

# DATEN ZUR INDONESISCHEN AUSSENPOLITIK, 1945—1972

Von HELMUT HEINZLMEIR

## Historischer Rückblick

Versuche, die Außenpolitik des Landes zu periodisieren und danach zu interpretieren, sind umstritten<sup>1</sup>. Nicht allein die Daten der jeweiligen Abgrenzung sind kontrovers, von weitreichender Bedeutung ist der Einwand, entgegen einer chronologischen Phaseninterpretation, das außenpolitische Geschehen unter thematischen Fragestellungen zu deuten<sup>2</sup>. Wenn im folgenden kursorisch eine Phaseninterpretation vorgetragen wird, so vor allem aufgrund der Übersichtlichkeit und aus Platzgründen.

Eine differenzierende Phaseninterpretation unterscheidet, in Anlehnung an die innenpolitische Entwicklung, sechs Perioden zwischen 1945—1949; 1949—1953; 1953—1957; 1957—1959; 1959—1965 und den Zeitraum seit 1966.

Zwischen 1945 und 1949 führte das Land einen antikolonialen Freiheitskampf<sup>3</sup>. Die verschiedenen Revolutionsregierungen bemühten sich nach der einseitigen Unabhängigkeitsproklamation vom 17. 8. 1945 um ausländische Hilfe. In Sonderheit die damalige Labour-Regierung in Australien und das Indien Nehrus, unter Einschaltung der UNO, setzten sich für das Selbstbestimmungsrecht Indonesiens ein. Jedoch erst aufgrund amerikanischer Interventionen und unter dem wachsenden Druck der Weltmeinung verzichtete die niederländische Regierung, unter Wahrung weitreichender politischer und wirtschaftlicher Vorrechte, im Vertrag von Den Haag am 27. 12. 1949 auf ihre politischen Hoheitsrechte im vormaligen Niederländisch-Indien. Die USA, seit dem Ende des II. Weltkrieges hegemoniale Macht im Pazifik, hatte frühzeitig mit beiden Parteien Verbindung aufgenommen. Ihre Politik blieb für einige Zeit ambivalent<sup>4</sup>. Erst mit zunehmender Dauer des Unabhängigkeitskampfes entschloß sie sich zu entschiedenem — und letztlich entscheidendem — Druck auf die widerstrebende niederländische Regierung, Verhandlungen mit der indonesischen Unabhängigkeitsbewegung aufzunehmen<sup>5</sup>. Das unabhängige Indonesien, von einer kleinen nichtkommunistischen Führungselite parlamentarisch regiert<sup>6</sup>, bekannte sich zu einer „unabhängigen und aktiven“

1 Vgl.: J. R. Angel, „The New Emerging Forces“ in Indonesian Foreign Policy“, (Unpublished Ph. D. Thesis, Australian National University, Febr. 1970), S. 321 ff. und S. 581 ff.

2 Vgl.: Franklin B. Weinstein, „The Uses of Foreign Policy in Indonesia, An Approach to the Analysis of Foreign Policy in the Less Developed Countries“, „World Politics“, Vol. XXIV, No. 3 (April 1972), S. 356—381. Mit der Prämisse weitverbreiteter Xenophobie innerhalb der indonesischen Führungsgruppen stellt der Autor die These auf, daß das Entwicklungsland mit einem kompetitiven politischen System — Sachlage bis 1965 — eine „unabhängigkeitsorientierte“ Außenpolitik verfolge, sich jedoch mit einem monolithischen politischen System — Sachlage seit 1966 — auf eine „entwicklungsorientierte“ Außenpolitik verlegen könne, da innenpolitische Rücksichtnahmen entfielen.

3 Grundlegend dazu immer noch: George McT. Kahin, „Nationalism and Revolution in Indonesia“, Ithaca, N. Y., 4. A. 1959; vgl. auch: Alastair M. Taylor, „Indonesian Independence and the United Nations“, Ithaca, N. Y., 1960; Bernhard Dahm, „History of Indonesia in the Twentieth Century“, London/New York/Washington, 1971, Chapter V, „The Indonesian Revolution“, S. 110—142.

4 Vgl.: George McT. Kahin, „Nationalism . . .“, S. 220; Alastair M. Taylor, „Indonesian Independence . . .“, S. 311. Die Ambivalenz Washingtons, ebenso wie desillusionierende Erfahrungen mit Moskau, beeinflussten in der Folgezeit die Haltung Djarkartas gegenüber den beiden Großmächten.

5 Ein Dilemma der amerikanischen Regierung war, daß gleichzeitig Verhandlungen zur Gründung der NATO anstanden. Die letztlich proindonesische Parteinahme der USA wird teilweise in Korrelation mit Erfahrungen aus dem Scheitern ihrer seinerzeitigen Chinapolitik gesehen, vgl. M. Caldwell, „Indonesia“, Oxford, 1968, S. 80. Die indonesische Revolutionsregierung hatte mit der Niederschlagung des linksgerichteten Madiun-Aufstandes von 1948 ihre nichtkommunistische Haltung bewiesen.

6 Die Exklusivität der kleinen, weitgehend auf die Städte beschränkten Elite war sowohl Ausdruck des

Außenpolitik<sup>7</sup>. Mehrere Angebote Washingtons, einem antikommunistischen Bündnis beizutreten, lehnte es ab<sup>8</sup>. Seine Führung berücksichtigte jedoch, daß das Land amerikanische Interessensphäre war. Sie verfolgte bis 1953 eine „prowestliche Neutralitätspolitik“. Diese war von der Überlegung mitbestimmt, daß Indonesien zu seiner Entwicklung westlicher Auslandshilfe und -investitionen bedurfte. Das Land hatte aus der über dreihundertjährigen Kolonialzeit eine in ihren Grundzügen dualistische Wirtschaftsstruktur übernommen. Den vorwiegend bedarfsorientierten, traditionell agrarischen und kleingewerblichen Wirtschaftsbereichen — in denen die einheimische Bevölkerung tätig war — standen die gewinnorientierten, großbetrieblichen Wirtschaftsbereiche — sie blieben auch nach der Unabhängigkeit dem ausländischen, primär holländischen, Einfluß vorbehalten — unverbunden gegenüber. Auch die aus der Kolonialzeit übernommene Wirtschaftsdominanz der chinesischen Minderheit im Zwischenhandel und Geldverleih blieb ungebrochen. Das in die Unabhängigkeit entlassene Land blieb in das westliche Weltwirtschaftssystem integriert.

Zwischen 1953 und 1957 zeigten sich in der Wirtschafts- und Außenpolitik als Folge innenpolitischer Machtverschiebungen<sup>9</sup> Anzeichen eines Wandels. 1953 bzw. 1954 tauschte Djakarta mit Peking bzw. Moskau erstmals Botschafter aus. Mit der 1955 in Bandung abgehaltenen ersten afroasiatischen Konferenz profilierte sich die proklamierte bündnisfreie Außenpolitik<sup>10</sup>, während gleichzeitig die indonesisch-niederländische Auseinandersetzung um West-Irian an Schärfe zunahm. Den Haag war nicht bereit, dieses bei den Unabhängigkeitsvereinbarungen von 1949 vorläufig ausgeklammerte Gebiet preiszugeben<sup>11</sup>. Djakarta kündigte daraufhin 1956 die gleichfalls 1949 staatsvertraglich vereinbarte Union mit den Niederlanden einseitig auf. Die Weigerung Den Haags gab darüber hinaus 1957 nicht nur einen Grund für die Nationalisierung des umfangreichen holländischen Vermögens in Indonesien ab<sup>12</sup>, sie erschwerte auch in der innenpolitischen Auseinandersetzung die Stellung prowestlicher Gruppierungen gegenüber nationalistischen Kräften. Der Streit um West-Irian und die 1958 gescheiterte regionale PRRI-Permesta-Rebellion, in die der amerikanische Geheimdienst verwickelt war, belasteten nachhaltig die Beziehungen zum Westen<sup>13</sup>.

---

autochthonen soziokulturellen Kontext als auch Folge der restriktiven kolonialen Bildungspolitik. 1950 zählte Indonesien rund 76 Mill. Einwohner, aber nur wenige hundert Hochschulabsolventen. Vgl.: Selo Soemardjan, „Social Changes in Jogjakarta“, Ithaca, N. Y., 1962, S. 362; S. Soemardi, „Some Aspects of the Social Origin of Indonesian Political Decision Makers“, „Transactions of the Third World Congress of Sociology“, Vol. III, London, 1956, S. 338—348; Herbert Feith, „Dynamics of Guided Democracy“, in: Ruth T. McVey (ed.), „Indonesia“, New Haven/Conn., 2. A. 1967, S. 539, Anm. 10; Thom Kerstiens, „The New Elite in Asia and Africa, A Comparative Study of Indonesia and Ghana“, New York/Washington/London, 1966, insbes. 150 ff. und S. 245 ff.; der Autor, „Probleme des Erziehungswesens und des Bevölkerungswachstums in Indonesien, 1942—1967“, „Zeitschrift für Politik“, Jahrgang 17, Heft 4 (Nov. 1970), S. 461—471.

7 Vgl.: „The historical and philosophical background of Our Independent Foreign Policy“, „Indonesian Affairs“, Vol. 1, No. 7 (July 1951), Information Office, Djakarta; Mohammad Hatta, „Indonesia's Foreign Policy“, „Foreign Affairs“, Vol. 31, No. 3 (April 1953), S. 441—452. M. Hatta übte in den Anfangsjahren der Republik maßgeblichen Einfluß auf die Gestaltung der Außenpolitik aus.

8 Vgl.: Herbert Feith, „Decline of Constitutional Democracy in Indonesia“, Ithaca, N. Y., 1962, S. 195 ff.

9 Vgl.: Herbert Feith, „The Decline of Constitutional Democracy in Indonesia“, Ithaca, N. Y., 1962; Bernhard Dahm, „History of Indonesia . . .“, Chapter VI, The Era of Parliamentary Democracy, 1949—1957“, S. 143—179.

10 Vgl.: George McT. Kahin, „The Asian — African Conference, Bandung, Indonesia, April 1955“, Ithaca, N. Y., 1956.

11 Vgl.: Robert C. Bone, jr., „The Dynamics of the Western New Guinea (Irian Barat) Problem“, Ithaca, N. Y., 1958; Justus M. van der Kroef, „The West New Guinea Problem“, N. Y., 1968.

12 Rund 45 000 Holländer verließen das Land. Die Verwaltung der nationalisierten Unternehmen ging mehrheitlich in die Hände der Armee über. Die Folgen dieser Entwicklung führten zu einer erheblichen Verschärfung der ohnehin angespannten Wirtschaftslage.

13 Zur PRRI-Permesta-Rebellion, vgl.: J. Moosmann, „Rebels in Paradise: Indonesian's Civil War“, London, 1961; Herbert Feith/Daniel S. Lev, „The End of the Indonesian Rebellion“, „Pacific Affairs“, Vol. XXXVI, No. 1 (Spring 1963), S. 32—46; vgl. auch: John D. Legge, „Indonesia“, Englewood, 1965, S. 166 ff.

Präsident Sukarno verstand es zur selben Zeit (1957/59), in Zusammenarbeit mit der Armeeführung das wenig erfolgreiche parlamentarische Regierungssystem durch den Autoritarismus der sogenannten „Gelenkten Demokratie“ zu ersetzen<sup>14</sup>. Der Präsident, im parlamentarischen System nur mit begrenzten politischen Wirkungsmöglichkeiten ausgestattet, schaltete sich zunehmend in den außenpolitischen Entscheidungsprozeß ein. Das Land begann sich gegenüber dem Westen zu verselbständigen<sup>15</sup>, eine Tendenz, die sich in der Folgezeit verstärkte. Zu Anfang der 60er Jahre wurde das bisherige Bekenntnis zur „Nonalignment-Policy“ schrittweise durch die propagierte Doktrin der „New-Emerging-Forces“ verdrängt<sup>16</sup>. Eine vormals reaktive Außenpolitik steigerte sich bis 1965 in eine wachsende Konfrontation mit der vorrangig, aber nicht ausschließlich, nichtkommunistischen Außenwelt. Das Land hatte keinen sozialistischen Staat zum unmittelbaren Nachbarn. Der gleichzeitige Versuch, zu größerer wirtschaftlicher Selbständigkeit zu gelangen, scheiterte. Er führte vielmehr zu katastrophalen Wirtschaftsverhältnissen. Die westlichen Industriestaaten und Japan waren auch noch 1965 die wichtigsten Wirtschaftspartner Indonesiens.

Die Außenpolitik während der Zeit der „Gelenkten Demokratie“ (1959—1965) wird in zwei Konfrontationsphasen unterteilt, deren erste, von August 1960 bis August 1962, mit dem erfolgreichen Abschluß der West-Irian-Kampagne endete und deren zweite sich, erfolglos, ab September 1963 gegen Malaysia richtete<sup>17</sup>. Parallel dazu verstärkte Djakarta mit unverhohlenem Führungsanspruch seine Politik innerhalb der blockfreien und insbesondere afroasiatischen Staatenwelt. Die indonesisch-chinesischen Beziehungen verbesserten sich in dem Maße, in dem sich die indonesisch-amerikanischen verschlechterten. Im Januar 1965 trat das Land aus den Vereinten Nationen aus.

Dieser Außenpolitik lag eine komplexe Ursachenkette zugrunde. Sie läßt sich, ohne die Bedeutung ihrer ideologischen Rationalisierung — zusammengefaßt in der Doktrin der „New-Emerging-Forces“ (NEFO)<sup>18</sup> — geringzuschätzen, nicht allein auf die, zweifelsohne einflußreiche, Person und Politik Sukarnos reduzieren, sondern war gleichermaßen von der Mehrheit der damaligen Führung mitverantwortet und durch die kontroversen innenpolitischen Machtverhältnisse beeinflusst<sup>19</sup>. Das seinerzeitige, in sich höchst widersprüchliche, Mächtedreieck um Präsident Sukarno, die antikommunistische Armeeführung und die kommunistische Partei des Landes (PKI) suchte nicht zuletzt mittels einer ambitionierten Außenpolitik zu einer innenpolitischen Systemstabilisierung zu gelangen<sup>20</sup>. Damit war jedoch das wirtschaftliche und politische Potential des Landes überfordert. Die Überbeanspruchung, die die Stellung nichtkommunistischer Führungsgruppen im gleichen Maße zu bedrohen begann wie sie das Aufkommen der PKI begünstigte, trug 1964/65 zu einer Verschärfung des latenten Machtkampfes zwischen den ungleichen Koalitionspartnern bei. Die Konfrontation, mitausgelöst

14 Grundlegend dazu: Daniel S. Lev, „The Transition to Guided Democracy: Indonesian Politics, 1957—1959“, Ithaca, N. Y., 1966.

15 Vgl.: Mohammad Hatta, „Indonesia between the Power Blocs“, „Foreign Affairs“, Vol. 36, No. 3 (April 1958), S. 480.

16 Vgl.: Herbert Feith/Lance Castles (eds), „Indonesian Political Thinking, 1945—1965“, Ithaca, N. Y., 1970, S. 437.

17 Vgl. Frederick P. Bunnell, „Guided Democracy Foreign Policy: 1960—1965. President Sukarno Moves from Nonalignment to Confrontation“, „Indonesia“, Vol. II (Oct. 1966), S. 37—66.

18 Vgl.: Donald E. Weatherbee, „Ideology in Indonesia: Sukarno's Indonesian Revolution“, Yale University, 1966, insbes. Chapter III, „Ideology and Indonesian Foreign Policy“, S. 57—82; vgl. auch Anm. 1.

19 Vgl. u. a.: D. Hindley, „Indonesia's Confrontation with Malaysia: A Search for Motives“, „Asian Survey“, Vol. IV, No. 6 (June 1964), S. 904—913; George McT. Kahin, „Malaysia and Indonesia“, „Pacific Affairs“, Vol. XXXVII (Autumn 1964), S. 253—270.

20 Vgl.: Franklin B. Weinstein, „Indonesia Abandons Confrontation“, Ithaca, N. Y., 1969, insbes. S. 1—11.

in der Absicht, eine innerstaatliche Konfrontation zu vermeiden, bewirkte mit zunehmender Dauer das Gegenteil. Die spektakuläre Außenpolitik während der letzten Regierungsjahre Sukarnos hatte innenpolitisch zu einem Linksrutsch beigetragen und die Wirtschaft des Entwicklungslandes an den Rand des Zusammenbruches geführt. Daß sich die Regierung trotz alledem solange halten konnten, war nicht zuletzt der, von der kommunistischen und nichtkommunistischen Staatenwelt gleichermaßen gewährten, Auslandshilfe zuzuschreiben<sup>21</sup>.

### Innenpolitische Daten

Mit dem gescheiterten Putschversuch vom 30. 9./1. 10. 1965 kam der seit langem schwelende Machtkampf zwischen Armeeführung und PKI offen zum Ausbruch<sup>22</sup>. Die vorangegangenen außenpolitischen Entwicklungen hatten zur Verschärfung dieser Konfliktsituation beigetragen, sie jedoch nicht ursächlich bedingt. Die PKI wurde liquidiert, Sukarno sukzessive entmachtet. Im März 1966 übernahm die Armeeführung — unterstützt von der Mehrheit der nichtkommunistischen Intelligenz und führenden Wirtschaftswissenschaftlern — die Macht im Lande<sup>23</sup>. Sie regiert seitdem Indonesien<sup>24</sup>. Die Hintergründe des Coups sind bis heute nicht eindeutig geklärt<sup>25</sup>. Seine vielfach anzutreffende Umschreibung als kommunistischer Staatsstreichversuch wird den komplexen Vorgängen nicht gerecht. Weitgehend unstrittig ist, daß zwischen den Initiatoren des Coups — u. a. nachgeordnete Ränge der Diponegoro-Division und Vertreter der Luftwaffenführung — und prominenten Mitgliedern der PKI Querverbindungen bestanden. Der Coup war nicht gegen die Staatsführung, d. h. Präsident Sukarno, sondern gegen die Armeeführung gerichtet. Eine ausländische Beteiligung konnte bislang nicht nachgewiesen werden. Weder für eine amerikanische noch für eine chinesische Verwicklung — aufgrund angeblicher Waffenlieferungen — konnten bisher zweifelsfreie Beweise vorgelegt werden.

21 Vgl.: D. Hindley, „Foreign Aid to Indonesia and its Political Implications“, „Pacific Affairs“, Vol. XXXVI, No. 2 (Summer 1963), S. 107—119; J. A. C. Mackie, „Problems of the Indonesian Inflation“, Ithaca, N. Y., 1967, S. 10; „Der Pearson-Bericht“, Wien/München/Zürich, 1969, S. 1., 142.

22 Die Konfliktsituation ist in Parallele zu den Auseinandersetzungen zwischen der Kuomintang und der KP Chinas in den Jahren 1926/27 gesetzt worden. Sie ließ Maßnahmen erwarten, denen zu begegnen die PKI schwerlich in der Lage war, vgl.: Guy J. Pauker, „The Rise and Fall of the Communist Party of Indonesia“, The Rand Corporation, Memorandum RM — 5753-RP, Febr. 1969, S. 47.

23 Selbstverständnis und Politik der Armeeführung behandeln: Roger K. Paget, „The Military in Indonesian Politics: The Burden of Power“, „Pacific Affairs“, Vol. 40, Nos. 3/4 (Autumn/winter 1967/68), S. 294 bis 314; Ann Gregory, „Factionalism in the Indonesian Army“, „Journal of Comparative Administration“, Vol. 2, No. 3 (Nov. 1970), S. 341—354; Ulf Sundhausen, „Das Selbstverständnis der indonesischen Armee und ihre Rolle in der Politik“, „Europa-Archiv“, Folge 6/1971, S. 205—216; Ruth McVey, „The Post-Revolutionary Transformation of the Indonesian Army, Part II“, „Indonesia“, No. 13 (April 1972), S. 147—181; Rüdiger Sielaff, „Die gesellschaftspolitischen Vorstellungen des Militärs und die Veränderung politischer Strukturen in Indonesien“, „Vierteljahresberichte der Friedrich-Ebert-Stiftung“, Nr. 48 (Juni 1972), S. 121—136. Die Artikel enthalten jeweils weiterführende Literatur.

24 Vgl.: Herbert Feith, „Suharto's Search for a Political Format“, „Indonesia“, No. 6 (Oct. 1968), S. 88—105; D. Hindley, „Alirans and the Fall of the Old Order“, „Indonesia“, No. 9 (April 1970), S. 23—66; H. A. Crouch, „The Army, the Parties and Elections“, „Indonesia“, No. 11 (April 1971), S. 177—191; vgl. auch: R. Anwar, „Nothing left to chance in politics“, „The Financial Times“ (London), 26. 6. 1972, S. 11.

25 Die Literatur zum Coup ist Legion. Eine Interpretation aus der Sicht der Armeeführung enthält: Nugroho Notosusanto/Ismail Saleh, „The Coup Attempt of the September 30 Movement in Indonesia“, Djarkarta, 1968. Das, mehrere Jahre lang als Verschlusssache behandelte, sogenannte „Cornell-Paper“ ist mittlerweile veröffentlicht worden: Benedict R. Anderson and Ruth T. McVey (with the assistance of Frederick P. Bunnell), „A Preliminary Analysis of the October 1, 1965, Coup in Indonesia“, Cornell University, Ithaca, N. Y., 1971. Die Autoren distanzieren sich in einem Vorwort von einigen Folgerungen ihres Anfang 1966 fertiggestellten Berichtes. Dessen This lief darauf hinaus, den Coup als intramilitärische Auseinandersetzung darzustellen. Vgl. auch: Basuki Gunawan, „Kudeta, staatsgreep in Djarkarta“, Meppel, 1968. Annotierte Literaturübersichten finden sich bei: Donald E. Weatherbee, „Interpretations of GESTAPU, The 1965 Indonesia Coup“, „World Affairs“, Vol. 132, No. 4 (März 1970), S. 305—317; Leslie Palmier, „The 30 September Movement in Indonesia“, „Modern Asian Studies“, 5, 1 (1971), S. 1—20; Rex Mortimer, „Unresolved Problems of the Indonesian Coup“, „Australian Outlook“, Vol. 25, No. 1 (April 1971), S. 94—101. Von besonderer Gründlichkeit ist die Untersuchung: Harold Crouch, „Another Look at the Indonesian Coup“, „Indonesia“, No. 15 (April 1973), S. 1—20.

Die durch den Coup ausgelösten innenpolitischen Mächtigkeitsverschiebungen führten weder personell noch in bezug auf das politische System zu grundlegenden Veränderungen<sup>26</sup>. Das dem soziokulturellen Kontext des Landes inhärente autoritäre Regierungssystem der „Gelenkten Demokratie“ blieb in seinen konstitutiven Kriterien unangetastet. Darüber konnte auch die, vor allem in den Anfangsjahren der sogenannten „Neuen Ordnung (Orde Baru), bemerkenswerte Pressefreiheit nicht hinwegtäuschen. Der Einfluß der Parteien blieb durch eigenes Verschulden und Interventionen des Militärs auch nach 1965 gering. Weder die weltanschauliche Grundlage des Staates, die Pancasila, noch die 1959 von Sukarno wiedereingesetzte Verfassung von 1945 — sie räumt dem Präsidenten weitreichende Vollmachten ein — wurden in Frage gestellt<sup>27</sup>. Sie wurden einer Neuinterpretation unterzogen<sup>28</sup>. Personelle Veränderungen beinhalteten vielfach einen Rückgriff auf Führungsgruppen, die während der letzten beiden Regierungsjahre Sukarnos in den Hintergrund gedrängt worden waren. Die sogenannte „Generation von 1945“, Repräsentanten der nationalen Unabhängigkeitsbewegung, hatte seit Anbeginn die Politik der Republik maßgeblich beeinflusst, soweit nichtkommunistisch, dominierte sie auch 1965/66 das innenpolitische Geschehen. Ein auch der Öffentlichkeit einsichtiges Beispiel dafür gab das im März 1966 inaugurierte Triumvirat aus General Suharto, Sultan Hamengku Buwono IX und Adam Malik ab. Teilnehmer des Unabhängigkeitskampfes, bekleideten sie unmittelbar vor und nach dem Coup Ministerämter bzw. höchste militärische Funktionen.

Die Außenpolitik Sukarnos hatte auch über das Jahr 1963 hinaus mehrheitlich die Zustimmung der militärischen und zivilen Führungsgruppen gefunden<sup>29</sup>. Sie war erfolgreich gewesen. Sie hatte nicht nur den Anspruch Djakartas auf West-Irian zu realisieren vermocht, sondern es auch verstanden, von Ost und West umfangreiche Auslandshilfe zu erhalten. Innerhalb der neutralen und afroasiatischen Staatenwelt hatte das Land an Einfluß gewonnen. Kritik war um so weniger angezeigt, als diese Politik weder der innenpolitischen Interessenlage noch dem Selbstverständnis der Mehrheit der Führungsgruppen zuwiderlief. Sie hatte es zeitweilig ermöglicht, die machtpolitische Konfliktskonstellation im Inneren zu überlagern und eine Legitimation dafür abgegeben, drängende soziopolitische Entscheidungen im eigenen Land hintanzustellen. Daß Indonesien zumindest ein regionaler Führungsanspruch zustand, war unbestrittene und allgemeine Überzeugung. Kritik an der Sukarnoschen Außenpolitik setzte nicht an der Tendenz sondern an ihrer, vor allem in den letzten Regierungsjahren zutage getretenen Kompromißlosigkeit ein<sup>30</sup>. In der Sicht der Repräsentanten der

26 Vgl.: „Continuity and Change: Four Indonesian Cabinets since Oct. 1, 1965, with scattered data on their members' organizational and ethnic affiliations, age and place of birth“ (prepared by the Editors), „Indonesia“, Vol. II (Oct. 1966), S. 185—222.

27 Vgl.: „ORBA, A Guide to the New Order Government Policy“, Department of Information, Republic of Indonesia, Djakarta, 1967; vgl. auch: „Documenta Diplomatica“, Biro Research Umum Departemen Luar negeri Pedjambon 6 Djakarta (Forschungsabt. des Außenministeriums), 07, Th. 1968, „Pidato Presiden Soeharto Menjambut Pengangkatannya Sebagai Presiden R. I.“ (Rede Suhartos bei seiner Vereidigung zum Präsidenten der Republik Indonesien), S. 65—69.

28 Vgl. u. a.: Gen. Suharto, „Ending Three Deviations“, in: „Indonesian Political Thinking . . .“, S. 146—148.

29 Soweit von seiten der Armeeführung Einwände vorgebracht wurden, sind sie zusammengefaßt bei: Peter Polomka, The Indonesian Army and Foreign Policy: A Reappraisal“, „Asia Quarterly“, 1972/74, S. 363—382.

30 Sukarno war sich der Problematik seiner antiwestlichen Politik bewußt. Es gibt nicht nur Hinweise dafür, daß er 1965 zeitweilig an Kontakten mit Malaysia interessiert war, sondern auch Stellungnahmen, in denen er die prinzipielle Notwendigkeit westlicher Wirtschaftshilfe anerkannte. Er wich jedoch auch nach dem Coup nicht von antiwestlichen Erklärungen ab. Vgl.: Sukarno, „Never Leave History“, Address by the President of the Republic of Indonesia on the Twenty-first Anniversary of Independence“, 17. August 1966, Department of Information, Republic of Indonesia, Djakarta, 1966, insbes. S. 23—33. Über die der Sukarnoschen Politik zugrundeliegenden Motivationen bestehen unterschiedliche Auf-

„Orde Baru“ hatte die in der Außenpolitik Sukarnos implizierte antiwestliche Tendenz in zunehmendem Maße den Bezug zu den realen Machtverhältnissen verloren. 1966 bestand Übereinstimmung darüber, daß der Versuch, der angloamerikanischen Dominanz in Südostasien entgegenzutreten<sup>31</sup>, gescheitert war. Das Scheitern löste einen vielfach schmerzlichen Lernprozeß aus. Eingestandene Konsequenz war, daß das Land keine Politik gegen grundlegende Interessen der USA verfolgen konnte. Sie wurde aus innenpolitischen Rücksichtnahmen nicht offen zum Ausdruck gebracht. Im Widerstreit zwischen einem ausgeprägten Nationalismus und innen- wie wirtschaftspolitischen Präferenzen setzten sich die letzteren durch. Sie legten eine Wiederannäherung an die USA nahe. Unterschiedliche Auffassungen bestanden einzig über Ausmaß und Ablauf der außenpolitischen Neuorientierung.

### Indices der außenpolitischen Neuorientierung

Am 4. 4. 1966 gab der neue Außenminister, A. Malik, erstmals eine Grundsatz-erklärung zur künftigen Außenpolitik ab<sup>32</sup>. Der Parteipolitiker Malik hatte sich nicht nur wegen seiner guten Beziehungen zu Washington und Moskau, sondern aufgrund seiner Kontakte zur Armeeführung in der Zeit vor dem Oktober 1965 als Außenminister angeboten. Obwohl aufgrund innenpolitischer Rücksichtnahmen noch zurückhaltend formuliert, sprach sich Malik für ein Ende der Konfrontation gegenüber Malaysia und für einen Wiedereintritt Indonesiens in die UNO aus. Er erteilte der Doktrin der NEFO und der vielzitierten „Achse Peking—Djakarta“ eine Absage und kündigte statt dessen eine Rückkehr zur Politik der Blockfreiheit an, die verbesserte Beziehungen zu den USA nicht ausschließen sollte. Die militärische Konfrontation Malaysias war unmittelbar nach dem gescheiterten Putschversuch — von unbedeutenden Einzelaktionen abgesehen — eingestellt worden. Die politische Lösung des Konflikts zog sich jedoch aufgrund der viele Monate hindurch unklaren Machtverhältnisse in Djakarta bis August 1966 hin. An Maliks Bereitschaft, die Konfrontation unter Zurücknahme einstiger indonesischer Forderungen umgehend beizulegen, konnte wenig Zweifel bestehen. Aufgrund seines begrenzten innenpolitischen Rückhaltes war er jedoch überfordert, sie gegenüber hartnäckigen innerindonesischen Widerstand, der sich nicht alleine auf Sukarno beschränkte, durchzusetzen. Diese Aufgabe blieb der Armeeführung um General Suharto vorbehalten<sup>33</sup>.

fassungen. Vgl. u. a. die Kontroverse: Justus M. van der Kroef, Bernhard Dahm, in: „Pacific Affairs“, Vol. XLI, No. 2 (Spring 1968), S. 245—261; ebd., Vol. XLII, No. 1 (Spring 1969), S. 55—57; vgl. auch die „Indonesienausgabe“ von: „Quadrant“ (Sydney), Vol. XIII, No. 5 (Sept./Oct. 1969). Vgl. auch: J. D. Legge, „Sukarno, A Political Biography“, London, 1972; dagegen: Peter Christian Hauswedell, „Sukarno: Radical or Conservative? Indonesian Politics 1964—5“, „Indonesia“, No. 15 (April 1973), S. 109—143.

31 Vgl. Achmad Yani, „The Doctrine of Revolutionary War“ (3. 3. 1965), in: „Indonesian Political Thinking . . .“, S. 464—466. Yani, Minister und Oberbefehlshaber der Armee, war einer der sechs Generäle, die in der Nacht zum 1. 10. 1965 ermordet worden sind. Seine oben zitierte Forderung nach einem wesentlichen Rückzug aus Südostasien ist zu ergänzen. Es kann als verbürgt gelten, daß Yani zur selben Zeit Außenminister Subandrio vor einer seiner zahlreichen Reisen nach Peking warnend darauf hinwies, daß Indonesien von der amerikanischen Flotte eingekreist sei.

32 Statement of Foreign Policy by The Minister of Foreign Affairs, H. E. Mr. Adam Malik, delivered on April 4th, 1966, in: Indonesia's Foreign Policy as Based on the Pantja Sila Principles, Department of Information, Republic of Indonesia, 1966.

33 Mit Wissen von Gen. Suharto hatte der Geheimdienst der Armeeführung, OPSUS, bereits 1964 Kontakt mit dem malaysischen Außenministerium aufgenommen. Vgl.: „Sinar Harapan“ (Djakarta), 14. 8. 1966; „EKSPRES“ (Djakarta), 6. 9. 1971. Die Armeeführung vermied es fortan, in militärische Aktionen im Rahmen der Konfrontation verwickelt zu werden. Sie blieb auf die, als unausweichlich angesehene, Auseinandersetzung mit der PKI festgelegt. Vgl. Soedjatmoko „Indonesia and the World“, „Australian Outlook“, Vol. 21, No. 3 (Dec. 1967), S. 290.

Die Gründe für die Bereitschaft, die Konfrontation abzubrechen, waren komplexer Natur. Zwei Überlegungen verdienen jedoch, festgehalten zu werden. Zum einen hatte sie ihre einstige innenpolitische Bedeutung für die Armeeführung eingeübt — sie bedurfte ihrer nicht mehr zur Führungslegitimation —, zum anderen war ihr Ende unabdingbare Voraussetzung für die angestrebte westliche und japanische Wirtschaftshilfe. Erst mit dem Ende der Konfrontation wurde Indonesien für den Westen kreditfähig. Der Entschluß wurde durch die Einsicht rationalisiert, daß das Land wirtschaftlich und militärisch überfordert war, sie zu einem erfolgreichen Ende zu führen. Einstige Befürchtungen, daß Malaysia von Auslandschinesen dominiert werden könnte, hatten sich nicht bewahrt<sup>34</sup>. Aus dem Entschluß, die Konfrontation aufzugeben, kann jedoch weder gefolgert werden, daß Form und Intentionen der 1963 erfolgten Gründung Malaysias nachträglich gutgeheißen wurde, noch daß davon abgegangen wurde, in Südostasien indonesisches Einflußgebiet zu sehen. Er entsprang vielmehr der Einsicht in das 1966 politisch Durchsetzbare.

Mit der Aufgabe der Konfrontation wurde Djakarta gleichzeitig in die Lage versetzt, die angestrebte Wiederaufnahme in die UNO zu verwirklichen. Unter weitgehender Rücksichtnahme auf die innenpolitisch ungesicherte Stellung Maliks war der 1965 vollzogene Austritt Indonesiens aus der Weltorganisation in einer politisch, nicht jedoch völkerrechtlich vertretbaren Weise in eine „ruhende Mitgliedschaft“ umgedeutet worden, um so im September 1966 eine formlose Rückkehr Indonesiens in die VN zu ermöglichen<sup>35</sup>.

Maliks erste Stellungnahmen zur „Conference of the New Emerging Forces“ (CONEFO) machten deutlich, daß auch die Doktrin der „New Emerging Forces“ aufgegeben werden sollte. Die Konferenz war für August 1966 geplant gewesen. Verkürzt ausgedrückt, beinhaltet diese Doktrin — unter indonesischer Führung — einen Kampf der Dritten Welt (NEFO) gegen die Industriestaaten, den „Old Established Forces“ (OLDEFO)<sup>36</sup>. Ihr Inhalt, ein Harmonisierungsversuch zwischen traditionellen indonesischen Welt- und Ordnungsvorstellungen und westlichem Politikverständnis, erschließt sich in seiner Gänze nur im Kontext von Sukarnos Lebensweg und auf dem soziokulturellen Hintergrund Javas<sup>37</sup>. Vage in der gedanklichen Konkretisierung einer weltweiten Nord-Süd-Dichotomie — und deshalb offen für unterschiedliche Interpretationen — gleicht die Doktrin im westlichen Vorverständnis eher einem revolutionären Romantizismus als einer konkreten Konflikttheorie in den internationalen Beziehungen. Ihre antikapitalistischen, antiimperialistischen und antikolonialistischen Proklamationen können — wiederum im westlichen Vorverständnis — weder als sozialistische noch kommunistische Bekenntnisse gedeutet werden. Da erst nach einer — im Sinne der NEFO — erfolgreichen weltweiten Auseinandersetzung wirtschaftlicher Fortschritt und soziale Gerechtigkeit im eigenen Lande für möglich erachtet worden

---

34 Vgl.: M. Hatta, „One Indonesian View of the Malaysia Issue“, „Asian Survey“, Vol. V., No. 6 (June 1965), S. 139—143; J. M. Pluvier, „Confrontations: A Study in Indonesian Politics“, Kuala Lumpur, 1965, S. 69 ff. Ein vielfach übersehenes, aber nichtsdestoweniger wichtiges Element der Konfrontationspolitik war, die handelspolitische Abhängigkeit Indonesiens von Singapur und den ausgedehnten Schmuggel mit der auslandschinesischen Handelsstadt abzubauen. Vgl.: J. A. C. Mackie, „Problems of Indonesian Inflation“, Ithaca, N. Y., 1967, S. 41.

35 Vgl.: Yehuda Z. Blum, „Indonesia's Return to the United Nations“, „The International and Comparative Law Quarterly“, Vol. 16, Part 1 (April 1967), S. 524—531.

36 Siehe Anm. 18.

37 Vgl. u. a.: Soedjatmoko, „The Indonesian Historian and His Time“, in: „An Introduction to Indonesian Historiography“, ed. by Soedjatmoko u. a., Ithaca, N. Y., 1965, S. 405—415; Bernhard Dahm, „Sukarnos Kampf um Indonesiens Unabhängigkeit“, Band XVIII der Schriften des Instituts für Asienkunde in Hamburg, Frankfurt a. M., Berlin, 1966.

war, hatte die Doktrin breite Zustimmung innerhalb der Führungsgruppen gefunden. Sie forderte für die Gegenwart keine unmittelbaren Konsequenzen. Hinter der Ideologie verbargen sich handfeste innenpolitische Interessen, ohne daß damit ausgeschlossen wird, daß sie gleichzeitig auch einer subjektiven Wahrnehmung der weltpolitischen Zusammenhänge entsprach. Weit über Sukarno hinaus teilten — zumindest im Grundsatz — die indonesischen Führungsgruppen die ihr zugrundeliegende Perzeption des internationalen Systems. Einen Höhepunkt dieser außenpolitisch — nicht innenpolitisch — revolutionären Politik sollte die auch als Konkurrenz zur UNO konzipierte CONEFO abgeben.

Zum Zeitpunkt der Grundsatzerklärung Maliks — im April 1966 — hatte die indonesische Regierung im Ausland noch keine Sondierungen wegen einer Teilnahme an der Konferenz eingeleitet. Die Konferenz hatte jeglichen Bezug zur politischen Realität verloren. Innenpolitisch war sie den Anhängern der bekämpften „Alten Ordnung“ Sukarnos zugeordnet, wirtschaftlich überstieg sie das Vermögen des zahlungsunfähigen Staates, außenpolitisch widersprach ihre antiwestliche Programmatik der Interessenlage der Entscheidungsträger. Malik suchte sie durch eine pragmatisch gehandhabte Politik der Blockfreiheit zu ersetzen.

Als A. Malik im März 1966 das Außenministerium übernommen hatte, waren die indonesisch-chinesischen Beziehungen bereits auf einen, seit den antichinesischen Verordnungen und Verfolgungen von 1959/60 nicht mehr erreichten Tiefstand abgesunken. Es ist wenig wahrscheinlich, daß Peking an der Auslösung des Coups interessiert war. Keine auswärtige Macht war von den Folgen seines Scheiterns so unmittelbar betroffen wie die VR China. Dieser Entwicklung lagen langfristige und tagespolitisch bedingte Ursachen zugrunde.

Die bilateralen Beziehungen werden durch drei Problemkreise belastet: durch die chinesische Minderheit in Indonesien, durch die Ausstrahlung des chinesischen Kommunismus und durch die geographische Nähe und nationalstaatliche Bedeutung Chinas<sup>38</sup>. Trotz dieser in der Gegenwart jeder dauerhaften Zusammenarbeit entgegenstehenden Faktoren hatten sich zwischen 1960 und 1965 die zwischenstaatlichen Beziehungen verbessert<sup>39</sup>. Diese Entwicklung, begünstigt durch die innenpolitische Mächtokonstellation in Indonesien, war eine naheliegende Konsequenz aus und die einzige potente Unterstützung für Sukarnos Außenpolitik. Beide Regierungen wendeten sich gegen die westliche Dominanz in Südostasien. Aus dieser partiellen Interessenkonvergenz heraus — die von seiten Sukarnos keine prochinesische Politik implizierte, aber von der Armeeführung mit wachem Mißtrauen verfolgt wurde — läßt sich das Schlagwort der „Achse Peking—Djakarta“ erklären<sup>40</sup>.

Innerhalb der indonesischen Bevölkerung bestehen tiefgreifende antichinesische Vorbehalte<sup>41</sup>. Intiiert vor allem von seiten des Militärs führten sie nach dem Coup zu ausgedehnten antichinesischen Ausschreitungen. Sie richteten sich sowohl gegen die diplomatische Vertretung Pekings als auch gegen die etwa 3 Millionen

---

38 Vgl.: Ruth T. McVey, „Indonesian Communism and China“, in: „China in Crisis“, ed. by Tang Tsou, Chicago, 1968, Vol. II, S. 357.

39 Vgl.: David Mazingo, „China's Policy toward Indonesia, with comments by G. McT. Kahin, in: „China in Crisis“, ed. by Tang Tsou, Chicago, 1968, Vol. II, S. 333—356.

40 Am 17. 8. 1965, in seiner alljährlichen Rede zum Nationalfeiertag, hatte Sukarno von einer Achse „Djakarta — Phnom-Penh — Hanoi — Peking — Pjöngjang“ gesprochen. Vgl.: Sukarno, „Reach to the Stars! A Year of Selfreliance“, Department of Information, Republic of Indonesia, 1965, S. 16.

41 Vgl.: Donald E. Willmott, „The National Status of the Chinese in Indonesia, 1900—1958“, Ithaca, N. Y., 1961; G. William Skinner, „The Chinese Minority“, in: „Indonesia“, Ruth T. McVey (ed.), New Haven/Conn., 2. A. 1967, S. 97—117; vgl. auch: Mary F. Somers Heidhues, Dutch Colonial and Indonesian Nationalist Policies Toward the Chinese Minority in Indonesia“, „Verfassung und Recht in Übersee“, 3. Heft, 3. Quartal 1972, S. 251—261.

starke chinesische Minderheit im Lande. Die nichtkommunistischen Führungsgruppen begründeten ihre antichinesische Politik mit dem unstrittigen, aber überbetonten Einfluß Pekings auf die PKI und Teile der Minderheit. Ihre vorrangige Absicht war, Sukarno und die PKI, die Protagonisten der weitgehend unpopulär gebliebenen indonesisch-chinesischen Zusammenarbeit, zu diskreditieren und künftigen Einflußmöglichkeiten des kommunistischen Chinas auf die indonesische Innenpolitik entgegenzuwirken.

Die Zielsetzung Maliks aufgrund begründeten indonesischen Eigeninteresses, die diplomatischen Kontakte zu Peking zwar einzuschränken, aber nichtsdestoweniger aufrechtzuerhalten, ließ sich nur zu einem geringen Teil verwirklichen. Auf Druck einflußreicher Militärs wurden im Oktober 1967 die diplomatischen Beziehungen mit Peking suspendiert<sup>42</sup>. Die VR China war bald nach dem Coup zum erklärten Feind der Nation geworden. Sie löste die USA ab, gegen die noch kurz zuvor ähnliche Vorwürfe erhoben worden waren. Washington, das die Verbindung zu antikommunistischen Führungsgruppen nie hatte abreißen lassen<sup>43</sup>, war 1966 ohne viel Aufhebens zum wichtigsten außenpolitischen Bezugspunkt Djakartas geworden.

### Wirtschaftspolitische Daten

Ein Hauptgrund für die rasche außenpolitische Kurskorrektur war die Wirtschaftslage des Landes. Die Regierung Sukarnos hatte ein wirtschaftliches Chaos hinterlassen. Eine ungehemmte Inflation, weitgehend unausgelastete Produktionskapazitäten, eine hohe Auslandsverschuldung, ein unausgeglichenes Staatsbudget und eine defizitäre Zahlungsbilanz kennzeichneten — abgesehen von den nur langfristig korrigierbaren Strukturmängeln des Entwicklungslandes — die Wirtschaftslage. Aufgrund ihrer innenpolitischen Interessenlage und ihrer wirtschafts- und gesellschaftspolitischen Prämissen bestanden für die antikommunistischen Führungsgruppen — ungeachtet mancher antiamerikanischer Vorbehalte auch in ihren Reihen — wenig Wahlmöglichkeiten. Sie mußten sich der führenden westlichen Wirtschaftsmacht angleichen. Ein durchgängiges Problem indonesischer Regierungen, trotz weitgehender Abhängigkeit von Auslandskapital eine eigenständige Außenpolitik zu verfolgen, stellte sich erneut und in unausweichlicher Dringlichkeit. Die Außenpolitik wurde in hohem Maße zu einer Funktion der Wirtschaftspolitik.

Die amerikanische Regierung nahm die sich hieraus ergebenden Möglichkeiten wahr. Ihre Vorstellungen setzten bei den bereits im Frühjahr 1966 aufgenommenen wirtschaftspolitischen Kontaktgesprächen zwischen den Vertretern der „Neuen Ordnung“ mit Repräsentanten des Internationalen Währungsfonds (IWF), der Weltbank, der japanischen und den westeuropäischen Regierungen den Orientierungsrahmen.

---

<sup>42</sup> Maliks Absichten wurden durch die Vorgänge während der „Großen Proletarischen Kulturrevolution“ zusätzlich erschwert. Nicht zuletzt auf sie waren die gewalttätigen Vergeltungsaktionen gegen die indonesische Botschaft in Peking und das provokative Verhalten des im April 1967 aus Indonesien ausgewiesenen chinesischen Diplomaten, Yao Teng-shan, zurückzuführen. Nach seiner triumphalen Rückkehr bekleidete Yao Teng-shan für kurze Zeit eine Führungsposition in Peking. Vgl.: Simon Leys, „Maos neue Kleider“, München/Wien/Basel, 1972, S. 109, 260.

<sup>43</sup> Vgl.: Daniel S. Lev, „The Political Role of the Army in Indonesia“, „Pacific Affairs“, Vol. XXXVI, No. 4 (Winter 1963/64.) S. 356/7. Bis 1965 hatten rund 4000 Offiziere ihre Ausbildung in den USA erhalten, jedoch nur 250 davon bis 1958, vgl. Ruth McVey, „The Post-Revolutionary Transformation of the Indonesian Army . . .“, S. 169. Ein Großteil der der Armeeführung gegenwärtig als Berater

Wirtschaftspolitische Primärziele der indonesischen Regierung waren die Eindämmung der Inflation, eine Rehabilitation der Produktionskapazitäten und eine Lösung des drängenden Zahlungsbilanzproblems. An eine termingerechte Rückzahlung der hohen Auslandsverpflichtungen — rund 2,1 Milliarden US-Dollar, wovon mehr als die Hälfte auf Verpflichtungen gegenüber Ostblockstaaten, vor allem der Sowjetunion, entfielen — war zu jenem Zeitpunkt nicht zu denken<sup>44</sup>. Den Vertretern der „Neuen Ordnung“ mußte vielmehr daran gelegen sein, mittels Neukredite einen schnellen Abbau der Wirtschaftsmisere einzuleiten, nicht zuletzt, um den innenpolitisch noch umstrittenen Führungsanspruch abzusichern<sup>45</sup>.

In einer Reihe von Konferenzserien, an deren Vorbereitung der amerikanischen Wirtschaftsinteressen personell und finanziell eng verbundene IWF maßgeblich beteiligt war, räumten die westlichen Regierungen und Japan der Regierung in Djakarta 1966/67 nicht nur erste Moratorien für die Altschulden ein, sondern gewährten ihr im Rahmen einer eigens dafür konstituierten „Intergovernmental Group on Indonesia“ (IGGI) in jährlich steigendem Maße Neukredite<sup>46</sup>. Die amerikanische Regierung hatte diese Entwicklung über den IWF, die Weltbank und die beteiligten nichtkommunistischen Regierungen entscheidend mitbestimmt. Noch 1966 hatte sie der indonesischen Regierung wirtschaftspolitische Berater zur Seite gestellt und mit Soforthilfen in Höhe von — soweit offiziell bekannt wurde — 45,9 Millionen US-Dollar den größten Einzelbetrag an Auslandshilfe zukommen lassen<sup>47</sup>. Bereits für das Restjahr 1966 belief sich die Auslandshilfe nichtkommunistischer Regierungen auf über 170 Millionen US-Dollar<sup>48</sup>.

Die außenwirtschaftliche Neuorientierung Djarkartas fand ihre binnenwirtschaftlichen Entsprechungen. Am 3. 10. 1966 erließ die indonesische Regierung unter weitgehender Berücksichtigung der Empfehlungen der IWF-Delegation eine Reihe von Bestimmungen, die auf den Aufbau einer marktwirtschaftlich orientierten Wirtschaftsordnung abzielten. Um die Jahreswende 1966/67 verfügte sie die Freigabe sequestrierter ausländischer Unternehmungen und den Erlaß einer großzügigen Investitionsgesetzgebung für privates Auslandskapital. Mit Washington wurde ein gesondertes Investitionsschutzabkommen geschlossen<sup>49</sup>.

Die indonesische Regierung hatte den Erwartungen der westlichen Gläubigerstaaten Rechnung getragen. Daraus ergab sich eine Kooperationsbasis. Die Bereitschaft der IGGI, der Regierung bei der Inflationsbekämpfung und den jährlichen Zahlungsbilanzschwierigkeiten beizustehen, korrespondierte mit deren wirtschafts- und außenpolitischen Rücksichtnahmen. Die antikommunistische Regierung wurde,

---

oder Minister zugeordneten Wirtschaftswissenschaftler — sie erscheinen in der Publizistik vielfach unter dem Sammelbegriff „Technokraten“ — hat seine Ausbildung in den USA erhalten. U. a. Widjojo N. (Ph. D., Berkeley, 1961), E. Salim (Ph. D., Berkeley, 1964), Subroto (Harvard, 1964), A. Wardhana (Ph. D., Berkeley, 1962), M. Sadli (MS, MIT, 1956). Vgl. auch: Ann Ruth Willmer, „The Neotraditional Accommodation to Political Independence: The Case of Indonesia“, in: „Cases in Comparative Politics, Asia“, Lucian W. Pye (ed.), Boston, 1970, S. 294.

44 Vgl.: Hermann Abs, „Das Problem der indonesischen Auslandsverschuldung und Überlegungen zu seiner Lösung“, o. O., 1969.

45 Kreditbeschaffung und Investitionsanreize wurden zu herausragenden Inhalten der Außenpolitik, vgl.: Gen. Suharto, „Antara“ (Djakarta), 9. 9. 1966; ders., „Antara“ (Djakarta), 9. 4. 1967; Address of State, by H. E. President Soeharto to the Dewan Perwakilan Rakyat Gotong-Royong on the Eve of Independence Day 16th of August 1968“, Department of Information, Republic of Indonesia, Special-Issue 35/1968, S. 60.

46 Vgl. im einzelnen: „Bulletin of Indonesian Economic Studies“, Australian National University Press, Canberra (seit 1965).

47 Vgl.: Bruce Glassburner, „The Impact of Public Law Assistance on the Economy of Indonesia“, 1970 (mimeographed), S. 2.

48 Vgl.: H. W. Arndt, „Economic Disorder and the Task Ahead“, in: „Sukarno's Guided Indonesia“, T. K. Tan (ed.), Melbourne, 1967, S. 137.

49 Vgl.: J. Panglaykim/K. D. Thomas, „The New Order and the Economy“, „Indonesia“, Vol. III (April 1967), S. 91—113; Hong Lan Oei, „Indonesia's Economic Stabilization and Rehabilitation Program: An Evaluation“, „Indonesia“, Vol. V (April 1968), S. 135—174.

nötigenfalls durch „standby“-Kredite, in die Lage versetzt, ihre Inflations- und Zahlungsbilanzprobleme schrittweise unter Kontrolle zu bringen. Bereits 1968 zeigten sich erste Erfolge der neuen Wirtschaftspolitik ab<sup>50</sup>. Die Preise für Grundnahrungsmittel konnten stabilisiert werden. Als es 1968 wegen einer Reisverknappung zu Demonstrationen kam, half Washington mit umfangreichen Lieferungen aus. Indonesien war bereits unter der Johnson-Administration zum Testfall für die sogenannte „Nixondoktrin“ geworden<sup>51</sup>.

Die Wirtschaft des Landes und sein laufender Fünfjahresplan (1969—1974) hängen weitgehend von westlicher Wirtschaftshilfe und privaten — vorwiegend amerikanischen und japanischen — Auslandsinvestitionen ab. Allein der Fünfjahresplan (Repelita) beruht auf der Erwartung, daß er zu über drei Viertel vom Ausland finanziert wird. Zwar wurde der Regierung Suharto im Rahmen des sogenannten „Pariser Clubs“ im April 1970 eine günstige Abgeltung der Altschulden (Stichtag: 30. 6. 1966) zugestanden, ihre Neuverschuldung übersteigt jedoch bei weitem die Altverschuldung in Höhe von 2,1 Milliarden US-Dollar. Die Kapitalhilfeforderungen der IGGI-Länder seit 1967 belaufen sich auf über 3,5 Milliarden US-Dollar<sup>52</sup>.

Nachdem der indonesischen Regierung für 1973 876,6 Millionen US-Dollar an Neukrediten bewilligt worden sind — die jährliche Kreditsumme teilen sich jeweils zu je einem Drittel die USA, Japan und Westeuropa (vor allem die BRD und die Niederlande) —, muß in wenigen Jahren mit einem jährlichen Bedarf Djakartas in Höhe von 1 Milliarde US-Dollar und aufgrund dieser hohen Neuverschuldung mit der Notwendigkeit einer neuen umfassenden Umschuldungskonferenz gerechnet werden. Für die Regierung stellen die halbjährlichen IGGI-Konferenzen — sie finden jeweils in den Niederlanden statt — wegweisende Daten dar, denen sie auch ihre gesamte Aufmerksamkeit widmet. Von der Höhe der Kreditzusagen hängt ihr wirtschaftspolitischer und damit auch innenpolitischer Handlungsspielraum in hohem Maße ab. Ein Zahlenvergleich verdeutlicht diese Sachlage. Erdöl, das weitaus bedeutendste Ausfuhrprodukt des Landes, brachte 1971 mit einem Exporterlös in Höhe von 553 Millionen US-Dollar weniger ein als die Auslandshilfe (1971: 640 Millionen US-Dollar).

An der Wirtschaftspolitik der Regierung Suharto wird aufgrund ihrer Abhängigkeit vom nichtkommunistischen Ausland<sup>53</sup> und sozialer Begleiterscheinungen Kritik geübt. Vor allem das der kapitalistischen Wirtschaftspolitik inhärente „laissez-faire“-Prinzip wird ihr zum Vorwurf gemacht. Inländische Kritik ist zum Teil insofern zu relativieren, als sie vielfach einem übersteigerten Nationalismus oder reaktionären Antimodernismus entspringt. Unabhängig von der Motivation erhält die Kritik jedoch eine unübersehbare innenpolitische Brisanz dadurch, daß die Auffassung um sich greift, daß in Sonderheit die chinesische Minderheit mit ihren auswärtigen Kapitalverflechtungen (Singapur und Hongkong) von der jüngsten Wirtschaftsentwicklung profitiert. Gegen die Investitionspolitik — das vorwiegend amerikanische und japanische Kapital investiert vorrangig im Erdöl- und Montanbereich, in der Chemie und der Forstwirtschaft — wird jedoch auch von

---

50 Die Inflationsraten sanken von 600 Proz. (1965) auf 420 Proz. (1966), 170 Proz. (1967), 35 Proz. (1968), 15 Proz. (1969) und 4 Proz. (1970), vgl. Lawrence White, „Problems and Prospects of the Indonesian Foreign Exchange System“, „Indonesia“, No. 14 (Oct. 1972), S. 128.

51 Vgl. dazu: R. M. Nixon, „Asia after Viet Nam“, „Foreign Affairs“, Vol. 46/1 (Oct. 1967), S. 111.

52 Sie steigerten sich von 200 Mill. US-Dollar (1967) auf 360 Mill. US-Dollar (1968), 500 Mill. US-Dollar (1969), 600 Mill. US-Dollar (1970), 640 Mill. US-Dollar (1971), 670 Mill. US-Dollar (1972) und 876,6 Mill. US-Dollar für 1973.

53 Vgl.: Stokes M. Tolbert, „International finance and foreign investment“, „Asia“, No. 19 (Autumn 1970), S. 59—77.

unabhängiger Seite eingewandt, daß dem Land damit auf die Dauer eine sektoral und regional dualistische Wirtschaftsentwicklung droht<sup>54</sup>.

In wirtschaftspolitischen Führungskreisen ist demgegenüber die Einstellung weit verbreitet, daß eine auf schnelles Wachstum des Bruttosozialproduktes gerichtete Wirtschaftspolitik auch politische und soziale Probleme zu lösen vermag<sup>55</sup>. Die Regierung vertritt die Auffassung, daß angesichts des überwältigenden Kapitalmangels und der fehlenden technischen und managerialen Fähigkeiten im Lande — es mangelt an einer ausreichenden Zahl einheimischer Privatunternehmer — keine andere Wahl bleibe, als dem privaten Auslandskapital ausreichende Anlagemöglichkeiten einzuräumen, um die Industrialisierung voranzutreiben<sup>56</sup>. Ihre Hoffnung beruht auf deren Sekundärwirkungen.

Diese Wirtschaftspolitik gewinnt an Systemimmanenz dadurch, daß das Land eng mit dem Markt- und Finanzsystem der westlichen Welt verflochten ist und Auslandshilfe, ungeachtet der Wirtschaftsordnung, für eine Entwicklung Indonesiens unabdingbar erscheint. Darüber hinaus werden tiefergehende gesellschaftsverändernde Entwicklungen, wie sie eine Umstellung auf ein sozialistisches Wirtschaftssystem implizieren würde, von allen maßgeblichen politischen Führungsgruppen im Lande abgelehnt. Wirtschaftspolitische Alternativen werden auf das chinesische Entwicklungsmodell reduziert und abgelehnt. Es muß sich noch erweisen, inwieweit Effizienz und Integrität der Führung das marktwirtschaftliche Prinzip und westliche Auslandshilfe dem Land zu wirtschaftlichem und sozialem Fortschritt verhelfen können<sup>57</sup>.

## Regionalpolitik

Ihr kommt — in ihrer Bedeutung einzig von den wirtschaftspolitischen Problemen überschattet — in der indonesischen Außenpolitik Vorrang zu. Nach dem Scheitern von Sukarnos ausgreifender Außenpolitik begann sich die Regierung auf regionalpolitische Probleme zu beschränken. Zurückgestellt, aber nicht zurückgenommen, wurde der Anspruch, in Südostasien eine indonesische Einflußsphäre zu sehen.

Bereits 1966, während der Bemühungen um eine Beilegung der Konfrontation, fanden zwischen den beteiligten Regierungen erste Gespräche über eine künftige regionale Zusammenarbeit statt<sup>58</sup>. Sie führten im August 1967 zur Gründung der gemäß Gründungsurkunde auf kulturelle und wirtschaftliche Zusammenarbeit beschränkten „Association of Southeast Asian Nations“ (ASEAN)<sup>59</sup>. Den unterzeichnenden Regierungen von Indonesien, Malaysia, Singapur, Thailand und den Philippinen war eine antikommunistische Innenpolitik, eine enge wirtschaftliche und — mit Ausnahme Indonesiens — militärische Verflechtung mit den USA und Großbritannien sowie, mit Modifikationen, eine antikommuni-

---

54 Die vielfach publizierten Milliardensummen ausländischer Investitionen sind insofern zu relativieren, als sie bislang nur zu einem geringen Prozentsatz realisiert worden sind. 1971 belief sich dieser Prozentsatz auf 15 Prozent, vgl.: „Survey of Recent Development“, „Bulletin of Indonesian Economic Studies“, Vol. VII, No. 3 (Nov. 1971), S. 20. Auch optimistischere Schätzungen übersteigen die Zahl 30 nicht.

55 Vgl.: „Pedoman“ (Djakarta), 17. 3./9. 5. 1972.

56 Präsident Suharto, lt. „Pos Indonesia“ (Djakarta), 2. 9. 1971.

57 Zwischen 1966 und 1972 stieg das jährliche Pro-Kopf-Einkommen von 88 auf 100 US-Dollar. Für 1980 werden 200 US-Dollar erwartet. Damit weist Indonesien das geringste Pro-Kopf-Einkommen aller ASEAN-Staaten auf. Vgl. „Harian Kami“ (Djakarta), 24. 5. 1972.

58 „Antara“ (Djakarta), 7. 5./3. 6. 1966.

59 Wortlaut der Gründungsakte: „Europa-Archiv“, Folge 21/1967, S. D. 503 f.

stische Außenpolitik gemeinsam. Diese vorwiegend auf kollektiver Abwehr beruhenden Gemeinsamkeiten gaben für die Folgezeit den Rahmen für politische Absprachen und auf bilaterale Kontakte basierende militärische und geheimdienstliche Zusammenarbeit ab. Damit war ein Teilausgleich für den sich abzeichnenden britischen Truppenabzug geschaffen. Übergreifende Sicherheitsaspekte blieben den Vereinigten Staaten, denen ihrerseits an einer Rückendeckung im Indochinakrieg gelegen war, vorbehalten. Hoffnungen, mittels ASEAN Südostasien gegenüber Ostasien abzugrenzen, ließen sich aufgrund wirtschaftlicher Abhängigkeiten von Japan nicht verwirklichen. Bestrebungen, zu einer wirtschaftlichen Zusammenarbeit zu gelangen, blieben bislang nicht allein aufgrund einzelstaatlicher Egoismen und zwischenstaatlicher Antagonismen, sondern auch angesichts teilweise kompetitiver Wirtschaftsstrukturen in den Anfängen stecken.

Djakarta sah nach dem unvermittelten Abbau der weltweiten Außenpolitik Sukarnos in ASEAN einen regionalen Prestigeerfolg. Im Kontext der Innenpolitik konnte A. Malik mit diesem ihm zugeschriebenen Erfolg — die Rolle des thailändischen Außenministers Thanat Khoman wird gemeinhin unterschätzt — seine ungesicherte Stellung absichern. Mit der Gründung von ASEAN hatte Malik der in der Öffentlichkeit weitverbreiteten Forderung nach einer blockfreien Außenpolitik Rechnung getragen und gleichzeitig Bemühungen einiger Militärs, die auf einen Verteidigungspakt abzielten, entgegengewirkt. Für die letzteren blieb ASEAN eine Vorstufe für eine im Bedarfsfall militärische Zusammenarbeit gegenüber einer kommunistischen Bedrohung. Für alle Beteiligten ließ die Neugruppierung künftige politische und militärische Optionen offen.

### Indonesien im globalen Kontext

Trotz umfangreicher Wirtschafts- und Militärhilfe war es Moskau während der Regierungszeit Sukarnos nicht gelungen, substantiellen Einfluß auf die indonesische Politik zu gewinnen. Nach dem 1. 10. 1965 verlor der sowjetische Einfluß weiter an Bedeutung<sup>60</sup>. Die Liquidation der PKI, das Verbot des Marxismus-Leninismus, die unübersehbare Kooperation mit dem Westen und die hohe Verschuldung Djakartas gegenüber Moskau belasteten das bilaterale Verhältnis<sup>61</sup>. Die diplomatischen Beziehungen blieben jedoch aufrechterhalten. Jugoslawien, zu dem Djakarta traditionell gute Beziehungen unterhält, nahm in den Jahren 1966/67 eine gewisse Mittlerrolle ein. Breschnews im Sommer 1969 vorgetragener Plan eines „kollektiven asiatischen Sicherheitssystems“ stieß nichtsdestoweniger in Djakarta auf wenig Gegenliebe. Zu einer vollständigen Normalisierung zwischen Djakarta und Moskau ist es bis heute nicht gekommen.

Moskau enthielt sich in den letzten Jahren weitgehend jeder Einmischung in die inneren Angelegenheiten des Landes. Ende August 1970 gestand Moskau der indonesischen Regierung einen — den kurz zuvor von den westlichen Gläubigerstaaten eingeräumten Konditionen vergleichbaren — günstigen Umschuldungsplan für die Altschulden zu. Obwohl es eine Bündnisfreiheit Indonesiens bestreitet, scheint Moskau um der angestrebten stärkeren Präsenz in Südostasien willen be-

---

60 Vgl.: Robert C. Horn, „Soviet-Indonesian Relations Since 1965“, „Survey“ (London), No. 1 (78) Winter 1971, S. 216—232.

61 Moskau kritisierte, weit entschiedener als Peking, die Gründung von ASEAN. Vgl. „Prawda“, 13. 8. 1967; „People's Daily“, 12. 8. 1967.

müht zu sein, sich gegenüber Djakarta eine gewisse Manövrierfähigkeit offenzuhalten. Diese Politik stößt in Djakarta auf unterschiedliche Reaktionen. Während von militärischer Seite immer wieder Kritik an der sowjetischen Präsenz im Indischen Ozean geübt wird, fordern dem Außenministerium nahestehende Kreise, in der Absicht, den außenpolitischen Spielraum zu erweitern, verbesserte Kontakte zur UdSSR<sup>62</sup>. Diese unterschiedliche Reaktion, nicht zuletzt auch Ausdruck innenpolitischer Machtkämpfe, deutet eine Stereotype im außenpolitischen Entscheidungsprozeß an.

Tokio ist nach Washington der bedeutendste Kreditor und Investor Indonesiens. Die überaus engen bilateralen Wirtschaftsbeziehungen werden durch komplementäre Wirtschaftsstrukturen begünstigt<sup>63</sup>. Indonesien besitzt die für die japanische Industrie erforderlichen Rohstoffe (u. a. Erdöl, Holz, Mineralien, Naturgummi) und weist mit rund 125 Millionen Einwohnern den weitaus zahlenstärksten Absatzmarkt Südostasiens auf. Über dreißig Prozent seines Exports geht nach Japan. Erdöl und Holz, die beiden wichtigsten Ausfuhr Güter, werden gar zu über 80 Prozent (1972) nach Japan exportiert. Tokio ist damit zum bedeutendsten Außenhandelspartner des Landes geworden<sup>64</sup>.

Innerhalb der indonesischen Führung bestehen erhebliche Vorbehalte gegenüber der japanischen Wirtschaftspolitik<sup>65</sup>. Zwar wird die Notwendigkeit japanischen Kapitals und „know-how“ anerkannt, aber die Gefahr, als Rohstofflieferant und Absatzmarkt ausgenutzt zu werden, ist unübersehbar<sup>66</sup>. Gleichzeitig drohen die eigenen regionalen Führungsansprüche von der Wirtschaftsmacht Japan erdrückt zu werden. Jüngste Verlautbarungen Djarkatas und Kuala Lumpurs, die wirtschaftlich und strategisch bedeutsame Straße von Malakka zu einem Territorialgewässer zu erklären, berühren nicht nur strategische Interessen der UdSSR, sondern — wichtiger — japanische Wirtschaftsinteressen<sup>67</sup>.

Einstige Hoffnungen Djarkatas, den übermächtigen wirtschaftlichen und politischen Einfluß Japans und der USA durch ein verstärktes wirtschaftliches Engagement Westeuropas ausgleichen zu können, haben sich, u. a., da die bundesdeutsche Privatwirtschaft in Indonesien bislang vergleichsweise zurückhaltend investierte, nicht erfüllt. Nichtsdestoweniger bemüht sich Djakarta, vor allem über ASEAN, zu verbesserten Wirtschaftsbeziehungen mit den Staaten der europäischen Gemeinschaft zu gelangen.

Mit einiger Skepsis verfolgt Djakarta amerikanische Vorschläge, die auf eine verstärkte japanisch-australisch-indonesische Zusammenarbeit im Pazifik abzielen<sup>68</sup>. Zum einen sieht man die Notwendigkeit zu intensiverer wirtschaftlicher und bei fortdauerndem amerikanischen Disengagement auch militärischer Koopera-

62 „Pedoman“ (Djakarta), 9. 3. 1972.

63 Vgl.: C. L. Yu, „Japans und Indonesiens Stellung zur Zusammenarbeit in Südostasien“, „Verfassung und Recht in Übersee“, 2. Heft, 2. Quartal 1969, S. 215—223.

64 Djakarta verfolgt diese Entwicklung seines Außenhandels mit wachsender Besorgnis. Vgl. „Pedoman“ (Djakarta), 24. 5. 1972.

65 Vgl.: A. Malik, „Pedoman“ (Djakarta), 4. 2. 1972; Franklin B. Weinstein, „The Indonesian Elite's View of the World and the Foreign Policy Development“, „Indonesia“, No. XII (Oct. 1971), S. 125.

66 Nichtsdestoweniger reiste Präsident Suharto im Mai 1972 zu einem kurzfristig angesetzten Besuch nach Japan. Neben Fragestellungen im Zusammenhang mit Nixons Peking-Reise suchte seine Delegation, noch kurz vor der Regierungsumbildung in Tokio, sich erhöhter Wirtschaftshilfe zu versichern. Die Regierung Sato stockte ihre, im Rahmen der IGGI gewährte, Wirtschaftshilfe für das Fiskaljahr 1972/73 um 35 Mill. auf 185 Mill. US-Dollar auf und sagte darüber hinaus Kredite von über 200 Mill. US-Dollar zu, die vorrangig der Absicherung japanischer Interessen am schwefelarmen und transportungünstigen indonesischen Erdöl dienen. Vgl.: „Tempo“ (Djakarta), 20. 5. 1972. Vgl. dazu auch: „Japans' interest in Indonesia“, „Petroleum Press Service“, Vol. 38, No. 12 (Dec. 1971), S. 455—457. Djakarta hätte mehrheitlich Fukuda dem „prochinesischen“ Tanaka als Premier vorgezogen.

67 Vgl.: Richard A. Miller, „The Indonesian Archipelago Doctrine“, Cambridge, Mass., 1972.

68 Vgl.: Z. Brzezinski, „Japan's Global Engagement“, „Foreign Affairs“, Vol. 50, No. 2 (Jan. 1972), S. 270—282. Brzezinski sondierte zu diesem Zwecke Ende 1970 in Djakarta.

tion, ist sich jedoch andererseits wohl bewußt, daß eine derartige Zusammenarbeit zu einer Vorherrschaft Tokios führen wird. Mit großer Aufmerksamkeit werden die japanischen Aufrüstungspläne verfolgt. Sie stellen eine, mit Ambivalenz verfolgte, Alternative zu einem möglicherweise weitergehenden militärischen Disengagement der USA dar.

Auf die besondere Bedeutung Washingtons für die Regierung in Djakarta ist bereits hingewiesen worden. Die USA ist der bedeutendste Kreditor und Investor des Landes. Djakarta berücksichtigte sowohl in seiner Nahostpolitik und während der beiden letzten Konferenzen der blockfreien Staaten in Lusaka bzw. Georgetown als auch während der Abstimmung über die Aufnahme der VR China in die UNO amerikanische Vorstellungen. Es ist über den wachsenden amerikanischen Wirtschaftsprotektionismus und Kürzungen im Auslandhilfeprogramm in weit größerem Maße beunruhigt als über den mit einiger Besorgnis verfolgten Wandel in der amerikanischen China- und Indochinapolitik.

Mehrfach seit 1966 von inoffizieller amerikanischer Seite ventilerte Überlegungen über die Entsendung indonesischer Truppen nach Indochina, nötigenfalls unter der Flagge der Vereinten Nationen, oder Anregungen über die Zweckmäßigkeit einer ASEAN-Truppe wurden nicht verwirklicht<sup>69</sup>. Die Bedeutung dieser Überlegungen lag in der sich daran anschließenden Diskussion. Sie zeigte, daß sowohl in den USA als auch in Indonesien zu bestimmten Zeiten Bereitschaft zu einer weitergehenden Zusammenarbeit bestanden<sup>70</sup>. Gegenwärtig gleicht das bilaterale Verhältnis einer „tacit alliance“. Zielsetzung Washingtons ist, seinen dominanten Einfluß durch die Privatwirtschaft und staatliche Wirtschaftspolitik abzusichern. In den zurückliegenden Jahren steigerte die amerikanische Regierung jeweils erheblich ihre Wirtschaftshilfe. Auch im indonesischen Außenministerium wird Wirtschaftshilfe einer Militärhilfe, ohne daß ein gewisser Nachholbedarf der Streitkräfte abgestritten wird, vorgezogen. Steigende Wirtschaftshilfe und eine nuklear abgesicherte Bestandsgarantie erscheinen in dieser Sicht als Optimum indonesischer Amerikapolitik.

Die indonesische Chinapolitik blieb auch nach der Suspendierung der diplomatischen Beziehungen Anlaß innenpolitischer Auseinandersetzungen<sup>71</sup>. Gegenüber einer Normalisierung der zwischenstaatlichen Beziehungen wird vor allem von militärischer Seite eingewandt, daß damit Pekings schwer abschätzbarer Einfluß auf die wirtschaftsstarke chinesische Minderheit und die im Untergrund agierende PKI in unkontrollierbarem Maße zunehme<sup>72</sup>. Ungeachtet dieser Einwände bestehen zwischen dem Außenministerium und Peking informelle Kontakte. A. Malik kann Nixons Pekingreise als späte Rechtfertigung seiner einst vielkritisier- ten „One-China-Policy“ anführen. Er vertrat sie, ohne darüber seine persönlichen Kontakte zu Taiwan abreißen zu lassen. Seine Sondierungen werden jedoch durch die Tatsache erschwert, daß innerhalb der in außen- und sicherheitspolitischen Grundsatzfragen letztlich entscheidenden Armeeführung erhebliche Vorbehalte gegenüber dem kommunistischen China bestehen. Damit ist ein wichtiger Aspekt der Außen- und Sicherheitspolitik determiniert. Wohl hat die Regierung bisher die Notwendigkeit eines antikommunistischen Militärbündnisses be-

---

<sup>69</sup> Auf indonesischer Seite führten diese Anregungen zu dem Eindruck, als ob zwischen State Department und Pentagon Divergenzen bestehen würden. Das Pentagon unterbreitete seine „papers“ der Armeeführung direkt.

<sup>70</sup> Vgl.: J. M. van der Kroef, „Indonesia since Sukarno“, Singapore, 1971, S. 195 ff.

<sup>71</sup> Vgl.: der Autor: „Indonesiens Außenpolitik nach Sukarno“, „Europa-Archiv“, Folge 10/1972, S. 360/61.

<sup>72</sup> Geschwächt durch ihre Spaltung in sich befehdende Moskau- und Pekingflügel stellt die PKI gegenwärtig keine ernst zu nehmende Herausforderung für die Regierung dar.

stritten. Gegenüber in- und ausländischem Druck verstand sie es geschickt, auf Vorbehalte innerhalb der Öffentlichkeit zu verweisen. Der indonesische Generalstab hält jedoch, abgesehen von vielfältigen Verbindungen zu westlichen Militärdienststellen, mit den meisten nichtkommunistischen Regierungen Südost- und Ostasiens engen Kontakt. Das Militär stellt in diesem Raum sämtliche Botschafter Djakartas. Diese Dispositionen erleichtern zum Teil weitreichende geheimdienstliche und militärische Zusammenarbeit.

Ausgehend von der Überlegung, daß der Region mittelfristig Gefahr von seiten Pekings und Hanoi weniger durch Aggression als durch Subversion droht, zielt die strategische Planung des Generalstabes auf eine „Off-shore-Verteidigung“ ab<sup>73</sup>. Durch Unterstützung antikommunistischer Regierungen im Vorfeld soll eine unmittelbare Bedrohung der eigenen Grenzen verhindert werden. Diese Zielsetzungen lassen sich auch ohne Formalisierung eines umstrittenen Militärbündnisses realisieren und erklären die vielfältige Unterstützung, die das indonesische Militär seit einigen Jahren der kambodschanischen Militärregierung zukommen läßt. Sie korrespondieren mit dem amerikanischen Interesse trotz des teilweisen Disengagements, in Asien kein Machtvakuum entstehen zu lassen und erklären — ohne das australische Eigeninteresse an einem aufgerüsteten antikommunistischen Indonesien geringzuschätzen — die jüngste umfangreiche Ausbildungs- und Waffenhilfe Canberras an Indonesien<sup>74</sup>. Die amerikanische Regierung ist daran interessiert, das nichtkommunistische Südostasien gegenüber einer ungewissen Entwicklung nach einem Ende des Indochinakrieges militärisch abzusichern. Indonesien, dem größten südostasiatischen Staat, kommt dabei besondere Bedeutung zu<sup>75</sup>. Das insulare Asien ist für Washington von hohem strategischen Wert. Indonesien wurde als Mitglied der Internationalen Kontrollkommission in Südvietnam nominiert. Ohne sein Eigeninteresse zu unterschätzen, kann davon ausgegangen werden, daß es auf Vorschlag und im Interesse Washingtons der Kommission angehört.

Im Außenministerium bestehen gegenüber einer ausschließlich sicherheitspolitisch verstandenen — gegen Peking und Hanoi gerichteten — Außenpolitik Bedenken. Sie droht im innenpolitischen Kontext den Führungsanspruch des Militärs zu festigen, der wirtschaftlichen Entwicklung des Landes Kapital vorzuenthalten und den außenpolitischen Spielraum der Regierung einzuengen. Aufgrund einer sich global abzeichnenden multipolaren Mächtokonstellation werden in Kontakten mit Moskau und Peking Möglichkeiten für eine unabhängigere Außenpolitik gesehen<sup>76</sup>. Mit dem Ende des „kalten Krieges“ hat sich in dieser Sicht der außenpolitische Handlungsspielraum Djakartas ohnehin merklich verengt.

Die Auffassungen des Außenministeriums stehen in keinem unvereinbaren Gegensatz zu denen der Mehrheit der Armeeführung. Sie beinhalten vielfach unterschiedliche Methoden und Mittel, nicht jedoch kontroverse Ziele. Einigkeit besteht

---

73 „Im Sinne einer modernen Verteidigungsstrategie ist Südvietnam für Indonesien die letzte Bastion“, „Berita Buana“ (Djakarta), 5. 5. 1972. Die Zeitung steht der Armeeführung nahe.

74 Der australische Botschafter in Djakarta, Robert W. Furlonger, war bis 1969 1. Botschaftssekretär in Washington, ab 1969 Leiter der Geheimdienstabteilung im Außenamt in Canberra, „Antara“ (Djakarta), 18. 3. 1972. Es ist wenig wahrscheinlich, daß der jüngste Regierungswechsel in Canberra zu einem grundlegenden Wandel in der australischen Indonesienpolitik führen wird.

75 Vgl.: William P. Bundy, „The Nixon Policies in Asia and the Pacific“, „Pacific Community“ (Tokyo), Vol. 2, No. 1 (Oct. 1970), S. 77—86.

76 Vgl.: Soedjatmoko, „Southeast Asia in the 1970's: The New Multi-Polarity“, Embassy of Indonesia, Washington, D. C., 1970. In den Ausführungen wird jedoch auch die Befürchtung deutlich, daß sich Washington, in Abkehr von Südostasien, immer stärker auf Probleme der Welt-, der Wirtschafts- und Europapolitik konzentrierte.

zwischen allen außenpolitischen Führungsgruppen, daß die Regierung — ungeachtet der politischen Implikationen — für absehbare Zukunft auf umfassende Wirtschaftshilfe von Washington und Tokio angewiesen bleibt. Ausgeprägter als zu Anfang der in mancher Hinsicht vergleichbaren 50er Jahre ist Indonesien zu Anfang der 70er Jahre in amerikanischem und — als neue Komponente — japanischem Einflußbereich.

## **Data on Indonesian Foreign Policy**

By HELMUT HEINZLMEIR

The abortive putsch of Sept. 30/Oct. 1, 1965, not only brought about far-reaching shifts of power in domestic policy but also led to an evident change in foreign policy.

Before investigating this change and prior to appraising the present position of Indonesia within the international system Indonesia's foreign policy shall be set forth in its proper order in a short historical review since 1945.

Obvious criteria of the change that happened after 1965 were the end of the confrontation against Malaysia, the breaking of Indonesia's relations with China, the forsaking of the universal policy as carried by the "New Emerging Forces", the re-entering into the UNO, and the re-approach toward the United States. In close collaboration with the International Monetary Fund and the industrial countries of the West Indonesia's economy has undergone deep-reaching reforms.

The West alone — the USA and Japan in particular — have in the time following been willing to place substantial economic help at the disposal of the new anti-communist government in Djakarta. Thus, Washington and Tokyo became the most important points of reference of Djakarta which is following this development with some ambivalence. To the United States which, if occasion arises, may withdraw from the Asiatic continent Indonesia is gaining increasingly in importance. The ambition of Djakarta as to regional policy — it sees its sphere of influence in Southeast Asia — is to a growing extent being superimposed by Tokyo's overwhelming economic ascendancy.

## **The Social Position of Women in Ghana**

By AGNES KLINGSHIRN

In traditional society the woman had, within certain defined limits, a secure place with unequivocal rights and duties. In the same measure as she begins to attain economical independence and tries to emancipate herself, she finds herself in a situation where she loses the security, which the traditional family system, which is in a process of disintegration, offered her. The numerous voluntary associations, especially the mutual aid and benevolent thrift societies, in which the women predominate 10 to 1, are an expression of this precarious situation. They demonstrate at the same time the greater economic and social insecurity of the women and their drive to change the situation in their favor.

The study shows, however, that despite these enormous difficulties there are a number of factors which contribute to the gradual enhancement of the status of women in all major areas of life. Progressive urbanization and industrialization, opening up new job opportunities, efforts on the part of the independent Ghanaian government to provide equal opportunities for men and women in the educational as well as the occupational sector and the willingness on the part of the women, especially the educated ones, to make use of these opportunities give ground for the hope that the women will soon take their place beside the men in an effort to establish a new and rational society.