.⁵²

Am 11. März 1966 wendete sich das Blatt von Neuem. Die Armee übernahm in einem unblutigen und „äußerlich legalen militärischen Coup die Macht in Indonesien“.⁵³ Unter dem Druck eines Ultimatums des Militärs sah sich Sukarno gezwungen, in einem formellen Akt General Suharto besondere Befugnisse zur Wiederherstellung der öffentlichen Ordnung zu übertragen.⁵⁴ Die PKI wurde verboten.⁵⁵ Sukarnos Palastwache *Tjakrabirawa*, in der der Putschist Untung als Oberstleutnant gedient hatte, wurde entwaffnet und aufgelöst. Ihre Aufgaben wurden „von der Suharto ergebenen

⁴⁷ Ebenda.

⁴⁸ *Der Spiegel* berichtete im April 1966 mit spöttischem Unterton von der kurz vor Sukarnos Entmachtung abgegebenen Einschätzung Werz', Sukarno habe seine Stellung wieder festigen können. Offenbar hatte ein Mitarbeiter des AA den Inhalt des Berichts vom 3.2.1966 an den *Spiegel* weitergegeben. Vgl. *Der Spiegel*, 11.4.1966, S. 150. Vergegenwärtigt man sich allerdings die undurchsichtigen Machtkämpfe in Jakarta, so relativiert sich der Eindruck einer „krassen Fehleinschätzung“ etwas.

⁴⁹ PA AA, B 21, 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.

⁵⁰ Ebenda.

⁵¹ PA AA, B 37, 254. Referat I B 5: Aufzeichnung „Die Umbildung des indonesischen Kabinetts vom 21.2.1966“ vom 23.2.1966 (Entwurf).

⁵² Cribb/Brown, *Indonesia*, S. 109 f.

⁵³ PA AA, B 37, 255. Botschafter Werz, Jakarta: Drahtbericht Nr. 93 vom 12.3.1966.

⁵⁴ PA AA, B 37, 254. Ministerialdirektor Meyer-Lindenberg: Aufzeichnung „Indonesische Politik nach der Kabinettsumbildung vom 27.3.1966“ vom 15.4.1966. Hat Carstens am 20.4., Schröder am 21.4.1966 vorgelegen. PA AA, B 37, 254. Botschafter Werz, Jakarta: Schriftbericht Nr. 355/66 „Armee und Präsident; Verhandlungen um eine Regierungsneubildung“ vom 17.3.1966.

⁵⁵ PA AA, B 37, 255. Botschafter Werz, Jakarta: Drahtbericht Nr. 93 vom 12.3.1966.

Militärpolizei“⁵⁶ übernommen. Faktisch bedeutete dies, dass die Militärpolizei fortan Sukarno überwachte und seinen Aktionsradius einhegte.⁵⁷ Suharto ließ zudem rund 20 sukarnotreue Minister festnehmen; darunter den bisherigen Außenminister Subandrio.⁵⁸ Gleichzeitig war Suharto peinlich darauf bedacht, „seinen Coup als legal zu tarnen und die unveränderte oberste Regierungsautorität Sukarnos zu betonen. [...] [Suharto] handelte wohl auch aus der seit der kommunistischen Putschaffäre im Militär tief verwurzelten Furcht, die kommunistische Behauptung, ein ‚Rat der Generale‘ sinne in Indonesien ständig auf Machtübernahme, könne als wahr anerkannt werden.“⁵⁹ Am 30. März 1966 wurde ein neues Kabinett eingesetzt.⁶⁰ Sukarnos Autorität war nach dem Eindruck der Botschaft nun endgültig „verblasst“; das von ihm lange virtuos betriebene und als oberster Schiedsrichter geleitete „Wechselspiel des politischen Kräfteausgleichs“ war seiner Funktion und seiner Mechanik beraubt.⁶¹ Nach Sukarnos Entmachtung zeichnete sich eine deutliche Korrektur der indonesischen Außenpolitik ab. Im Auswärtigen Amt rechnete man mit einer Rückkehr Indonesiens in die UN, einer Beendigung der Konfrontationspolitik gegen Malaysia sowie einer Herstellung von „ausgewogenen freundschaftlichen Beziehungen zur Sowjetunion und den Vereinigten Staaten unter Bruch der Achse Jakarta/Peking“.⁶²

Indonesien nach Sukarno: Die Wahrnehmung der „neuen Ordnung“

Die faktische Entmachtung Sukarnos im März 1966 wurde im westlichen Ausland und von pro-westlichen asiatischen Regierungen uneingeschränkt begrüßt.⁶³ Vier Wochen danach sah der stellvertretende Botschafter Harald Heimsoeth „den Beginn einer neuen Ära in Indonesien“ anbrechen; nun sei für die Bundesrepublik „die Stunde gekom-

⁵⁶ PA AA, B 37, 254. Botschaftsrat Heimsoeth, Jakarta: Schriftbericht Nr. 439/66 „Kabinettsumbildung in Indonesien“ vom 6.4.1966.

⁵⁷ PA AA, B 37, 255. Botschafter Werz, Jakarta: Drahtbericht Nr. 115 vom 21.3.1966: „Sukarno wurde am 18. März von Militär nach Bogor eskortiert. Sein Verbleib in Bogor gleicht einem isolierten Zwangsaufenthalt.“

⁵⁸ PA AA, B 37, 254. Botschafter Werz, Jakarta: Drahtbericht Nr. 96 vom 14.3.1966. – Subandrio (1914–2004) blieb bis 1995 in Haft.

⁵⁹ PA AA, B 37, 255. Botschafter Werz, Jakarta: Schriftbericht Nr. 355/66 „Armee und Präsident; Verhandlungen um eine Regierungsneubildung“ vom 17.3.1966.

⁶⁰ Cribb/Brown, Indonesia, S. 111.

⁶¹ PA AA, B 37, 254. Botschafter Werz, Jakarta: Schriftbericht Nr. 382/66 „Übergangsregierung in Jakarta“ vom 24.3.1966.

⁶² PA AA, B 37, 254. Ministerialdirektor Meyer-Lindenberg: Aufzeichnung „Indonesische Politik nach der Kabinettsumbildung vom 27.3.1966“ vom 15.4.1966.

⁶³ Siehe Berichte in: PA AA, B 37, 255: Botschafter Böhling, Kuala Lumpur: Drahtbericht Nr. 20 vom 14.3.1966; Botschafter Krapf, Tokio: Drahtbericht Nr. 66 vom 14.3.1966; Gesandter Lilienfeld, Washington: Drahtbericht Nr. 649 vom 19.3.1966; Botschafter Blankenhorn, London: Drahtbericht Nr. 708 vom 5.4.1966.

men [...] die Hoffnung der neuen indonesischen Regierung auf eine sinnvolle wirtschaftliche Zusammenarbeit nicht zu enttäuschen“.⁶⁴

Die Indonesienpolitik des Westens sollte während der nächsten Jahre wesentlich von den Bemühungen bestimmt sein, Indonesien ökonomisch zu konsolidieren, an das westliche Lager anzubinden und so „zu verhindern, dass neben Vietnam ein zweiter chaotischer Unruheherd entsteht“, wie es in einer Vorlage für Bundeskanzler Erhard für ein Gespräch mit der britischen Regierung im Mai 1966 hieß.⁶⁵ Westliche Regierungen diskutierten zunehmend in multilateralem Rahmen über Indonesien. Einigkeit bestand darin, dass man dem größten Land Südostasiens wirtschaftlich zur Hilfe eilen müsse, um ein Wiedererstarken des Kommunismus zu verhindern und den Einfluss der Sowjetunion zu begrenzen.⁶⁶ Auf seiner berühmten Reise in die USA, die Erhard kurz vor seinem Sturz als Bundeskanzler absolvierte, bat ihn Präsident Johnson um deutsche Hilfe für die Stabilisierung Indonesiens im westlichen Sinne. Erhard erwiderte, dass sich die Haltung Bonns zu Indonesien seit dem Sturz Sukarnos geändert habe.⁶⁷

Ein stärkeres Engagement des Westens schien grundsätzlich wieder möglich, jedoch ging es 1966 bei diesen Überlegungen noch häufig um die Frage, inwieweit Indonesien wirklich endgültig vom „Sukarnoismus“ abgekehrt sei. Sukarno war schließlich auch noch nach dem 11. März 1966 Staatsoberhaupt und Premierminister der Republik Indonesien.⁶⁸ In einem seiner letzten Berichte aus Indonesien schätzte Botschafter Werz, der am 30. März 1966 seinen Posten in Jakarta verließ⁶⁹, die Lage wie folgt ein: „Meines Erachtens ist eine vernünftige Aufbauarbeit erst möglich, wenn Sukarno das Land verlassen hat.“⁷⁰ Im Mai 1966 schilderte der neue Botschafter Kurt Luedde-Neurath, Sukarno versuche, „nach wie vor, die innenpolitische Entwicklung wieder in den Griff zu bekommen“ – allerdings ohne Erfolg.⁷¹ Am 17. August 1966

⁶⁴ PA AA, B 37, 258. Botschaftsrat Heimsoeth, Jakarta: Schriftbericht Nr. 459/66 „Indonesiens neue Außenpolitik“ vom 7.4.1966.

⁶⁵ PA AA, B 37, 255. LR I Fröwis: Aufzeichnung „Die Lage in Südostasien“ (Entwurf, ohne Datum).

⁶⁶ PA AA, B 37, 255. Botschafter Luedde-Neurath, Jakarta: Drahtbericht Nr. 254 vom 3.6.1966.

⁶⁷ FRUS, 1964–1968, Vol. XXVI, Doc. 180. Gesprächsmemorandum zwischen President Johnson und Chancellor Erhard, 27.9.1966: “The President brought up the subject of Indonesia [...] What had happened there was a great victory for the West [...] He asked the Chancellor if the German government could find a way to help the Indonesian government through such measures as the sale of machine tools on favorable credit terms. The Chancellor said he agreed that this was an important area. The attitude of the FRG toward Indonesia had changed since the disposal of Sukarno. He would see what he could do in this direction.”

⁶⁸ Im Juni 1966 wurde allerdings Sukarnos Bestellung zum Staatsoberhaupt auf Lebenszeit zurückgenommen, siehe: Cribb/Brown, Indonesia, S. 111.

⁶⁹ PA AA, B 130, 2586A. Botschafter Luedde-Neurath, Jakarta: Drahtbericht Nr. 65 vom 24.2.1967.

⁷⁰ PA AA, B 37, 255. Botschafter Werz, Jakarta: Drahtbericht Nr. 130 vom 24.3.1966.

⁷¹ PA AA, B 37, 255. Botschafter Luedde-Neurath, Jakarta: Schriftbericht Nr. 649/66 „Indonesische Innenpolitik; Armee und gelenkte Demokratie“ vom 16.5.1966.

hielt Sukarno – wie in den Jahren zuvor – eine Rede zum Nationalfeiertag. Sie habe, so Luedde-Neurath, hauptsächlich in einer Selbstrechtfertigung bestanden, dagegen sei die „früher übliche Verkündigung des politischen Programms für das kommende Jahr“ unterblieben; von seiner Verurteilung der amerikanischen Vietnampolitik und der Rechtfertigung von Malaysia-Konfrontation, UN-Austritt und der CONEF-Idée rückte Sukarno nicht ab.⁷² Bemerkenswert schien, dass Sukarno erstmals den Putschversuch vom 1. Oktober 1965 „verdammte“ und dass er sein angeblich gutes Verhältnis zu Suharto betonte. Anlässlich der Gedenkzeremonie zum ersten Jahrestag des Putschversuches von 1965 hielt der Botschafter seinen Eindruck fest, die Kräfte um Suharto wollten zwar Indonesien grundlegend reformieren, ohne jedoch Sukarno als Galionsfigur zu verlieren.⁷³ „Das schon so oft vorausgesagte politische Ende Sukarnos“ sei somit wieder einmal ausgeblieben.⁷⁴

Gegen Ende des Jahres 1966 wandten sich jedoch „einflussreiche Kräfte“⁷⁵ in Justiz und Militär sowie die Studentenorganisationen von Neuem gegen Sukarno. Sie forderten, Sukarno solle offiziell Rechenschaft über seine Rolle bei den Vorgängen des 1. Oktober 1965 ablegen. Es wurde spekuliert, Sukarno werde sich einer solchen zwangsweisen Vorführung durch den Gang ins Exil entziehen.⁷⁶ Doch Sukarno ging nicht außer Landes, sondern lieferte im Januar 1967 einen Rechenschaftsbericht ab. Der Provisorische Volkskongress (*Majelis Permusyawaratan Rakyat* Sementara, MPRS) erkannte diesen Bericht nicht an und enthob Sukarno am 12. März 1967 seiner präsidentiellen Befugnisse, entzog ihm den Titel „Großer Führer der Revolution“ und untersagte ihm jegliche politische Betätigung.⁷⁷ General Suharto wurde zum „amtierenden Präsidenten“ bestimmt und im März 1968 vom Volkskongress zum Präsidenten Indonesiens gewählt.⁷⁸ Sukarno stand bis zu seinem Tod am 21. Juni 1970 unter Hausarrest in Bogor.⁷⁹

Im Jahr zwischen Sukarnos faktischer Entmachtung im März 1966 und seiner endgültigen Absetzung im März 1967 hatte Suharto wesentliche Elemente der Außenpolitik Sukarnos revidieren lassen. Am 4. April 1966 gab der neue Außenminister Adam Malik eine Grundsatzerklärung ab, wonach Indonesien außenpolitisch wieder zu einer Politik der ausgewogenen Nichtbindung und der multilateralen Kooperation zu-

⁷² PA AA, B 37, 255. Botschafter Luedde-Neurath, Jakarta: Schriftbericht Nr. 1042/66 „Sukarnos Rede zum indonesischen Nationalfeiertag“ vom 18.8.1966.

⁷³ PA AA, B 37, 255. Botschafter Luedde-Neurath, Jakarta: Drahtbericht Nr. 474 vom 7.10.1966.

⁷⁴ PA AA, B 37, 255. Botschafter Luedde-Neurath, Jakarta: Schriftbericht Nr. 1414/66 vom 17.11.1966.

⁷⁵ PA AA, B 37, 255. Botschafter Luedde-Neurath, Jakarta: Schriftbericht Nr. 1577/66 „Wiederaufnahme und Verschärfung des Kampfes gegen Sukarno“ vom 22.12.1966.

⁷⁶ Ebenda.

⁷⁷ PA AA, B 37, 335. Botschafter Luedde-Neurath, Jakarta: Schriftbericht Nr. 311/67 „Sukarnos Amtsenthebung“ vom 16.3.1967.

⁷⁸ Allison, Indonesia 1968, S. 130–137.

⁷⁹ Cribb/Brown, Indonesia, S. 111.

rückkehren wolle.⁸⁰ Im August 1966 beendete die Regierung die Konfrontationspolitik gegen Malaysia; im September 1966 nahm Indonesien seine Mitgliedschaft in den Vereinten Nationen wieder auf.⁸¹ Noch im selben Monat wurde wieder ein Botschafter nach London entsandt.⁸² Im Auswärtigen Amt sehr positiv gewertet wurden die Bemühungen der indonesischen Regierung, gemeinsam mit anderen Staaten Südostasiens eine Regionalorganisation aufzubauen.⁸³ Am 8. August 1967 gründeten Indonesien, Malaysia, Singapur, Thailand und die Philippinen in Bangkok die *Association of Southeast Asian Nations* (ASEAN).⁸⁴ Außenminister Malik betonte den nicht-militärischen, mit der indonesischen Bündnisfreiheit vereinbaren Charakter der ASEAN.⁸⁵ Dennoch blieb „der zweifellos vorhandene antichinesische Akzent dieser neuen Grup-

80 PA AA, B 37, 258. Botschaftsrat Heimsoeth, Jakarta: Drahtbericht Nr. 149 vom 5.4.1966. Siehe auch: PA AA, B 37, 258. Botschaftsrat Heimsoeth, Jakarta: Schriftbericht Nr. 459/66 „Indonesiens neue Außenpolitik“ vom 7.4.1966.

81 Cribb/Brown, Indonesia, S. 116. Siehe auch: PA AA, B 37, 258. Botschafter Luedde-Neurath, Jakarta: Drahtbericht Nr. 389 vom 12.8.1966 und Schriftbericht Nr. 1052/66 „Beendigung des Malaysia-Konflikts“ vom 18.8.1966. Zur Beendigung der Malaysia-Konfrontation siehe: Thompson, British Diplomacy, S. 285–302.

82 Die diplomatischen Beziehungen zwischen Indonesien und Großbritannien sind niemals abgebrochen worden; nur die Botschafterposten waren ab 1963 unbesetzt. Botschafter in London wurde Generalmajor Ibrahim Adjie, der zuvor Divisionskommandeur in Bandung gewesen war. Adjie hatte nach dem 1.10.1965 eine andere Haltung als die Mehrheit der indonesischen Generalität eingenommen, vgl. PA AA, B 37, 258. Botschafter Luedde-Neurath, Jakarta: Schriftbericht Nr. 1156/66 vom 14.9.1966: „Mit Präsident Sukarno verbindet Adjie ein freundschaftliches Verhältnis. Adjie, der sich schon früher durch unabhängiges Denken und Handeln in der Armee einen besonderen Ruf erworben hat, war der einzige Armeegeneral, der nach dem missglückten Putschversuch vom 30. September 1965 unter Berufung auf seinen Soldateneid zu Sukarno stand. [...] Seine Loyalität zu Sukarno brachte ihn in den letzten Monaten in einen immer größeren Gegensatz zu General Suharto. Weite Kreise waren auch nicht mit der Politik Adjies gegenüber den Kommunisten einverstanden. Adjie vertrat nämlich die Ansicht, dass das Problem des Kommunismus in Indonesien nicht durch die Liquidierung seiner Anhänger gelöst werden könne. Während in weiten Teilen Indonesiens die Kommunisten mit Unterstützung oder mit Billigung der Armee zu Hunderttausenden ermordet wurden, wurden sie im Befehlsbereich Adjies nur einer strengen Kontrolle durch Militäreinheiten unterworfen“.

83 PA AA, AV Jakarta, 224. Botschaftsrat Heimsoeth, Jakarta: Schriftbericht Nr. 622/67 „Indonesische Vorstellungen über einen südostasiatischen Regionalzusammenschluss“ vom 8.6.1967.

84 PA AA, AV Jakarta, 224. Botschafter Scheske, Bangkok: Schriftbericht Nr. 857/67 „Gründung der Association of Southeast Asian Nations“ vom 10.8.1967; PA AA, AV Jakarta, 224. Botschaftsrat Heimsoeth, Jakarta: Schriftbericht Nr. 937/67 „Association of South East Asian Nations (ASEAN)“ vom 22.8.1967: „In der grundsätzlichen Einigung der Außenminister der südostasiatischen Staaten über die Gründung der Association of South East Asian Nations wird in Jakarta ein politischer Erfolg Außenminister Maliks gesehen, der damit Indonesien innerhalb kurzer Zeit nach dem Scheitern von Sukarnos Leuchtturmpolitik aus der außenpolitischen Isolierung herausgeführt habe. Der Zusammenschluss wird gleichzeitig als die Bestätigung der natürlichen Führungsrolle Indonesiens in Südostasien gewertet.“ Grundlegend zur ASEAN das erstmals 2001 erschienene Werk: Acharya, ASEAN.

85 PA AA, AV Jakarta, 224. Botschaftsrat Heimsoeth, Jakarta: Schriftbericht Nr. 1012/67 „ASEAN“ vom 5.9.1967.

pierung nicht unbemerkt“.⁸⁶ Zur Volksrepublik China brach Indonesien im Oktober 1967 die diplomatischen Beziehungen ab. Die Annäherung westlicher und prowestlicher Staaten an China ab Anfang der siebziger Jahre wurde von Indonesien nicht mitvollzogen.⁸⁷

Aufgrund der außen-, wirtschafts- und innenpolitischen Kurskorrekturen bewertete das Auswärtige Amt General Suharto und seine „neue Ordnung“ rundum positiv. Aus heutiger Sicht sticht besonders der Kontrast zur Wahrnehmung Sukarnos hervor, die in dieser Untersuchung ausführlich dargestellt wurden. So klar Beobachter aus der Bundesrepublik in ihrer Benennung der Schwächen und Unzulänglichkeiten Sukarnos gewesen waren, so positiv beurteilten sie Suharto. Vom Moment seines ersten Auftretens an zeigten sich bundesdeutsche Diplomaten von Suharto beeindruckt. Einige Tage nach dem Umsturzversuch beschrieb ihn die Botschaft als den „ruhigen Pol“, der einen „überlegenen, selbstbewussten Eindruck machte“.⁸⁸ Knapp drei Wochen nach dem Coup fand er folgende Charakterisierung: „Suharto wird als brillanter Militärtaktiker geschildert. [...] er gilt als Mann von unbeugsamer Willenshärte und als entschlossener Kommunistengegner. Mit Sukarno, von dem er sich bisher in keiner Weise beeindrucken ließ, kam es seit dem 1. Oktober mehrfach zu Zusammenstößen.“⁸⁹ Botschafter Luedde-Neurath sah Ende 1966 in Suhartos Regierung „die besten Kräfte des Landes“ versammelt; getragen seien sie von einem „außergewöhnlichen Maß von Ehrlichkeit, Integrität und sittlichem Ernst“.⁹⁰

Diese Wahrnehmungen waren keine (west-)deutsche Besonderheit: Während die Bundesregierung bis 1965 durch ihre Indonesienpolitik öfter in eine unbequeme Lage gegenüber westlichen Verbündeten geraten war, bewegte sie sich mit ihrer positiven Wertung Suhartos und der Unterstützung seiner „neuen Ordnung“ in harmonischem Einklang mit den anderen Staaten des Westens. Die Memoiren des früheren US-Botschafters Jakarta, Marshall Green, geben die hier dominierende Auffassung wieder: „Before 1966, Indonesia had been a negative force in world affairs. After 1966, it became a positive force.“⁹¹ Am Rande deutsch-französischer Konsultationen trug Ministerialdirigent Alexander Böker im Juli 1967 im französischen Außenministerium vor, „dass die Entwicklung in Indonesien positiv verlaufe“ und Sukarno „geradezu elegant in ein Quasi-Vergessen manövriert worden“ sei.⁹² Suhartos Regierung „vertrete

⁸⁶ PA AA, AV Jakarta, 224. Generalkonsul Hellbeck, Hongkong: Schriftbericht Nr. 561/67 „China und die ‚Association of Southeast Asian Nations‘ (ASEAN)“ vom 15.8.1967.

⁸⁷ Kroef, *Indonesian Attitudes*, S. 513; dazu umfassend: Sukma, *Indonesia and China*.

⁸⁸ PA AA, B 37, 169A. Botschaftsrat Heimsoeth, Jakarta: Drahtbericht Nr. 439 vom 5.10.1965.

⁸⁹ PA AA, B 37, 169A. Botschafter Werz, Jakarta: Schriftbericht Nr. 1257/65 vom 19.10.1965.

⁹⁰ PA AA, B 61-IIIB7, 264. Botschafter Luedde-Neurath, Jakarta: Drahtbericht Nr. 573 vom 9.12.1966.

⁹¹ Green, *Indonesia*, S. 161.

⁹² PA AA, B 37, 338. Referat I B 5: Sitzungsprotokoll vom 23.7.1967 zu deutsch-französischen Konsultationen auf Dirigenebene über Süd- und Ostasien am 28.6.1967 im Quai d'Orsay.

vernünftige politische Ansichten“.⁹³ Im Quai d'Orsay stimmte man zu: „Indonesien verfolge eine kluge Politik der Stabilisierung, die Frankreich nach Kräften fördern wolle.“⁹⁴

Für Konsultationen mit dem britischen *Foreign Office* hielten Bonner Diplomaten 1968 fest: „Suharto selbst wird vom Auswärtigen Amt und von deutschen Politikern als ein ernsthafter, fähiger und integrier Staatsmann beurteilt. Er ist populär, aber keine mitreißende Führerpersönlichkeit. Seine Position ist unangefochten. Dem neuen Kabinett werden gute Chancen für eine erfolgreiche Aufbauarbeit eingeräumt.“⁹⁵ Die Regierung Suhartos, so Ministerialdirigent Fritz Caspari, sei „eine Art Diktatur mit demokratischen Institutionen“ und habe „das Land fest in der Hand“. Caspari bekräftigte gegenüber den Briten, Suharto sei „nach deutschem Eindruck ein verantwortungsbewusster, fähiger und integrier Politiker“; „populär, wenn auch nicht sehr inspirierend“.⁹⁶ Drei Jahre nach dem indonesischen Umsturz schrieb die Politische Abteilung des Auswärtigen Amts für die Staatssekretäre ein „Charakterbild“ Suhartos:

„Über den Mann, der Sukarno als Staatspräsident abgelöst hat und der seit nunmehr drei Jahren den Kurs des 110-Millionen-Volkes der Indonesier bestimmt, ist bisher nur wenig bekannt. Wegen der persönlichen Zurückhaltung und Bescheidenheit ist er das genaue Gegenteil seines Vorgängers. Seine ganze Kraft und Aufmerksamkeit hat er bisher der dringenden Neuordnung der inneren Verhältnisse Indonesiens gewidmet. [...] In seinem Auftreten zeigte er eine ihm eigene natürliche Würde. In freier Rede entwickelte er einen liebenswürdigen, ruhigen Charme, der ihm Wärme entgegenbringt.“⁹⁷

Auch Suhartos Außenminister Malik fand Wohlwollen. Er sei „ein energischer, dynamischer und erfahrener Politiker. Trotz seiner marxistischen Vergangenheit, die er mit den meisten der indonesischen Unabhängigkeitskämpfer teilt, steht er heute als betonter Nationalist mehr rechts.“⁹⁸ Botschaftsrat Heimsoeth sah in der Transition von Sukarno zu Suharto die Möglichkeit für einen Übergang von einer Zeit der Willkür zu einer neuen Geltung des Rechts. In einem Bericht aus Anlass des feierlichen Begräbnisses des unter Sukarno inhaftierten und dann exilierten Politikers Sutan Sjahrir schrieb Heimsoeth: „Man beruft sich in Indonesien wieder auf die allgemeinen Menschenrechte und auf die Achtung vor dem Gesetz. Verantwortliche Kreise

⁹³ Ebenda.

⁹⁴ Ebenda

⁹⁵ PA AA, B 37, 338. Referat I B 5: Gesprächsunterlagen 10.7.1968 für deutsch-britische Konsultationen in London im Juli 1968.

⁹⁶ PA AA, B 37, 338. Botschaft London: Schriftbericht Nr. 2007/68 „Deutsch-britische Konsultationen vom 16./17.6.1968 in London“ vom 18.7.1968.

⁹⁷ PA AA, B 37, 409. Ministerialdirektor Frank: Aufzeichnung „Persönlichkeit des indonesischen Staatspräsidenten, General Suharto“ vom 22.10.1968. Das Schreiben wurde auch an das Bundeskanzleramt und das Bundespräsidialamt weitergeleitet.

⁹⁸ PA AA, B 37, 254. Botschafter Werz, Jakarta: Schriftbericht Nr. 382/66 „Übergangsregierung in Jakarta“ vom 24.3.1966.

sind bemüht, an das Volksgewissen zu appellieren und Indonesien auf die Bahn des Rechtsstaats zurückzuführen, um zu verhüten, dass die Willkür der ausklingenden Sukarno-Epoche von einer neuen Willkürperiode der Uniformierten und Militärs abgelöst wird.“⁹⁹

Dass Suharto und seine Regierung für Maßnahmen wie die Beendigung der Malaysia-Konfrontation oder die Rückkehr Indonesiens in die UNO gelobt wurden, ist verständlich; dass die „neue Ordnung“ von Seiten des Westens nicht öffentlich kritisiert wurde, ist angesichts des globalen Kalten Krieges zumindest leicht erklärbar. Dass jedoch auch die inneren Verhältnisse Indonesiens in internen Berichten fast ausnahmslos positiv beurteilt wurden, wirkt – angesichts der mehr als anderthalb Millionen in Internierungslagern festgehaltenen Indonesier – nach einer Mischung aus Wunsdenken, Verleugnung und unverhohlener Sympathie für die Repression.¹⁰⁰ Offensichtlich traf auch auf westliche Indonesienbeobachter zu, was Cribb über weite Teile der indonesischen Gesellschaft schrieb: „Suharto was able to turn his lack of political credentials and experience, and his dour, unexciting personality into a powerful political tool appealing to a population jaded with Sukarnoist politics.“¹⁰¹

Im Lager der sozialistischen Staaten wurde die „neue Ordnung“ bei Weitem nicht so negativ gewertet, wie ihre blutige Vorgeschichte mit hunderttausenden getöteten Mitgliedern einer kommunistischen Partei eigentlich erwarten ließe. Der Indonesien-Korrespondent der amtlichen DDR-Nachrichtenagentur ADN konnte – in einem internen Bericht an das DDR-Außenministerium – dem Übergang von Sukarno zu Suharto Positives abgewinnen.¹⁰² Andernorts hielt das DDR-Generalkonsulat fest, die indone-

99 PA AA, B 37, 254. Botschaftsrat Heimsoeth, Jakarta: Schriftbericht Nr. 545/66 „Staatsbegräbnis für Sutan Sjahrir und Rehabilitierung der politischen Häftlinge des Sukarno-Regimes“ vom 27.4.1966.

100 Zu der nach den Massakern andauernden politischen Repression siehe u. a.: Cribb/Brown, Indonesia, S. 120: „Political repression, of course, had begun with the violent suppression of the PKI, but although the Indonesian armed forces were to be involved in a smaller number of massacres of political opponents on a smaller scale in later years, the model for New Order repression was not the mass killings of 1965–66, but the even more extensive imprisonment of leftists after the killings. Over one and a half million Indonesians – the New Order government’s own figure – passed through detention camps in the aftermath of the 1965 coup. [...] Many were detained only briefly. But hundreds of thousands spent months or years in prison camps dotted about the archipelago.“

101 Cribb/Brown, Indonesia, S. 114.

102 PA AA, MfAA, A16216. Informationsbericht des ADN-Korrespondenten Pett in Jakarta vom 21.4.1966: „Bei allem menschlichen Leid und politischem Chaos mit den bekannten Extremen dürfen einige positive Züge der jüngsten Entwicklung in Indonesien nicht übersehen werden: Die Bereitschaft zu handeln. Dieser Zug findet nicht nur bei den Führungsschichten Anerkennung und Unterstützung, sondern erfreut sich auch des Zuspruchs der einfachen Menschen. Dabei geht der indonesische Durchschnittsbürger bei der Beurteilung der gegenwärtigen Politik vom augenblicklichen Kräfteverhältnis aus. Die PKI war nicht in der Lage, die Führung des Landes zu übernehmen und konnte nicht einmal ihre Zerschlagung verhüten [...] Vieles spricht dafür, dass es in der indonesischen Außenpolitik nicht zu einer so starken Rechtsorientierung, wie es in Indien der Fall ist, kommen wird. Eine wichtige Ursache dafür ist die Haltung und die politische Entwicklung der indonesischen Streitkräfte. Es wäre eine

sischen Militärs seien zwar antikommunistisch gesinnt, jedoch sei auch ihr Antiimperialismus nicht zu unterschätzen.¹⁰³ Die DDR-Staatssicherheit ging davon aus, die Verbindungen zu Osteuropa blieben für Suharto wichtig.¹⁰⁴ Sukarnos Bemühungen, noch Anfang 1966 die sogenannte Achse zu Peking aufrechtzuerhalten, werteten DDR-Diplomaten dagegen als Beleg für „die Unbeweglichkeit und mangelnde Elastizität Sukarnos“.¹⁰⁵ Anscheinend herrschte in der zweiten Hälfte der sechziger Jahre eine gewisse Übereinstimmung in Ost und West, dass die Zeit über Figuren wie Sukarno oder den fast gleichzeitig gestürzten Kwame Nkrumah hinweggegangen sei.¹⁰⁶

Indonesien transzendierend, reflektiert der Übergang vom charismatischen und erratischen „Gründungsvater“ Sukarno auf den autoritär regierenden General Suharto einen Wandel in der internationalen Geschichte des Kalten Krieges.¹⁰⁷ Die beiden Supermächte waren angesichts ihrer geostrategischen Interessenlage und wegen des aus ihrer Sicht enttäuschenden Verlaufs nach-kolonialer Modernisierungsbestrebungen immer weniger geneigt, „unbotmäßige“ Regierungen zu dulden.¹⁰⁸ In der Folge beschränkten die USA und die UdSSR in der „Dritten Welt“ einen Kurs, der sich enger am wichtigsten eigenen Interesse orientierte – der Eindämmung der jeweils gegnerischen Supermacht. Praktisch bedeutete dies, dass die USA ihr ursprüngliches Vorhaben aufgaben, in der „Dritten Welt“ liberal-demokratische Systeme nach dem eigenen Vorbild zu etablieren. Im Zweifelsfall zog Washington nun die vermutete Stabilität rechtsautoritärer Regime einer unwägbareren und tendenziell dem Einfluss der Sowjetunion ausgesetzten demokratischen Regierungsweise vor.¹⁰⁹ Beispiele sind neben Indonesien

Täuschung mit schwerwiegenden Konsequenzen, wollte man die indonesischen Streitkräfte pauschal als einen Feind des Fortschritts und der Unabhängigkeit als Partner ablehnen.“

103 PA AA, MfAA, A 16216. DDR-Generalkonsulat Jakarta: Bericht „Zur Außenpolitik der RI nach dem 30.9.1965“ vom 17.2.1966.

104 BStU, MfS HVA 130, S. 169–180. Einzelinformation Nr. 569/68 vom 5.6.1968 über außenpolitische Probleme Indonesiens.

105 PA AA, MfAA, A 16216. DDR-Generalkonsulat Jakarta: Bericht „Zur Außenpolitik der RI nach dem 30.9.1965“ vom 17.2.1966. 1969 notierte der DDR-Staatssicherheitsdienst, die rechts von Suharto stehenden islamischen Kräfte stünden in passiver Opposition zur „neuen Ordnung“ und wollten Indonesien stärker antikommunistisch ausrichten: BStU, MfS HVA 156, S. 113–118. Einzelinformation Nr. 1283/69 vom 22.12.1969.

106 Westad, *World History*, S. 329. Der Sturz Nkrumahs ereignete sich gut zwei Wochen vor der Entmachtung Sukarnos. Die Nachricht spornte die studentische Opposition gegen Sukarno offenbar zusätzlich an, vgl. PA AA, B 37, 258. Botschafter Werz, Jakarta: Schriftbericht Nr. 305/66 „Indonesiens Verhältnis zu Afrika; Reaktionen auf Nkrumahs Sturz“ vom 8.3.1966.

107 Vgl. Latham, *Third World*, S. 258 f., 268.

108 Ebenda, S. 268.

109 Costigliola, *US Foreign Policy*, S. 131, über die Präsidentschaft Johnsons ab November 1963: “Kennedy’s lip service to democracy was replaced by a blatant support for supposedly stable, military-run governments.” Latham, *Third World*, S. 272: “[...] the United States steadily turned toward ‘bureaucratic authoritarian’ solutions.”

eine ganze Reihe nahöstlicher, asiatischer, süd- und mittelamerikanischer und afrikanischer Staaten.

Moskau vollzog nach enttäuschten Hoffnungen, Führer wie Sukarno und Nkrumah könnten auf einen Kurs des „wissenschaftlichen“ marxistischen Sozialismus gebracht werden, ebenfalls eine Wende. An die Stelle der bisherigen sowjetischen Bemühungen, das eigene ökonomische Modell zu exportieren, trat nun eine starke Betonung von Militärhilfen und Waffenexporten an befreundete Regime, um dem amerikanischen Einfluss entgegenzutreten, insbesondere im Nahen Osten, in Afrika und in Vietnam.¹¹⁰ Im Unterschied zu den USA setzte sich im Kreml zunehmend die Ansicht durch, den eigenen Interessen sei am besten dadurch gedient, Regimes und bewaffnete Gruppen zu fördern, die dem eigenen System möglichst ähnelten, also der marxistisch-leninistischen Ideologie folgten.¹¹¹ Diese Interessenpolitik der USA und UdSSR verlief parallel und komplementär zur Entspannungs- und Rüstungskontrollpolitik im bilateralen Verhältnis der Supermächte der sechziger und siebziger Jahre. Sie ist ein Grund dafür, warum sich die allgemeine *Détente* auf die Systemkonkurrenz um die „Dritte Welt“ weitaus weniger auswirkte als auf Europa.¹¹²

2 Die Beteiligung der Bundesrepublik an der Umschuldung Indonesiens (1966–1971)

Zu den Modernisierungshindernissen des in die Unabhängigkeit entlassenen Indonesien gehörte der für die Entwicklungsländer typische Mangel an inländischem Kapital. An eine Finanzierung der Industrialisierung nach westlichem Muster – über private Kapitalmärkte wie in England oder durch das Wirken großer Banken wie in Deutschland – war nicht zu denken. Ebenso wenig konnte der erst im Entstehen begriffene indonesische Staat aus seinen Steuereinnahmen größere Investitionen zum Aufbau von Infrastruktur und Industrie tätigen. Der einzige Weg aus der Rückständigkeit führte über die Finanzierung dieser Investitionen durch ausländische Kredite. Eine solche für Investitionen genutzte vorübergehende Verschuldung eines Staates kann aus volkswirtschaftlicher Sicht durchaus sinnvoll sein.¹¹³ Sukarnos Indonesien ist jedoch ein Beispiel für einen verfehlten Umgang mit externen Geldern, den Weg in die Überschuldung und schließlich in den Staatsbankrott: Anstatt die Kredite und Kapitalhilfen in produktive Investitionen zu lenken, wurden die Gelder (vor allem die sowjetischen) zur Aufrüstung des indonesischen Militärs im Zuge der Westneuguinea- und der Malaysia-Kampagne verwendet; andere Gelder flossen in Prestigebauten oh-

¹¹⁰ Latham, *Third World*, S. 274.

¹¹¹ Ebenda, S. 276.

¹¹² Vgl. Trachtenberg, *Great Power Politics*.

¹¹³ Beck/Prinz, *Staatsverschuldung*, S. 28 f.

ne jeden wachstumsschaffenden Wert und in unrentable Industrieanlagen wie das Stahlwerk Lampong. Die Verantwortung hierfür lag freilich nicht ausschließlich bei der Sukarno-Regierung. In der Dynamik des globalen Kalten Krieges maßen Geldgeber aus Ost und West ökonomischen Aspekten bei der Mittelvergabe an Indonesien bestenfalls sekundäre Bedeutung bei. Wie die dargestellte Vergabe von Geldern unter deutschlandpolitischen Gesichtspunkten gezeigt hat, lag das primäre Interesse der Industriestaaten stets in der Verbesserung der eigenen politischen Position.

Der Staatsbankrott Indonesiens und die Entstehung multilateraler Umschuldungsverhandlungen

Schon zur Jahreswende 1962/63 hatten sich die Anzeichen für eine Überschuldung Indonesiens verdichtet.¹¹⁴ Ein vom Internationalen Währungsfonds aufgelegtes multilaterales Stabilisierungsprogramm wurde im Herbst 1963 wegen des indonesischen Verhaltens im Malaysia-Konflikt abgebrochen.¹¹⁵ Die ruinösen Konsequenzen der Konfrontationspolitik sind oben dargestellt worden: Mit einem jährlichen Pro-Kopf-Einkommen von 50 US-Dollar gehörte Indonesien Mitte der sechziger Jahre zu den ärmsten Ländern der Welt.¹¹⁶ Bis Anfang 1966 hatte Indonesien eine Gesamtauslandsverschuldung von 2358 Millionen US-Dollar angehäuft; die Exporterlöse betrugen pro Jahr lediglich 430 Millionen US-Dollar; Devisenreserven waren so gut wie keine vorhanden; zugleich lag die Inflation bei 640 Prozent.¹¹⁷ Nach einer vom Bundesnachrichtendienst erhobenen Einschätzung betrug die gesamte Auslandsverschuldung sogar 2564 Millionen US-Dollar.¹¹⁸ Der größte Einzelgläubiger war die Sowjetunion; die größten westlichen Gläubiger waren die USA, die Niederlande, Japan und die Bundesrepublik Deutschland.¹¹⁹ Die Schulden Indonesiens gegenüber der Bundesrepublik betrugen Ende 1965 595 Millionen DM, nach damaligem Wechselkurs knapp unter 150 Millionen US-Dollar.¹²⁰

114 Siehe Dokumente in: PA AA, B 61-III B7, 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. Hier: Deutscher Beitrag zum Stabilisierungsprogramm“ vom 6.9.1963.

115 PA AA, B 61-III B7, 41. Botschaftsrat Seeliger, Jakarta: Schriftbericht Nr. 1245/63 vom 27.11.1963.

116 Cribb/Brown, Indonesia, S. 116.

117 Ebenda, S. 115.

118 PA AA, B 61-III B7, 261. „Notiz zur Lage“ vom 24.5.1966 (ohne Verfasser, Az. INS 20-30-20). Staatssekretär Carstens notierte am 4.6.1966 auf die Vorlage „Vom BND!“

119 PA AA, B 61-III B7, 261. Referat III B 7: Vermerk „Indonesien. Hier: Gemeinsame Haltung gegenüber Konsolidierungswünschen Indonesiens“ vom 14.4.1966.

120 PA AA, B 37, 173. LR I Fröwis: Vermerk „Deutsch-indonesische Beziehungen. Hier: Zusammenfassung der Ressortbesprechung vom 10.12.1965“ vom 15.12.1965.

Der Weg von der ersten Ad-hoc-Umschuldung Indonesiens 1966 bis zur multilateralen Einigung 1970 war schwierig. Der Prozess war bestimmt von schwierigen Verhandlungen zwischen Indonesien und den Gläubigerstaaten des sogenannten Pariser Clubs¹²¹, den Gläubigerstaaten untereinander und im Falle der Bundesrepublik auch zwischen den zuständigen Ministerien. Die Umschuldung Indonesiens füllt viele tausend Seiten in den Aktenbänden der zuständigen Ressorts: Dies waren neben dem Auswärtigen Amt das Bundesministerium für Wirtschaft, das Bundesministerium der Finanzen, das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und gelegentlich das Bundeskanzleramt. Im Gegensatz zu den meisten früheren Entscheidungen zur Indonesienpolitik konnte das Auswärtige Amt in der Frage der Umschuldung keine eindeutige Führungsrolle geltend machen.

Solange der zukünftige Kurs des Landes ungewiss schien, also von Oktober 1965 bis mindestens März 1966, hielt sich die Bundesregierung in Abstimmung mit anderen westlichen Regierungen gegenüber indonesischen Wünschen nach einer baldigen Umschuldung zurück.¹²² Dies änderte sich, nachdem Suharto den Machtkampf gegen Sukarno gewonnen hatte und an westlich-marktwirtschaftlichen Konzepten orientierte Technokraten die Verantwortung für die indonesische Wirtschaftspolitik übernahm.¹²³ Die Qualitäten der indonesischen Führung schienen nun außer Frage zu stehen: „Die Großmachtträume Sukarnos sind der nüchternen Erkenntnis der katastrophalen Lage der indonesischen Wirtschaft gewichen. Haupt- – ja sogar einziges – Ziel der Politik der neuen indonesischen Regierung Suharto ist daher die Stabilisierung der Wirtschaft des Landes. Man weiß, dass eine solche Stabilisierung ohne die Hilfe des Westens [...] nicht möglich sein wird.“¹²⁴ Im Lauf des Jahres 1966 reisten indonesische Expertendelegationen in verschiedene Staaten, um Umschuldungsverhandlungen zu initiieren. Bonn wurde als erste westeuropäische Hauptstadt besucht. Die Botschaft in Jakarta mahnte die Zentrale des Auswärtigen Amts, dies bedeute eine besondere Verantwortung der Bundesrepublik für das Gelingen der Schuldenrestrukturierung.¹²⁵ Die neuen Herren Jakartas erwarteten „substanzielle“ Hilfe aus der Bundes-

121 Zum Pariser Club siehe: Holmgren, *Le Club de Paris*.

122 Siehe Dokumente in: PA AA, B 61-III B7, 261: Botschaftsrat Heimsoeth, Jakarta: Schriftbericht Nr. 464/66 „Indonesisches Wirtschaftshilfeersuchen. Hier: Veränderte Haltung Japans“ vom 7.4.1966; Referat III B 7: Vermerk „Indonesien. Hier: Gemeinsame Haltung gegenüber Konsolidierungswünschen Indonesiens“ vom 14.4.1966.

123 Cribb/Brown, *Indonesia*, S. 112–128, besonders S. 116. Cribb und Brown beschreiben die ökonomischen Prioritäten der frühen Suharto-Zeit zwischen 1966 und 1973 als eine Episode der „Politics suspended“.

124 PA AA, B 37, 338. Botschaftsrat Heimsoeth, Jakarta: Schriftbericht Nr. 696/67 vom 29.6.1967.

125 PA AA, B 61-III B7, 261. Botschaftsrat Heimsoeth, Jakarta: Schriftbericht Nr. 523/66 „Indonesisches Wirtschaftshilfeersuchen“ vom 21.4.1966: „Für ein möglichst weitgehendes Eingehen auf die Wünsche der indonesischen Wirtschaftsdelegation sprechen insbesondere folgende Gründe: 1. Die am 27.3.1966 eingesetzte indonesische Regierung ist antikommunistisch. Der scharfe Linkskurs ist durch eine Politik des echten Non-Alignment abgelöst worden. Um diesen Regierungswechsel zu fördern, müsste der

republik; bliebe diese aus, so sei eine Aufwertung der DDR nicht ausgeschlossen.¹²⁶ Der neue Botschafter Luedde-Neurath warnte Bonn davor, Indonesien einfach den westlichen Partnern zu überlassen. Washington und London hätten in diesem Raum andere Prioritäten:

„Wir können die Wahrung unserer Belange auch nicht anderen westlichen Verbündeten überlassen. Die USA sind in Südostasien in erster Linie an einer Eindämmung Chinas und an einer Beilegung der Vietnam-Krise interessiert. Das State Department empfiehlt sogar eine Einbeziehung der Sowjetunion in ein indonesisches Konsortium. Ganz abgesehen davon, dass unversehens auch die SBZ in einem solchen Konsortium auftauchen könnte, wird gegenüber Indonesien ein amerikanisch-sowjetisches Zusammenspiel sichtbar, das unsere Deutschlandpolitik hier gefährden könnte. Auch die britische Politik verfolgt vorrangig andere Interessen, nämlich die rasche Beilegung der indonesischen Konfrontation gegen Malaysia. Das deutsche Problem erscheint ihr dabei in Indonesien zweit- bis drittrangig.“¹²⁷

Drei Monate später wies der Botschafter darauf hin, die Bundesrepublik müsse in den Verhandlungen zur indonesischen Umschuldung „von angelsächsischer Seite mit dem Vorwurf rechnen, dass wir in der Vergangenheit im Bestreben, um jeden Preis die SBZ hier zu bekämpfen, Indonesien unter Sukarno und Subandrio über Gebühr geholfen hätten“.¹²⁸ Hier schien noch auf der Arbeitsebene in einem vergleichsweise peripheren Politikfeld die grundsätzliche Spannung zwischen Wiedervereinigungspolitik und Westbindung der Bundesrepublik durch, welche in den sechziger Jahren zu einem wesentlichen Problem der Bonner Außenpolitik geworden war.

Am 13. Juni 1966 trug Vizeaußenminister Oemarjadi in Bonn die Anliegen der indonesischen Regierung vor: erstens eine Stundung bestehender Rückzahlungsverpflichtungen und zweitens eine „Soforthilfe“, um Indonesien den Kauf eines Minimums an benötigten Importgütern zu ermöglichen.¹²⁹ Bonn gewährte daraufhin der

neuen Regierung eine wirtschaftliche Konsolidierung ermöglicht werden. Dazu bedarf sie jedoch der Hilfe des Westens im Allgemeinen und unserer im Besonderen. Im Falle des Versagens des Westens besteht die Gefahr, dass der Ostblock, insbesondere die Sowjetunion die Beziehungen zu Indonesien wiederum intensivieren kann. Dies könnte zur Folge haben, dass die Gefahr einer diplomatischen Anerkennung der Sowjetzone Deutschlands wieder in greifbare Nähe rückt. Die SBZ würde sich eine solche Anerkennung zweifellos etwas kosten lassen. 2. Die indonesische Regierung eröffnet die Westeuropa-Verhandlungen durch die Verhandlungen mit der Bundesregierung. Sie hofft, dass ihr die Bundesregierung in besonderem Maße entgegenkommen wird. Eine ablehnende Haltung der Bundesregierung würde uns nach indonesischer Auffassung mit der Verantwortung für fehlgeschlagene indonesische Verhandlungen in den anderen westeuropäischen Ländern behaften. Die Bundesregierung befindet sich in der Position eines Schrittmachers für die Aktionen der anderen westeuropäischen Regierungen. Diese Position sollte durch unser Entgegenkommen ausgenutzt werden, um die politischen deutsch-indonesischen Beziehungen zu verstärken.“

126 PA AA, B 61-IIIB7, 261. Botschafter Luedde-Neurath, Jakarta: Drahtbericht Nr. 269 vom 10.6.1966.

127 Ebenda.

128 PA AA, B 61-IIIB7, 263. Botschafter Luedde-Neurath, Jakarta: Drahtbericht Nr. 445 vom 8.9.1966.

129 PA AA, B 61-IIIB7, 261. Ministerialdirektor Harkort: Aufzeichnung „Deutsch-indonesische Wirtschaftsverhandlungen; hier: Kurzprotokoll über die erste Sitzung am 13.6.1966 im Auswärtigen Amt“

indonesischen Regierung einen Soforthilfekredit von 30 Millionen DM.¹³⁰ Eigentlich zum 30. Juni 1966 anstehende Fälligkeiten aus vergangener bundesdeutscher Kapitalhilfe konnte die indonesische Regierung nicht begleichen.¹³¹ Die Bundesregierung erklärte zwar ihre Bereitschaft, „sich an einer multilateralen Regelung über die Auslandsschulden Indonesiens zu beteiligen“;¹³² der von der indonesischen Regierung eingebrachte Vorschlag, die Bundesrepublik Deutschland solle „den Vorsitz im westlichen Gläubigerklub übernehmen“¹³³, wurde allerdings abgelehnt. Nach einer interministeriellen Besprechung empfahlen die Ressorts, für die erste Konferenz der westlichen Gläubigerländer Tokio als Tagungsort zu wählen und „keinesfalls Bonn“ vorzusehen.¹³⁴

Die Konferenz in der japanischen Hauptstadt fand am 19. und 20. September 1966 statt. Diese Zusammenkunft erbrachte noch keine abschließenden Ergebnisse, sondern nur eine Bestandsaufnahme, die eine Hauptkonferenz zur Restrukturierung der indonesischen Verbindlichkeiten vorbereiten sollte. Ein Konsens wurde hinsichtlich der „Hinnahme der indonesischen Zahlungsunfähigkeit“¹³⁵ erzielt; weitere Regelungen sollten auf einer Folgekonferenz in Paris im Dezember 1966 verhandelt werden.¹³⁶ Deutlich wurde, dass die US-Regierung die indonesische Umschuldung „unter überregionalen politischen Gesichtspunkten“ behandelt sehen wollte, insbesondere unter den Vorzeichen der Entspannungspolitik gegenüber der Sowjetunion.¹³⁷ Die Bundesregierung hatte vor der Tokioter Zusammenkunft eine Beteiligung der UdSSR an einer noch anzuberaumenden Hauptkonferenz ausdrücklich abgelehnt, „weil mit Sicherheit damit zu rechnen ist, dass die Sowjetunion bei einer Teilnahme versuchen wird, die Hilfspläne der westlichen Welt zu durchkreuzen und die Teilnahme der SBZ

vom 14.6.1966. Oemarjadi galt dem AA als „nüchtern denkender Wirtschaftsfachmann“ und als zu den „Freunden Deutschlands“ zählend, vgl. PA AA, B 61-IIIB7, 261. Referat I B 5: Aufzeichnung über die Persönlichkeit des zweiten stellvertretenden Außenministers Oemarjadi Njotowijono vom 14.6.1966.

130 PA AA, B 61-IIIB7, 261. Ministerialdirigent Berger: Drahterlass Nr. 2411/16 Plurex vom 16.6.1966; PA AA, B 61-IIIB7, 263. Referat III B 7: Vermerk „Indonesien. Hier: Beitrag zur Informationsmappe für den Herrn Bundeskanzler“ vom 23.9.1966.

131 PA AA, B 61-IIIB7, 263. Referat III B 7: Drahterlass Nr. 3516/12 Plurex vom 12.9.1966.

132 PA AA, B 61-IIIB7, Bd. 261. Ministerialdirektor Harkort: Aufzeichnung für Staatssekretär Carstens „Deutsch-indonesische Wirtschaftsverhandlungen; hier: Gespräch mit stv. Außenminister“ vom 20.6.1966.

133 BArch, B 102, 101689. BMWi, Referat VA4: Vermerk vom 23.6.1966 „15. Sitzung des Bundestagsausschusses für Entwicklungshilfe“.

134 BArch, B 102, 101689. BMWi, Referat VB5: Entwurf einer Drahtweisung des AA an die deutsche Botschaft Tokio zur Vorkonferenz über indonesische Schuldenregelung vom 30.6.1966.

135 PA AA, B 61-IIIB7, 263. VLR I Seeliger: Aufzeichnung „Indonesiengläubigerkonferenz in Tokyo“ vom 29.9.1966.

136 PA AA, B 61-IIIB7, 262. Botschafter Krapf, Tokio: Schriftbericht Nr. 1175/66 „Indonesische Schuldenkonferenz“ vom 22.9.1966.

137 PA AA, B 61-IIIB7, 262. Botschafter Krapf, Tokio: Schriftbericht Nr. 1175/66 vom 22.9.1966.

zu erzwingen“.¹³⁸ Dem Auswärtigen Amt war nicht entgangen, dass die US-Regierung in der Frage einer Beteiligung Moskaus zwar Kontakt zu anderen westlichen Gläubigerländern aufgenommen hatte, nicht aber zur Bundesrepublik Deutschland.¹³⁹ Das *US State Department* und die amerikanische Botschaft in Bonn hoben kritisch hervor, dass einzig die Bundesrepublik eine Einladung der Sowjetunion ablehne.¹⁴⁰ Die Amerikaner baten Bonn um eine Überprüfung dieser harten Position.¹⁴¹ Die Bundesregierung hatte ihre Haltung zunächst verteidigt, lenkte jedoch am 18. September 1966 plötzlich ein: Staatssekretär Lahr drahtete nach Tokio, man sei nun „einverstanden mit Hinzuziehung Sowjetunion, wenn USA zusagen, dass SBZ keinesfalls zugelassen wird“.¹⁴² Das aus Bonner Sicht bestehende Problem erledigte sich von selbst: Moskau reagierte nicht auf die Einladung zur Umschuldungskonferenz in Paris. Offensichtlich bevorzugte die Sowjetführung ein bilaterales *Procedere*.¹⁴³

Die Suche nach einer gemeinsamen Position im Vorfeld zu der Umschuldungskonferenz, die zwischen dem 16. und dem 22. Dezember 1966 in Paris stattfand, war mühsam. Es gab deutliche Differenzen sowohl unter den Gläubigerstaaten als auch zwischen unterschiedlichen Bundesministerien. Auf der Ebene der Staaten bildeten sich zwei Gruppen mit klaren Präferenzen: zum einen die USA, Japan und die Niederlande, welche Indonesien eine hundertprozentige Umschuldung auf Kapital und Zinsen gewähren wollten; zum anderen Frankreich und Italien, die zu 70 Prozent umschulden wollten.¹⁴⁴ Von Großbritannien erwartete das Auswärtige Amt, dass es sich „der Meinung der Mehrheit anschließen“ werde.¹⁴⁵ Auf der intra-staatlichen Ebene neig-

138 PA AA, B 61-IIIB7, 263. Ministerialdirigent v. Hardenberg: Aufzeichnung für Staatssekretär Lahr „Konferenz der Indonesien-Gläubigerländer in Tokyo. Hier: Teilnahme der Sowjetunion an der Hauptkonferenz“ vom 13.9.1966. Hat Staatssekretär Lahr am 17.9.1966 vorgelegen. Die Schulden Indonesiens bei der DDR taxierte das AA auf rund 70 Millionen DM, siehe: PA AA, B 61-IIIB7, 263. VLR Schoettle: Vermerk „Indonesien (Überschuldung). Hier: Einladung der Sowjetunion an der Vorkonferenz und Hauptkonferenz in Paris“ vom 25.10.1966.

139 PA AA, B 61-IIIB7, 263. Ministerialdirigent v. Hardenberg: Aufzeichnung für Staatssekretär Lahr „Konferenz der Indonesien-Gläubigerländer in Tokyo. Hier: Teilnahme der Sowjetunion an der Hauptkonferenz“ vom 13.9.1966.

140 Siehe Dokumente in: PA AA, B 61-IIIB7, 263: Gesandter Lilienfeld, Washington: Drahtbericht Nr. 2203 vom 12.9.1966; Ministerialdirigent Berger: Drahterlass Nr. 3581/16 Plurex vom 15.9.1966.

141 PA AA, B 61-IIIB7, 263. Botschafter Krapf, Tokio: Drahtbericht Nr. 249 vom 17.9.1966.

142 Siehe folgende Dokumente in: PA AA, B 61-IIIB7, 263; Staatssekretär Lahr: Drahterlass Nr. 158 an die Botschaft Tokio vom 18.9.1966; Botschafter Luedde-Neurath, Jakarta: Drahtbericht Nr. 455 vom 17.9.1966; Ministerialdirigent Berger: Drahterlass Nr. 3581/16 Plurex vom 15.9.1966.

143 PA AA, B 61-IIIB7, 263. VLR I Seeliger: Drahterlass Nr. 4168/31 Plurex vom 31.10.1966.

144 PA AA, B 61-IIIB7, 264. Ministerialdirektor Harkort: Aufzeichnung „Umschuldung Indonesien“ vom 7.12.1966: „Die Bundesregierung gerät dabei in die Gefahr, in Paris in die Rolle desjenigen Gläubigers gedrängt zu werden, der in Kenntnis der indonesischen Schwierigkeiten die härtesten Bedingungen stellt. [...] Aus politischen Gründen und im Hinblick auf die erheblichen deutschen Leistungen in diesem Jahr (insgesamt 80 Mio. DM) sollte diese Entwicklung auf jeden Fall vermieden werden.“

145 PA AA, B 61-IIIB7, 264. VLR I Seeliger: Aufzeichnung „Indonesien. Hier: Umschuldung“ vom 29.11.1966.

te das Auswärtige Amt der „politischen“, großzügigeren Position zu, das BMF hingegen der „ökonomischen“ Position. Das BMF wollte maximal eine Umschuldung zu 80 Prozent zugestehen und dies auch nur unter bestimmten haushaltsschonenden Modalitäten. Dieser Position des Finanzministeriums wollte das Auswärtige Amt jedoch „unter keinen Umständen“ zustimmen.¹⁴⁶ Hierdurch gerate die Bundesregierung „in die Gefahr, Indonesien gegenüber den härtesten Standpunkt innerhalb der wichtigsten westlichen Gläubiger zu vertreten“.¹⁴⁷ In einem gemeinsamen Schreiben an den Staatssekretär im BMF, Walter Grund, forderten der AA-Staatssekretär Rolf Lahr und der Staatssekretär im BMWi, Fritz Neef, mehr Spielraum: Die bundesdeutsche Delegation solle für Paris ermächtigt werden, nötigenfalls auch eine Umschuldung von 100 Prozent anzubieten, falls die Konferenz ansonsten vor dem Scheitern stehen sollte.¹⁴⁸ In der Zwischenzeit hatten sowohl die Amerikaner als auch die Franzosen nochmals für ihren jeweiligen Standpunkt geworben: Der amerikanische Gesandte in Bonn bat die Bundesregierung, sich ebenfalls für die 100-Prozent-Regelung zu entscheiden. Paris dagegen drängte in Bonn (und auch in Rom) darauf, gemeinsam eine strikte Haltung einzunehmen; eine hundertprozentige Umschuldung komme für die französische Regierung nicht in Frage.¹⁴⁹

Aus Jakarta warnte Botschafter Luedde-Neurath vor den nachteiligen Folgen eines fehlenden Entgegenkommens: Auf keinen Fall dürfe die Bundesrepublik hinter den Niederlanden, den USA und Japan zurückbleiben. „Die Interessenlage Frankreichs und Italiens in Indonesien“ sei eine rein ökonomische und daher nicht mit der politischen Interessenlage Bonns zu vergleichen.¹⁵⁰ Die Haltung der Bundesregierung müsse von übergreifenden Überlegungen bestimmt sein: „Die Regierung General Suhartos ist auf lange Sicht die einzige Chance für Indonesiens wirtschaftlichen Wiederaufstieg und eine auch unseren Interessen gemäße indonesische Politik.“¹⁵¹ Kurz vor Beginn der Verhandlungen verständigten sich die Bonner Ministerien darauf, in Paris möglichst auf eine Umschuldung von 85 Prozent hinzuarbeiten.¹⁵²

146 PA AA, B 61-IIIB7, 264. VLR I Seeliger: Sprechzettel „Sitzung des Lenkungsausschusses vom 1.12.1966; hier: Umschuldung Indonesien“ vom 1.12.1966.

147 PA AA, B 61-IIIB7, 264. VLR I Seeliger: Sprechzettel vom 1.12.1966.

148 PA AA, B 61-IIIB7, 264. Staatssekretär Lahr/Staatssekretär Neef: Schreiben an Staatssekretär Grund vom 5.12.1966.

149 Siehe Dokumente in: PA AA, B 61-IIIB7, 264. VLR I Seeliger: Drahterlass Nr. 4568/2 Plurex vom 2.12.1966; Botschafter Klaiber, Paris: Drahtbericht Nr. 2007 vom 5.12.1966.

150 PA AA, B 61-IIIB7, 264. Botschafter Luedde-Neurath, Jakarta: Drahtbericht Nr. 572 vom 8.12.1966.

151 PA AA, B 61-IIIB7, 264. Botschafter Luedde-Neurath, Jakarta: Drahtbericht Nr. 573 vom 9.12.1966.

152 PA AA, B 61-IIIB7, 264. Ministerialdirektor Harkort: Aufzeichnung „Umschuldung Indonesien“ vom 14.12.1966: „Die deutsche Haltung ist nicht – wie voraussichtlich bei Italien und Frankreich – von ökonomischen Interessen bestimmt, sondern von politischen. Das AA hat sich daher vorbehalten, die Angelegenheit neu zu erörtern, wenn die 85%ige Umschuldung in Paris nicht ohne politischen Schaden für Deutschland durchzusetzen ist.“ Die Aufzeichnung hat Staatssekretär Lahr am 15.12.1966 vorgelegen.

Während der Konferenz sandte die Botschaft Paris einen Eilbericht nach Bonn, wonach sich alle Delegationen – außer der bundesdeutschen – mit einer neunzigprozentigen Umschuldung einverstanden erklärt hätten.¹⁵³ In seiner Sitzung vom 20. Dezember 1966 gab das neue Bundeskabinett von Kurt Georg Kiesinger und Willy Brandt seine Zustimmung zu einer solchen Regelung, nachdem ihm vom Auswärtigen Amt eine dringliche Bitte vorgelegt wurde.¹⁵⁴ Die Gläubiger einigten sich auf 90 Prozent; da Indonesien zahlungsunfähig war, sollten die fehlenden zehn Prozent aus neuen Krediten gedeckt werden.¹⁵⁵ Die indonesische Delegation hatte eigentlich eine großzügigere Regelung mit einem mehrjährigen Moratorium und einer Rückzahlung erst nach zehn Jahren gefordert, sich mit dieser Forderung allerdings nicht durchsetzen können.¹⁵⁶ Das Auswärtige Amt hatte nach eigener Einschätzung „unter Hinweis auf die politische Bedeutung der Angelegenheit in letzter Stunde mit der Kabinettsvorlage die deutsche Isolierung verhindert“.¹⁵⁷ Die Umschuldung Indonesiens sowie die Vergabe weiterer Mittel waren nun häufiger Gegenstand von Gesprächen zwischen Auswärtigem Amt, BMWi, BMF und BMZ auf Staatssekretärsbene.¹⁵⁸

Indonesien und seine Gläubiger hatten sich in Paris darauf verständigt, 1967 zu neuen Konferenzen zusammenzukommen, in denen die Auswirkungen der Umschuldung evaluiert und weitere Maßnahmen auf dem Weg zu einer abschließenden Regelung besprochen werden sollten.¹⁵⁹ Hieraus erwuchs die *Intergovernmental Group on Indonesia* (IGGI), die die Entwicklungspolitik der westlichen Geberländer gegenüber Indonesien koordinieren sollte.¹⁶⁰ Sie tagte erstmals im Februar 1967 in Amsterdam.¹⁶¹ Die Bundesministerien waren sich dahingehend einig, dass die IGGI nicht zu einem Finanzkonsortium werden sollte.¹⁶² Die Frage der Umschuldung der alten „Sukarno-Schulden“ sollte von den künftigen Maßnahmen zur dauerhaften Stabilisierung der indonesischen Wirtschaft abgetrennt werden. Offener Dissens bestand gleichwohl in

153 PA AA, B 61-IIIB7, 264. Botschafter Klaiber, Paris: Drahtbericht Nr. 2107 vom 19.12.1966.

154 PA AA, B 61-IIIB7, 264. Ministerialdirektor Harkort: Drahterlass Nr. 2297 an die Botschaft Paris vom 20.12.1966.

155 PA AA, B 61-IIIB7, 264. Ministerialdirigent Berger: Drahterlass Nr. 4748/21 Plurex vom 21.12.1966.

156 Siehe Dokumente in: PA AA, B 61-IIIB7, 264; Ministerialdirigent Berger: Drahterlass Nr. 4748/21 Plurex vom 21.12.1966; Gesandter Limbourg, Paris: Schriftbericht „Umschuldungskonferenz für Indonesien in Paris“ vom 22.12.1966.

157 PA AA, B 61-IIIB7, 433. VLR I Seeliger: Vermerk „Indonesien; hier: Ressortsitzung im BMWi am 2.1.1967“ vom 4.1.1967.

158 PA AA, B 61-IIIB7, 433. VLR I Seeliger: Kurzprotokoll vom 15.2.1967 über die Staatssekretärsbesprechung im AA am 7.2.1967 betreffend Indonesien.

159 PA AA, B 61-IIIB7, 264. Gesandter Limbourg, Paris: Schriftbericht „Umschuldungskonferenz für Indonesien in Paris“ vom 22.12.1966.

160 PA AA, B 61-IIIB7, 433. Staatssekretär Grund, BMF: Schreiben an AA, BMWi und BMZ vom 17.2.1967.

161 Dazu: Panglaykim/Thomas, *Stabilization Program*, S. 689–702.

162 PA AA, B 61-IIIB7, 433. Ministerialdirigent Berger: Drahterlass Nr. 181 an die Botschaft Washington vom 17.2.1967.

der Frage, welches Ministerium jeweils die Federführung für die bundesdeutsche Beteiligung an Umschuldung und Stabilisierung haben sollte: Das BMF und das BMWi beanspruchten dies jeweils für sich in der Frage der Umschuldung; das Auswärtige Amt beanspruchte die primäre Zuständigkeit für die Stabilisierungspolitik.¹⁶³ Der Streit zwischen Finanz- und Wirtschaftsministerium um die Federführung bei der Umschuldung ging schließlich so weit, dass Beamte des BMF nicht zu einer Sitzung erschienen, zu der das BMWi im eigenen Hause eingeladen hatte; schließlich wurde das Bundesministerium der Justiz (BMJ) hinzugezogen, um die Frage der Zuständigkeit zu klären.¹⁶⁴ Ein Gutachten des BMJ konnte den Streit zwischen Finanz- und Wirtschaftsministerium nicht beilegen.¹⁶⁵ Der Zuständigkeitsstreit der beiden Ressorts überschattete im Juli 1967 den Besuch einer indonesischen Delegation in der Bundesrepublik, die sowohl über Fragen der Umschuldung als auch über neue Kapitalhilfen verhandeln wollte.¹⁶⁶ Das Wirtschaftsministerium konnte sich schließlich in der Frage der Verhandlungsführung durchsetzen.

Im Oktober 1967 tagte eine neue Konferenz der westlichen Gläubigerstaaten in Paris: Dort sollte entschieden werden, „in welcher Weise die Umschuldung in den Jahren 1968/69 fortgesetzt“ würde.¹⁶⁷ Das Auswärtige Amt erkundigte sich zuvor nach den Präferenzen der anderen Gläubigerstaaten.¹⁶⁸ Diese folgten dem mittlerweile bekannten Muster: Die USA, Japan und die Niederlande wollten eine möglichst großzügige Regelung mit längerer Umschuldungsfrist und niedrigen Zinsen, Frankreich und Italien bevorzugten eine striktere Regelung; Großbritannien – bei dem es, wie bei Italien, um relativ niedrige Beträge ging – machte sein Votum von der Mehrheitsmeinung abhängig.¹⁶⁹ Im Auswärtigen Amt befürchtete man, Bonn werde aufgrund der Hal-

163 PA AA, B 61-III B7, 433. VLR I Seeliger: Aufzeichnung „Indonesien; hier: Umschuldung und Stabilisierung“ vom 14.4.1967.

164 PA AA, B 61-III B7, 433. VLR I Seeliger: Aufzeichnung „Umschuldung Indonesien“ vom 19.4.1967: „Referat III B 7 bittet daher um Weisung, welche Haltung das Auswärtige Amt in diesem Zuständigkeitsstreit einnehmen soll.“

165 PA AA, B 61-III B7, 433. VLR I Seeliger: Aufzeichnung vom 7.6.1967: „Das Auswärtige Amt kann in dieser Sachfrage nicht in die Rolle des Schiedsrichters hineingedrängt werden, wenn selbst der Justizminister sich einer solchen Entscheidung entzieht. Das Auswärtige Amt kann nur – wie so oft bisher – bitten, in dieser Frage zu einem Kompromiss zu kommen, damit nicht der Abschluss der Abkommen erneut verzögert wird.“

166 PA AA, B 61-III B7, 433. VLR I Seeliger: Aufzeichnung „Indonesien; hier: Verhandlungen mit einer indonesischen Delegation am 26.6.1967 in Bonn“ vom 21.6.1967.

167 PA AA, B 61-III B7, 434. VLR I Seeliger: Aufzeichnung „Umschuldung Indonesien; hier: derzeitiger Stand der Angelegenheit“ vom 22.9.1967.

168 Siehe Dokumente in: PA AA, B 61-III B7, 434: VLR I Seeliger: Drahterlass Nr. 3536/28 Plurex vom 28.9.1967; VLR I Seeliger: Aufzeichnung „Indonesien-Umschuldungskonferenz in Paris am 17./19.10.1967“ vom 5.10.1967.

169 Siehe Dokumente in: PA AA, B 61-III B7, 434: Gesandter v. Ungern-Sternberg, London: Drahtbericht Nr. 1812 vom 29.9.1967; Botschafter Klaiber, Paris: Drahtbericht Nr. 1805 vom 29.9.1967; Gesandter Freiherr v. Stackelberg, Washington: Drahtbericht Nr. 2045 vom 2.10.1967.

tung des Bundesfinanzministeriums wiederum in die Lage kommen, „die härtesten Bedingungen zu stellen“.¹⁷⁰ Die Pariser Zusammenkunft einigte sich auf eine Empfehlung an die Gläubigerstaaten, Indonesien wiederum zu den Bedingungen von 1966 für ein Jahr umzuschulden.¹⁷¹ Das Problem war damit nach wie vor nicht gelöst, sondern vertagt; eine neuerliche befristete Umschuldung war aufgrund der kritischen Finanz- und Wirtschaftslage Indonesiens absehbar: Die am 17. Oktober 1968 wiederum in der französischen Hauptstadt versammelte Gläubigerkonferenz traf die gleiche Umschuldungsempfehlung wie in den beiden Vorjahren.¹⁷²

Nachdem die *Intergovernmental Group on Indonesia* im November 1967 zum dritten Mal getagt hatte, schien dem Bundeswirtschaftsministerium außer Frage zu stehen, dass diese „keinem anderen Zweck“ diene, „als die von der indonesischen Regierung aufgezeigte Finanzierungslücke zu decken“, obwohl sie eigentlich gerade nicht als Finanzierungskonsortium gedacht war.¹⁷³ Die westlichen Staaten stellten für 1968 Gelder an Indonesien in Höhe von 325 Millionen US-Dollar in Aussicht, nach damaligem Kurs rund 1300 Millionen DM. Hiervon entfiel auf die Bundesrepublik 75 Millionen DM Kapitalhilfe.¹⁷⁴ Schon im Februar 1968 bat die indonesische Regierung darum, die Kredite der Bundesrepublik auf 100 Millionen DM zu erhöhen.¹⁷⁵ Dieses Ansinnen lehnte die Bundesregierung allerdings ab.¹⁷⁶ Die Botschaft in Jakarta kritisierte die ihrer Ansicht nach zu zurückhaltende Vergabe von Geldern: In prozentualem Verhältnis zu ihrem Exportvolumen nach Indonesien liege das Kreditvolumen der Bundesrepublik deutlich hinter dem der Niederlande, Japans, Frankreichs und der USA.¹⁷⁷ Diese Zurückhaltung gefährde auf längere Sicht die Position der Bundesrepublik Deutschland in Indonesien, wobei hier die ökonomischen Interessen zunehmend an Gewicht gegenüber den politischen Interessen gewönnen.¹⁷⁸ Der 1968 neu nach Jakarta entsandte Botschafter Hilmar Bassler berichtete über Gespräche mit Präsident Suharto

170 PA AA, B 61-IIIB7, 434. VLR I Seeliger: Aufzeichnung „Indonesien-Umschuldungskonferenz in Paris am 17./19.10.1967“ vom 5.10.1967.

171 PA AA, B 61-IIIB7, 434. BMF, Referat V B/2: Vermerk „Indonesien-Umschuldung 1968“ vom 23.10.1967.

172 PA AA, B 61-IIIB7, 435. Ministerialdirigent Toepfer, BMWi: „Bericht über die am 17. dieses Monats in Paris durchgeführte Umschuldungskonferenz Indonesien“ vom 29.10.1968.

173 PA AA, B 61-IIIB7, 434. Ministerialdirigent Elson, BMWi: „Bericht über die Indonesien-Konferenz vom 19.–22.11.1967“ vom 30.11.1967.

174 PA AA, B 61-IIIB7, 434. Botschaftsrat Heimsoeth, Jakarta: Schriftbericht Nr. 118/68 „Deutsche Kapitalhilfe 1968“ vom 30.1.1968.

175 PA AA, B 61-IIIB7, 435. Staatssekretär Duckwitz: Aufzeichnung vom 19.2.1968. Hat Staatssekretär Lahr am 19.2.1968 vorgelegen.

176 PA AA, B 61-IIIB7, 435. VLR Schoettle: Drahterlass Nr. 114 an die Botschaft Jakarta vom 17.4.1968.

177 PA AA, B 61-IIIB7, 435. Botschaftsrat Ritter, Jakarta: Schriftbericht Nr. 1307/68 „Entwicklungshilfe für Indonesien“ vom 24.9.1968. Die Bundesrepublik Deutschland hatte 1968 mit 75 Millionen DM Kredite in Höhe von rund 25 Prozent ihres Exportwerts vergeben.

178 Ebenda.

nahestehenden Kreisen. Suhartos „Chefberater“ in ökonomischen Fragen habe darauf hingewiesen,

„[...] wie sehr Indonesiens Zukunft von den fünf wichtigsten Partnerländern bestimmt werde: Die Vereinigten Staaten, Japan, die Niederlande, Deutschland und Australien – in dieser Reihenfolge genannt – hätten einen außerordentlich starken Einfluss auf die wirtschaftlichen Geschehnisse und eine entsprechende Verantwortung. Diese fünf Staaten, die ‘big five’ [...] seien bei Handel, Hilfe und Umschuldung die entscheidenden Gesprächspartner, nach deren Haltung sich auch die anderen europäischen Länder der IGGI richten würden.“¹⁷⁹

Die Gutachtertätigkeit von Hermann Josef Abs und der Abschluss der Schuldenregelung

Seit der dritten Pariser Umschuldungskonferenz vom Oktober 1968 war die Bundesrepublik Deutschland aufgrund einer Personalentscheidung besonders involviert: Die Konferenzteilnehmer hatten beschlossen, eine umfassende Studie zur Entwicklung Indonesiens in Auftrag zu geben, um die für Anfang der siebziger Jahre befürchtete Zahlungsunfähigkeit des Landes abzuwenden.¹⁸⁰ Zuerst hatten die USA vorgeschlagen, den Präsidenten der Weltbank und ehemaligen US-Verteidigungsminister, Robert McNamara, mit der Erstellung eines solchen Gutachtens zu beauftragen.¹⁸¹ Dieser Vorschlag stieß auf die Ablehnung Frankreichs – wohl wegen McNamaras Rolle beim amerikanischen Eingreifen in den Vietnamkrieg.¹⁸²

Daraufhin wiesen mehrere Delegierte auf den deutschen Bankier Hermann Josef Abs als möglichen Sachverständigen hin.¹⁸³ Abs (1901–1994) war als Vorstandssprecher der Deutschen Bank (1957–1967) und Vorsitzender ihres Aufsichtsrates (1967–1976) eine zentrale Figur der deutschen Wirtschaft. Er genoss den Ruf eines Fachmannes für internationale Finanzpolitik und insbesondere für Fragen der Schuldenregelung: Nach dem Zweiten Weltkrieg war Abs Vorstandsvorsitzender der Kreditanstalt für Wiederaufbau gewesen. Er leitete die Delegation der Bundesrepublik bei den multilateralen Verhandlungen über die deutschen Vorkriegsschulden, die im Februar 1953 zur Unterzeichnung des Londoner Schuldenabkommens führten.¹⁸⁴ Nachdem die Bundesregierung Abs angefragt hatte, erklärte er sich am

¹⁷⁹ PA AA, B 61-IIIB7, 435. Botschafter Bassler, Jakarta: Schriftbericht Nr. 1434/68 „Äußerungen des indonesischen Planungschefs zum deutsch-indonesischen Verhältnis“ vom 15.10.1968.

¹⁸⁰ PA AA, B 61-IIIB7, 436. Ministerialdirektor Harkort: Aufzeichnung „Gutachterauftrag der Regierungen der westlichen Gläubigerländer an Herrn Dr. h. c. Abs“ vom 13.11.1968. Das Schreiben wurde Bundesminister Brandt und Bundeskanzler Kiesinger vorgelegt.

¹⁸¹ BArch, B 102, 101700. Ministerialdirigent Töpfer, BMWi: Vermerk vom 25.10.1968.

¹⁸² BArch, B 102, 101700. Ministerialdirigent Töpfer, BMWi: Schreiben an Staatssekretär Schöllhorn vom 31.10.1968.

¹⁸³ Ebenda.

¹⁸⁴ Hierzu: Gall, *Der Bankier*, S. 293–312.

5. November 1968 zur Übernahme des Auftrages bereit.¹⁸⁵ Im November 1968 lud die indonesische Regierung Abs offiziell in ihr Land ein.¹⁸⁶ Das Bundeswirtschaftsministerium verband mit der Personalentscheidung des „Pariser Clubs“ die Hoffnung, die Bundesrepublik könne ihre ökonomische Position in Indonesien weiter ausbauen.¹⁸⁷ Im Frühling 1969 hielten sich Abs und seine Mitarbeiter mehrere Wochen in Indonesien auf.¹⁸⁸ Nach dem Eindruck von Botschafter Bassler hatte der deutsche Bankier „auf seine indonesischen Gastgeber und die indonesische Öffentlichkeit einen tiefen Eindruck hinterlassen“.¹⁸⁹ Nach seiner Rückkehr unterrichtete Abs die Delegationsleiter des „Pariser Clubs“ über die Grundzüge der von ihm erarbeiteten Studie.¹⁹⁰ Sein Kerngedanke war, die Kreditwürdigkeit Indonesiens auf den internationalen Finanzmärkten müsse vollumfänglich wiedererlangt werden; nur so sei es dem Land in Zukunft möglich, die für seine Entwicklungsmaßnahmen erforderlichen Gelder zu erhalten. Aufgrund der Absicht, die Kreditwürdigkeit wiederherzustellen, lehnte Abs einen Schuldenerlass für Indonesien – im Sinne einer „Löschung“ von Altschulden – ab: „Eine Erleichterung der Belastung sollte vielmehr durch Verlängerung der Laufzeit und bei den Zinsen geschaffen werden.“¹⁹¹

Abs legte im Juli 1969 sein Gutachten mit dem Titel „Das Problem der indonesischen Auslandsverschuldung und Überlegungen zu seiner Lösung“ vor. Darin riet er zu einer „vollen Rückzahlung des Kapitals“, allerdings bei einer auf 30 Jahre ausgedehnten Tilgungsfrist und bei der Streichung aller Zinsen ab 1970.¹⁹² Bemerkenswerterweise hatte Abs „entgegen dem ihm erteilten Auftrag keine Alternativlösungen für das indonesische Schuldenproblem vorgeschlagen“, da seiner Auffassung nach „keine Alternativen zu der von ihm vorgesehenen endgültigen Lösung bestanden hätten“.¹⁹³ Das Gutachten enthielt ferner die Empfehlung, die Forderungen der westlichen Gläubiger sollten nicht anders behandelt werden als diejenigen der Sowjetunion und ihrer Verbündeten; Regierungskredite und privatwirtschaftliche Handelsschul-

185 PA AA, B 61-IIIB7, 436. VLR Schoettle: Drahterlass Nr. 4910/6 Plurex vom 6.11.1968.

186 PA AA, B 61-IIIB7, 436. Ministerialdirektor Harkort: Aufzeichnung „Einladung von Herrn Dr. h. c. Hermann Josef Abs nach Indonesien“ vom 5.11.1968. Hat Staatssekretär Lahr am 7.11.1968 vorgelegen.

187 BAArch, B 102, 101700. Ministerialdirigent Töpfer, BMWi: Schreiben an Staatssekretär Schöllhorn vom 31.10.1968: „Vom deutschen Standpunkt wäre die Beauftragung von Herrn Abs sehr wünschenswert.“

188 PA AA, B 61-IIIB7, 436. Botschafter Bassler, Jakarta: Schriftbericht Nr. 714/69 „Gutachterauftrag an Dr. h. c. Abs“ vom 13.5.1969.

189 Ebenda.

190 PA AA, B 61-IIIB7, 436. BMWi, Referat V C 3: Vermerk „Indonesien – Abs-Gutachten“ vom 25.6.1969.

191 Ebenda.

192 PA AA, B 61-IIIB7, 436. Ministerialdirektor Schiettinger, BMWi: Bericht über die Sitzung der Gläubigerländer des Pariser Klubs vom 31.10.1969.

193 Ebenda.

den sollten ebenfalls gleich behandelt werden; eine endgültige Regelung sollte nach den Vorstellungen von Abs möglichst bis 1971 getroffen werden.¹⁹⁴ Schon vor der Vorstellung des Gutachtens war sichtbar geworden, dass die Restrukturierung der indonesischen Gesamtschulden insofern auch vom Verhalten Moskaus abhing, da die meisten Länder des Westens nicht bereit waren, Indonesien hier günstigere Bedingungen einzuräumen, als dies der Ostblock tun würde.¹⁹⁵ In das Abs-Gutachten waren die Erfahrungen seines Verfassers aus dem Londoner Schuldenabkommen eingegangen.¹⁹⁶

Die Reaktionen der USA und der Niederlande auf das Abs-Gutachten waren positiv; verhalten war dagegen die französische Reaktion.¹⁹⁷ In der indonesischen Öffentlichkeit stießen die Vorschläge von Abs ebenfalls auf eine sehr positive Resonanz.¹⁹⁸ Die Meinungsbildung der Bundesregierung dauerte dagegen länger, da die Vorstellung des Gutachtens in die Schlussphase des Wahlkampfes zur Bundestagswahl vom 28. September 1969 fiel, die dann zur Bildung einer neuen Koalition führte.¹⁹⁹ Auf der ministeriellen Arbeitsebene gab es gewisse Bedenken gegen die befürchtete präjudizielle Wirkung der im Abs-Bericht vorgesehenen großzügigen Regelungen.²⁰⁰

Am 12. Dezember 1969 trat der Pariser Club zum vierten Mal zusammen, um Indonesien befristet umzuschulden; mittlerweile nahm auch Australien beobachtend an den Sitzungen teil, obwohl es nicht zu den Gläubigern gehörte; als eines der Geberländer der *Intergovernmental Group on Indonesia* hatte es jedoch besonderes Interesse an dem Vorgang.²⁰¹ Im Pariser Club zeigten sich nach dem Abs-Gutachten erneut die bekannten Bruchlinien. Es gab zwei Gruppen: Die eine – USA, die Niederlande, Japan

194 PA AA, B 61-IIIB7, 436. Abteilung III: Aufzeichnung „Indonesien“ vom 20.8.1969. Hat Staatssekretär Duckwitz am 22.8., Bundesminister Brandt am 25.8.1969 vorgelegen.

195 PA AA, B 61-IIIB7, 436. Abteilung III: Aufzeichnung „Indonesien; hier: Gutachten von Dr. Abs über die Regulierung der indonesischen Außenverschuldung“ vom 15.7.1969.

196 Zu diesem Zusammenhang: Kampffmeyer, Verschuldungskrise, S. 68–78.

197 Siehe Dokumente in: PA AA, B 61-IIIB7, 436. Botschafter v. Braun, Paris: Drahtbericht Nr. 2305 vom 19.9.1969 und Botschafter Krapf, Tokio: Drahtbericht Nr. 530 vom 21.10.1969.

198 PA AA, B 61-IIIB7, 436. Botschafter Bassler, Jakarta: Schriftbericht Nr. 1621/69 „Indonesien – Pressekommunikate zu der Umschuldungskonferenz der westlichen Gläubigerländer in Paris (27.10.1969)“ vom 3.11.1969.

199 PA AA, B 61-IIIB7, 436. Ministerialdirigent Berger: Drahterlass Nr. 1582 an die Botschaft Paris vom 29.9.1969.

200 PA AA, B 61-IIIB7, 436. VLR I Seeliger: Aufzeichnung „Umschuldung Indonesien; hier: Abs-Gutachten“ vom 6.10.1969: „Ist Indonesien ein Sonderfall? Nur wenn man dies bejaht, kann die von Herrn Abs vorgeschlagene Schuldenkonsolidierung (30 Jahre, Streichung aller Zinsverpflichtungen, Gleichbehandlung aller Schulden) in Frage kommen. Falls man keinen Sonderfall annimmt, kann das Abs-Rezept nicht in Betracht gezogen werden.“

201 PA AA, B 61-IIIB7, 436. Ministerialdirektor Schiettinger, BMWi: Bericht über die 2. Sitzung der Gläubigerländer des Pariser Klubs und Indonesiens über eine Konsolidierung der indonesischen Alt-schulden vom 15.12.1969.

und Australien – wollte eine für Indonesien großzügige Regelung auf Basis des Abs-Berichts.²⁰² Sie waren bereit, größere Einbußen im Vergleich zu einer „normalen“, auf der bisherigen Praxis fußenden Schuldenregelung hinzunehmen. Die andere Gruppe – Großbritannien, Frankreich, Italien – verfolgte eine restriktivere Linie, die auf eine möglichst umfassende Rückzahlung der von der Suharto-Regierung stets als solche bezeichneten „Sukarno-Schulden“ abzielte. Das Gutachten galt ihnen als Indonesien zu weit entgegenkommend.²⁰³ Die Bundesrepublik Deutschland hielt sich bis Februar 1970 mit einer deutlichen Positionierung zurück.²⁰⁴ Angesichts der frühen Festlegung der anderen Staaten kam der Bundesrepublik sowohl aus indonesischer Sicht als auch in der Wahrnehmung der westlichen Gläubiger eine Schlüsselrolle für das Verhandlungsergebnis zu. Die Bonner Beamten sahen dies ähnlich.²⁰⁵ Anders als von der indonesischen Führung erhofft, akzeptierte die Bundesregierung nicht umstandslos den Vorschlag eines der wichtigsten Männer der deutschen Finanzwirtschaft.²⁰⁶ Sie bezog eine zurückhaltende Mittelposition und neigte tendenziell sogar eher zur restriktiven Linie von Paris, London und Rom.²⁰⁷ Dabei mag die – nach damaligen Maßstäben – angespannte Haushaltslage des Bundes ebenso eine Rolle gespielt haben wie der nach dem Machtwechsel von der unionsgeführten zur sozialliberalen Regierung abnehmende politische Einfluss von Abs. Eindeutig geht aus den Akten jedenfalls hervor, dass die zurückhaltende Position der Bundesregierung eine wichtige Ursache in den unterschiedlichen Präferenzen innerhalb der Bonner Ministerialbürokratie hatte: Die Ressorts konnten sich in ihren ersten Beratungen nicht auf eine gemeinsame Haltung zum Abs-Gutachten einigen.²⁰⁸

202 PA AA, B 61-IIIB7, 436. VLR I Seeliger: Aufzeichnung „Umschuldung Indonesien; hier: Stand der deutschen Meinungsbildung zum Abs-Plan“ vom 2.12.1969.

203 PA AA, B 61-IIIB7, 436. Ministerialdirektor Schiettinger, BMWi: Bericht über die 2. Sitzung der Gläubigerländer des Pariser Klubs und Indonesiens über eine Konsolidierung der indonesischen Alt-schulden vom 15.12.1969.

204 BAArch, B 136, 6261. VLR Fischer, Bundeskanzleramt, Gruppe II/1: Vermerk „Umschuldung Indonesien“ vom 11.2.1970.

205 BAArch, B 136, 6261. VLR I Sanne, Bundeskanzleramt, Gruppe II/1: Aufzeichnung „Indonesische Schulden (Abs-Plan)“ vom 6.1.1970: „Es trifft zu, dass der Bundesrepublik eine Schlüsselrolle bei der endgültigen Entscheidung des ‚Pariser Clubs‘ zufällt.“ Vgl. PA AA, B 61-IIIB7, 608. Anlage 1 zur Kabinettsvorlage des BMWi vom 20.3.1970: „Der Bundesrepublik kommt nach Erklärung der meisten Gläubigerländer und Indonesiens eine Schlüsselstellung zu. Indonesien sucht sie mit Nachdruck (u.a. Botschaft von Präsident Suharto an den Bundeskanzler, angekündigter Besuch des Außenministers Malik) zum Einschwenken auf den Abs-Plan zu bewegen.“

206 PA AA, B 61-IIIB7, 436. Botschafter Bassler, Jakarta: Drahtbericht Nr. 703 vom 27.12.1969.

207 PA AA, B 61-IIIB7, 436. Ministerialdirektor Schiettinger, BMWi: Bericht über die 2. Sitzung der Gläubigerländer des Pariser Klubs und Indonesiens über eine Konsolidierung der indonesischen Alt-schulden vom 15.12.1969.

208 PA AA, B 61-IIIB7, 436. VLR I Seeliger: Aufzeichnung „Umschuldung Indonesien; hier: Stand der deutschen Meinungsbildung zum Abs-Plan“ vom 2.12.1969.

Das Finanzministerium nahm eine harte Haltung ein und bestand darauf, dass Indonesien grundsätzlich „nach bisherigem Schema“, also wie andere Schuldnerländer zuvor, umgeschuldet werde.²⁰⁹ Konkret wollte das BMF einer Umschuldung Indonesiens nur für höchstens vier Jahre zustimmen und es bei einem „üblichen“ Zinssatz von drei bis vier Prozent belassen. Das Wirtschafts- und das Entwicklungshilfeministerium befürworteten eine Umschuldung für mindestens zwölf Jahre bei zwei Prozent Zinsen.²¹⁰ Nach dem Eindruck des Auswärtigen Amts standen sich BMF und BMWi „kompromisslos“ gegenüber.²¹¹ Das Auswärtige Amt plädierte „aus politischen Gründen“ dafür, sich den Abs-Vorschlägen anzuschließen.²¹² Da auf Arbeitsebene keine Einigung zu erzielen war, verständigten sich die Staatssekretäre der Ministerien schließlich auf einen Kompromiss, der dann als deutscher Beitrag zu einem gemeinsam mit Frankreich erarbeiteten Alternativplan für die Umschuldung Indonesiens einging.²¹³ Der deutsch-französische „Alternativplan“ schien zwar darauf hinzudeuten, die Bundesregierung werde den Abs-Plan zugunsten einer für Indonesien restriktiveren Lösung verwerfen.²¹⁴ Allerdings hatte in Bonn seit dem Jahreswechsel 1969/70 die „politische“ Position im Vergleich zur „ökonomischen“ Position an Fürsprechern gewonnen. Der zuständige Referent im Bundeskanzleramt empfahl Horst Ehmke, dem neuen Chef des Bundeskanzleramts, die Bonner Position noch näher an den Abs-Plan heranzuführen.²¹⁵

Die indonesische Regierung verstärkte unterdessen ihr Werben um eine entgegenkommende Regelung.²¹⁶ Ende Januar richtete Suharto ein persönliches Schreiben an Willy Brandt, in dem er den Bundeskanzler um die deutsche Zustimmung zu den Vorschlägen von Abs bat.²¹⁷ Brandt ließ antworten, er bringe dem Abs-Plan „große Sympathie entgegen“, verstehe allerdings auch das Zögern einiger anderer Gläubiger-

209 PA AA, B 61-III B7, 608. Referat III B 7: Sprechzettel für Staatssekretär Harkort vom 8.1.1970. Hat Staatssekretär Harkort am 9.1.1970 vorgelegen.

210 BArch, B 136, 6261. VLR I Sanne, Bundeskanzleramt, Gruppe II/1: Aufzeichnung „Indonesische Schulden (Abs-Plan)“ vom 6.1.1970.

211 PA AA, B 61-III B7, 608. Referat III B 7: Sprechzettel für Staatssekretär Harkort vom 8.1.1970.

212 BArch, B 136, 6261. VLR I Sanne, Bundeskanzleramt, Gruppe II/1: Aufzeichnung „Indonesische Schulden (Abs-Plan)“ vom 6.1.1970.

213 PA AA, B 61-III B7, 608. Staatssekretär Ende, BMF: Schreiben an die Staatssekretäre Harkort (AA), Schöllhorn (BMW) und Sohn (BMZ) vom 4.2.1970.

214 PA AA, B 61-III B7, 608. VLR Jungfleisch: Drahterlass Nr. 308 Plurex vom 27.1.1970.

215 BArch, B 136, 6261. VLR Fischer, Bundeskanzleramt, Gruppe II/1: Vermerk „Umschuldung Indonesien“ vom 11.2.1970.

216 PA AA, B 61-III B7, 608. Siehe dazu u. a.: Ministerialdirektor Gehlhoﬀ, Botschafter Scheske, Bangkok: Drahtbericht Nr. 68 „Gespräch Bundesminister mit indonesischem Außenminister Malik in Bangkok“ vom 17.2.1970. BArch, B 136, 6261. VLR Fischer, Bundeskanzleramt, Gruppe II/1: Vermerk „Umschuldung Indonesien; hier: Schreiben des indonesischen Präsidenten Suharto an den Herrn Bundeskanzler“ vom 13.2.1970. Hat Bundeskanzler Brandt am 17.2.1970 vorgelegen.

217 PA AA, B 61-III B7, 608. Präsident Suharto: Schreiben an Bundeskanzler Brandt vom 31.1.1970.

staaten.²¹⁸ Abs wandte sich ebenfalls in einem persönlichen Schreiben an den Bundeskanzler, um für seine Konzeption zu werben; Abs deutete gegenüber Brandt vorsichtige Kritik daran an, dass die dringliche Angelegenheit vom Bundeskabinett offenbar noch nicht behandelt worden sei.²¹⁹ Dies führte dazu, dass Kanzleramtschef Ehmke das Thema am Rande der Kabinettsitzung vom 25. Februar 1970 ansprechen ließ.²²⁰ Die Minister fassten zwar noch keinen Beschluss, es zeichnete sich allerdings eine Hinwendung zum Abs-Plan ab.²²¹ Auf einer Expertensitzung des Pariser Clubs Anfang März wurde deutlich, dass der zwischenzeitlich erarbeitete deutsch-französische Alternativplan bei der Gruppe um die USA keine Akzeptanz fand.²²² Am 25. März 1970 beschloss das Bundeskabinett, das Verhandlungsmandat der deutschen Delegation im Pariser Club zu erweitern: Sie wurde ermächtigt, gegebenenfalls auch ihre Zustimmung zu einer Gesamtlösung im Sinne des Abs-Gutachtens zu geben.²²³ Die wesentliche Präferenz der Bundesregierung war es, „eine gemeinsame Lösung herbeizuführen, die – wenn irgend möglich – alle Mitglieder der Pariser Clubs umfasst“.²²⁴

Indonesiens Außenminister Malik besuchte die Bundesrepublik Deutschland im April 1970. Sein Gespräch mit Bundeskanzler Brandt berührte zwar überwiegend weltpolitische Fragen: Brandt erläuterte unter anderem die Grundgedanken seiner Ostpolitik und fragte Malik nach dessen Einschätzung der Verhandlungsbereitschaft der Sowjetunion, die Malik kurz zuvor besucht hatte.²²⁵ Malik wies gegenüber Brandt jedoch nochmals auf die „Schlüsselstellung“ der Bundesrepublik bei der Umschuldung hin und betonte die damit verbundenen Hoffnungen der indonesischen Regierung.²²⁶ Da Bundesaußenminister Walter Scheel gerade seinen Urlaub im österreichischen Hinterthal verbrachte, reiste ihm Malik kurzerhand hinterher. Malik bat Scheel eindringlich, die Bundesrepublik solle im Pariser Club den Abs-Plan unterstützen, der „die für Indonesien beste Lösung sei“.²²⁷ Scheel sagte dies grundsätzlich zu; allerdings wollte

218 BAArch, B 136, 6261. VLR Jungfleisch: Aufzeichnung „Umschuldung Indonesien; hier: Entwürfe für Antworten des Herrn Bundeskanzlers auf die Schreiben von Präsident Suharto vom 31.1.1970 und von Herrn Abs vom 18.2.1970“ vom 24.3.1970.

219 PA AA, B 61-III B7, 608. Hermann Josef Abs: Schreiben an Bundeskanzler Brandt vom 18.2.1970.

220 PA AA, B 61-III B7, 608. Bundesminister Ehmke: Schreiben an die Bundesminister Scheel, Schiller und Möller vom 24.2.1970.

221 PA AA, B 61-III B7, 608. VLR Jungfleisch: Aufzeichnung „Umschuldung Indonesien“ vom 26.2.1970.

222 PA AA, B 61-III B7, 608. VLR Jungfleisch: Aufzeichnung „Umschuldung Indonesien; hier: Besprechung der Staatssekretäre im Bundeskanzleramt“ vom 13.3.1970.

223 PA AA, B 61-III B7, 608. Abteilung III: Aufzeichnung „Umschuldung der Schulden Indonesiens aus der Zeit der Sukarno-Regimes; hier: Kabinettvorlage des BMWi“ vom 24.3.1970.

224 PA AA, B 61-III B7, 608. Referat III B 7: Sprechzettel „Umschuldung indonesischer Auslandsschulden (Abs-Plan)“ vom 26.3.1970.

225 PA AA, B 61-III B7, 609. Abteilung III: Aufzeichnung „Gespräch zwischen dem Herrn Bundeskanzler und dem indonesischen Außenminister Adam Malik am 1.4.“ vom 1.4.1970.

226 Ebenda.

227 PA AA, B 61-III B7, 609. LR I Hallier: Aufzeichnung „Gespräch des Herrn Bundesministers mit dem indonesischen Außenminister Malik am 2.4.1970 in Hinterthal, Österreich“ vom 3.4.1970.

die Bundesrepublik den Abs-Plan nicht um den Preis des Auseinanderbrechens des Pariser Clubs forcieren.²²⁸ Die Gläubigerstaaten wollten sich im Frühling 1970 in Paris auf endgültige Rahmenbestimmungen einigen, welche die Basis für die bilateral abzuschließende Umschuldung zwischen Indonesien und seinem jeweiligen Gläubiger schufen. Der Pariser Club kam am 7. April 1970 zusammen, um einen für alle Seiten annehmbaren Kompromiss auszuhandeln. Der Gegensatz zwischen den „Abs-Ländern“ USA, Japan, Niederlande und Australien einerseits sowie den „Nicht-Abs-Ländern“ Frankreich, Italien und Großbritannien andererseits war nach wie vor das entscheidende Hindernis. Es kursierten verschiedene Alternativvorschläge, von denen aber keiner eine Mehrheit fand.²²⁹ Der Pariser Club musste sich um zwei Wochen vertagen.

Die 1966 begonnenen und seit dem Herbst 1968 permanent laufenden multilateralen Verhandlungen über die indonesische Auslandsverschuldung kamen am 24. April 1970 zum Abschluss.²³⁰ Die wichtigsten Rahmenbestimmungen des Pariser Protokolls lauteten: Die Zahlungen sollten in 30 jährlichen Raten, berechnet ab 1970, „in Höhe von je 54,28 Mio. US-Dollar“ geleistet werden; die Zinsen sollten ab dem 1. Januar 1985 in 15 jährlichen Raten zurückgezahlt werden; hierin lag die wesentliche Abweichung vom Abs-Plan, der keine Zinsen vorgesehen hatte. Auf neue Moratoriumszinsen wurde jedoch verzichtet.²³¹ Insgesamt betrug das „Nachlasselement“, also der Verlust der Gläubigerstaaten auf den Gegenwartswert der Schulden, rund 57 Prozent.²³² Delegationsleiter Schiettinger vom BMWi hielt dazu fest:

„Der erfolgreiche Abschluss ist das Ergebnis einer zuletzt von allen Seiten gezeigten Kompromissbereitschaft, der Furcht vor einem Platzen des Pariser Klubs und der geschickten und energischen Verhandlungsführung des französischen Präsidenten. Von Bedeutung war aber auch die deutsche Taktik, extreme Wünsche auf beiden Seiten abzulehnen und bei Aufzeigen von Alternativen das Gewicht der deutschen Stimme für eine mittlere Lösung einzusetzen. [...] Das Ergebnis sprengt den Rahmen aller bisher getroffenen Umschuldungsregelungen. Die entwicklungspolitischen, finanz- und außenpolitischen Konsequenzen werden über Indonesien weit hinausreichen, auch wenn in der Vereinbarung ausdrücklich gesagt wird, dass nur die besonderen Umstände des indonesischen Falles diese ungewöhnlich langfristige Regelung rechtfertigen. In den bisherigen Verhandlungen im Pariser Klub war diese Präjudizgefahr eines der größten Hindernisse für eine Einigung auf der Grundlage des Abs-Vorschlages.“²³³

228 Ebenda.

229 PA AA, B 61-IIIB7, 609. VLR Jungfleisch: Vermerk „Umschuldung Indonesien; hier: Sitzung des Pariser Clubs vom 7.4.1970“ vom 8.4.1970.

230 PA AA, B 61-IIIB7, 609. VLR I Hermann: Aufzeichnung „Umschuldung Indonesien; hier: Sitzung des Pariser Clubs am 23./24.4.1970“ vom 27.4.1970.

231 PA AA, B 61-IIIB7, 609. VLR I Hermann: Aufzeichnung „Umschuldung Indonesien; hier: Pariser Protokoll vom 23./24.4.1970“ vom 3.9.1970.

232 PA AA, B 61-IIIB7, 609. Ministerialdirektor Schiettinger, BMWi: Delegationsbericht über die Konferenz der Gläubigerländer Indonesiens vom 12.5.1970.

233 Ebenda.

Im August 1970 reiste eine bundesdeutsche Delegation nach Jakarta, um das bilaterale Umschuldungsabkommen zur Unterschriftsreife zu bringen. Es gelang allerdings nicht, einige noch offene Fragen vor Suhartos Staatsbesuch in der Bundesrepublik im September 1970 zu lösen.²³⁴ Details der Umschuldung waren offenbar dennoch nicht Gegenstand von Suhartos Gesprächen mit Bundeskanzler Brandt und Bundespräsident Heinemann.²³⁵ Im Dezember 1970 konnte durch Nachgeben der indonesischen Seite eine Einigung im Sinne des Bonner Entwurfs erzielt werden.²³⁶ So war letztlich die Vereinbarung mit der Bundesrepublik für Indonesien aufgrund der unterschiedlichen Zinsberechnung etwas weniger günstig als die entsprechenden Regelungen mit den Niederlanden und den USA.

Die US-Regierung schloss ihr endgültiges bilaterales Umschuldungsabkommen am 16. März 1971 in Jakarta ab.²³⁷ Ursprünglich plante die Bundesregierung ebenfalls, die entsprechenden Verträge durch Entwicklungshilfeminister Erhard Eppler im Februar 1971 in Jakarta unterschreiben zu lassen. Dieses Ansinnen wurde aus zwei Gründen aufgegeben: Einerseits wehrten sich das Auswärtige Amt und das Bundeswirtschaftsministerium dagegen, angesichts der arbeitsintensiven Aushandlung durch AA, BMF und BMWi dem hieran eher nachrangig beteiligten BMZ den öffentlichen „Glanz“ der letzten Unterschrift zu überlassen. Andererseits ließ Jakarta die Bundesregierung vertraulich „wissen, dass sie eine Unterzeichnung in Bonn wünsche, da sie im deutsch-indonesischen bilateralen Umschuldungs-Rahmenabkommen Konzessionen (sogenannte kleine Lösung) habe machen müssen, die ihr von den USA und den Niederlanden nicht abverlangt worden waren (sogenannte große Lösung), daher eine Unterzeichnung in Jakarta ungünstige Pressekommentare auslösen könnte“.²³⁸ Da Eppler seine Indonesienreise auf April 1971 verschieben musste, erledigte sich das Vorhaben ohnehin.²³⁹ Am 26. März 1971 unterzeichneten der Staatssekretär des Auswärtigen Amts, Sigismund Freiherr von Braun, für die Bundesrepublik und Botschafter Yusuf Ismail für Indonesien die beiden Umschuldungsabkommen: Das erste regelte die Verbindlichkeiten aus Regierungskrediten, das zweite die indonesi-

234 PA AA, B 61-IIIB7, 609. VLR I Herrmann: Vermerk „Besuch des indonesischen Botschafters im Referat III B 7“ vom 31.8.1970.

235 PA AA, B 61-IIIB7, 609. VLR I Herrmann: Drahterlass Nr. 4190 Plurex vom 15.9.1970: „Bei Gesprächen Bundespräsident und Bundeskanzler mit Staatspräsident Suharto drückten beide Seiten Befriedigung über augenblicklichen Stand deutsch-indonesischer wirtschaftlicher Beziehungen und Zusammenarbeit aus. Präsident Suharto unterstrich indonesisches Interesse an Vertiefung, da innere Stabilität und Fortschritte Voraussetzungen seien für außenpolitische Stellung und Rolle Indonesiens in Südostasien. Auch kommunistische Gefahr im Inneren sei nur durch wirtschaftliche Erfolge im Innern endgültig zu bändigen.“

236 PA AA, B 61-IIIB7, 610. Botschaft Den Haag: Drahtbericht Nr. 543 vom 16.12.1970.

237 PA AA, B 61-IIIB7, 610. Botschaftsrat Kellner, Jakarta: Schriftbericht Nr. 389/71 „Indonesien – Umschuldungsabkommen mit den USA“ vom 19.3.1971.

238 PA AA, B 1, 384. VLR Jungfleisch: Aufzeichnung vom 25.5.1971.

239 Ebenda.

schen Handelsschulden.²⁴⁰ Das zwischen Indonesien und Italien im Dezember 1971 unterzeichnete Umschuldungsabkommen markierte den letzten wichtigen Schritt in der Konsolidierung der indonesischen Altschulden bei den westlichen Staaten.²⁴¹

Kampffmeyer würdigt die von Abs maßgeblich beeinflusste Indonesien-Umschuldung als eine der „wenigen vernünftigen Verhandlungslösungen, die um einen fairen Interessenausgleich bemüht waren und dem Schuldner wieder eine langfristige wirtschaftliche Entwicklungsperspektive“ geboten hätten.²⁴² Die indonesische Politik wusste die Arbeit des deutschen Bankiers zu würdigen.²⁴³ Die vermittelnde Haltung der Bundesregierung machte deutlich, dass sie sich weder gegen die USA noch gegen Frankreich stellen wollte. Letztendlich setzte sich im inter-ministeriellen Aushandlungsprozess der politische Wunsch nach einer Stabilisierung Indonesiens gegen die Befürchtung durch, eine zu großzügige Regelung werde einen Präzedenzfall im Sinne eines *moral hazard* für verschuldete Länder schaffen. Das Finanzministerium stand zwar zumeist gegen die anderen beteiligten Ministerien, zeigte sich Anfang 1970 jedoch kompromissbereit.²⁴⁴ Die intra-administrative Konkurrenz um die Durchsetzung divergierender Präferenzen wird schon aus amtlichen Dokumenten gut sichtbar, noch klarer jedoch aus einigen privaten Schreiben.²⁴⁵

Die Überschuldung Indonesiens war sowohl Ausdruck der hochfliegenden Ambitionen Sukarnos gewesen als auch Folge des hohen strategischen Wertes, den auswärtige Mächte Indonesien im globalen Kalten Krieg beigemessen hatten. Die zwischen geopolitischer *Grand Strategy* und administrativen Details oszillierende

240 PA AA, B 61-IIIB7, 610. VLR Jungfleisch: Aufzeichnung „Unterzeichnung von Umschuldungsabkommen mit der Regierung der Republik Indonesien am 26.3.1971 in Bonn“ vom 24.3.1971.

241 PA AA, B 61-IIIB7, 610. Botschafter Balken, Jakarta: Drahtbericht Nr. 528 vom 15.12.1971.

242 Kampffmeyer, Verschuldungskrise, S. I.

243 PA AA, B 37, 610. Botschafter Balken, Jakarta: Schriftbericht Nr. 975/71 „Rede Präsident Suhartos vor dem Parlament über die Lage der Nation am Vorabend des 26. Unabhängigkeitstages“ vom 19.8.1971: „An der feierlichen Eröffnung [des indonesischen Parlaments] nahmen außer den Abgeordneten und dem Kabinett auch die hier akkreditierten Botschafter sowie zahlreiche Ehrengäste teil. Zu diesen gehörte auch der deutsche Bankier Hermann Josef Abs, der sich z. Zt. mit seiner Frau auf Einladung von Präsident Suharto zu einem zweiwöchigen Besuch in Indonesien aufhält. Herr Abs wurde vom Präsidenten des Parlaments namentlich begrüßt und mit großem Beifall willkommen geheißten, den er stehend entgegennahm. Diese freundliche Geste zeigt die Dankbarkeit der Indonesier gegenüber einem Mann, der die Grundlage für die zahlreichen Umschuldungsabkommen geschaffen hat, die Indonesien in den vergangenen 12 Monaten mit westlichen und östlichen Gläubigerländern abschließen konnte.“

244 Kampffmeyer, Verschuldungskrise, S. 64.

245 So schrieb Ministerialdirigent Norbert Berger dem ihm offenbar persönlich gut bekannten Botschafter Kurt Luedde-Neurath über das Verhalten von Beamten des BMF: „Dies solltest Du einmal als kleine Kostprobe über unsere tägliche Arbeit mit den Ressorts, vor allem den Vertretern des Finanzministeriums erfahren. Du siehst, es ist nicht immer einfach, das aus politischen Gründen notwendige oder Wünschenswerte bei den absoluten Binnendenkern herauszuholen.“ Siehe PA AA, NL Luedde, 4. Ministerialdirigent Berger: Privatdienstschreiben an Botschafter Luedde-Neurath vom 28.10.1966.

Entschuldungspolitik dieser auswärtigen Mächte dämpfte zumindest die ökonomischen Schadensfolgen des indonesischen Krisenweges der Jahre 1957 bis 1966. Für die Bundesrepublik Deutschland markierte der Abschluss der Umschuldungsverhandlungen einen vorläufigen Schlusspunkt des besonderen politischen Engagements in Indonesien.

3 Jenseits von Sukarno und Hallstein-Doktrin: Indonesien und die Bundesrepublik Deutschland 1967–1973

Routinisierung und Entdramatisierung: Die Beziehungen zu Indonesien in einer veränderten welt- und deutschlandpolitischen Lage

Nach den Geschehnissen der Jahre 1965/66, die Indonesien transformierten, änderten sich auch die Umstände für die Politik der Bundesregierung gegenüber diesem Land. Dafür gab es zweierlei Gründe: Erstens waren die Kreise um General Suharto darauf bedacht, Rücksicht auf die Präferenzen Bonns zu nehmen. Im eigenen Interesse wollte die „neue Ordnung“ nichts unternehmen, was die benötigte westdeutsche Unterstützung bei der Umschuldung und bei der Vergabe neuer Hilfgelder gefährden würde. Zweitens löste sich die Deutschlandpolitik der Bundesregierung graduell von der Alleinvertretungspolitik und entsprechend von der Politik der DDR-Nichtanerkennung. Durch die sogenannte Geburtsfehler-Theorie²⁴⁶ modifizierte die ab 1. Dezember 1966 amtierende Große Koalition die Hallstein-Doktrin, ehe sich die sozialliberale Koalition nach 1969 von ihr abwandte. Zeichen des politischen Wandels war der sich verändernde Sprachgebrauch. Bundeskanzler Kurt Georg Kiesinger nannte in seiner ersten Regierungserklärung die DDR den „anderen Teil Deutschlands“, eine bis dahin ungebräuchliche, weniger konfrontativ klingende Bezeichnung.²⁴⁷

Im Mai 1967 trat in Tokio unter Leitung des seit einigen Monaten amtierenden Außenministers Willy Brandt eine Konferenz der in Asien tätigen bundesdeutschen Botschafter zusammen. Die neuen deutschlandpolitischen Akzentuierungen fanden ihren Niederschlag in einem dort präsentierten Thesenpapier zur deutschen Asienpolitik: Die Deutschlandpolitik werde auf internationaler Ebene zukünftig „vermeiden müssen, den Alleinvertretungsanspruch zu überfordern. Er ist vor allem als eine

²⁴⁶ Vgl. Lappenküper, Außenpolitik, S. 23: Die Geburtsfehler-Theorie sah vor, die Hallstein-Doktrin bei denjenigen Staaten nicht anzuwenden, welche aufgrund ihrer Zugehörigkeit zum Machtbereich der Sowjetunion dazu gezwungen waren, sofort nach der DDR-Gründung diplomatische Beziehungen zu Ost-Berlin herzustellen. Ein Ziel der Geburtsfehler-Theorie war es, die DDR in Mittel- und Osteuropa zu isolieren. Sie wurde vom SED-Regime mit der „Ulbricht-Doktrin“ beantwortet, wonach eine Herstellung von Beziehungen zur Bundesrepublik erst nach der Bonner Anerkennung der DDR erfolgen sollte.

²⁴⁷ Siehe dazu ergänzend: KPBR 19 (1966), S. 539. 60. Sitzung des Bundeskabinetts am 20.12.1966.

politisch-moralische Pflicht zu verstehen. Jedenfalls werden wir uns wegen unserer berechtigten Interessen weder erpressen noch in die Rolle eines Bittstellers drängen lassen.“²⁴⁸ An die Stelle des konkreten und in den Vorjahren mit großem Aufwand verfolgten Ziels der DDR-Nichtanerkennung sollten eher allgemeine entspannungs-politische Ziele treten: „Für eine Aktivierung und Weiterentwicklung der deutschen Politik hat die Regierungserklärung vom 13. Dezember 1966 Maßstäbe gesetzt. Unsere Asienpolitik ist Teil unserer Bemühungen um Entspannung, Abrüstung und Friedens-sicherung. Sie ist somit auch Teil unserer Anstrengungen, die Voraussetzungen für die Lösung des Deutschlandproblems zu verbessern. [...] Wir verfolgen in Asien keine eigenen politischen Ziele.“²⁴⁹

Da das konkrete deutschlandpolitische Interesse in den Hintergrund rückte, verwies der Duktus des Papiers eher auf eine Reduzierung der diplomatischen Aktivität Bonns im Fernen Osten. Zu Indonesien wurde festgehalten, sofern es unter Suharto gelinge, „in den nächsten Jahren die wirtschaftliche Lage zu bessern und die am Aufbau einer Demokratie interessierten Kreise zu sammeln, kann erwartet werden, dass die heute schon recht guten wirtschaftlichen Beziehungen Deutschlands zu Indonesien erheblich ausgeweitet werden können“.²⁵⁰

Nachdem die Bundesrepublik zum Januar 1967 mit Rumänien diplomatische Beziehungen aufgenommen hatte – und somit zwei deutsche Botschafter in Bukarest akkreditiert waren –, fragte der indonesische Repräsentant in Bonn beim Auswärtigen Amt nach, ob die Bundesregierung damit den Alleinvertretungsanspruch aufgegeben habe. Dies wurde verneint.²⁵¹ Die Große Koalition interpretierte selbst die Wiederaufnahme diplomatischer Beziehungen zu Jugoslawien Anfang 1968 nicht als Aufgabe der Hallstein-Doktrin, obwohl dieser Vorgang noch über den mit der „Geburtsfehler-Theorie“ erweiterten Spielraum hinausging.²⁵² Die deutschlandpolitische Neuausrichtung betraf einstweilen nur aktive Schritte der Bundesrepublik in Osteuropa. Nach wie vor unerwünscht war ein Herantreten von Drittstaaten an die DDR, auch unterhalb der

248 PA AA, B 1, 550. Thesen einer deutschen Asienpolitik, aufgestellt auf der Botschafterkonferenz 1967 in Tokio. Vermerk vom 19.5.1967 (ohne Verfasserangabe).

249 Ebenda.

250 PA AA, B 1, 550. Vorschläge für Thesen einer deutschen Asienpolitik, aufgestellt auf der Botschafterkonferenz 1967 in Tokio. Vermerk vom 18.5.1967 (ohne Verfasserangabe). Dieser Entwurf ist von Außenminister Willy Brandt handschriftlich redigiert worden.

251 PA AA, B 130, 2591A. Ministerialdirektor Meyer-Lindenberg: Drahterlass Nr. 14 an die Botschaft Jakarta vom 1.2.1967.

252 Lappenküper, Außenpolitik, S. 24. Die Wiederaufnahme diplomatischer Beziehungen zu Jugoslawien war eine noch größere Abweichung von der ursprünglichen Hallstein-Doktrin als die „Geburtsfehler-Theorie“, weil Jugoslawien 1957 die DDR anerkannt hatte, obwohl es nicht Teil des sowjetischen Machtbereichs war und obwohl es zuvor schon diplomatische Beziehungen zur Bundesrepublik unterhalten hatte. Bundeskanzler Kiesinger war auf seiner Asienreise 1967 davon überzeugt worden, diplomatische Beziehungen zu Belgrad würde keine DDR-Anerkennung durch andere blockfreie Staaten nach sich ziehen, vgl. Lappenküper, Außenpolitik, S. 24.

Schwelle diplomatischer oder konsularischer Beziehungen. So lehnte die Bundesregierung ausdrücklich die Einrichtung einer staatlichen Handelsvertretung in Ost-Berlin ab, nach der sich indonesische Diplomaten wiederholt erkundigt hatten.²⁵³ Im Gespräch mit Außenminister Malik unterstrich der neue AA-Staatssekretär Klaus Schütz bei einem Indonesienbesuch im Mai 1967, es sei nur ein Büro akzeptabel, das nicht den Charakter einer staatlichen Repräsentation trage.²⁵⁴

Noch bis zum Sommer 1968 beabsichtigte die Suharto-Regierung, zur Verbesserung ihrer Wirtschaftsbeziehungen mit der DDR ein Handelsbüro in Ost-Berlin zu eröffnen.²⁵⁵ Es war aus Bonner Sicht irritierend, dass ausgerechnet Vertreter der erklärtenmaßen antikommunistischen „neuen Ordnung“ ihre Handelsbeziehungen zur DDR institutionalisieren wollten.²⁵⁶ Im Mai 1968 war das Auswärtige Amt allerdings zur Auffassung gelangt, die Handelsvertretung werde „sich nicht mehr verhindern lassen“.²⁵⁷ Die indonesische Regierung hatte sich eigentlich schon auf eine Eröffnung im Juni 1968 festgelegt.²⁵⁸ Schließlich sah Jakarta dennoch von einer solchen Vertretung in der DDR ab, um das Wohlwollen der Bundesrepublik nicht zu trüben.²⁵⁹ Doch von dieser vergleichsweise nebensächlichen Irritation abgesehen waren das Misstrauen und die ständige Alarmbereitschaft, in der sich die Botschaft bis Ende 1965 befunden hatte, einem Zutrauen in die deutschlandpolitische Zuverlässigkeit der neuen Regierung Indonesiens gewichen. Dass der von 1965 bis 1969 in Jakarta amtierende DDR-Generalkonsul Bayerlacher mindestens zweimal vom neuen Staatschef Suharto empfangen wurde, hielt die Botschaft eher beiläufig für das Auswärtige Amt fest.²⁶⁰

253 PA AA, B 130, 2591A. Ministerialdirektor Meyer-Lindenberg: Drahterlass Nr. 14 an die Botschaft Jakarta vom 1.2.1967.

254 PA AA, B 37, 292. Botschaftsrat Heimsoeth, Jakarta: Schriftbericht Nr. 610/67 „Besuch von Staatssekretär Schütz in Jakarta: hier: Politische Gespräche mit Außenminister Malik“ vom 8.6.1967. Ein wichtiger Bestandteil des Besuches von Klaus Schütz in Jakarta war die Eröffnung eines neuen Botschaftsgebäudes.

255 Kurz nach Sukarnos Absetzung hatte der Informationsminister der Suharto-Regierung erklärt: „Unsere Außenpolitik erkennt auch weiterhin nur die Bundesrepublik Deutschland (West-Deutschland) an, aber sie eröffnet gleichzeitig der Deutschen Demokratischen Republik (Ost-Deutschland) die Möglichkeit, Handelsbeziehungen mit uns zu erhalten“. Zitiert nach: PA AA, B 37, 335. Botschaftsrat Heimsoeth, Jakarta: Drahtbericht Nr. 197 vom 19.5.1967.

256 PA AA, B 37, 335. VLR I Bassler: Aufzeichnung „Indonesische Vertretung in Ostberlin“ vom 26.1.1967.

257 PA AA, B 38, 247. Ministerialdirigent van Well: Vermerk „Indonesisches Handelsbüro in Ostberlin“ vom 16.5.1968.

258 PA AA, B 38, 247. Botschafter Bassler, Jakarta: Schriftbericht Nr. 580/68 „Eröffnung einer indonesischen Handelsvertretung in Ost-Berlin“ vom 30.4.1968.

259 PA AA, B 37, 365. Botschafter Bassler, Jakarta: Schriftbericht Nr. 1187/68 „Länderaufzeichnung Indonesien 1968“ vom 2.9.1968.

260 PA AA, B 37, 470. Botschaftsrat Ritter, Jakarta: Schriftbericht Nr. 972/69 „Sowjetzонаales Generalkonsulat in Jakarta“ vom 14.7.1969: „Bayerlacher hatte die Leitung des Generalkonsulats am 19.10.1965, also drei Wochen nach dem fehlgeschlagenen kommunistischen Putsch übernommen und damit sein

Der 1969 neugewählte Bundeskanzler Willy Brandt modifizierte die Bonner Deutschlandpolitik grundlegend. In seiner ersten Regierungserklärung vom 28. Oktober 1969 erklärte er, es gebe „zwei Staaten in Deutschland“; sie seien jedoch „für einander nicht Ausland; ihre Beziehungen können nur von besonderer Art sein“.²⁶¹ An die Stelle der Hallstein-Doktrin setzte die sozialliberale Koalition die sogenannte Scheel-Doktrin: Die Bundesregierung erwartete demnach von Drittstaaten, dass sie von einer völkerrechtlichen Anerkennung der DDR so lange absähen, bis eine staatsrechtliche Regelung des deutsch-deutschen Verhältnisses erreicht sei. Bei einer Nichtentsprechung war allerdings nicht mehr der Abbruch der diplomatischen Beziehungen vorgesehen.²⁶² Suhartos Indonesien blieb mit den Erwartungen der Bundesregierung im Einklang – auch auf der Blockfreien-Konferenz von Lusaka 1970, bei der die Deutschlandfrage ohnehin kein prominentes Thema war.²⁶³ Die indonesische Regierung wartete den Abschluss der Verhandlungen über die Herstellung von Beziehungen zwischen Bonn und Ost-Berlin ab. Am 21. Dezember 1972, dem Tag der Unterzeichnung des Grundlagenvertrages zwischen der Bundesrepublik und der DDR, nahmen Indonesien und die DDR diplomatische Beziehungen miteinander auf. Zum 1. Mai 1973 überreichte Peter Stockmann, der neue DDR-Botschafter in Jakarta, Präsident Suharto sein Beglaubigungsschreiben.²⁶⁴ Bald nach seiner Akkreditierung erschien Stockmann bei seinem bundesdeutschen Kollegen zum Antrittsbesuch.²⁶⁵

Die Neuregelung des deutsch-deutschen Verhältnisses hatte im Kontext einer veränderten weltpolitischen Lage stattgefunden. Die Entspannung im bilateralen Verhältnis der beiden Supermächte hatte sich von anfänglichen Willensbekundungen beider Seiten hin zu messbaren Erfolgen entwickelt, so der Unterzeichnung des *Strategic Arms Limitation Treaty* (SALT) vom Mai 1972 in Moskau.²⁶⁶ Die seit dem Sieg der Kommunisten im chinesischen Bürgerkrieg und dem Korea-Krieg tiefe sino-amerikanische Feindschaft war durch Nixons Besuch in China vom Februar 1972 beendet worden; die US-Militärpräsenz in Südostasien wurde durch den amerikanischen Rückzug

Amt unter besonders schwierigen Umständen angetreten. Es ist nicht zu leugnen, dass er seine Aufgabe mit großem Geschick und sichtbarem Erfolg erfüllt hat. Mehrfach wurde der Botschaft berichtet, dass er es verstanden habe, bei seinen indonesischen Gesprächspartnern persönliche Sympathie zu erwecken. Insbesondere im Zusammenhang mit der Entscheidung von sowjetzonalen Behörden, einige im Jahre 1965 stillgelegte Entwicklungshilfeprojekte nunmehr zu ihrem Abschluss zu bringen, konnte Bayerlacher in den letzten Monaten eine rege publizistische Tätigkeit entfalten und sogar eine Audienz bei Präsident Suharto erreichen.“

261 Zitiert nach: Möller, Teilung, S. 307.

262 Glaab, Deutschlandpolitik, S. 244.

263 Vgl. Das Gupta, *The Non-Aligned*, S. 153 f., und Lüthi, *Non-Aligned Movement*, S. 118.

264 PA AA, ZA, 100174. Botschafter Balken, Jakarta: Schriftbericht Nr. 1463/73 „Kontakte zwischen Botschaften beider deutschen Staaten“ vom 6.12.1973.

265 Ebenda.

266 Cohen, *American Foreign Relations*, S. 181–183.

aus Südvietnam 1973 stark reduziert.²⁶⁷ Versetzt man sich in die Perspektive damaliger Beobachter, so wird verständlich, warum sie vom Kalten Krieg nur noch in der Vergangenheitsform sprachen. Auch Beobachter aus dem Auswärtigen Amt gingen von einer „Auflösung“ der weltpolitischen Bipolarität aus.²⁶⁸ Als Katalysator einer solchen Multipolarisierung des internationalen Systems wurde einerseits die (west-)europäische Integration wahrgenommen, andererseits der von Diplomaten um 1970 häufig konstatierte Aufstieg Asiens, vermittelt durch Japans Prosperität und Chinas Status als der dritten Weltmacht nach den USA und der UdSSR.²⁶⁹ Der Eindruck, eine tiefe weltpolitische Zäsur zu erleben, ist aus vielen diplomatischen Berichten des Auswärtigen Amts ablesbar; so auch aus einem Vermerk des AA-Südostasienreferates von Ende 1972, das die Einberufung einer Botschafterkonferenz zum Thema Asien vorschlug:

„Der weltweite Übergang von Konfrontation zum Dialog hat zu einer tiefgreifenden Veränderung der politischen Lage in Asien, vor allem Südost- und Ostasien, geführt. Äußerer Ausdruck findet dieser Wandel in der neuen Rolle Chinas in der Weltpolitik und in der Neuorientierung der Länder des asiatisch-pazifischen Raumes zu Peking. Alte Strukturen der Zusammenarbeit, wie SEATO und ASPAC, sind obsolet geworden; neue Formen der politischen und wirtschaftlichen Zusammenarbeit sind zum Teil erst in Ansätzen erkennbar (ASEAN). Die veränderte Szenerie berührt auch unsere Interessen und die der Europäischen Gemeinschaft.“²⁷⁰

Zum Ort der Asienkonferenz wurde Jakarta bestimmt, da Indonesien bei der „Neugestaltung der Zusammenarbeit zwischen den Staaten dieses Raums erhöhte Bedeutung“ zukomme.²⁷¹ Außenminister Malik war „hoherfreut“ angesichts der besonderen Rolle, die das Auswärtige Amt seinem Land durch die Auswahl der indonesischen Hauptstadt für die Zusammenkunft offensichtlich zumaß.²⁷² Im Vorlauf zu der Konferenz arbeitete das Auswärtige Amt an einer Aktualisierung des Thesenpapiers zur Asi-

²⁶⁷ Logevall, Indochina Wars, S. 300.

²⁶⁸ So etwa: PA AA, ZA, 100386. Botschafter Breuer, Kabul: Schriftbericht Nr. 280/73 „Botschafterkonferenz“ vom 17.3.1973.

²⁶⁹ PA AA, B 37, 506. VLR I Berendonck: Aufzeichnung „Schwerpunktbildung bei der Entwicklungshilfe“ vom 10.7.1970: „Das Gewicht Asiens, mit 2/3 der Weltbevölkerung, wird in der Weltpolitik immer stärker. Alle drei Weltmächte sind in Asien politisch und militärisch in hohem Maße engagiert. Von keinem anderen Kontinent strahlen daher so intensive Wechselwirkungen nach Europa aus. Bei der zunehmenden Interdependenz aller weltpolitischen Fragen und Probleme erfordert dies von uns Aufmerksamkeit und Beteiligung an der Entwicklung dieses Kontinents. Für unsere künftige Bedeutung als Industrienation kann unser politisches und wirtschaftliches Verhältnis zu den aufstrebenden Mächten Asiens entscheidend sein. Mit unseren traditionellen Kulturbeziehungen und unserer nicht-kolonialen Vergangenheit könnten wir in Asien bestehende Verbindungen ausnutzen und einen Teil des Vakuums ausfüllen, das durch den Abbau britisch/französischen und amerikanischen Einflusses entsteht.“

²⁷⁰ PA AA, B 37, 648. VLR I Berendonck: Aufzeichnung „Botschafterkonferenz in Asien“ vom 23.11.1972.

²⁷¹ Ebenda.

²⁷² PA AA, ZA, 100386. Botschafter Balken, Jakarta: Drahtbericht Nr. 008 vom 4.1.1973.

enpolitik von 1967. Hierzu erbat die Zentrale des Auswärtigen Amts Stellungnahmen der jeweiligen Botschaften. Dem deutschen Vertreter in Kambodscha (ihren Botschafter in Phnom Penh hatte die Bundesregierung 1969 abgezogen)²⁷³ schien der Tenor des Papiers zwar auch nach sechs Jahren „nicht veränderungsbedürftig“, wohl aber dessen deutschlandpolitische Ausrichtung. Aufgrund der staatsrechtlichen Regelung der Beziehungen zwischen Bundesrepublik und DDR sei die Deutschlandfrage „vorläufig in den Hintergrund getreten“.²⁷⁴ Zum Deutschlandproblem hieß es, „seine langfristige Lösung (Wiedervereinigung) wird (hoffentlich) die Grundkomponente der deutschen Innen- und Außenpolitik bleiben, braucht jedoch nicht mehr als besonderer Bestandteil unserer Ostasienpolitik erwähnt zu werden“.²⁷⁵ Die Botschaft in Pakistan hielt in ihrer Stellungnahme fest, die 1967 noch bestehende „Spannungssituation“ sei „heute nicht mehr gegeben, die Formulierung deshalb überholt“.²⁷⁶ Aus Jakarta gab Botschafter Balken zu bedenken, insgesamt spreche aus dem Papier von 1967 eine „passive Haltung“. Dies sei insofern problematisch, da sich die Bundesrepublik Deutschland als zukünftiges Vollmitglied der Vereinten Nationen in mancher Hinsicht seltener auf eine passive Beobachterrolle zurückziehen könne, sondern häufiger als bislang „Farbe bekennen“ müsse; die Bundesrepublik, so Balken, gelte „in Asien als eine der, wenn nicht die führende Macht Westeuropas. Man erwartet von uns, gerade unserer wirtschaftlichen Position wegen, auch die Übernahme einer dieser wirtschaftlichen Kraft entsprechenden politischen Rolle.“²⁷⁷ Der in Südkorea akkreditierte Botschafter Wilfried Sarrazin hielt in einer Analyse fest, die lange Nachkriegsperiode im ost- und südostasiatischen Raum, deren Charakteristikum die Präsenz der USA „als erster Ordnungsmacht“ dargestellt habe, sei nunmehr an ihr Ende gelangt.²⁷⁸ Die Interessen der Bundesrepublik lägen vorrangig in der Erschließung asiatischer Märkte für die

273 Zur bundesdeutschen Kambodschapolitik der späten sechziger und frühen siebziger Jahre siehe: Szatkowski, *From Sihanouk to Pol Pot*, S. 31–40.

274 PA AA, ZA, 100388. Botschaftsrat Marschall v. Bieberstein, Phnom Penh: Schriftbericht Nr. 88/73 vom 12.3.1973.

275 Ebenda.

276 PA AA, ZA, 100388. Botschafter Scheske, Islamabad: Schriftbericht Nr. 347/73 „Botschafterkonferenz; hier: Thesen einer deutschen Asienpolitik“ vom 20.3.1973.

277 PA AA, ZA, 100388. Botschafter Balken, Jakarta: Schriftbericht Nr. 343/73 „Botschafterkonferenz; hier: Thesen einer deutschen Asienpolitik“ vom 19.3.1973.

278 PA AA, ZA, 100388. Botschafter Sarrazin, Seoul: Schriftbericht Nr. 163/73 „Botschafterkonferenz in Jakarta; hier: deutsche Asienpolitik“ vom 29.3.1973: „Diese Nachkriegsperiode mit den USA als erster Ordnungsmacht in Asien ist durch folgende Umstände beendet worden: 1. Fehlschlag bzw. unverhältnismäßig hohe Belastung der USA als Ordnungsmacht in Vietnam, 2. Abbau der amerikanischen Präsenz im pazifischen Raum mit drohendem Machtvakuum, 3. Etablierung der Großmachtstellung der VR China, 4. Normalisierung der Beziehungen zwischen USA und VR China, 5. Gegensatz zwischen Sowjetunion und VR China, 6. Wirtschaftsexpansion Japans, 7. Die sich abzeichnende Notwendigkeit für Japan, eine eigene Sicherheitspolitik in Asien zu etablieren.“

deutsche Exportwirtschaft.²⁷⁹ Im Sinne dieser Wirtschaftsinteressen solle die Bundesrepublik, so die Botschaft Singapur, auf eine „weltoffene Ausrichtung der EWG-Politik hinwirken“; überdies solle Bonn gegenüber den südostasiatischen Staaten für einen Ausbau der multilateralen Regional Kooperation im Rahmen von ASEAN und EWG werben.²⁸⁰

In seiner Eröffnungsrede zu der am 27. April 1973 beginnenden Botschafterkonferenz in Jakarta forderte Minister Scheel, die deutsche Außenpolitik müsse „an den sich verändernden Verhältnissen in der Welt“ orientiert sein – und an keinem anderen Ort der Welt habe es „in den letzten Monaten so viele bedeutsame politische Veränderungen gegeben“ wie in Asien.²⁸¹ Die auf der Konferenz gehaltenen Vorträge spiegelten den allseits wahrgenommenen Umbruch in Europa und in Asien wider: Die bisher wichtigsten Themen hatten an Bedeutung verloren – namentlich die deutsche Frage, die Ost-West-Konfrontation, die Furcht vor dem maoistischen China und der Vietnamkrieg. An ihre Stelle rückten neue Themen in den Vordergrund: So der UN-Beitritt der Bundesrepublik Deutschland, der Ausbau europäisch koordinierter Außenbeziehungen, der beginnende KSZE-Prozess, die Annäherung der westlichen Staaten an China, die mit der ASEAN entstandene südostasiatische Regional Kooperation sowie Fragen der Erdölversorgung, welche mit der im Herbst 1973 beginnenden Ölkrise dann nochmals wichtiger wurden. Die „Regie“ des Auswärtigen Amts änderte sich auch dahingehend, dass die Botschafter nun nicht mehr zu ihren jeweiligen Staaten Länderberichte abgaben, sondern zu bestimmten Sachthemen referierten.²⁸²

Scheel sprach der sozialliberalen Außenpolitik die Leistung zu, „das Ansehen der Bundesrepublik in der Welt erhöht und den Einfluss, den wir auf die internationale Entwicklung haben, verstärkt“ zu haben. Als wesentliche Priorität Bonns nannte er, die „Einigung Westeuropas“ fortzuführen. Die beiden Gipfelkonferenzen von Den Haag 1969 und Paris 1972 seien die Basis für die „Bildung einer Wirtschafts- und Währungsunion“²⁸³ und das Entstehen einer staatsähnlich gedachten „Politischen Union“ Europas, in der zukünftig ein europäisches Parlament „die wesentlichen Entscheidungen“ treffen und „die nationalen Armeen nur noch Teile einer Bundesarmee“ sein würden.²⁸⁴ Insgesamt müssten die Europäer lernen, künftig „in größeren Dimensionen

²⁷⁹ PA AA, ZA, 100388. Botschafter Sarrazin, Seoul: Schriftbericht Nr. 163/73 „Botschafterkonferenz in Jakarta; hier: deutsche Asienpolitik“ vom 29.3.1973.

²⁸⁰ PA AA, ZA, 100388. Botschafter Loer, Singapur: Schriftbericht Nr. 169/73 „Botschafterkonferenz, hier: Thesen einer deutschen Asienpolitik“ vom 31.3.1973: „Durch ihre in der EWG gesammelten Erfahrungen und als die Integration voll bejahender Mitgliedstaat kann die Bundesrepublik zur Aufklärung über diese Tatbestände beitragen.“

²⁸¹ PA AA, ZA, 100387. Bundesminister Scheel: Eröffnungsvortrag auf der Botschafterkonferenz in Jakarta vom 27.4.1973 (39 Seiten), S. 1.

²⁸² Ebenda, S. 1.

²⁸³ Ebenda, S. 4.

²⁸⁴ Ebenda, S. 7–9: „Aber das bedeutsamste Ereignis der Pariser Gipfelkonferenz war zweifellos der Beschluss, bis 1980 eine Europäische Union zu schaffen, die, wie es in dem Kommuniqué der Kon-

zu denken“; dies gelte gerade im Verhältnis zu den USA, die zwar in jeder Hinsicht der wichtigste Partner Europas blieben, mit denen jedoch auch wirtschafts- und währungspolitische Divergenzen bestünden.²⁸⁵ Auch nach dem Grundlagenvertrag, so der Minister, sei es Ziel der Bundesregierung, die deutsche Frage offenzuhalten und einem weiteren „Auseinanderleben der deutschen Nation“ entgegenzuwirken.²⁸⁶ Neben der Sowjetunion und anderen sozialistischen Staaten hob Scheel die Entwicklung der Beziehungen zu China hervor; das Gastland der Botschafterkonferenz, Indonesien, erwähnte er in seinem Referat nicht.²⁸⁷

Botschafter Balken konstatierte, es gebe bisher keine „europäische Politik gegenüber Südostasien“, lediglich die jeweils national betriebene Suche nach Rohstofflieferungen und Exportmärkten. Er regte an, im Rahmen der Europäischen Gemeinschaft politische Leitlinien für die Beziehungen zu Südostasien zu erarbeiten.²⁸⁸ Die Konferenz schloss mit einem an die indonesische Presse verteilten Communiqué, in dem das Auswärtige Amt „die Bedeutung Asiens für unsere Außenpolitik“ hervorhob.²⁸⁹ In der indonesischen Presse fand die Konferenz von Jakarta einen positiven Widerhall: Gewertet wurde die Zusammenkunft der Bonner Diplomaten als eine „Anerkennung der Wichtigkeit und Stabilität Indonesiens“; die Beziehungen zwischen Bonn und Jakarta seien rundum positiv.²⁹⁰

Opposition gegen die „neue Ordnung“ Indonesiens und bundesdeutsche Kritik an der indonesischen Menschenrechtslage

Die regierungsamtlichen und die privatwirtschaftlichen Beziehungen der Bundesrepublik zu Indonesien waren nach dem Abschluss der Umschuldungsverhandlungen 1970/71 unaufgeregt und unproblematisch. Anders war die Haltung von nichtstaatlichen Gruppen, die sich immateriellen Prioritäten verschrieben hatten. Ihnen erschien Suhartos Indonesien keineswegs als ein unproblematisches Land. Insofern hatten sich nicht nur die Präferenzen der Bundesregierung bezüglich Indonesiens geändert, sondern auch die Präferenzen bestimmter gesellschaftlicher Akteure gewandelt oder überhaupt erst gebildet. Im Laufe der sechziger Jahre hatte insbesondere in westlichen Staaten ein Thema an Bedeutung gewonnen, das sich der bisherigen Logik und der

ferenz heißt, in absoluter Einhaltung der bestehenden Verträge die Gesamtheit der Beziehungen der Mitgliedstaaten umfassen soll, die also eine wirkliche politische Union sein wird.“

285 PA AA, ZA, 100387. Bundesminister Scheel: Eröffnungsvortrag auf der Botschafterkonferenz in Jakarta vom 27.4.1973, S. 19.

286 Ebenda, S. 27.

287 Ebenda, S. 21–27, 36–39.

288 PA AA, ZA, 100387. Botschafter Balken, Jakarta: Vortrag „Südostasien und die Interessen der Großmächte“ vom 27.4.1973.

289 PA AA, ZA, 100386. Botschafter Balken, Jakarta: Drahtbericht Nr. 204 vom 29.4.1973.

290 PA AA, ZA, 100386. Botschafter Balken, Jakarta: Drahtbericht Nr. 215 vom 3.5.1973.

Imperative des Kalten Krieges entzog: Der transnationale Einsatz für Menschenrechte und gegen Menschenrechtsverletzungen – und zwar auch in solchen Staaten, deren Regierungen eine pro-westliche Politik betrieben.²⁹¹ Die siebziger Jahre des 20. Jahrhunderts sind mit einiger Berechtigung als eine „Umbruchphase“ in der Geschichte der Menschenrechte bezeichnet worden.²⁹²

Doch Menschenrechtspolitik und Menschenrechtsaktivismus lösten sich natürlich nicht aus dem Kontext der internationalen (Macht-)Politik, sondern blieben in vielfacher Weise auf den Kalten Krieg bezogen. Kontinuitäten gab es bei der wohl zeitlosen Tendenz der meisten Regierungen, im Falle einer Kollision zwischen Interessen und Werten interessenpolitischen Erwägungen den Vorrang einzuräumen. Doch selbst dies relativierte sich während der Präsidentschaft Jimmy Carters (ab 1977) zumindest bis zu einem gewissen Grade. Erkennbarer Wandel zeigte sich aber vor allem in der steigenden gesellschaftlichen Sensibilität für Menschenrechtsprobleme nicht nur in der eigenen Umgebung, sondern auch in weit entfernten Ländern.²⁹³ Ablesbar ist dieser Wandel unter anderem an der wachsenden Zahl von Zuschriften zu internationalen menschenrechtspolitischen Fragen, die das Auswärtige Amt seit den späten sechziger Jahren erreichten. Vor 1967 finden sich in den Akten mit Indonesienbezug kaum Zuschriften dieser Art, obschon es natürlich auch vor 1967 Menschenrechtsverletzungen und politische Gefangene in Indonesien gegeben hat. Ab 1967 füllen sie ganze Aktenbände.²⁹⁴ Träger dieser Menschenrechtsinitiativen und -petitionen waren überdurchschnittlich artikulationsstarke Segmente der bundesdeutschen Öffentlichkeit: Außer für Fachorganisationen wie *Amnesty International* waren die Menschenrechtsaktivisten häufig im Umfeld von Gewerkschaften, Kirchen und Universitäten oder im Journalismus tätig.

Eine der Maßnahmen, mit denen die Regierung der „neuen Ordnung“ scharfe Kritik auf sich zog, war das sogenannte *Screening* indonesischer Studenten im Ausland. Im Oktober 1966 hatte die indonesische Botschaft in Bonn alle in Deutschland studierenden Indonesier brieflich aufgefordert, einem staatlich gelenkten Verband indonesischer Studenten (Perhimpunan Pelajar Indonesia, PPI) beizutreten und vier Fragebögen auszufüllen, die eindeutig auf die Überprüfung ihrer politischen Zuverlässigkeit abzielten. Für den Fall einer Nicht-Befolgung der Anweisungen drohte die Botschaft mit dem Entzug des Reisepasses. Im Februar 1967 schrieb das baden-württembergische Kultusministerium an das Auswärtige Amt, es möge die indonesische Botschaft von derlei Maßnahmen abhalten: Weder die zwangsweise Mitgliedschaft noch die Befragungen seien „mit den akademischen Gepflogenheiten an den deut-

²⁹¹ Siehe dazu Foot, *Human Rights*, S. 445–465.

²⁹² So von: Moyn, *Menschenrechtsgeschichte*, S. 7–21.

²⁹³ Hierzu Eckel, *Geist der Moral*, S. 22–67; Eckel, *Ambivalenz. Zum Menschenrechtsdiskurs Indonesiens in den siebziger Jahren* siehe: Simpson, *Menschenrechtsdiskurse*, S. 343–366.

²⁹⁴ Siehe unter anderem folgende Bände: PA AA, B 1, 723; PA AA, B 37, Bde. 337, 470, 543, 544, 545, 546, 610, 611, 678; PA AA, ZA, Bde. 100173, 101596.

schen Hochschulen“ vereinbar; möglicherweise beinhalteten sie „sogar strafbare Handlungen“. ²⁹⁵ Schon zuvor hatte sich das Studentenparlament der TH Stuttgart gegen die „Screenings“ verwahrt und deutsche Zeitungen hatten „totalitäre Methoden“ und eine versuchte „Gleichschaltung“ der Auslandsstudenten durch die indonesische Regierung kritisiert. ²⁹⁶ Wenngleich das Südostasienreferat des Auswärtigen Amts mit dem Vorgehen der indonesischen Botschaft nicht zur Gänze einverstanden war, übernahm es auch in dieser Angelegenheit weitgehend die Darstellung der Suharto-Regierung. ²⁹⁷ Als der Bundestagsabgeordnete Karl Moersch (FDP) im Zusammenhang der „Screenings“ eine Anfrage an die Bundesregierung stellte, stellte sich die Lage aus Sicht des Referates I B 5 wie folgt dar:

„Nach der Entmachtung Sukarnos und dem Sturz von Ministerpräsident Subandrio stellte sich heraus, dass die von dem früheren indonesischen Regime ins Ausland entsandten Studenten zum großen Teil kommunistischen Organisationen angehört hatten und jetzt vom Ausland aus ein Wiederaufleben des Kommunismus in Indonesien zu erreichen versuchen. [...] Die indonesische Regierung hat sich gezwungen gesehen, die z. Z. im Ausland befindlichen Studenten unter ihre Kontrolle zu bringen. Sie bedient sich dabei eines zwar für unsere Begriffe bedenklichen Mittels, möchte aber mit der Erfassung und Abschiebung der kommunistisch orientierten Studenten ein Ziel erreichen, das auch in unserem Interesse liegen sollte. [...] Bei dieser Sachlage wäre es nicht richtig, eine Diskussion auszulösen, die unsere Beziehungen zu Indonesien unnötig stört. Die indonesische Regierung hat sich, um ein an sich auch von uns zu billiges Ziel zu erreichen, nur höchst ungeschickter Maßnahmen bedient, die mit unseren Vorstellungen von einer freiheitlichen demokratischen Ordnung nicht übereinstimmen können. Aus diesem Grunde wird vorgeschlagen, dass die Angelegenheit bei nächster Gelegenheit zwischen Herrn VLR I Bassler und dem indonesischen Botschafter besprochen wird mit dem Ziele, dass die indonesische Botschaft die Verteilung dieser Fragebogen abstellt.“ ²⁹⁸

Indonesiens Botschafter Helmi räumte im Februar 1967 bei einem Gespräch mit Außenminister Brandt und Referatsleiter Bassler Fehler ein und sagte zu, die Fragebogenaktion zu beenden. ²⁹⁹

295 PA AA, B 37, 337. Kultusministerium Baden-Württemberg: Schreiben H 1200/40 „Indonesische Studenten an den wissenschaftlichen Hochschulen“ an das AA vom 1.2.1967.

296 „Indonesische Studenten unter staatlichem Druck?“. Bonner Rundschau, 31.1.1967. Aus: PA AA, B 37, 337.

297 In einem AA-internen Schreiben notierte Referatsleiter Bassler: „Der [...] amtliche indonesische Fragebogen ist dazu gedacht, im Zuge der Neuordnung Indonesiens durch die Regierung Suharto-Malik, im Ausland studierende kommunistisch orientierte Studenten unter Kontrolle zu bekommen. [...] Unsererseits besteht, auch wenn die in dem Fragebogen enthaltenen Formulierungen unseren demokratischen Vorstellungen nicht entsprechen, kein Anlass, uns schützend vor die kommunistisch orientierten Studenten zu stellen.“ Vgl. PA AA, B 37, 337. VLR I Bassler: Schreiben an AA-Referate IV 1 und IV 2 (über Referat L3) vom 9.2.1967.

298 PA AA, B 37, 337. VLR I Bassler: Aufzeichnung „Fragebogenaktion des indonesischen Außenministeriums in Deutschland“ vom 15.2.1967.

299 PA AA, B 37, 337. VLR I Bassler: Aufzeichnung „Fragebogenaktion der indonesischen Botschaft in der Bundesrepublik“ vom 23.2.1967. Die DDR-Staatssicherheit ging noch im September 1967 davon

1967 setzten indonesische Stellen auf deutschem Boden zu einer weiteren problematischen Operation an. Der deutsche Militärattaché in Jakarta hatte in Erfahrung gebracht, dass Angehörige einer „besonderen Nachrichteneinheit“ einer indonesischen Heeresdivision in der Bundesrepublik und in den Niederlanden „die Tätigkeit von Widerstandsgruppen gegen den amtierenden Staatspräsidenten General Suharto untersuchen“ sollten.³⁰⁰ Das Bundesministerium des Innern mahnte grundsätzlich zur „Zurückhaltung“ bei der nachrichtendienstlichen Zusammenarbeit mit Indonesien.³⁰¹ Das Auswärtige Amt hatte zwar keine Bedenken gegen einen Informationsaustausch mit indonesischen Nachrichtendiensten und gegen die Ausbildung indonesischer Nachrichtenoffiziere durch den BND; es lehnte jedoch jede aktive Tätigkeit indonesischer Geheimdienste auf dem Gebiet der Bundesrepublik entschieden ab.³⁰² Im November 1967 informierte das Bundeskanzleramt die anderen zuständigen Ministerien, die geplanten Aktionen der Indonesier seien „abgestoppt“ worden, ohne den Vorgang näher zu erläutern.³⁰³

Nach der Jahreswende 1968/69 sorgten Presseberichte über die Tötung von mehr als zweitausend Personen auf Java für Aufsehen. In deutscher Sprache berichteten unter anderem die *Neue Zürcher Zeitung* und das *Handelsblatt* über die Vorfälle; deren weitgehend wortgleiche Artikel waren jeweils von dem nach wie vor einzigen deutschen Journalisten in Indonesien geschrieben – Rudolf Oebser-Röder, dem früheren BND-Informanten und ehemaligen SD-Kommandoführer (siehe IV.4), der mittlerweile zu einer Art „Hofberichterstatte“³⁰⁴ Suhartos avanciert war.³⁰⁵ Außer auf diese

aus, Außenminister Malik halte an der Überwachung indonesischer Studenten im Ausland fest. Siehe: BStU, MfS HVA 228, S. 203–206. Einzelinformation Nr. 832/67 über westdeutsche Bemühungen um Einflussnahme auf Indonesien vom 27.9.1967.

300 PA AA, B 130, 2650A. Botschafter Luedde-Neurath, Jakarta: Drahtbericht Nr. 460 vom 11.10.1967.

301 PA AA, B 130, 2586A. MR v. Lerske, Bundesministerium des Innern: Schreiben an Bundesministerium der Verteidigung, AA und Bundeskanzleramt vom 10.10.1967.

302 PA AA, B 130, 2650A. VLR I Bassler: Vermerk vom 25.10.1967.

303 PA AA, B 130, 2586A. Bundeskanzleramt, Gruppe I/2: Vermerk „Beabsichtigte Tätigkeit eines indonesischen Nachrichtendienstes in Deutschland“ vom 17.11.1967.

304 Hachmeister, SD-Personal, S. 365.

305 Siehe O.G. [d. i. Rudolf Oebser-Röder]: „Greuelthaten auf Java? Fragwürdige Informationspolitik der Regierung.“ *Neue Zürcher Zeitung*, 13.3.1969. ROR [d. i. Rudolf Oebser-Röder]: „Greuelthaten auf Java? An Kommunisten“. *Handelsblatt*, 15.4.1969; „Die indonesische Presse hat die zuerst von einem holländischen Reiseberichterstatte gemeldeten Greuelthaten im Gebiet von Purwodadi, Nähe Semarang (Mitteljava) groß herausgestellt. Es sollen dort in den Monaten November und Dezember vergangenen Jahres mehr als 2000 Personen wegen ‚kommunistischer Umtriebe‘ grausam umgebracht worden sein. Viele Hunderte von Menschen sollen noch heute in Lagern ohne Einleitung eines ordnungsgemäßen Gerichtsverfahrens festgehalten werden. [...] Die bisherigen Presseberichte beruhen nicht auf eigenem Augenschein der Gewalttätigkeiten, jedoch auf Informationen von Personen aus und in den betreffenden Dörfern. [...] es scheint nicht allen Indonesiern klar zu sein, dass man nicht einfach jedes ehemalige Mitglied der Kommunistischen Partei ausrotten kann. Schließlich war die Partai Komunis Indonesia einst unter Sukarno eine völlig legale Partei, ja selbst eine Art ‚Staatspartei‘. Dies gilt natür-

Meldungen bezogen sich viele Zuschriften von Menschenrechtsorganisationen an die Bundesregierung auf das Schicksal der mehreren zehntausend politischen Gefangenen, die unter Kommunismus-Verdacht in Indonesien interniert waren. Im April 1969 forderte die Bonner Gruppe von *Amnesty International* Außenminister Brandt und Verteidigungsminister Schröder zu einer Stellungnahme betreffend die Menschenrechtslage in Indonesien auf.³⁰⁶ Das Auswärtige Amt antwortete, von einer Stellungnahme müsse abgesehen werden: Zum einen stünde es „gerade uns Deutschen schlecht an, hier als Schulmeister und als Richter über innere Vorgänge eines anderen Landes auftreten zu wollen“ und zum anderen könnten „Hilfsmaßnahmen zugunsten von Staatsangehörigen fremder Länder [...] nicht von der Regierung eines Staates wahrgenommen werden“.³⁰⁷ Im September 1969 stellte man im Auswärtigen Amt fest, ihre „freundschaftlichen Beziehungen“ zu Indonesien sowie die „erhebliche Wirtschaftshilfe“ für das Land setze die Bundesregierung im Zusammenhang der dortigen Menschenrechtslage der Kritik aus.³⁰⁸

Die Botschaft in Jakarta bemühte sich, durch die Kontakte von Oebser-Röder genauere Informationen über die Internierten zu erhalten.³⁰⁹ Anfang Januar 1970 gehörte Oebser-Röder zu einer Gruppe von 20 indonesischen und ausländischen Journalisten, die ein Gefangenenlager auf der entlegenen Insel Buru besichtigen konnten. Sein wiederum sowohl in der *Neuen Zürcher Zeitung* als auch im *Handelsblatt* veröffentlichter Befund fiel milde gegenüber den indonesischen Behörden aus: Zwar gebe es bei den Häftlingen „keine Spuren von Misshandlungen oder Schikanen“, allerdings sei fraglich, ob die Besucher wirklich alles gesehen hätten.³¹⁰ Bestimmte Antworten seien die Behörden schuldig geblieben, sodass ein zwiespältiger Eindruck bleibe: „Skepsis löste auch das jugendliche Alter vieler Häftlinge aus [...] man konnte

lich in noch größerem Maße für die Masse der einfältigen, landhungrigen Kleinbauern und Pächter, die früher dem kommunistischen Bauernverband beigetreten waren. [...] Vieles bleibt bisher Spekulation. Doch darf die Affäre nicht bagatellisiert werden, sondern muss nach den Prinzipien untersucht werden, die sich die Neue Ordnung Indonesiens selbst gegeben hat: Wahrheit und Gerechtigkeit. Andernfalls würde das Ansehen der Regierung Suharto schwer geschädigt, das sie zur Bewältigung ihrer schweren Aufgaben im Lande selbst und in der Welt braucht.“

306 PA AA, B 37, 470. Amnesty International: Schreiben an Bundesminister Brandt vom 1.4.1969.

307 PA AA, B 37, 470. VLR I Fischer: Schreiben an Amnesty International – Gruppe 42 vom 23.4.1969.

308 PA AA, B 37, 470. VLR Berendonck: Aufzeichnung „Lage der politischen Gefangenen in Indonesien“. Die Aufzeichnung wurde Bundesminister Brandt vorgelegt.

309 Das Thema war Gegenstand der laufenden Berichterstattung der Botschaft nach Bonn, siehe hierzu u. a. folgende Dokumente in: PA AA, B 37, 470: Botschafter Bassler, Jakarta: Drahtbericht Nr. 145 vom 3.3.1969; Botschafter Bassler, Jakarta: Schriftbericht Nr. 1218/69 „Lage der politischen Gefangenen in Indonesien“ vom 26.8.1969; Botschafter Bassler, Jakarta: Schriftbericht Nr. 1491/69 „Lage der kommunistischen Gefangenen in Indonesien“ vom 14.10.1969; Botschafter Bassler, Jakarta: Schriftbericht Nr. 1650/69 „Kommunistische Gefangene in Indonesien“ vom 11.11.1969.

310 O.G. Roeder [d. i. Rudolf Oebser-Röder]: „Insel der Verbannten. Indonesien ‚siedelt‘ kommunistische Gefangene auf Buru an.“ *Handelsblatt*, 23.1.1970.

sich schwer vorstellen, fanatischen kommunistischen Rädelsführern gegenüberzustehen“.³¹¹

In seinen Antworten auf diverse Zuschriften stand das Südostasienreferat des Auswärtigen Amts der amtlichen indonesischen Position noch näher als der bekanntermaßen Suharto-nahe Korrespondent Oebser-Röder in seinen Zeitungsartikeln.³¹² Im Zusammenwirken mit dem Auswärtigen Amt trat Braunschweigs Oberstadtdirektor Hans-Günther Weber gegenüber Menschenrechtsorganisationen als entschlossener Verteidiger von Indonesiens „neuer Ordnung“ auf. Braunschweig war seit 1960 Partnerstadt von Bandung auf Java. Weber amtierte als Vizepräsident der Deutsch-Indonesischen Gesellschaft und war Indonesienexperte der Friedrich-Ebert-Stiftung.³¹³ In Briefwechseln mit *Amnesty International* und verschiedenen Medienvertretern verteidigte er die Suharto-Führung gegen den Vorwurf von systematischen Menschenrechtsverletzungen.³¹⁴ Weber betonte, dass er sich durch mehrere Reisen selbst ein Bild der Lage in Indonesien gemacht habe und staatlichen Terror insofern beurteilen könne, weil er als Sozialdemokrat einst Gefangener in nationalsozialistischen Konzentrationslagern gewesen war.³¹⁵

Im Vorfeld des für den September 1970 angesetzten Staatsbesuchs von Suharto in der Bundesrepublik Deutschland (und zuvor in den Niederlanden)³¹⁶ verstärkten verschiedene Organisationen ihre Aktivitäten zur Menschenrechtslage in Indonesien. Mehrere Bundestagsabgeordnete wurden von *Amnesty International* mit der Bitte an-

311 „Besuch auf einer indonesischen Häftlingsinsel. Ungelöste Probleme der kommunistischen Gefangenen.“ Neue Zürcher Zeitung, 7.1.1970.

312 Siehe etwa: PA AA, B 37, 543. VLR I Fischer: Schreiben an den Arbeitskreis Dritte Welt beim Politischen Nachtgebet Köln vom 12.2.1970.

313 PA AA, AV Jakarta, 204. Oberstadtdirektor Weber: Schreiben an den NDR-Intendanten Scharlau vom 13.3.1970. Nachrichtlich übersandt an Botschafter Bassler, Jakarta.

314 PA AA, B 37, 543. Oberstadtdirektor Weber: Schreiben an Amnesty International vom 10.3.1969: „Im Spätherbst des vergangenen Jahres haben zwei Fernsehberichte des Westdeutschen Rundfunks und des Zweiten Deutschen Fernsehens über Indonesien beträchtliche Bestürzung in der Öffentlichkeit ausgelöst. Die in diesen Berichten aufgestellten Behauptungen waren nach Ansicht von Kennern der Verhältnisse in Indonesien tendenziös gefärbt und unsachlich. [...] In der deutschen Öffentlichkeit entstand durch die beiden Sendungen der Eindruck, dass die neue Regierung unter General Suharto unter dem Vorwand, den Kommunismus zu bekämpfen, schauerliche Gräueltaten begehen ließ. Tatsache ist dagegen, dass die Regierung strenge Anweisung erteilt hat, festgestellte Übergriffe sofort gerichtlich ahnden zu lassen. [...] Die Darstellung in den Fernsehsendern musste aber den Eindruck vermitteln, dass die neue indonesische Regierung eine Militärdiktatur errichtet habe [...] Das Gegenteil aber ist der Fall. Noch nie hat Indonesien eine Regierung gehabt, die so liberal eingestellt und so um die Sicherung der Menschenrechte und des Friedens bemüht ist wie diese Regierung der Neuen Ordnung.“

315 PA AA, B 37, 410. Oberstadtdirektor Weber: Schreiben an Martin Ennals, Generalsekretär von Amnesty International, vom 8.5.1969. Für weitere Korrespondenzen von Oberstadtdirektor Weber mit dem AA, *Amnesty International* und anderen Organisationen siehe: PA AA, B 37, 546.

316 PA AA, B 37, 546. Hierzu Botschafter Arnold, Den Haag: Schriftbericht Nr. 1517/70 „Widerstände gegen den Staatsbesuch von Präsident Suharto in den Niederlanden“ vom 13.8.1970.

geschrieben, sich der Internierten anzunehmen. Auf Anfragen der Parlamentarier – zum Beispiel des Abgeordneten William Borm (FDP) – antwortete das Auswärtige Amt: „Das Problem der politischen Gefangenen in Indonesien kann nicht zum Thema offizieller deutsch-indonesischer Gespräche gemacht werden [...] offizielle Einflussnahme aus dem Ausland oder Kampagnen in ausländischen Massenmedien, die das Ansehen Indonesiens herabsetzen würden, sind nicht dazu geeignet, die Lage der Gefangenen zu erleichtern.“³¹⁷ Eine Petition von Schriftstellern, unter ihnen Heinrich Böll, Siegfried Lenz und Günter Grass, setzte sich gegenüber der indonesischen Regierung für die Freilassung des berühmten indonesischen Autors Pramudya Ananta Tur ein, der nach 1965 interniert worden war.³¹⁸

Die AA-Zentrale und die Botschaft in Jakarta fürchteten, dass es bei Suhartos Besuch zu größeren Protestaktionen und damit zu einer Belastung der Beziehungen zu Indonesien kommen könnte.³¹⁹ Der Protest gegen die Menschenrechtslage in Indonesien entsprang heterogenen Quellen – neben Kirchen, Gewerkschaften, Journalisten und liberalen Organisationen wie *Amnesty International* waren diverse marxistische Gruppen darunter, die sich ihrerseits nach moskautreuen, maoistischen und „unorthodoxen“ Strömungen unterschieden. Um wenigstens der „bürgerlichen“ Kritik gegen die Suharto-Politik zu begegnen, bereitete das Auswärtige Amt Aufzeichnungen vor, um alle an dem Staatsbesuch beteiligten Bonner Stellen zu unterrichten. Hierin ging das Auswärtige Amt davon aus, die Regierung Indonesiens sei „ernstlich bemüht, die sie politisch wie finanziell belastende Gefangenensfrage so schnell wie möglich zu lösen. Die verfügten Maßnahmen scheinen angesichts der gegebenen sicherheitspolitischen, budgetären und gesellschaftlichen Bedingungen verhältnismäßig realistisch und human.“³²⁰ Das Auswärtige Amt arrangierte ein Gespräch zwischen einem Vertreter von *Amnesty International* und einem juristischen Berater des indonesischen Präsidenten, das nach Eindruck des Ministeriums sehr zur Zufriedenheit des AI-Repräsentanten verlaufen sei. Bei dem Gespräch war auch der zu dem Staatsbesuch nach Bonn mitgereiste Rudolf Oebisger-Röder anwesend.³²¹

Während des Staatsbesuchs von General Suharto vom 4. bis 7. September 1970 fanden in mehreren deutschen Städten Demonstrationen statt, unter anderem in Mün-

317 PA AA, B 1, 374. VLR I Berendonck: Aufzeichnung „Amnesty International; hier: Verfolgung politischer Gefangener in Indonesien“ vom 27.7.1970.

318 Frankfurter Allgemeine Zeitung, 18.8.1969. Tatsächlich wurde Pramudya Ananta Tur 1979 von den indonesischen Behörden aus dem Gefangenenlager auf Buru entlassen, stand aber weiter unter Hausarrest; vgl. Vickers, *Indonesia*, S. 5.

319 Vgl. Dokumente in: PA AA, B 37, 544. Botschaftsrat Ritter, Jakarta: Drahtbericht Nr. 395 vom 23.7.1970 und VLR I Berendonck: Aufzeichnung „Staatsbesuch des indonesischen Präsidenten Suharto vom 4.–7.9.1970 in Bonn; hier: Sicherheitsvorkehrung“ vom 27.7.1970.

320 PA AA, B 37, 544. VLR I Berendonck: Aufzeichnung „Staatsbesuch des indonesischen Staatspräsidenten General Suharto vom 4.–7.9.1970; hier: Sprechzettel für den Herrn Minister zur Unterrichtung von Frau Heinemann über das Problem der politischen Gefangenen in Indonesien“ vom 31.8.1970.

321 PA AA, B 37, 544. VLR I Berendonck: Vermerk vom 16.10.1970.

chen und Bonn.³²² Die Proteste hielten sich jedoch – mit 120 Teilnehmern in München und 400 in Bonn – in engen Grenzen. Sie erlebten keine Zuspitzung wie bei dem Schah-Besuch von 1967 in West-Berlin, dessen Verlauf den Behörden als ein unbedingt zu vermeidendes Szenario vor Augen stand. Das Auswärtige Amt fand die Beteiligung an den Protesten „auffallend gering“.³²³ Es gab keine spektakulären Zwischenfälle wie bei Suhartos Besuch in den Niederlanden unmittelbar vor der Reise in die Bundesrepublik: Hier hatten Vertreter einer „Exil-Republik der Südmolukken“ die Residenz der indonesischen Botschaft gestürmt und indonesische Botschaftsangehörige als Geiseln genommen; ein niederländischer Polizist war getötet worden.³²⁴ Wegen Hinweisen auf Anschlagpläne wurden allerdings von den deutschen Behörden – für damalige Verhältnisse – strenge Sicherheitsvorkehrungen getroffen und geplante Stationen Suhartos in Hamburg und Bremen abgesagt.³²⁵

Da die Europareise Suhartos von vornherein als *goodwill tour* konzipiert war, gab es keine konkreten Ergebnisse. Die wesentlichen Fragen zur Beteiligung der Bundesrepublik an der Umschuldung Indonesiens waren schon im April 1970 geklärt worden.³²⁶ Die Gespräche Suhartos mit Bundespräsident Heinemann und Bundeskanzler Brandt berührten eher allgemeine welt-, entspannungs- und weltwirtschaftspolitische Fragen; die Menschenrechte gehörten nicht dazu.³²⁷ Brandt bekundete Interesse an Indonesiens Entwicklung und „sprach seine Anerkennung für die großen Leistungen aus, die Präsident Suharto bei der Stabilisierung seines Landes erzielt habe“.³²⁸ Suharto dankte für die von der Bundesrepublik Deutschland geleistete Hilfe an Indonesien und „begrüßte mit warmen Worten den Beitrag, den die Bundesregierung mit

322 Siehe verschiedene Nachweise in: PA AA, B 37, 544, u. a. ein namentlich nicht identifizierbares Fernschreiben einer bayerischen Landesbehörde. dpa-Meldung vom 5.9.1970. Aus ACDP-Pressearchiv.
323 PA AA, B 37, 544. VLR I Berendonck: Vermerk „Staatsbesuch des indonesischen Staatspräsidenten General Suharto in Bonn im September 1970; hier: Ermittlungsverfahren gegen Ansgar Heimannsberg u. a.“.

324 PA AA, B 37, 546. Botschafter Arnold, Den Haag: Schriftbericht Nr. 1711/70 „Staatsbesuch des indonesischen Präsidenten General Suharto in den Niederlanden“ vom 10.9.1970.

325 „Suharto-Besuch ohne Zwischenfälle beendet“. Frankfurter Allgemeine Zeitung, 6.9.1970; „Indonesischer Staatspräsident in Bonn eingetroffen. Genscher ordnet höchste Alarmstufe für Suharto an“. Die Welt, 5.9.1970.

326 Siehe dazu die Dokumente in: PA AA, B 61-IIIB7, 609 und das obere Kapitel zur Umschuldung Indonesiens durch den Pariser Club.

327 Siehe Dokumente in: PA AA, B 37, 544. Ministerialdirektor Gehlhoff: Vermerk „Staatsbesuch des indonesischen Präsidenten Suharto“ vom 4.9.1970 über die Begegnung Suhartos mit Heinemann, Ministerialdirektor Gehlhoff: Vermerk „Staatsbesuch des indonesischen Präsidenten Suharto in Deutschland“ vom 7.9.1970 über die Begegnung Suhartos mit Brandt, sowie VLR I Berendonck: Aufzeichnung „Gespräch des Herrn Bundesministers mit Außenminister Malik am 4.9.“ [sic! wohl gemeint: 4.9.] vom 2.9.1970 mit Scheel.

328 PA AA, B 37, 544. Ministerialdirektor Gehlhoff: Vermerk „Staatsbesuch des indonesischen Präsidenten Suharto in Deutschland“ vom 7.9.1970.

ihrer Politik zur Entspannung in der Welt leiste“.³²⁹ Die Zeitungen Indonesiens vermerkten zwar die Proteste, die es in der Bundesrepublik gegen die „neue Ordnung“ gegeben hatte, werteten die Reise aber als Erfolg.³³⁰ Kritische Fragen von Journalisten zur inneren Lage Indonesiens, die unter anderem anlässlich einer Protestpetition namhafter westdeutscher Persönlichkeiten gestellt wurden, beantwortete der Pressesprecher der Bundesregierung, Fritz Niebel, wie folgt: „Ich habe den Eindruck, dass die Unterzeichner [...] nur unzulänglich über die wirkliche Situation in Indonesien und über die großen Schwierigkeiten unterrichtet sind, denen die indonesische Regierung innenpolitisch gegenübersteht.“³³¹

Inwieweit die vielen menschenrechtspolitischen Interventionen und Medienberichte die westlichen Staaten in ihrer Indonesienpolitik und die indonesische Regierung in ihrem Verhalten beeinflusst haben, ist nicht leicht messbar. Jedenfalls sah sich die indonesische Regierung veranlasst, Anfang 1971 die in Jakarta akkreditierten Missionschefs über die Lage der politischen Häftlinge zu unterrichten. Nach Angaben der indonesischen Generalstaatsanwaltschaft waren zu Jahresende 1970, also über fünf Jahre nach der „Bewegung 30. September“, noch 42 698 Personen interniert, da sie einst als PKI-Funktionäre tätig gewesen waren oder dessen verdächtigt wurden. Unumwunden gaben die Strafverfolger zu, dass sich darunter 11 232 Gefangene der sogenannten Kategorie C befanden, welche „wegen Mangels an Beweisen nicht vor Gericht gestellt werden“.³³² Diese sollten zwar „möglichst schnell“ entlassen werden; allerdings stehe man hierbei vor Problemen, „da in den meisten Fällen die Dorfgemeinschaften nicht bereit seien, ihre früheren Bürger wieder aufzunehmen“.³³³ Botschafter Balken hielt in der Frage der Gefangenen ein Anlegen westlicher Maßstäbe für „irreführend“ und „eine an westeuropäischen Maßstäben gemessene befriedigende Lösung [...] mangels einer soliden Macht- und Kompetenzstruktur (wenn man von der Armee absieht) kaum möglich, ohne die Stabilität zu gefährden, derer das Land als Grundlage seiner Entwicklung bedarf“.³³⁴ Gut ein Jahr später berichtete Balken, sämtliche Häftlinge der C-Kategorie seien – Regierungsangaben zufolge – in der Zwischenzeit freigelassen worden.³³⁵

329 Ebenda.

330 PA AA, B 37, 544. Botschaft Jakarta: Drahtbericht Nr. 515 vom 9.9.1970.

331 WDR-Rundfunkinterview vom 4.9.1970 mit Ministerialdirektor Niebel vom Presse- und Informationsamt der Bundesregierung. Mitschrift aus dem ACDP-Pressearchiv.

332 PA AA, B 37, 610. Botschafter Balken, Jakarta: Schriftbericht Nr. 74/71 „Lage der politischen Gefangenen in Indonesien“ vom 18.1.1971.

333 PA AA, B 37, 610. Botschafter Balken, Jakarta: Schriftbericht Nr. 74/71 vom 18.1.1971.

334 Ebenda.

335 PA AA, B 37, 654. Botschafter Balken, Jakarta: Schriftbericht Nr. 213/72 „Politischer Halbjahresbericht“ vom 22.2.1972.

Ab Jahresbeginn 1972 erhielten die Berichte des Botschafters über die Entwicklung Indonesiens unter dem Suharto-Regime eine kritischere Note.³³⁶ Am Beispiel der Vermählungszeremonie von Suhartos Tochter im Palast von Bogor beschrieb Balken, dass der indonesische Machthaber in Abkehr von seinem vormals bescheidenen Auftreten einen zunehmend höfischen Habitus entwickle. Bei den jungen und gebildeten Indonesiern stoße auch das sonstige Gebaren der Regierung auf Kritik, insbesondere die Selbstbereicherung der Eliten.³³⁷ Balken vermerkte an anderer Stelle, die Führung in Jakarta dehne die Bezeichnung „kommunistisch“ auf „Personen, Gruppen oder Aktivitäten“ aus, welche „aus den verschiedensten Gründen dem Regime missfallen“.³³⁸

Um 1973/74 artikuliert sich in Indonesien gesellschaftliche Opposition gegen das Regime Suhartos. Die schweren Unruhen, von denen Jakarta und andere javanische Städte im Januar 1974 bei dem Besuch des japanischen Premierministers Tanaka erschüttert wurden, erschienen nicht nur als Ausbruch gegen den „Yen-Imperialismus“ Japans, sondern auch gegen die Politik der „neuen Ordnung“ selbst.³³⁹ Der stellvertretende Botschafter Bernd Oldenkott hielt fest, Suharto werde längerfristig auf die Unzufriedenheit weiter Kreise reagieren müssen, wolle er den inneren Frieden in In-

336 Ebenda: „Das innenpolitische Bild Indonesiens hat sich in den vergangenen 8 Monaten nach den allgemeinen Wahlen in vielerlei Hinsicht anders entwickelt, als indonesische und ausländische Beobachter der politischen Szene dies nach dem für die Regierung außergewöhnlich günstigen Wahlausgang vermutet hatten. Die ‚demokratische Legitimation‘ der Regierung Suharto wurde von ihr keineswegs als Ausgangspunkt einer möglichen systemimmanenten Demokratisierung des politischen Entscheidungsprozesses gewertet. Das Verhalten des Regimes orientiert sich nach den Wahlen in mancher Hinsicht stärker an der bei den Streitkräften verankerten Macht als im Jahre vorher.“ PA AA, B 37, 654. Botschafter Balken, Jakarta: Schriftbericht Nr. 1012/72 „Politischer Halbjahresbericht“ vom 15.9.1972: „In der Tat ist jedoch die polizeiliche Überwachung bis in das entfernteste Dorf weitgehend perfekt und an die Regierung ernsthaft gefährdende Unruhen nicht zu denken. Die Regierung hat aber offensichtlich das Gefühl, dass sich unter der an der Oberfläche geschaffenen ‚Friedhofsruhe‘ die ungelösten Fragen wie die zukünftige gesellschaftliche Entwicklung, die politische Mitbestimmung, die dringend erforderliche Bildungsreform, die Massenarbeitslosigkeit und viele andere Probleme aufstauen und eines Tages mit Überdruck entladen könnten.“

337 PA AA, B 37, 678. Botschafter Balken, Jakarta: Schriftbericht Nr. 118/71 „Indonesische Innenpolitik; hier: Politische Stabilität – eine Frage des Stils“ vom 1.2.1972: „Ich hatte am Neujahrsabend durch Zufall Gelegenheit, mit einer Gruppe junger Intellektueller ins Gespräch zu kommen. Sie erklärten mir in damals noch riskierter Offenheit [...] Generale nützten ihre ihnen zugefallene Macht rücksichtslos zur eigenen Bereicherung aus. Woher stamme das Geld, das der Präsident den Regionen und Dörfern zuweise? Warum werde das nicht in ordentlichen Budgetansätzen ausgewiesen? Wozu die Farce eines Parlaments, wenn der Präsident doch mache, was er wolle?“ Siehe ferner: PA AA, B 37, 678. Botschafter Balken, Jakarta: Schriftbericht Nr. 1456/72 „Kritik an der Regierungspolitik Indonesiens; hier: Pressestimmen zur Regierungspolitik“ vom 27.12.1972.

338 PA AA, B 37, 678. Botschafter Balken, Jakarta: Schriftbericht Nr. 145/72 „Die Chancen des Kommunismus in Indonesien“ vom 4.2.1972.

339 Dazu: PA AA, ZA, 100173. Botschaftsrat Oldenkott, Jakarta: Schriftbericht Nr. 94/74 „Unruhen in Jakarta am 16./17.1. während des Tanaka-Besuchs“ vom 21.1.1974.

donesien wahren.³⁴⁰ Im August 1973 berichtete Balken von Gesprächen der Botschaft mit einem nicht namentlich genannten deutschen Jesuitenpater, der sich „trotz erheblicher Behinderungen und Schikanen durch die örtlichen militärischen Stellen“ Zutritt zu der Gefangeneninsel Buru verschafft hatte und dort als Seelsorger wirkte.³⁴¹ Die dortigen Gefangenen seien apathisch und hoffnungslos. Balken hielt zu möglichen Lösungsansätzen fest:

„Eine Lösung des Problems sieht der Pater in der schrittweisen Auflösung des Lagers mit begrenzten Entlassungen bestimmter Kategorien und einer sich anschließenden langsamen Umwandlung in ein echtes Umsiedlungsprojekt [...] Diese Gedanken eines guten Kenners der Materie bilden nach meiner Auffassung eine entwicklungsfähige Diskussionsgrundlage für eine Lösung des Problems auf lange Sicht. Auch ich bin der Ansicht, dass die Forderungen nach Aburteilung und/oder Amnestie der Gefangenen keine Aussicht auf Erfolg haben. Dazu sind die hiesigen militärischen Stellen viel zu sehr im Sicherheitsdenken gefangen. [...] Ich würde es aber für richtig halten, wenn ausländische Regierungsvertreter, falls sich in Gesprächen dazu eine zwanglose und unaufdringliche Möglichkeit bietet, die nicht den Anschein von Einmischung hat, diese Gedanken als eigene Vorstellung gegenüber den Indonesiern zur Sprache zu bringen.“³⁴²

Amnesty International setzte seinen Einsatz in der Gefangenenfrage fort. Die Organisation sandte 1973 allen Abgeordneten des deutschen Bundestages Briefe mit der Bitte nach persönlichem Einsatz für das Schicksal von Inhaftierten. Im Anschluss daran erkundigten sich Abgeordnete bei der Bundesregierung nach dem Stand der Dinge.³⁴³ 24 Abgeordnete sagten *Amnesty* ausdrücklich ihre Unterstützung zu; darunter waren die Bundestagspräsidentin Annemarie Renger (SPD) sowie die beiden profilierten Außenpolitiker Hans Matthöfer (SPD) und Erik Blumenfeld (CDU). Angeschrieben wurden überdies Bundeskanzler Brandt und Außenminister Scheel.³⁴⁴ In einem Vermerk für den Parlamentarischen Staatssekretär ging das Südostasienreferat zwar davon aus, „offizielle“ Interventionen zugunsten der politischen Gefangenen – das heißt von Re-

340 PA AA, ZA, 100173. Botschaftsrat Oldenkott, Jakarta: Schriftbericht Nr. 114/74 „Unruhen in Jakarta – eine Lehre für die Regierung?“ vom 22.1.1974: „Suharto wird auf die Dauer einfach nicht umhin kommen, Zeichen zu setzen, die deutlich machen, dass er die Kritik ernst nimmt und gewillt ist, ihr wenigstens in Teilbereichen nachzukommen. Dafür ist die Unzufriedenheit zu groß, nicht nur bei der breiten Masse der Armen, sondern ebenso bei der gehobenen Mittelschicht, den Intellektuellen, Anwälten, Bankkaufleuten und auch jüngeren Offizieren. Das konnten Beobachter in diesen Tagen in vertraulichem Gespräch mit indonesischen Freunden wiederholt feststellen. Wird die Regierung keine Zeichen setzen, ist nicht damit zu rechnen, dass die jetzt erzwungene Ruhe, trotz aller Verbote, lange anhalten wird.“

341 PA AA, ZA, 100173. Botschafter Balken, Jakarta: Schriftbericht Nr. 930/73 „Indonesische Innenpolitik; hier: Politische Gefangene auf Buru“ vom 13.8.1973.

342 PA AA, ZA, 100173. Botschafter Balken, Jakarta: Schriftbericht Nr. 930/73 vom 13.8.1973.

343 Siehe etwa: PA AA, ZA, 100173. Hellmut Sieglerschmidt MdB: Schreiben an den Parlamentarischen Staatssekretär im AA, Hans-Jürgen Wischniewski, vom 7.6.1974.

344 Siehe entsprechende Zuschriften und Vermerke in: PA AA, ZA, 100173 und BArch, B 213, 11212.

gierung zu Regierung – hätten „so gut wie keine Aussicht auf Erfolg“.³⁴⁵ Seien das Vorhandensein und die Situation der politischen Gefangenen auch „bedauerlich“, so sei es der Bundesregierung „nach dem Regeln des zwischenstaatlichen Verkehrs doch nicht möglich, bei einer fremden Regierung zugunsten von deren eigenen Staatsbürgern zu intervenieren. Diese würde einen solchen Schritt als eine Einmischung in ihre inneren Angelegenheiten sehen.“³⁴⁶ Günstiger bewertete das Auswärtige Amt in einem Antwortschreiben an *Amnesty International* die Erfolgsaussichten der Menschenrechtsinitiativen von privater Seite, welche die Bundesregierung „begrüße“.³⁴⁷ Einige Jahre später schien es der Botschaft in Jakarta, als habe der aus dem Ausland kommende moralische Druck auf die indonesische Regierung eine gewisse Wirkung entfaltet: „Die demonstrative Entlassung von 2500 politischen Gefangenen (Dezember 1976) ist als Reaktion auf ausländische Kritik zu deuten. Weitere Entlassungen sind angekündigt.“³⁴⁸ Trotz mehrerer Entlassungswellen war die Zahl der Inhaftierten Ende der siebziger Jahre aber immer noch hoch.³⁴⁹

Kritik und Verteidigung der indonesischen „neuen Ordnung“ in der Bundesrepublik verliefen in den späten sechziger und in den frühen siebziger Jahren meist entlang ähnlicher Linien wie Kontroversen über den amerikanischen Einsatz in Südvietnam und viele andere soziokulturelle Konfliktthemen der Zeit: Jüngere „kritische“ und überwiegend akademische Gruppen standen gegen ältere „etablierte“ Kreise in Universität, Politik und Verwaltung. Beide Seiten hatten sowohl bestimmte „tote Winkel“ in ihrer Wahrnehmung als auch, je nach Thema, immer wieder gewichtige Argumente auf ihrer Seite. Der in diesem Unterkapitel knapp behandelte Gegenstand fügt sich somit ein in die gesellschaftliche Politisierung, Mobilisierung und Polarisierung in der Bundesrepublik der späten sechziger und der siebziger Jahre.

Im Falle Indonesiens folgte die amtliche Bundesrepublik in den sechziger Jahren oft unhinterfragt den (Eigen-)Darstellungen der indonesischen Regierung. Die zu Beginn nahezu uneingeschränkt positive Beurteilung der „neuen Ordnung“ durch das Auswärtige Amt kühlte jedoch seit etwa 1972 ab. Im Unterschied zu den gut informierten Petitionen von *Amnesty International* waren viele andere Suharto-kritische Aufrufe und Berichte davon beeinträchtigt, dass ihre Verfasser sie durch den Filter eines dogmatischen Marxismus äußerten. Da dies die Spezifika Indonesiens verfehlen musste, wurde manche inhaltlich berechtigte Kritik an der inneren Lage Indonesiens

³⁴⁵ PA AA, ZA, 100173. VLR I Berendonck: Vermerk „Gefangene in Indonesien“ für Büro PStS vom 7.6.1974.

³⁴⁶ PA AA, ZA, 100173. VLR I Berendonck: Schreiben an Amnesty International, Entwurf für das AA-Ministerbüro vom 12.10.1973.

³⁴⁷ Ebenda.

³⁴⁸ PA AA, ZA, 105056. Botschafter Müller, Jakarta: Schriftbericht Nr. 234/77 „Politischer Halbjahresbericht – Stand 1.3.1977“ vom 4.3.1977.

³⁴⁹ PA AA, ZA, 105056. Botschafter Schödel, Jakarta: Schriftbericht Nr. 936/77 „Politischer Halbjahresbericht Indonesien“ vom 1.9.1977.

in ihrer Glaubwürdigkeit gemindert. Überdies fand Suhartos Indonesien bei Weitem nicht die öffentliche Aufmerksamkeit und symbolische Aufladung, die Franco-Spanien, das Griechenland der Obristendiktatur, der Iran des Schah, Südvietnam, Südafrika oder ab 1973 Pinochets Chile zuteilwurden. Die weite geographische Entfernung Indonesiens von der Bundesrepublik Deutschland ist dabei sicherlich nur ein Grund unter mehreren. Darüber hinaus spielten die geringe Präsenz von westlichen Medienvertretern in Indonesien (vor allem im Vergleich zu Südvietnam) und von Indonesiern in westlichen Ländern eine Rolle; überdies der Umstand, dass der Sturz Sukarnos, die Machtübernahme Suhartos und sogar die Massaker von 1965/66 sich für kaum jemanden in der Bundesrepublik in einen größeren Zusammenhang einfügen ließen, so wie dies in den anderen Beispielen der Fall war: General Franco und General Pinochet waren als Putschisten gegen die Spanische Republik bzw. die Allende-Regierung auch die Zerstörer von gewissen romantisierten und idealisierten sozialistischen Projekten gewesen; das Thema der griechischen Militärdiktatur war durch über 100 000 griechische Gastarbeiter in Deutschland sowie akademische Exilanten präsent; das Thema Iran über die persischen Exilanten, die überwiegend akademischen und daher artikulationsstarken Kreisen angehörten; die Apartheid in Südafrika war – seit dem Massaker von Sharpeville 1960 – auch deshalb so stark in den Fokus der Weltöffentlichkeit geraten, weil Südafrika der englischsprachigen Welt zugehörte, weil andere afrikanische Staaten die Apartheid als Thema vor die Vereinten Nationen brachten und weil das Unrecht der Rassendiskriminierung auch ohne genaueres Hintergrundwissen über die Umstände im Land offensichtlich war. Ein weiterer Grund für die vergleichsweise geringe Beachtung Indonesiens war, dass die sozialistischen Staaten des sowjetischen Machtbereichs das Suharto-Regime nicht zum Gegenstand ihrer Propaganda machten, wie sie dies etwa mit den pro-amerikanischen Regierungen in Saigon taten.

Die Bundesrepublik und Indonesien in den siebziger Jahren: Autonomisierung der Entwicklungspolitik, Rolle der Außenwirtschaft und Multilateralisierung im EG-ASEAN-Rahmen

Im Oktober 1973 forderte Bundeskanzler Brandt Informationen über die Beziehungen zu Indonesien an, nachdem er „von dritter Seite“ erfahren hatte, „dass in Kreisen der indonesischen Regierung Enttäuschung darüber vorherrsche, dass die deutsch-indonesischen Beziehungen seit dem Besuch von Präsident Suharto [...] keine günstigere Entwicklung genommen haben“.³⁵⁰ Der dem Bundeskanzler wenig später vorgelegte Sachstand des Auswärtigen Amts stellte lapidar fest, die Beziehungen zwischen

³⁵⁰ Persönlicher Referent des Bundeskanzlers: BAArch, B 136, 6261. Vermerk vom 19.10.1973. Wer die Brandt informierende „dritte Seite“ gewesen ist, wird aus dem Vermerk nicht deutlich: Abteilungsleiter Fischer notierte handschriftlich daneben „von wem?“.

der Bundesrepublik Deutschland und Indonesien seien „freundschaftlich und ohne ernsthafte Probleme“. Die indonesische Regierung sehe die Beziehungen wesentlich unter ökonomischen Gesichtspunkten; die deutsche Wirtschaftskraft und die deutsche Hilfe bei der Modernisierung Indonesiens seien für das gute Verhältnis ursächlich. Sowohl das bilaterale Handelsvolumen (rund 360 Millionen DM im ersten Halbjahr 1973) als auch die deutschen Direktinvestitionen in Indonesien (22 Millionen US-Dollar) stiegen kontinuierlich, auch wenn die Investitionstätigkeit „wie in den meisten asiatischen Ländern noch relativ niedrig“ sei.³⁵¹ Das Wirtschafts- und das Entwicklungshilferessort meldeten auf dieselbe Nachfrage, „dass weder wirtschaftspolitisch noch entwicklungspolitisch wesentlich Neues zu berichten“ sei, es gebe „keine besonderen Spannungen, Höhe- oder Tiefpunkte“. ³⁵² Das Wirtschaftsministerium wies aus aktuellem Anlass auf den Charakter Indonesiens als „Erdölland“ hin – eine mit der (ersten) Ölkrise wichtiger werdende Länderkategorie.³⁵³ Sofern nicht über Menschenrechtsverletzungen oder gewaltsame Unruhen zu berichten war, kontrastierten Inhalt und Duktus der Indonesien-Berichte des Auswärtigen Amts in den siebziger Jahren mit den oft dramatischen Eilberichten aus den sechziger Jahren und auch mit den weltpolitisch durchwirkten Depeschen der fünfziger Jahre. Der Umgang mit Indonesien hatte sich den „traditionell guten“, konflikt- und ereignisarmen Beziehungen angeglichen, wie sie mit Thailand, den Philippinen und Malaysia bestanden. Das Verhältnis zwischen Bonn und Jakarta war in einen Modus meist routinierter Arbeitsbeziehungen zweier geographisch weit voneinander entfernter Länder übergegangen.

Das Jahr 1973 wurde als abschließende Zäsur dieser Betrachtungen gewählt, da es durch den Beitritt der Bundesrepublik Deutschland und der DDR zu den Vereinten Nationen die endgültige Aufgabe der Alleinvertretungspolitik markiert; diese war zuvor ja der Hauptgrund für das besondere deutsch-deutsche Interesse an Indonesien gewesen. In der Rückschau lassen sich die Beziehungen Bonns zu Jakarta für die Zeit *nach* den im vorliegenden Zusammenhang wichtigen Veränderungen – weltpolitische *Détente* der Supermächte, neue Ost- und Deutschlandpolitik der Bundesregierung sowie die Festigung von Indonesiens „neuer Ordnung“ – nicht mehr in derselben Weise auf einen einzigen Nenner bringen, wie dies für die Hochphase des deutschlandpolitischen Abwehrkampfes zwischen 1960 und 1965 oder, mit weniger Dramatik, bei den Umschuldungsverhandlungen der Fall gewesen war. An diese Stelle traten mehrere andere Themen, die sich aus der allgemeinen Ausrichtung der bundesdeutschen Außenpolitik ergaben. Dies waren vor allem die Förderung von Wirtschaftsinteressen, eine nunmehr stärker nach autonomen Kriterien und in multilateraler Abstimmung betriebene Entwicklungspolitik sowie die behutsame Förderung von regionalem Mul-

³⁵¹ BAArch, B 136, 6261. AA-Referat 312: Aufzeichnung „Die deutsch-indonesischen Beziehungen“ vom 30.10.1973.

³⁵² BAArch, B 136, 6261. Bundeskanzleramt, Gruppe II/1: Vermerk vom 6.11.1973.

³⁵³ Ebenda.

tilateralismus, namentlich der ASEAN.³⁵⁴ Daneben etablierte sich gegenüber Indonesiens Regierung so etwas wie Menschenrechtspolitik; sie wurde aber, wie zuvor dargestellt, fast ausschließlich von gesellschaftlichen Akteuren betrieben. Die Bundesregierung räumte den Menschenrechten in Südostasien erst nach dem Ende des Kalten Krieges eine höhere Priorität ein, etwa als einem Kriterium bei der Vergabe von Entwicklungshilfe.³⁵⁵ Anfang und Mitte der siebziger Jahre wandte sich das Auswärtige Amt noch ausdrücklich gegen das Ansprechen von Menschenrechtsfragen im Zusammenhang mit der Entwicklungshilfe für Indonesien.³⁵⁶ Gleichwohl sahen sich indonesische Regierungsvertreter auf einer Geberkonferenz von 1975 „erstmalig mit einer eindringlichen Befragung“ zur Menschenrechtslage in Indonesien durch westliche Diplomaten konfrontiert.³⁵⁷

Eine schrittweise Multilateralisierung fand insofern statt, als die Beziehungen zwischen der Bundesrepublik und Indonesien verstärkt in die Außenbeziehungen der Europäischen Gemeinschaft eingebettet wurden und ab der zweiten Hälfte der siebziger Jahre zusätzlich die ASEAN eine Aufwertung erfuhr. Die für die Zeit um 1973 und darüber hinaus im Vordergrund stehende Entwicklungszusammenarbeit, die Außenwirtschaftspolitik sowie die steigende Bedeutung multilateraler Formate sollen im Folgenden kurz beleuchtet werden.

Die früher von den Imperativen des Kalten Krieges und der Nichtanerkennungspolitik bestimmte Entwicklungshilfe löste sich von konkreten sicherheits- und deutschlandpolitischen Interessen.³⁵⁸ Dem entspricht, dass die bundesdeutsche Entwicklungszusammenarbeit in Indonesien nach dem Ende des Alleinvertretungsanspruchs nicht reduziert wurde, sondern vorübergehend sogar deutlich anstieg. Indonesien blieb – in der Diktion des Auswärtigen Amts – ein „Schwerpunktland unserer Entwicklungspolitik“ und war in den siebziger Jahren zweitgrößter Empfänger bundesdeutscher Kapitalhilfe überhaupt.³⁵⁹ Hatte die Bundesregierung im Jahr 1968 noch 90 Millionen DM an Kapitalhilfe gegeben, so waren es im Jahr 1971 schon 135 Millionen DM, 1972 145 Millionen DM und 1973 160 Millionen DM. 1974 stand die Bundesrepublik Deutschland mit einem Betrag von 170 Millionen DM unter den Geberländern Indo-

354 PA AA, B 37, 506. Siehe dazu: Staatssekretär Duckwitz: Referat „Deutsche Asienpolitik der siebziger Jahre“ vor der Arbeitstagung des Ostasiatischen Vereins vom 6.3.1970 (Entwurf); BAArch, B 213-BMZ, 6413. BMZ, Abteilung I: Diskussionspapier „Prioritätsvorstellungen für deutsche Entwicklungshilfe in Indonesien“ vom 15.5.1970; Rüländ, Südostasien, S. 559, 562.

355 Rüländ, Südostasien, S. 563.

356 PA AA, ZA, 100182. Zu Menschenrechtsfragen im Zusammenhang mit der multilateralen Koordination der Hilfen für Indonesien siehe: VLR Keil: Aufzeichnung „15. Sitzung der Intergovernmental Group on Indonesia (IGGI) am 11./12.12.1973 in Amsterdam“ vom 14.12.1973.

357 Simpson, Menschenrechtsdiskurse, S. 358.

358 Siehe dazu ausführlich: Jetztsperger, Entwicklungspolitik, S. 320–366.

359 PA AA, ZA, 100180. Botschafter Müller, Jakarta: Schriftbericht Nr. 1082/74 „Gedanken zur künftigen Entwicklungspolitik gegenüber Indonesien“ vom 15.8.1974; PA AA, ZA, 100179. BMZ, Referat 102: Schreiben an das Bundeskanzleramt vom 3.5.1974.

nesiens an dritter Stelle.³⁶⁰ (Ein Schwerpunktland deutscher Entwicklungspolitik ist Indonesien bis heute geblieben: Die staatlichen Mittel aus Deutschland hatten 2015 eine Höhe von 555 Millionen Euro, hauptsächlich in Form von Krediten.)³⁶¹

Die Bundesregierung engagierte sich in dem 1967 etablierten entwicklungspolitischen Konsortium *Intergovernmental Group on Indonesia* (IGGI). Dieses bis 1992 existierende Gremium war im Zusammenhang der Umschuldungsverhandlungen der westlichen Gläubiger mit Indonesien entstanden. Sein Zweck war, die externen Hilfsmaßnahmen für Indonesien zu koordinieren und längerfristig die Außenwirtschaftsbeziehungen mit dem größten südostasiatischen Land zu fördern.³⁶² Die im Rahmen der *Intergovernmental Group* unterstützten Projekte zielten auf Verbesserungen in der Infrastruktur, der Land- und Forstwirtschaft, im Banken- und Kreditwesen, in der öffentlichen Gesundheitsversorgung sowie im Bildungssektor ab.³⁶³

In betont nationalen und auf die Unabhängigkeit Indonesiens vom Westen bedachten Kreisen war das Konsortium nicht unumstritten.³⁶⁴ Dazu trug sicherlich bei, dass bei den Geberländern ein fließender Übergang zwischen Entwicklungspolitik und der Förderung der eigenen Exportwirtschaft bestand. Denn die bilaterale Kapitalhilfe unterlag häufig einer sogenannten Lieferbindung: Die vergebenen Gelder mussten von indonesischer Seite zwingend für Importe aus dem jeweiligen Geberland verwendet werden. Diese Praxis wurde von den Vertretern Indonesiens auf den Sitzungen der IGGI kritisiert.³⁶⁵ Die Bundesregierung stand der Lieferbindung eher skeptisch ge-

360 Zahl für 1968 aus: PA AA, ZA, 100172. VLR I Berendonck: Vermerk vom 3.10.1973. Zahlen für 1971 und 1972 aus: PA AA, B 61-IIIB7, 614. BMWi, Referat V C 3: Vermerk vom 13.4.1972 und Vermerk vom 18.4.1972. Zahl für 1973 aus: PA, ZA, 100182. BMZ, Referat 102: Vermerk „Kapitalhilfe für Indonesien 1973“ vom 24.4.1973. Zahl für 1974 aus: PA AA, ZA, 100180. Botschafter Müller, Jakarta: Schriftbericht Nr. 1082/74 „Gedanken zur künftigen Entwicklungspolitik gegenüber Indonesien“ vom 15.8.1974.

361 Siehe dazu die Länderinformationen des AA (Abruf am 31.7.2017): http://www.auswaertiges-amt.de/DE/Aussenpolitik/Laender/Laenderinfos/Indonesien/Bilateral_node.html sowie die entsprechende Präsenz des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (Abruf am 31.7.2017): http://www.bmz.de/de/was_wir_machen/laender_regionen/asien/indonesien/index.html.

362 Die staatlichen Mitglieder waren 1971: Australien, Belgien, Bundesrepublik Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Italien, Japan, Kanada, die Niederlande und die USA; als Beobachter waren vertreten: Dänemark, Neuseeland, Norwegen, Österreich und die Schweiz. Teilnehmende Institutionen waren die Asiatische Entwicklungsbank, der Internationale Währungsfonds, das Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen, die OECD und die Weltbank. Vgl. PA AA, B 61-IIIB7, 612. BMWi, Referat V C 3: Vermerk vom 23.4.1971 über die 10. Tagung der *Intergovernmental Group on Indonesia* vom 19./20.4.1971. Auf die geringe Erforschung der entwicklungspolitischen Konsortien ist hingewiesen worden von: Das Gupta, *Development by Consortia*, S. 96–111.

363 Siehe die Projektliste der Kreditanstalt für Wiederaufbau: PA AA, B 61-IIIB7, 611. Vermerk „Indonesien; hier: Kapitalhilfe 1971“ vom 10.12.1970.

364 PA AA, ZA, 100183. Vgl. Botschafter Müller, Jakarta: Schriftbericht Nr. 400/74 „Entwicklungshilfe für Indonesien; hier: IGGI“ vom 27.3.1974.

365 PA AA, B 61-IIIB7, 612. BMWi, Referat V C 3: Vermerk vom 18.1.1971 über die 9. Tagung der *Intergovernmental Group on Indonesia* vom 15.–17.12.1970.

genüber und machte sich zur Fürsprecherin des indonesischen Anliegens ihrer Aufhebung; allerdings behielt sich auch Bonn eine projektbezogene Lieferbindung grundsätzlich vor.³⁶⁶

Zwischen den beteiligten Bundesministerien gab es, ähnlich wie schon bei den Umschuldungsverhandlungen, eine gewisse Rivalität um die Führungsrolle innerhalb des Konsortiums. Strittig war die Frage, welches Ministerium die deutsche Delegation bei den halbjährlichen Treffen der IGGI leiten sollte. Ursprünglich hatte dies das Bundeswirtschaftsministerium getan. Nachdem im zweiten Kabinett von Willy Brandt die Zuständigkeit für Kapitalhilfe vom Wirtschafts- in das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit wechselte, sah es das Auswärtige Amt an der Zeit, „auch die Frage der Delegationsleitung erneut zu überprüfen“ – ein Argument des Auswärtigen Amtes war, dass die meisten anderen IGGI-Staaten ebenfalls von ihren Außenministerien vertreten würden.³⁶⁷ Über die Art und Weise, wie ein Ministerialdirektor des BMZ die deutsche Delegation bei den Sitzungen der IGGI im Mai und Dezember 1973 vertreten hatte, wurde im Auswärtigen Amt kritisch und mit deutlichen Spitzen berichtet.³⁶⁸

Bis zur folgenden 15. Sitzung der *International Group* im Mai 1974 hatten sich die Umstände insofern verändert, als sich die Geberländer aufgrund der Ende 1973 von den arabischen OPEC-Staaten ausgelösten Ölkrise in einer schlechteren materiellen Lage sahen. Angesichts der indonesischen Mehreinnahmen aus dem Ölgeschäft befand sich Indonesiens Zahlungsbilanz und seine Haushaltslage dagegen in einem unerwartet verbesserten Zustand. Die staatliche indonesische Erdölgesellschaft

366 PA AA, B 61-IIIB7, 612. VLR Jungfleisch: Aufzeichnung „10. IGGI-Konferenz in Amsterdam; hier: Erklärung zur Frage der Lieferbindung“ vom 14.5.1971; PA AA, B 61-IIIB7, 613. BMWi, Referat V C 3: Vermerk vom 20.12.1971 über die 11. Tagung der Intergovernmental Group on Indonesia vom 13./14.12.1972 in Amsterdam.

367 PA AA, ZA, 100182. VLR Keil: Aufzeichnung „13. Sitzung der Intergovernmental Group on Indonesia (IGGI)“ vom 3.1.1973.

368 PA AA, ZA, 100182. VLR Keil: Aufzeichnung „14. Sitzung der Intergovernmental Group on Indonesia (IGGI) am 7./8.5.1973 in Amsterdam“ vom 9.5.1973: „Im Verhältnis zum BMZ gab es wiederum Schwierigkeiten. [...] Die Delegationsleitung ließ zu wünschen übrig. MD Dr. Börnstein (BMZ) traf aus London ein, ohne über unsere Vorbereitungen unterrichtet zu sein. Die Probleme Indonesiens und unserer Entwicklungshilfe für Indonesien waren ihm ganz offensichtlich neu. Die für ihn vorbereiteten schriftlichen Erklärungen nahm er jeweils erst kurz bevor er sich zu Wort meldete zur Kenntnis. Er hatte erhebliche Schwierigkeiten, den englischen Text vorzulesen. Einzelne kurze Sätze, die er gelegentlich von sich aus dem Text schriftlich hinzufügte, waren kaum verständlich. Er bereitete sie jeweils an Hand eines vor ihm auf dem Konferenztisch liegenden Exemplars des ‚Kleinen Langenscheidt‘ vor.“ PA AA, ZA, 100182. VLR Keil: Aufzeichnung „15. Sitzung der Intergovernmental Group on Indonesia (IGGI) am 11. und 12.12.1973 in Amsterdam“ vom 14.12.1973: „Die Delegationsleitung durch das BMZ erwies sich wiederum als problematisch. Das Auftreten der deutschen Delegation auf der Konferenz wurde durch Kontaktarmut, die erheblichen Sprachschwierigkeiten und die Unberechenbarkeit des Delegationsleiters wesentlich beeinträchtigt.“

PERTAMINA hatte die Exportpreise um 20 Prozent erhöht.³⁶⁹ Das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit sprach von einer „erheblich veränderten Lage“ Indonesiens.³⁷⁰ Die relative Bedeutung der Entwicklungshilfegelder nahm entsprechend ab; wenig später kürzten die westlichen Geberländer ihre Zuwendungen.³⁷¹ Nach einem 1974 erreichten Höchststand von 170 Millionen DM senkte die Bundesregierung ihre bilaterale Kapitalhilfe für Indonesien auf 100 Millionen DM für das Jahr 1975 ab.³⁷²

Die Jahre 1973/74 markierten für die Bundesrepublik Deutschland eine tiefe ökonomische Zäsur. Seit längerem anhaltende Turbulenzen im Weltwährungssystem und der plötzliche Anstieg der Erdölpreise ab dem Herbst 1973 gingen über in eine dauerhafte Abkühlung der langen Prosperitätsphase der Nachkriegsjahrzehnte: In den westlichen Industriestaaten fand „ein struktureller gesamtwirtschaftlicher Übergang von hohen Wachstumsraten und Vollbeschäftigung zu ‚Stagflation‘“ statt, also dem gemeinsamen Auftreten von starken Preissteigerungen mit stagnierendem Wirtschaftswachstum.³⁷³ Dem folgte bald ein erheblicher Anstieg der Arbeitslosigkeit; in den Folgejahren ging auch bei konjunktureller Erholung die Zahl der Arbeitslosen nicht mehr wesentlich zurück. Der „Abschied vom Wirtschaftswunder“ reichte über materielle Dimensionen weit hinaus.³⁷⁴ Obgleich sich aufgrund der gewandelten Strukturbedingungen und des schon erreichten hohen Wohlstandsniveaus die Wachstumsraten der fünfziger und sechziger Jahre nicht wiederholen ließen, nahm das geoökonomische Gewicht der Bundesrepublik Deutschland zu. Die beginnende (Re-)Globalisierung der Weltwirtschaft bedeutete nicht zuletzt einen relativen Bedeutungsverlust von militärischen Machtressourcen zugunsten von ökonomischen Machtressourcen: In den siebziger und achtziger Jahren gewannen die bundesdeutsche Wirtschaftskraft und die Eigenschaft der Deutschen Mark als europäische Leitwährung eine zunehmende internationale Bedeutung.³⁷⁵ Dies ging einher mit dem Ausbau des „handelsstaatlichen Instrumentariums“³⁷⁶ der Außenpolitik Bonns. Am Ende des Kalten Krieges konnte die Bundesregierung auf dem Weg zur deutschen Einheit ihre ökonomischen Ressourcen für politische Präferenzen einsetzen.³⁷⁷

³⁶⁹ PA AA, ZA, 100178. Botschaft Jakarta: Drahtbericht Nr. 472 vom 31.10.1973.

³⁷⁰ PA AA, ZA, 100183. BMZ, Referat 102: Vermerk „Tagung der Intergovernmental Group on Indonesia am 7./8.5.1974 in Amsterdam; hier: Entwurf des Statements“ vom 26.4.1974.

³⁷¹ PA AA, ZA, 100183. Botschafter Müller, Jakarta: Schriftbericht Nr. 400/74 „Entwicklungshilfe für Indonesien; hier: IGGI“ vom 27.3.1974.

³⁷² PA AA, ZA, 101602. BMZ, Referat 102: Ergebnisvermerk „Ressortbesprechung am 2.5.1975 im BMZ betreffend KH für Indonesien; hier: Vorbereitung der IGGI-Sitzung (12.–14.5.1975)“ vom 5.5.1975.

³⁷³ Rödter, Bundesrepublik, S. 49.

³⁷⁴ Siehe: ebenda, S. 48–51; zu den vielen Facetten des „gebrochenen Fortschrittsbewusstseins“ in der Bundesrepublik der achtziger Jahre: Wirsching, Abschied vom Provisorium, S. 361–420.

³⁷⁵ Rödter, Bundesrepublik, S. 3, 59 f., 81 f.

³⁷⁶ Staack, Wirtschaftsmacht, S. 91.

³⁷⁷ Auch das bis heute gelegentlich unterschätzte weltpolitische Gewicht des wiedervereinigten

Aus guten Gründen war das Bonner Regierungshandeln nach 1973 sowohl in der Außen- als auch in der Wirtschaftspolitik auf die Sicherung des Erreichten bedacht.³⁷⁸ Dazu gehörte eine Gewährleistung günstiger Bedingungen für die bundesdeutsche Außenwirtschaft. Entsprechend sah die Botschaft in Jakarta schon Anfang 1972 die Beziehungen zu Indonesien als „vornehmlich von Wirtschaftsinteressen bestimmt“.³⁷⁹ Unter den EG-Ländern war die Bundesrepublik Deutschland 1972 zwar mit Abstand der größte Handelspartner Indonesiens. Allerdings erreichte der deutsch-indonesische Handel mit 631 Millionen DM (1972) kein besonders hohes Gesamtvolumen.³⁸⁰ Ab Mitte der siebziger Jahre nahm der bilaterale Handel einen Aufschwung und erreichte 1975 ein Volumen von über 1342 Milliarden DM, im Folgejahr von 1733 Millionen DM.³⁸¹ Dennoch blieben die Bundesrepublik und die anderen EG-Mitglieder deutlich hinter der Bedeutung Japans und den USA als Handelspartner Indonesiens zurück.³⁸²

Indonesische Regierungskreise zeigten, wie schon zu Sukarnos Zeiten, Interesse an deutscher Unterstützung beim Aufbau ihrer Stahl- und petrochemischen Industrie. Ibnu Sutowo, Präsident der Erdölgesellschaft PERTAMINA, besuchte 1973 und 1974 mehrfach die Bundesrepublik. PERTAMINA war nach Aussage des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit nicht nur „das bestorganisierte und mächtigste Großunternehmen Indonesiens“, dessen Verzweigungen weit über die Erdölförderung hinausreichten, sondern trug 1974 auch zu rund der Hälfte des indonesischen Staatshaushalts bei.³⁸³ Dass Bundeskanzler Brandt Sutowo am 1. Juni 1973 zu einem

Deutschland beruht v. a. auf geoökonomischen Kriterien, siehe dazu: Szabo, *Rise of Geo-Economics*. Der Autor geht von einer gewissen Grundspannung der heutigen deutschen Außenpolitik zwischen Deutschlands Stellung als Wirtschaftsmacht und des normativen Anspruchs einer „Zivilmacht“ aus (vgl. S. 8–10), und bemerkt (S. ix): „Germany is a precursor of other emerging powers in the era of globalization, powers like Brazil, India, Indonesia and Singapore, which are gaining influence in global politics through economic prowess.“

378 Schöllgen, *Deutsche Außenpolitik*, S. 175–226, sieht die Jahre zwischen 1975 und 1989 als von der „Sicherung des status quo“ bestimmt; Lappenküper, *Außenpolitik*, S. 33–38, diagnostiziert für Helmut Schmidts Kanzlerschaft 1974–1982 „Sicherheit durch Ökonomie“ und die „Rettung gefährdeter Bestände“ als handlungsleitende Motive.

379 PA AA, B 37, 654. Botschafter Balken, Jakarta: Schriftbericht Nr. 213/72 „Politischer Halbjahresbericht“ vom 22.2.1972.

380 PA AA, ZA, 100177. Botschafter Balken, Jakarta: Schriftbericht Nr. 736/73 „Indonesien; hier: Wirtschaftlicher Jahresbericht 1972“ vom 26.6.1973. 1966 hatte das bilaterale Handelsvolumen bei 655 Mio. DM gelegen, vgl. PA AA, ZA, 105056. Botschafter Schödel, Jakarta: Schriftbericht Nr. 199/77 „Länderaufzeichnung Indonesien, Stand 1. März 1977“ vom 25.2.1977.

381 Zahl für 1975: PA AA, ZA, 103074. Botschafter Müller, Jakarta: Politischer Halbjahresbericht Indonesien. Stand vom 1. September 1976 (ohne Datum und Berichtsnummer). Zahl für 1976: PA AA, ZA, 105056. Botschafter Schödel, Jakarta: Schriftbericht Nr. 936/77 „Politischer Halbjahresbericht Indonesien“ vom 1.9.1977.

382 Vgl. PA AA, ZA, 100178. Botschafter Müller, Jakarta: Schriftbericht Nr. 963/74 „Indonesien; hier: Entwicklung der indonesischen Exporte“ vom 23.7.1974.

383 PA AA, ZA, 100177. BMZ, Referat 312: Vermerk „Politische und finanzielle Köpfe des Kartells der erdölfördernden Länder“ vom 2.4.1974.

Gespräch empfing, verweist darauf, dass die Bundesregierung bereits vor der Ölkrise Indonesiens Eigenschaft als Erdölland nicht außer Acht ließ.³⁸⁴ Botschafter Balken gab Bonn zu bedenken, die Gelegenheit „zur Wahrnehmung von Chancen im Erdölreich in Indonesien“ könne auch rasch wieder vorbei sein.³⁸⁵ Ende 1973 führte Sutowo mit Wirtschaftsminister Hans-Joachim Friedrichs und dem damals noch als Finanzminister amtierenden Helmut Schmidt Gespräche über den möglichen Ausbau der Industrie- und Erdölzusammenarbeit.³⁸⁶ Die Besuche Sutowos in der Bundesrepublik erbrachten die Vergabe von mehreren indonesischen Großaufträgen an deutsche Unternehmen zur Errichtung von Industrieanlagen.³⁸⁷ Dennoch beklagte die Botschaft in Jakarta im Sommer 1974, das stärkere Engagement der deutschen Wirtschaft in Indonesien habe sich bislang noch nicht im erhofften Ausmaß manifestiert. Versuche von Unternehmen wie BASF und Hoechst, in der petrochemischen Industrie Indonesiens „Fuß zu fassen, scheinen an dem starken Einfluss der Japaner auf die PERTAMINA zu scheitern“.³⁸⁸ Bei einem weiteren Deutschland-Besuch 1974 traf der PERTAMINA-Präsident mit Bundespräsident Scheel, mit Bundeskanzler Schmidt und nochmals mit Wirtschaftsminister Friedrichs zu Gesprächen zusammen.³⁸⁹

Die Hoffnungen von bundesdeutscher Politik und Industrie, die Kontakte zu PERTAMINA würden eine rasche Dynamisierung der Wirtschaftsbeziehungen zu Indonesien nach sich ziehen, scheiterten allerdings nicht an japanischer Konkurrenz, sondern an der sogenannten PERTAMINA-Krise. Bis Mitte der siebziger Jahre hatte der staatliche Großkonzern weitverzweigte Projekte in Höhe von mehreren Milliarden US-Dollar in Angriff genommen, die wiederum überwiegend von westlichen und japanischen Krediten getragen werden sollten; PERTAMINA war zeitweilig der größte private Kreditnehmer in der „Dritten Welt“. Ein Rückgang der Erlöse für nach Japan exportiertes Öl und riskante Finanzierungsmodelle der Konzernleitung führten dazu, dass PERTAMINA im Februar 1975 zwei kurzfristige Kredite von 100 Millionen US-Dollar an nordamerikanische Banken nicht rechtzeitig bedienen konnte. Die indonesische Regierung stand für das mit rund zwei Milliarden US-Dollar verschuldete Staatsunternehmen ein und bemühte sich gegenüber seinen ausländischen Vertrags-

384 PA AA, ZA, 100179. VLR I Schauer, Bundeskanzleramt: Vermerk „Besuch von Dr. Sutowo in der Bundesrepublik“ vom 11.7.1973.

385 PA AA, ZA, 100178. VLR I Berendonck: Vermerk „Deutsch-indonesische Zusammenarbeit im Erdölbereich“ vom 10.8.1973.

386 PA AA, ZA, 100179. BMF, Referat II D 4: Schreiben an das AA vom 16.1.1974; PA AA, ZA, 100179. BMWi, Referat V B 3: Schnellbrief an das AA vom 16.1.1974.

387 PA AA, ZA, 100178. VLR I Berendonck: Aufzeichnung „Besuch von Dr. Ivno [sic!] Sutowo, Indonesien, bei dem Herrn Bundespräsidenten“ vom 12.8.1974.

388 PA AA, ZA, 100179. Botschafter Müller, Jakarta: Schriftbericht Nr. 1044/74 „Deutschlandaufenthalt des indonesischen Industrieministers Jusuf“ vom 9.8.1974.

389 Siehe Dokumente in: PA AA, ZA, 101599. VLR I Berendonck: Drahterlass Nr. 325 an die Botschaft Jakarta vom 28.11.1974 und Referat 302: Schreiben an das Bundeskanzleramt vom 28.11.1974.

partnern um Kostendämpfung. Der vormals hochgeachtete Konzernlenker Sutowo musste 1976 zurücktreten.³⁹⁰

Ökonomische Kriterien blieben in den siebziger Jahren im Mittelpunkt der Beziehungen zwischen Indonesien und der Bundesrepublik Deutschland unter der Regierung Schmidt-Genscher.³⁹¹ Die Bonner Rüstungsexportpolitik fügte sich in dieses Bild. Das Bundeskabinett erteilte im Juli 1976 eine Exportgenehmigung für zwei deutsche Unterseeboote nach Indonesien. Ungewöhnlich war die Ausfuhrbürgschaft des Bundes über 250 Millionen DM, welche die Bundesregierung im Februar 1977 für den Waffenexport beschloss. Das Auswärtige Amt bezeichnete die Bürgschaft als einen „einmaligen Ausnahmefall mit Rücksicht auf [die] kritische Lage deutscher Werftindustrie“. ³⁹² Eine Kabinettsvorlage hielt fest, dass im Vorlauf innerhalb der beteiligten Ressorts eine Bürgschaft für die U-Boote auf „schwerwiegende Bedenken gestoßen“ war: Befürchtet wurde nicht nur das Ausfallrisiko der unter der PERTAMINA-Krise leidenden indonesischen Seite, sondern auch eine mögliche präjudizierende Wirkung „der erstmaligen Verbürgung eines Kriegsgeräte-Geschäfts zu Kreditbedingungen [...] an ein Nicht-NATO-Land“. ³⁹³

Das Bundeskabinett stimmte auf seiner Sitzung vom 2. Februar 1977 der Bundesbürgschaft zu. Begründet wurde dies mit beschäftigungspolitischen Erwägungen. Die Exportgenehmigung zog kritische Kommentare nach sich, insbesondere in Zeitungen, die der sozialliberalen Koalition ansonsten eher nahestanden. Das Nachrichtenmagazin *Der Spiegel* überschrieb einen entsprechenden Artikel: „Westdeutsche U-Boote nach Indonesien – gilt die Bonner Zurückhaltung bei Waffengeschäften nicht mehr?“ ³⁹⁴ Die Gesellschaft für bedrohte Völker äußerte in einem Protestschreiben an die Bundesregierung ihre Bestürzung über die Waffenlieferung und verwies auf die Menschenrechtsverletzungen des indonesischen Militärs bei der Invasion in Osttimor vom Dezember 1975. ³⁹⁵

Schon 1975 hatte die Bundesregierung ihre grundsätzliche Zustimmung zu einem indonesischen Auftrag an die Bremische Lürssen-Werft zum Bau von vier Korvetten erteilt. Zu dem Geschäft kam es schließlich nicht, weil die indonesische Regierung den

390 Siehe dazu Hansen, *Indonesia* 1975, S. 151–155, und: Liddle, *Indonesia* 1976, S. 96–99.

391 Vgl. etwa zu den Erdölbeziehungen: PA AA, ZA, 101159. BMWi, MR Kellner: Aufzeichnung (ohne Datum) „Gespräch zwischen dem Minister der Finanzen der Republik Indonesien, Professor Dr. Ali Wardhana, und dem Minister für Wirtschaft der Bundesrepublik Deutschland, Dr. Hans Friedrichs, am 12.9.1975 in Bonn“.

392 PA AA, ZA, 105060. Referat 403: Vermerk „Rüstungswirtschaftliche Zusammenarbeit mit Indonesien“ vom 4.4.1977.

393 PA AA, ZA, 105060. BMWi, Referat V C 4: Kabinettsache für den Chef des Bundeskanzleramts „Gewährung einer Ausfuhrbürgschaft des Bundes für die Lieferung von Rüstungsgütern nach Indonesien und in die Türkei“ vom 31.1.1977.

394 *Der Spiegel*, 14.2.1977, S. 55.

395 PA AA, ZA, 105060. Vorstand der Gesellschaft für bedrohte Völker: Schreiben an die Bundesregierung vom 17.4.1977.

Auftrag in die Niederlande vergab.³⁹⁶ Das Südostasienreferat des Auswärtigen Amts hatte für die Wünschbarkeit der Korvettenlieferung nach Indonesien zudem politische Gründe geltend gemacht: Die Stärkung eines ASEAN-Staats sei angesichts des kommunistischen Sieges vom April 1975 in Südvietnam, Kambodscha und Laos im Sinne Bonns.³⁹⁷ Auch bei einem kleineren Rüstungsexport argumentierte das Auswärtige Amt 1977 mit Verweis auf die ASEAN, die Lieferung bestimmter Feuerwaffen an Indonesien sei stabilitätspolitisch sinnvoll: „Indonesien ist Führungsmacht der ASEAN, eines Staatszusammenschlusses, für dessen Unterstützung sich die Bundesregierung mehrfach öffentlich ausgesprochen hat und dessen Konsolidierungsbemühungen in unserem politischen Interesse liegen.“³⁹⁸

Die Absichten Indonesiens zu einer regionalen Zusammenarbeit mit Malaysia, Singapur, Thailand und den Philippinen im Rahmen der ASEAN waren von der Bundesregierung schon 1967 begrüßt und seither zumindest deklaratorisch unterstützt worden.³⁹⁹ Das Auswärtige Amt erklärte in einem Runderlass vom Februar 1968, „die Bestrebungen der Staaten Ost- und Südasiens um engere regionale Zusammenarbeit“ fänden die „ungeteilte Sympathie“ bunddeutscher Außenpolitik.⁴⁰⁰ Bei allen Unterschieden von EG und ASEAN lag eine Gemeinsamkeit der beiden Regionalorganisationen in ihrer Konzentration auf die wirtschaftliche Kooperation der Mitglieder. Dieser ökonomische Fokus hatte zugleich eine starke politische Dimension, da sämtliche EG- und ASEAN-Länder eine eindeutige Präferenz für nicht-kommunistische Ordnungsmodelle hatten und ein distanziertes Verhältnis zur Sowjetunion einnahmen

396 Siehe die folgenden Dokumente in: PA AA, ZA, 101599. Ministerialdirektor Lautenschlager: Vorlage für Staatssekretär „Rüstungsexporte; hier: Korvetten für Indonesien“ vom 18.6.1975. Das für Rüstungsexporte zuständige AA-Referat 403 hatte dem Bundessicherheitsrat empfohlen, der Lieferung der Korvetten zuzustimmen; entsprechende Genehmigungen für Libyen und für Südafrika lehnte das Referat 403 dagegen ab. LR Dix: Schreiben an Blohm & Voss vom 7.7.1975. Botschafter Müller, Jakarta: Privatdienstschreiben an VLR I Steger vom 17.11.1975.

397 PA AA, ZA, 101599. VLR I Steger: Vermerk „Korvetten für Indonesien“ für Referat 403 vom 18.6.1975: „Referat 302 möchte nochmals darauf hinweisen, dass durch die veränderte Situation in Südostasien ein vordringliches politisches Interesse unsererseits daran besteht, das Abwehrpotenzial der ASEAN-Staaten zu stärken und uns in der Frage der Rüstungsexporte in diese Länder weniger restriktiv zu verhalten als bisher. Die Exportgenehmigung für 4 Korvetten nach Indonesien sollte daher wie auch aus wirtschaftlichen Erwägungen der Lürssen-Werft möglichst bald erteilt werden.“

398 PA AA, ZA, 105060. Referat 340: Vermerk „Infanteriewaffen für Indonesien“ vom 6.12.1977. Bei dem Vorgang handelte es sich um die Lieferung von Feuerwaffen des Herstellers Heckler und Koch. Das indonesische Militär sollte zu Vorführzwecken sieben Maschinengewehre, sieben Maschinenpistolen und 50 vollautomatische Gewehre erhalten. Vgl. PA AA, ZA, 105060. BMWi, Referat IV B 4: Schnellbrief an AA und BMVg vom 2.12.1977.

399 PA AA, B 37, 338. Referat I B 5: Sitzungsprotokoll vom 23.7.1967 zu deutsch-französischen Konsultationen auf Dirigentenebene über Süd- und Ostasien am 28.6.1967 im Quai d'Orsay.

400 PA AA, AV Jakarta, 226. Ministerialdirigent Ruete: Runderlass „Bemühungen der ‚DDR‘ die Wiederaufnahme unserer Beziehungen zu Jugoslawien dem Streben nach völkerrechtlicher Anerkennung nutzbar zu machen“ vom 27.2.1968.

(wenngleich hier im Einzelnen Unterschiede zwischen den Mitgliedern bestanden). Trotzdem wurden weder die EWG/EG noch die ASEAN in erster Linie als antisowjetische und antikommunistische Bündnisse wahrgenommen wie die US-geführten Organisationen NATO, SEATO oder ASPAC.⁴⁰¹ Im Gegensatz zu den von den USA geführten und letztlich nur von ihnen garantierten Sicherheitspakten war für die Bildung der ASEAN gerade die Erwartung einer zukünftig verringerten amerikanischen und britischen Präsenz in Südostasien einer der ausschlaggebenden Gründe.⁴⁰² Noch stärker als die Bundesrepublik die EG prägte Indonesien als das größte Land Südasiens die Gestalt und die Arbeitsweise der ASEAN „in erheblichem Maße“.⁴⁰³ Trotz der erkennbaren Abwehrhaltung gegenüber dem Kommunismus blieb die ASEAN mit dem für Indonesien wichtigen Prinzip der Blockfreiheit kompatibel: Es war erklärtes Ziel der ASEAN, die südostasiatische Region möglichst von den weltpolitischen Konflikten und von äußerer Einflussnahme abzuschirmen.⁴⁰⁴ Die Regierungen betrieben absichtsvoll keine im engeren Sinne militärische Zusammenarbeit, sondern strebten danach, über die politisch-ökonomische ASEAN-Kooperation ihre Selbstbehauptungsfähigkeit gegenüber kommunistischer Subversion zu stärken.⁴⁰⁵

Die ASEAN erlebte eine deutliche Aufwertung, nachdem die mit Moskau verbündeten – und mit Peking bald verfeindeten – vietnamesischen Kommunisten den jahrzehntelangen Indochinakrieg 1975 für sich entschieden hatten. Im Februar 1976 fand auf Bali das erste ASEAN-Gipfeltreffen mit den Staats- und Regierungschefs von Indonesien, Malaysia, Singapur, Thailand und den Philippinen statt. Den eigentlichen „turning point“ (Leifer) zum regionalen Sicherheitsbündnis erlebte die ASEAN durch die Invasion vietnamesischer Truppen in Kambodscha im Dezember 1978, dem ein sowjetisch-vietnamesischer Freundschaftsvertrag vorangegangen war.⁴⁰⁶ Obgleich die ASEAN-Staaten die Bedrohung durch Vietnam und im Hintergrund durch die Sowjetunion unterschiedlich bewerteten und auch in ihrer Beurteilung Chinas nicht übereinstimmten, so zeigte sich die ASEAN ab 1979 in der Kambodscha-Frage nach außen hin meist geschlossen.⁴⁰⁷

In der europäischen Integrationsgemeinschaft hatte der Abschied von Charles de Gaulle als französischer Staatspräsident 1969 die Blockaden der sechziger Jahre gelöst und Schritte zum Ausbau und zur Internationalisierung des europäischen Pro-

401 Zu den von den USA initiierten antikommunistischen Bündnissen *Southeast Asian Treaty Organization* (SEATO, bestand 1954/55–1977) und *Asia and Pacific Council* (ASPAC, bestand 1966–1973) siehe: Dreisbach, USA und ASEAN, S. 30–39, 49–51.

402 Für eine zeitgenössische Einordnung der ASEAN siehe: Fluker, Regionalism, S. 198.

403 Rüländ, Indonesien, S. 902.

404 Dreisbach, ASEAN, S. 51–56.

405 Dazu Stirling, ASEAN, S. 273–287.

406 Leifer, ASEAN, S. 10. Zum Kambodscha-Konflikt siehe: Westad/Quinn-Judge, Third Indochina War. Zuvor hatten sich zwischen 1973 und 1978 die Beziehungen der ASEAN-Staaten zu (Nord-)Vietnam tendenziell verbessert, vgl. Nguyen, Vietnam-ASEAN Relations, S. 103–125.

407 Leifer, ASEAN, S. 12. Siehe auch: Acharya, ASEAN, S. 79–96, hier 80–87.

jekts ermöglicht: Nach mehrjährigen Verhandlungen wurde zum 1. Januar 1973 die EG um Großbritannien, Irland und Dänemark erweitert und die europäische Außenhandelspolitik vergemeinschaftet. Schon 1970 war die intergouvernemental operierende Europäische Politische Zusammenarbeit (EPZ) eingeführt worden. Obwohl die EPZ einen vergleichsweise geringen Grad an Institutionalisierung und Verbindlichkeit hatte, schuf sie einen Mechanismus des regelmäßigen Informationsaustausches und der Koordination der EG-Mitgliedstaaten in internationalen Fragen. Dieser Mechanismus begünstigte eine partielle Harmonisierung der nationalen Außenpolitiken, vor allem gegenüber solchen Drittländern, in denen die jeweiligen EG-Mitglieder keine starken Eigeninteressen hatten. Die Außen- und vor allem die Außenwirtschaftspolitik der Bundesrepublik erlebte hierdurch in den siebziger Jahren eine Europäisierung in der Substanz und – stärker noch – in den Prozessen.

Das Zusammentreffen dieser Europäisierung mit der in den siebziger Jahren steigenden Bedeutung der ASEAN bedeutete eine Multilateralisierung der Beziehungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und Indonesien in beide Richtungen.⁴⁰⁸ Die Kooperation zwischen den damals neun EG- und fünf ASEAN-Staaten war insofern eine „einzigartige Entwicklung“, als sie das erste größere Beispiel für Beziehungen waren, die sich „auf der Ebene der regionalen Einheiten“ vollzogen.⁴⁰⁹

Die Botschaft in Jakarta hatte schon zur Jahreswende 1971/72 ausführliche Überlegungen zu einer möglichen gemeinsamen europäischen Politik gegenüber Südostasien angestellt.⁴¹⁰ Das Auswärtige Amt bemühte sich seit den siebziger Jahren um die Förderung der ASEAN-Regionalarchitektur und um den Ausbau der inter-regionalen Kooperation zwischen ASEAN und EG. Insbesondere Außenminister Genscher machte dies zu seinem Anliegen.⁴¹¹ Bei einem Besuch in Indonesien im April 1977 sagte er Suharto zu, „dass sich die Bundesregierung bilateral wie auch im Rahmen der Europäischen Gemeinschaft nach Kräften dafür einsetzen werde, die Integrationsbemühungen der ASEAN zu unterstützen und den beiderseits angestrebten Ausbau der Bezie-

408 Rüländ, Südostasien, S. 559.

409 Hull, Beziehungen, S. 373.

410 PA AA, B 37, 611. Botschafter Balken, Jakarta: Schriftbericht Nr. 1434/71 „Eine europäische Politik für Südost-Asien?“ vom 14.12.1971: „Die Stellung der europäischen Staaten in Indonesien ist heute in erster Linie durch wirtschaftliche Interessen gekennzeichnet. Aus Unterhaltungen mit meinen Kollegen gewinne ich den Eindruck, dass es in keinem unserer Partnerländer eine klar definierte Politik, die über das allgemeine Idealziel der Friedenserhaltung in konkretere Bereiche führt, gibt. [...] Das indonesische Interesse an Europa liegt darin, ein Gegengewicht zu schaffen gegen den gefürchteten Interessenkampf der drei, – Japan einbezogen – vier Großmächte.“

411 Genscher schrieb dazu 1982 in einem Beitrag für *Foreign Affairs*: „We Germans have become an advocate in the European Community of promoting regional unions in the Third World, and we have supported the development of different kinds of interregional cooperation between Community and those associations.“ Vgl. Genscher, *Western Strategy*, S. 61. In diesem Zusammenhang danke ich Herrn Botschafter a. D. Heinrich Seemann für wichtige persönliche Mitteilungen.

hungen zwischen ASEAN und der Europäischen Gemeinschaft zu fördern“.⁴¹² In der Folgezeit wurde Hans-Dietrich Genscher von europäischen wie südostasiatischen Regierungskreisen die „anerkannte Rolle“ zugeschrieben, „als Anwalt enger EG-ASEAN-Beziehungen“ zu wirken.⁴¹³

Auf Genschers Initiative hin fand während der deutschen EG-Ratspräsidentschaft im November 1978 erstmals ein Treffen der EG-Außenminister mit ihren ASEAN-Kollegen in Brüssel statt.⁴¹⁴ Unmittelbar zuvor empfing Bundeskanzler Schmidt Außenminister und Diplomaten der ASEAN-Länder im Bundeskanzleramt. Die Bundesregierung wurde für ihre Initiative sehr gelobt. Der singapurische Außenminister Rajaratnam bezeichnete es als „symbolisch, dass der Weg der Außenminister nach Brüssel über Bonn führe“.⁴¹⁵ Die EG-ASEAN-Zusammenkunft galt dem Auswärtigen Amt als „großer Erfolg“ mit „Signalwirkung“, da die Europäische Gemeinschaft hier erstmals „einen Dialog mit einer Gruppe der Dritten Welt geführt“ hatte.⁴¹⁶ Die Bundesregierung sah einen Erfolg der eigenen Ratspräsidentschaft dahingehend, dass es ihr gelungen war, vormals skeptische EG-Partner „für die gemeinsame Sache“ einer Konsultation mit den ASEAN-Staaten eingenommen zu haben.⁴¹⁷ Auch die japanische Regierung lobte Bonn für die „historische“ EG-ASEAN-Konferenz.⁴¹⁸ Im März 1980 fand in Kuala Lumpur das zweite europäisch-südostasiatische Außenministertreffen statt, bei dem ein EG-ASEAN-Kooperationsabkommen unterzeichnet wurde. Es

412 PA AA, ZA, 103287. Referat 411: Aufzeichnung „EG-ASEAN – Gesprächsvorschlag“ vom 25.8.1977.

413 AAPD 1983, Dok. 194, hier S. 1004. VLR I Steinkühler: Runderlass Nr. 76 vom 30.6.1983. Genscher selbst äußerte gegenüber dem chinesischen Außenminister Huang Hua: „Ich habe mich sehr für die Zusammenarbeit Europa/ASEAN eingesetzt, und dieses mit Erfolg. Diese Zusammenarbeit hat sehr zur Entwicklung von ASEAN beigetragen.“ AAPD 1981, Dok. 283, S. 1512. VLR I Bente: Aufzeichnung „Gespräche des Bundesministers Genscher mit dem chinesischen Außenminister Huang Hua in Peking“ vom 5./6.10.1981.

414 PA AA, ZA, 107399. Referat 340: Schreiben an das Referat 200 „Jährlicher Bericht im Europäischen Parlament über die EPZ; hier: Gemeinsame Asienpolitik der Neun“ vom 26.10.1978.

415 AAPD 1978, Dok. 350. VLR I Oldenkott, Bundeskanzleramt: Aufzeichnung über Gespräch des Bundeskanzlers Schmidt mit den Außenministern Rajaratnam (Singapur), Rithaudeen (Malaysia), Romulo (Philippinen) und Upadit Pachariyangkun (Thailand) vom 17.11.1978.

416 PA AA, ZA, 107399. Referat 340 Aufzeichnung „EG-ASEAN-Meinungsaustausch über die politischen Aspekte des Ministertreffens vom 20./21.11.1978“ vom 30.11.1978.

417 AAPD 1978, Dok. 353. Botschafter Siegrist, Brüssel-EG: Drahtbericht Nr. 4278 „Ministertreffen EG-ASEAN am 20./21.11.1978 in Brüssel“ vom 22.11.1978. Genscher bemerkte gegenüber US-Außenminister Vance: „[...] es sei auch gar nicht leicht, allen europäischen Staaten klarzumachen, welche Bedeutung dem Dialog zwischen den beiden Gruppierungen [EG und ASEAN] zukomme.“ Vgl. AAPD 1980, Dok. 20. Ministerialdirigent Lücking, z. Zt. Washington: Drahtbericht Nr. 313 vom 21.1.1980.

418 AAPD 1979, Dok. 14. Ministerialdirektor Meyer-Landrut: Aufzeichnung über Gespräch des Bundesministers Genscher mit dem japanischen Außenminister Sonoda vom 18.1.1979. Genscher unterstrich seinem japanischen Kollegen gegenüber „die Bedeutung, die wir ASEAN beimessen und begrüßte das gleichgerichtete Interesse Japans“, S. 73.

folgten weitere Außenministerkonferenzen in London 1981 und in Bangkok 1983.⁴¹⁹ Zumindest aus Sicht des Auswärtigen Amts hatte sich schon bis 1983 zwischen der Europäischen Gemeinschaft und der ASEAN ein „interregionales Sonderverhältnis“ herausgebildet.⁴²⁰ Ganz offensichtlich beurteilten die außenpolitischen Entscheidungsträger in Bonn die Wirkungsmöglichkeiten von Regionalorganisationen optimistischer, als dies die meisten anderen europäischen Hauptstädte taten, so Paris oder London.⁴²¹

Nach dem Ende der weltpolitischen Entspannung und der Rückkehr zur Ost-West-Konfrontation ab 1979 kam es zu einer sicherheitspolitischen Zusammenarbeit von EG- und ASEAN-Staaten im Rahmen der Vereinten Nationen. Grundlage hierfür waren, so Außenminister Genscher gegenüber den ASEAN-Außenministern, die „gleichartigen Bewertungen“ beider Regionalorganisationen hinsichtlich der Konflikte in Afghanistan und Indochina.⁴²² Beide Seiten sahen in der Sowjetunion und ihren Verbündeten das entscheidende Problem für die internationale Sicherheit. EG und ASEAN stimmten in der Generalversammlung der UN für die von der jeweils anderen Seite eingebrachten Vorlagen, welche die Sowjetunion zum Abzug ihrer Truppen aus Afghanistan bzw. das von Moskau unterstützte Vietnam zum Abzug seiner Truppen aus Kambodscha aufforderten.⁴²³ Von der Bundesrepublik und anderen EG-Ländern mitgetragen wurde auch die von den ASEAN-Staaten gesponserte und von den moskautreuen Staaten boykottierte Kambodscha-Konferenz im Rahmen der Vereinten Nationen im Juli 1981.⁴²⁴ Genscher traf sich am Rande der UN-Vollversammlungen in New York regelmäßig mit den fünf ASEAN-Außenministern, um über Kambodscha und Afghanistan und die ASEAN-EG-Zusammenarbeit zu sprechen.⁴²⁵ Trotz dieser neuerlichen Repolitisierung der Beziehungen blieben freilich die Europäische Gemeinschaft und die

419 Siehe: AAPD 1980, Dok. 84. VLR I Ellerkmann: Runderlass Nr. 36 vom 17.3.1980; AAPD 1983, Dok. 86. VLR I Steinkühler: Runderlass Nr. 37 vom 30.3.1983.

420 AAPD 1983, Dok. 194, hier S. 1004. VLR I Steinkühler: Runderlass Nr. 76 vom 30.6.1983.

421 Vgl. etwa AAPD 1981, Dok. 4, hier S. 18. Ministerialdirektor Gorenflos: Aufzeichnung „Gespräch des Bundesministers Genscher mit dem algerischen Außenminister“ vom 11.1.1981 über Ausführungen Genschers: „Die EG als Zusammenschluss großer und kleiner Partner, die aber voll gleichberechtigt seien, sei ein Modell für die Zusammenarbeit in der Welt. Wir [die Bundesrepublik] hielten solche regionalen Zusammenschlüsse auch in anderen Teilen der Welt für wichtig, Beispiel ASEAN.“

422 AAPD 1980, Dok. 84, hier S. 482. VLR I Ellerkmann: Runderlass Nr. 36 vom 17.3.1980.

423 Rüländ, Südostasien, S. 562. Zur bundesdeutschen Kambodschapolitik der späten siebziger Jahre vgl. Patel, *Cold War Myopia*.

424 Siehe dazu: AAPD 1981, Dok. 214. VLR I Steinkühler: Runderlass Nr. 83 vom 20.7.1981. Patel, *Cold War Myopia*, S. 69, verweist darauf, wie sehr die gegensätzliche Haltung von Bundesrepublik und DDR im Kambodscha-Konflikt eine typische Konstellation des Kalten Krieges widerspiegelte.

425 AAPD 1981 Dok. 263. Zu den Treffen Genschers mit den ASEAN-Vertretern vgl. Ministerialdirektor Gorenflos, z. Zt. New York: Fernschreiben Nr. 1964 vom 21.9.1981; AAPD 1983, Dok. 286. Botschafter van Well, New York-VN: Drahtbericht Nr. 2035 vom 3.10.1983.

Bundesrepublik Deutschland im Vergleich zu den USA, der Sowjetunion und China nachgeordnete auswärtige Akteure im dritten Indochinakonflikt um Kambodscha.⁴²⁶

Das grundsätzlich positive Bild von Suhartos Indonesien als „Führungsmacht des ASEAN-Staatenzusammenschlusses“⁴²⁷ und „nützlichen Partner“⁴²⁸ blieb unter der Kanzlerschaft von Helmut Schmidt und derjenigen von Helmut Kohl weitgehend bestehen. Kohl war der erste Bundeskanzler, der Indonesien besuchte. Auf seinem Zusammentreffen mit Staatschef Suharto im November 1983 versicherte Kohl, er unterstütze „leidenschaftlich den Ausbau der Beziehungen zwischen der Europäischen Gemeinschaft und den ASEAN-Staaten. Indonesien könne dabei immer auf die deutsche Unterstützung rechnen“, gerade auch bei dem Problem Kambodscha.⁴²⁹ Anfang 1984 besuchte Bundespräsident Karl Carstens Indonesien, der gut zwanzig Jahre zuvor als Staatssekretär des Auswärtigen Amts bei der Indonesienreise von Heinrich Lübke dabei gewesen war. Ganz anders als Lübkes Visite bei Sukarno 1963 war der Besuch Carstens' eine protokollarische Routineangelegenheit; der Bundespräsident bekundete Suharto im persönlichen Gespräch seine „Bewunderung für die Aufbauleistung Indonesiens“.⁴³⁰

426 Zur Kooperation der USA mit den ASEAN-Staaten im Kambodscha-Konflikt gegen die UdSSR, Vietnam und das pro-vietnamesische Regime in Phnom Penh siehe: Dreisbach, ASEAN, S. 130–141.

427 PA AA, ZA, 103287. VLR I Steger: Vermerk „Besuch des indonesischen Außenministers Malik; hier: Höflichkeitsbesuch bei dem Herrn Bundeskanzler“ vom 15.8.1977.

428 PA AA, ZA, 103287. Referat 230: Aufzeichnung „Möglichkeiten deutsch-indonesischer Zusammenarbeit in der 32. Generalversammlung“ vom 25.8.1977.

429 AAPD 1983, Dok. 328. Ministerialdirektor Teltschik, Bundeskanzleramt: Aufzeichnung „Gespräch des Bundeskanzlers Kohl mit Präsident Suharto in Jakarta am 5.11.1983“ vom 30.12.1983.

430 Carstens, Erinnerungen und Erfahrungen, S. 703.

