DIE KAMBODSCHA-POLITIK DER AUSTRALISCHEN LABOR-REGIERUNG 1983-1991 SUCCESS AGAINST THE ODDS

DISSERTATION

ZUR ERLANGUNG DER WÜRDE DES DOKTORS DER PHILOSOPHIE DES FACHBEREICHS PHILOSOPHIE UND GESCHICHTSWISSENSCHAFT DER UNIVERSITÄT HAMBURG

VORGELEGT VON
HANNELORE PATZ
AUS CANBERRA

CANBERRA, DEN 10.10.2001

Hauptgutachter:	**Professor Dr. Wendt**
Nebengutachter:	Professor Dr. Harding
Datum der Disputation:	12.04.2002

Natürlich für Günther

Eidesstattliche Erklärung

Ich versichere an Eides statt durch meine eigene Unterschrift, daß ich die vorstehende Arbeit selbständig und ohne fremde Hilfe angefertigt und alle Stellen, die wörtlich oder annähernd wörtlich aus Veröffentlichungen entnommen sind, als solche kenntlich gemacht und mich auch keiner anderen als der angegebenen Literatur bedient habe. Diese Versicherung bezieht sich auch auf die in der Arbeit gelieferten Zeichnungen, Skizzen, bildlichen Darstellungen und dergleichen.

Canberra, den 10.10.2001

LEBENSLAUF

13.03.1966	Hannelore Patz (geb. Bley), geboren in Hamburg
1984	Abitur am Gymnasium am Bornbrook in Hamburg
1984-1985	Auslandsaufenthalt in Australien und Neuseeland
1985-1991 1985-1992	Magisterstudium der Geschichtswissenschaft mit Nebenfächern Volkswirtschaft und Soziologie an der Universität Hamburg
1991	Magister Artium der Universität Hamburg
1992-1994	Doktorandenstipendium der Friedrich-Ebert-Stiftung
1992-1993	Forschungsaufenthalt in Canberra, Australien Gast der Australian National University, Teilnehmerin des "Master Course for International Relations"
1995-	Unternehmensberaterin für Regierungsbeziehungen, Öffentlichkeitsarbeit und Internationales Marketing in Berlin und Canberra, Australien
Magisterarbeit:	Asien und der Pazifik. Ansätze zur Neu-orientierung der australischen Außenpolitik in den letzten zwanzig Jahren, Hamburg 1991.

DANKSAGUNGEN

Zunächst möchte ich mich für die Geduld und Unterstützung meines Doktorvaters Herrn Professor Dr. Wendt bedanken. Gerade zu Beginn der Dissertation mußte sich Professor Wendt mit einer Reihe von sprachlichen Unzulänglichkeiten auseinandersetzen. Seine Betreuung war von Großzügigkeit und viel gutem Willen gekennzeichnet. Meine Mutter, Gertrud Bley, hat sich ebenfalls durch endlose Geduld im Korrigieren des Manuskripts ausgezeichnet. Meine Dankbarkeit ihr gegenüber läßt sich nicht in Worte fassen. Meinem Vater, Helmut Bley, verdanke ich viele gute Anregungen zur Darstellung dieses komplexen Themas. Seine professionelle Vorgehensweise hat mich so manches Mal vor dem Aufgeben bewahrt. Ohne die bereitwillige Gesprächsbereitschaft insbesondere von Michael Costello, Douglas Sturkey und Peter Wilenski sowie allen anderen Interviewpartnern wäre diese Arbeit nicht möglich gewesen. An alle geht ein besonderer Dank. Meinem verstorbenen Mann Günther ist diese Arbeit gewidmet. Auch wenn unsere geschäftlichen Verpflichtungen die Fertigstellung meiner Dissertation verlängerten, waren seine immensen internen Kenntnisse australischer politischer Entscheidungsprozesse und sein ungewöhn-liches Verständnis von politischen Problemen und Szenarien von uner-meßlichem Wert für diese Studie.

GLIEDERUNG

Einleitung

1. Der Kambodscha-Konflikt: Seine Entstehung und erste Lösungsansätze bis 1983 13

2. Ansprüche und Grenzen: Australiens Kambodscha-Politik vom März 1983 bis Mai 1983 44

3. Widerstand und Kooperation: Australiens Kambodscha-Politik vom Juni 1983 bis September 1983 75

4. Der diplomatische Krieg: Australiens Kambodscha-Politik vom Oktober 1983 bis Dezember 1983 117

5. Ein langer und dorniger Weg: Australiens Kambodscha-Politik vom Januar 1984 bis August 1988 140

6. Der Kambodscha-Konflikt: Neue Flexibilität versus altes Mißtrauen 190

7. Der neue Außenminister: Australiens Kambodscha-Politik vom September 1988 bis August 1989 219

8. Die amerikanische Bitte: Australiens Kambodscha-Politik vom September 1989 bis November 1989 247

9. Der Friedensplan: Australiens Kambodscha-Politik vom Dezember 1989 bis März 1990 287

10. Vom Friedensplan zum Friedensabkommen: Australiens Kambodscha-Politik vom April 1990 bis Oktober 1991 357

Schlußbetrachtung 416

Bibliographie 432

EINLEITUNG

I. Zur Relevanz des Themas

Diese Arbeit analysiert, warum Australien maßgebend zur friedlichen Lösung eines langjährigen regionalen Konfliktes beitragen konnte. Thema ist die Kambodscha-Initiative der australischen Labor-Regierungen unter Premierminister Bob Hawke von ihren Anfängen im März 1983 bis zur Unterzeichnung eines Internationalen Friedensabkommens im Oktober 1991.

Mit dem Machtwechsel am 5. März 1983 begann ein intensives Engagement der neu ins Amt gewählten Labor-Regierung in den kambodschanischen Friedensverhandlungen. Dieses kam für viele politisch Interessierte in Australien und am Kambodscha-Konflikt beteiligten Verhandlungsparteien überraschend, weil es keine augenscheinlichen außenpolitischen Interessen für Australien in diesem Konflikt gab noch eine Bitte um Mithilfe ausgesprochen worden war. Der frühe, ungefragte und draufgängerische Eintritt in die kambodschanischen Friedensverhandlungen als selbsternannter "ehrlicher Vermittler" ermöglichte es der australischen Labor-Regierung schließlich, nach dem Ende des Kalten Krieges einen Friedensplan für Kambodscha zu entwickeln und durchzusetzen. Keiner in der Labor-Regierung hatte 1983 erwartet, daß diese Initiative zu einem ihrer größten außenpolitischen Erfolge ihrer Amtszeit führen würde. Ebensowenig war es für die Beteiligten anfänglich vorstellbar, daß ein australischer Friedensplan ein neues Kapitel in der Geschichte von UN-Friedensmissionen öffnen würde. Das auf dem australischen Friedensplan basierende Internationale Friedensabkommen für Kambodscha vom Oktober 1991 erlaubte es den Vereinten Nationen erstmals, für eine begrenzte Periode die Regierungsgeschäfte eines souveränen Staates zu führen.

Warum sich die australische Labor-Regierung als Vermittler in diesem Konflikt engagierte und was dazu führte, daß sie als solcher zunächst toleriert und später respektiert wurde, und wie sie in praktischen Schritten das Konzept für die größte, vielseitigste, aber auch

teuerste und exzessivste UN-Friedensmission entwickelte und durchsetzte, sind die zentralen Fragestellungen dieser Arbeit.

Meine These ist, daß Australien in dieser Frage letztlich nur deswegen einflußreich sein konnte, weil die folgenden vier Umstände zusammentrafen. Erstens setzte sich die Labor-Regierung über viele Jahre mit dem Anspruch eines neutralen Vermittlers gegen vielseitigen außenpolitischen Widerstand kontinuierlich für eine Beilegung des Kambodscha-Konfliktes ein. Zweitens hatte sich das Verhältnis von politischen, militärischen, wirtschaftlichen und damit auch innenpolitischen Interessen aller am Friedensprozeß beteiligten Staaten einschließlich der kambodschanischen Faktionen durch die Beilegung des Ost-West-Konfliktes grundlegend verändert, ohne daß diese Entwicklung jedoch den Kambodscha-Konflikt beendete. Drittens waren die USA in der Indochina-Frage nur sehr begrenzt handlungsfähig, aber zunehmend an einer politischen Lösung interessiert. Viertens stand der Labor-Regierung eine ungewöhnliche Gruppe an talentierten politischen Persönlichkeiten zur Verfügung, die auch im Interesse ihrer innenpolitischen Machtsicherung die australische Außenpolitik trotz starken innerparteilichen Widerstands neu zu bestimmen begannen.

Vielfach bin ich gefragt worden, warum ich dieses Thema gewählt habe und warum Australien für ein Jahrzehnt so viele Ressourcen für das Kambodscha-Problem eingesetzt hat?

Die Wahl des Themas ist einerseits ein Ergebnis vorangegangener Studien zur Außenwirtschaftspolitik Australiens. Hinzu kommt der Umstand, daß ich seit einigen Jahren meinen Lebensmittelpunkt in Australien habe und von dem günstigen Umstand profitieren konnte, daß sich mir unter anderem aus beruflichen Gründen der Zugang zu wichtigen Entscheidungsträgern eröffnete und damit Quellen erschlossen werden konnten, die bei so gegenwartsnahen Themen selten zugänglich sind.

Bereits in meiner Magisterarbeit habe ich die Kambodscha-Initiative der Labor-Regierung behandelt. Dort hatte ich es als Fallbeispiel gewählt, wie in den 80er Jahren die veränderten Handelsströme von Europa und den USA zu den schnell wachsenden asiatischen Märkten einen Wandel der Schwerpunkte in der australischen Außenpolitik bewirkten. 1993 eröffnete sich mir die Möglichkeit, den australischen Hauptverhandlungsführer in den kambodschanischen Friedensverhandlungen zu interviewen. Michael Costello hatte sowohl die Verhandlungen für den Friedensplan von Außenminister Evans (1989-1991) geführt als auch bereits unter Außenminister Hayden 1983 den ersten Friedenplan entwickelt und Hayden auf dessen Reisen in dieser Angelegenheit in die Region begleitet und beraten. Durch den Zugang zu ihm und im weiteren Verlauf der Studie zu anderen wichtigen Entscheidungsträgern ergab sich eine sehr günstige Quellenlage.

Der Zeitpunkt des ersten Gespräches mit Michael Costello, wenige Tage vor verlorengeglaubten Bundeswahlen, war von kritischer Bedeutung. Michael Costellos Nähe zur Labor-Party hätte bei einer Wahlniederlage bedeutet, daß seine Karriere zumindest vorübergehend beendet worden wäre. Seine ungewisse Zukunft ließ ihn bedeutend offener insbesondere über die Geheimverhandlungen unter Außenminister Evans Auskunft geben. Ich konnte deswegen ungewöhnlich tiefen Einblick in die Entscheidungsprozesse der australischen Kambodscha-Initiative von ihrem Beginn im März 1983 bis zur Unterzeichnung des Friedensabkommens im Oktober 1991 gewinnen.

Ferner erhielt ich Zugang zu den für den Entscheidungsprozeß wichtigsten Mitgliedern der unter Gareth Evans gebildeten Indochina-Arbeitsgruppe. Nach zahlreichen Interviews kam ich zu dem Schluß, daß die gesamte Periode vom Beginn der Initiative im März 1983 bis zur Unterzeichnung des kambodschanischen Friedensabkommens im Oktober 1991 betrachtet werden muß. Es wurde aus den Gesprächen deutlich, daß eine regionale Macht[1] wie Australien nicht nur durch wegweisende

[1] Der Begriff "Regionale Macht" wird in diesem Kontext wie folgt verwendet: Die militärische Stärke und die wirtschaftliche Kraft sind die wichtigsten Meßgrößen für den Grad nationaler Macht. Wie mächtig ein Staat ist, wird

Ideen und Risikofreudigkeit Einfluß über seine Grenzen hinaus nehmen kann, sondern oft Zeit benötigt. Somit sind Durchhaltevermögen auch bei vehementem außenpolitischen Widerstand und Flexibilität wichtige Voraussetzungen für Mittelmächte, um die Durchsetzung ihrer Interessen zu maximieren. Darüber hinaus müssen aber auch bestimmte Bedingungen wie günstige internationale politische Konstellationen und personelle Kompetenz erfüllt sein.

II. Fragestellungen und Methoden

Die Wahl der Methode für die vorliegende Studie entspricht dem Thema. Die Interviews bestätigten mein Politikverständnis, daß es in der Politik in erster Linie darum geht, wie Problemen begegnet wird. Ohne diese operative und auch strategische Dimension lassen sich Absichten und Inhalte selten verwirklichen. Deswegen habe ich als theoretischen Ansatz den der Analyse politischer Entscheidungsprozesse gewählt, der mit der historischen Methode gut kombinierbar ist.[2]

Die Analyse des außenpolitischen Entscheidungsprozesses hat eine lange Tradition in der Geschichtswissenschaft. Geschichtswissenschaftliche Ansätze stellen Personen, Situationen sowie den Zusammenhang zwischen Einzelentscheidungen und dem geschichtlichen Gesamtverlauf in den Mittelpunkt und erlauben damit, die Bedeutung von Kompetenz, Professionalität und Psychologie des einzelnen Entscheidungs-trägers hervorzuheben. Dies ist bei der Analyse der Kambodscha-Politik von besonderem Wert. Es stellte sich sehr schnell heraus, daß, obwohl die Probleme und dementsprechend die politischen Entscheidungen sehr vielschichtig waren, nur eine kleine Gruppe von außenpolitischen Akteuren relevant wurde. Es handelte sich dabei in erster Linie um Premierminister Bob Hawke und seine beiden Außenminister Bill Hayden (1983-1988) und Gareth Evans (1988-1991)[3]. Dies

---

anhand dieser beiden Faktoren im Vergleich zu anderen Staaten gemessen. In diesem Fall sind die Vergleichsstaaten Australiens asiatische Nachbarn.

[2] Margot Light, Foreign Policy Analysis, in: A.J.R. Groom und Margot Light, Contemporary International Relations. A Guide to Theory, London 1994, S.93-108; Jürgen Bellers und Wichard Woyke (Hrsg.), Analyse Internationaler Beziehungen, Opladen 1989, S.119ff.

[3] Gareth Evans blieb auch unter Bob Hawkes Nachfolger Paul Keating bis zum Machtwechsel 1996 Außenminister.

ist die einhellige Einschätzung der meisten am Entscheidungsprozeß Beteiligten und somit auch der Fachbeamten, die dieses in der Regel im Sinne des professionellen Korpgeistes nicht einräumen.

Die vorliegende Studie ist ein klassisches Beispiel dafür, daß Außenpolitik zwar ein Reservat der regierenden Exekutive ist und im wesentlichen von ihr initiiert, geformt und bestimmt wird, sich aber weder in der Analyse noch in der politischen Praxis von der Innenpolitik trennen läßt. Ein spezifischer Verhaltenskodex, Geheimhaltung und personelle Rekrutierung von Beamten und Diplomaten sorgten auch in der Kambodscha-Politik dafür, daß die Parteien und das Parlament nur einen geringen Einfluß auf diese außenpolitische Initiative besaßen. Methodisch ist in der Kambodscha-Politik der Hawke-Regierungen von Bedeutung, welches Eigengewicht die besagten beteiligten Akteure besaßen und wie der politische Wille dadurch bestimmt wurde.

Die herausragende Rolle der drei führenden Akteure hängt nicht nur mit den außenpolitischen Faktoren zusammen. Die mit der Kambodschapolitik verknüpften Fragen waren von hoher innenpolitischer und damit auch wahltaktischer und vor allem für die Labor-Party von innerparteilicher Relevanz. Außerdem spielten Überlegungen über eine außenwirtschaftliche Umorientierung Australiens eine Rolle. Sowohl wegen der komplizierten innerparteilichen Lage, aber auch weil die Akteure einer Mittelmacht als wichtiges politische Kapital Vertrauen bilden müssen, sowohl wegen der Komplikationen eines Friedensprozesses als auch wegen der Empfindlichkeiten der Schutzmacht USA wird psychologischen Aspekten im Entscheidungsprozeß besondere Beachtung gegeben.

Um die Komplexität der politischen Entscheidungsprozesse so anschaulich und wirklichkeitsnah wie möglich aufzeigen zu können, habe ich den narrativen Stil gewählt. Dieser Stil erlaubt neben Klarheit Raum, um irrationales Verhalten und die Komponente der Situationsabhängigkeit bei Entscheidungen zu erklären. Faktoren wie Emotionen und Vertrauen, die Bedeutung von lern- und machtpolitischen

Veränderungsprozessen sowie die Rolle von persönlicher Diplomatie und des politischen Willen der Akteure im außenpolitischen Handeln finden ebenfalls einen angemessenen Platz.

Was unterscheidet nun die vorliegende Studie von bisherigen Analysen der Kambodscha-Politik Labors?

Eine Äußerung von Michael Costello brachte neue Einsichten in der Frage, warum die Hawke-Regierung diese außenpolitische Initiative begonnen hat. Die existierenden Studien konzentrieren sich in erster Linie auf sicherheitspolitische, wirtschaftliche und humanitäre Motive. Hier sei insbesondere auf den Aufsatz von Philip O'Brien[4] verwiesen, der eine reiche Grundlagenarbeit über die Hayden-Jahre vorgelegt hat. Innenpolitische und noch wichtiger innerparteiliche Motive bleiben jedoch in seiner Analyse unbehandelt. Deswegen mußte O'Brien zu dem Schluß kommen, daß Bill Hayden Initiator und treibende Kraft in der Kambodscha-Initiative gewesen ist und dabei die außen- und sicherheitspolitischen Motive des Außenministers im Vordergrund standen.

Dieser Ansatz wird in der Arbeit in Frage gestellt. Dabei wird von der Aussage Michael Costellos ausgegangen, daß die politische Initiative beim Parteiführer und Premierminister Bob Hawke gelegen habe und bei diesem vor allem parteipolitische Aspekte dominierend gewesen seien, die ihn bewogen, auf einer Vermittlerrolle auch unter außenpolitisch ungünstigen Konstellationen zu beharren. Biographien über und Autobiographien von Bob Hawke und Bill Hayden, eine Analyse der Tagespresse dieser Periode sowie weitere Interviews bestätigten Michael Costellos Behauptung sowohl über die Anfänge als auch den weiteren Verlauf der Kambodscha-Initiative Labors. Die Arbeit hatte also diesen unterschiedlichen Aspekten und ihrer Verflechtung nachzugehen. Die Deutung, der in dieser Arbeit gefolgt wird, geht davon aus, daß sowohl die innen- und parteipolitische Dimension als auch

---

[4] Philip O'Brien, The Making of Australia's Indochina Policy under the Labor Government (1983-1986).

die außen- und sicherheitspolitischen Aspekte durchaus miteinander vereinbar waren. Denn der scheinbare Gegensatz zwischen Außenminister und Premierminister in einer Reihe wichtiger Fragen und Aktionen zu Beginn der Kambodscha-Initiative, soweit er öffentlich wurde, läßt sich durchaus auch als ein fast planmäßiges und abgesprochenes Rollenspiel auslegen, um unterschiedliche politische Klientel zu bedienen.

Die verschiedenen Interviews brachten eine Reihe von weiteren Aspekten und neuen Einsichten über den Ablauf des politischen Entscheidungsprozesses und die Bewertung zu Tage, was zum Erfolg dieser außenpolitischen Initiative führte. Besonders wichtig sind die Interviews für die Erforschung der Evans-Jahre. Dafür gibt es zwei Gründe: Erstens ist der Zugang zu den offiziellen Regierungsakten wegen der zeitlichen Nähe des betrachteten Themas und der gesetzlichen Aktensperrfrist stark eingeschränkt. Zweitens handelte es sich in der Phase unter Außenminister Evans primär um Geheimverhandlungen einschließlich einer Reihe von informellen Gesprächen, über die laut verschiedener Interviewpartner keine schriftlichen Aufzeichnungen existieren.

Das subjektive Moment, welches in Interviews den Wahrheitsgehalt der Informationen beeinträchtigen kann, muß auch bei der Bewertung anderer historischer Quellen berücksichtigt werden. Ein Beispiel ist die Darstellung von Ken Berry "From Red to Blue".[5] Ken Berry, ehemaliges Mitglied der Indochina-Arbeitsgruppe, ist in seiner Darlegung besonders bemüht, die Leistung der Mitarbeiter im Außenministerium in Canberra und in einem geringeren Maße auch der in den relevanten Botschaften stationierten australischen Diplomaten hervorzuheben. Berry ist in dieser Hinsicht eine Ausnahme in der Indochina-Arbeitsgruppe. Das mag auch daran gelegen haben, daß er nicht zum engsten Zirkel der Evans-Berater gezählt hatte. Weder die intellektuelle Leistung und das hohe persönliche Engagement von Gareth Evans noch die Überzeugungsarbeit von Peter Wilenski in den

[5] Ken Berry, Cambodia From Red To Blue, Canberra 1997.

Vereinten Nationen noch die enge australisch-amerikanische und australisch-indonesische Zusammenarbeit werden ausreichend berücksichtigt. Letzteres gilt generell für die Literatur über die kambodschanischen Friedensverhandlungen. Da Ken Berry Zugang zu unveröffentlichten Akten hatte und selbst am Entscheidungsprozeß beteiligt gewesen ist, hat diese Quelle zweifellos großen Wert. Sie muß jedoch als Ergänzung zu den Interviews, zugänglichen offiziellen Regierungsquellen, der überregionalen und internationalen Tagespresse als auch der Sekundärliteratur gesehen werden.

Der Verlauf der kambodschanischen Friedensverhandlungen ist dann Gegenstand der Untersuchung, wenn eine Einordnung und Bewertung des australischen Beitrages es erfordert und der Erklärung des außenpolitischen Entscheidungsprozesses dient. Es wird kein Anspruch auf Vollständigkeit erhoben.

Zum Thema der kambodschanischen Friedensverhandlungen habe ich mich vor allem auf zwei Monographien gestützt, die übersichtlich den gesamten behandelten Zeitraum erfassen und die Reaktionen aller am Konflikt beteiligen Verhandlungsparteien untersuchen. Es handelt sich dabei um "Genocide by Proxy" von Michael Haas und die ausführliche Chronologie "The Cambodia Conflict" von Patrick Raszelenberg und Peter Schier.[6] In Kombination bringen beide die größte Übersicht und Klarheit über den zeitlichen Ablauf und die Interessenvielfalt in diesen komplexen Konflikt. Ergänzt werden diese beiden Monographien durch eine Reihe von Aufsätzen in wissenschaftlichen Zeitschriften und Aufsatzsammlungen zu spezifischen Aspekten der kambodschanischen Friedensverhandlungen. Von hohem Wert auch hinsichtlich der australischen Rolle sei an dieser Stelle besonders auf das Wochenmagazin "Far Eastern Economic Review" hingewiesen. Seine Journalisten zeichnen sich durch scharfes analytisches Denken, Urteilsvermögen und wertvolle Kontakte zu politischen Entscheidungsträgern aus.

---

[6] Michael Haas, Genocide by Proxy, New York 1991; Patrick Raszelenberg und Peter Schier, The Cambodia Conflict, Hamburg 1995.

III. Zur Gliederung

Die Arbeit beginnt mit einer Darstellung der verschiedenen Interessen der Verhandlungsparteien im Kambodscha-Konflikt. Damit soll dem Leser der Überblick über diesen komplexen Konflikt erleichtert werden, in den die australische Labor-Regierung Anfang 1983 eintrat. Aus der Darlegung lassen sich bereits erste wichtige Elemente eines jeden Friedensprozesses ableiten: Welche Allianzen bestanden? Wie tief war das Mißtrauen zwischen den einzelnen Verhandlungsparteien? Welche Streitpunkte kehrten mit welcher Vehemenz wieder?

Nach diesem Überblick folgt im zweiten Kapitel eine Einführung in die Partei- und Personalpolitik der Labor-Party und in die innerparteilichen sowie innen- und außenpolitischen Probleme, denen sich die neue Labor-Regierung 1983 gegenüber sah. Anschließend folgt eine Analyse der Fragen, warum die australische Labor-Regierung eine Rolle in den kambodschanischen Friedensverhandlungen anstrebte; warum es Hawkes und nicht Haydens Idee war; welche Rolle Persönlichkeiten, politische Überzeugungen sowie Partei- und Innenpolitik spielten; wie und mit welcher Strategie der Eintritt in die Verhandlungen vorbereitet und eingefädelt worden ist; welche politische Nische Australien zu besetzen suchte; welches die ersten Reaktionen von ASEAN, China und Vietnam waren.

Im dritten Kapitel wird das Verhältnis der Labor-Party zur Schutz- und Supermacht USA untersucht. Ein Rückblick in die jüngste Parteigeschichte gibt Aufschluß darüber, welche entschlossene amerikanische Reaktion und welche innenpolitischen Erschütterungen Premierminister Bob Hawke hätte erwarten können, wenn er den Parteitagsbeschluß zur Vietnamhilfe umgesetzt hätte. Diese Episode verdeutlicht das Ausmaß und die Wichtigkeit der Warnung vom amerikanischen Außenminister für die politische Zukunft Bob Hawkes und erklärt die Dringlichkeit, mit der der neue Premierminister dieses Problem gelöst sehen wollte.

Der Blick in die Vergangenheit erlaubt darüber hinaus eine Betrachtung der Frage, warum Führungsstile für den Verlauf von politischen Initiativen von zentraler Bedeutung sind und warum die Kombination von Bob Hawke als Premierminister und Bill Hayden als Außenminister ein entscheidender Faktor war, daß der australischen Labor-Regierung der Eintritt in die kambodschanischen Friedensverhandlungen gelang. Es wird schließlich die jeweilige Rolle des Premierministers und Außenministers untersucht, die dazu führte, daß der amerikanische Präsident, China, Vietnam und mit Einschränkung ASEAN einer australischen Vermittlerrolle zustimmten.

Kapitel 4 beschäftigt sich mit den Fragen, warum sich Australien völlig unerwartet dem geballten und aus Sicht der Labor-Regierung unverhältnismäßigen Widerstand ASEAN's gegen eine ihrer außenpolitischen Entscheidungen ausgesetzt sah und warum dieser Konflikt beinahe die australische Vermittlerrolle beendet hätte. Es wird ferner untersucht, wie das Mißtrauen der australischen Regierung durch die Berichterstattung in der australischen Presse geweckt wurde, daß die USA einen Einfluß auf den Verlauf des Disputs hätten, und wie die private Korrespondenz eines Hayden-Freundes dazu beitrug, die diplomatische Auseinandersetzung in einem "Unentschieden" enden zu lassen, so daß das Hawke-Hayden-Duo seine Vermittlertätigkeit weiter fortsetzen konnte.

Kapitel 5 behandelt die Frage, warum die australische Labor-Regierung ihr Vermittlervorhaben in den kambodschanischen Friedensverhandlungen fortführte, obwohl der Ost-West-Konflikt eine Einigung verhinderte, und als sich das Ende des Kalten Krieges abzeichnete, Australiens Einfluß sich noch weiter verringerte. Hier wird untersucht, wer die australische Strategie in diesen Jahren bestimmte; warum der australische Ton in den kambodschanischen Verhandlungen zurückhaltender wurde und welche neuen diplomatischen Wege ausprobiert wurden sowie welche Rolle außenpolitische Reaktionen, innenpolitische Motive, wahltaktische Überlegungen, persönliche Überzeugungen und Ambitionen für die eigene politische Zukunft spielten.

So wie Australien nur als Beobachter die welt- und regionalpolitischen Entwicklungen verfolgen konnte, so ist Kapitel 6 aus Sicht des Zuschauers geschrieben. Hier wird betrachtet, welchen Einfluß das beginnende Ende des Kalten Krieges auf die kambodschanischen Friedensverhandlungen hatte; welche Interessenlagen und welche Machtpositionen der einzelnen Verhandlungsparteien sich gewandelt haben und welche gleich geblieben sind. Es wird aufgezeigt, wie wirtschaftliche Motive sicherheitspolitische Überlegungen beiseite drängten, wie die vietnamesische Ankündigung eines frühzeitigen Truppenabzuges neues Leben in den kambodschanischen Friedensprozeß brachte und warum die internationale Friedenskonferenz in Paris im August 1989 im Streit über die Machtteilung in einem zukünftigen Kambodscha ergebnislos endete.

In Kapitel 7 erfolgt eine Vorstellung des neuen Außenministers. Es wird erklärt, wie sich dieser personelle Wechsel auf die Gestaltung der Kambodschapolitik auswirkte; was für ein Verhältnis zwischen Hawke und Evans bestand; welchen Einfluß wirtschaftliche, innenpolitische und wahltaktische Überlegungen auf die Außenpolitik zu diesem Zeitpunkt hatten. Dabei wird insbesondere betrachtet, warum und wie Gareth Evans die australische Randposition in den kambodschanischen Friedensverhandlungen zu nutzen verstand, um die australischen Beziehungen zu Indonesien zu verbessern; wie es Hawke und Evans gelang, daß Australien trotz seiner Außenseiterrolle zur Internationalen Friedenskonferenz eingeladen wurde, und wie es Evans schaffte, sich bei der Suche nach einer Konfliktlösung als einen wichtigen Faktor zu positionieren.

Kapitel 8 untersucht die Fragen, warum ein amerikanischer Senator den australischen Außenminister um Hilfe beim Austesten eines anderen Ansatzes für eine Friedenslösung bat; warum Außenminister Evans voller Tatendrang der Bitte nachkam und zu dem Schluß gelangte, daß es sich lohnte, einen Friedensplan für Kambodscha zu entwickeln und zu propagieren; welche Rollen die verschiedenen politischen Persönlichkeiten bei der amerikanisch-australischen Zusammenarbeit

spielten sowie welche innenpolitische und innerparteiliche Funktion die Kambodscha-Initiative in dieser Phase hatte.

In Kapitel 9 wird analysiert, warum Evans intellektuelle Kreativität, Weitsicht, Urteilsvermögen und Zielstrebigkeit maßgeblich dafür verantwortlich waren, daß sich das UN-Treuhandkonzept innerhalb von wenigen Monaten als einziger Verhandlungsvorschlag durchsetzte. Zum Beweis dieser These wird untersucht, wie Gareth Evans schrittweise vorgegangen ist, um einen mehrheitsfähigen Friedensplan zu entwickeln. Es wird ferner betrachtet, welche Rolle Premierminister Hawke, Beamte des Außenministeriums und anderer Bundesministerien und -institutionen dabei spielten als auch wie sich die Zusammenarbeit mit den USA, Indonesien, den fünf ständigen Mitgliedern des UN-Sicherheitsrates und dem UN-Generalsekretär gestaltete.

Im letzten und zehnten Kapitel wird den Fragen nachgegangen, warum sich der australische Vorschlag durchsetzte und schließlich am 23. Oktober 1991 von allen Verhandlungsparteien unterzeichnet wurde. Dabei wird insbesondere betrachtet, welchen Einfluß das Zusammenspiel von zentralen Persönlichkeiten hatte; wo die Grenzen dieses Einflusses lagen; wie Gareth Evans die amerikanische Machtpolitik zu nutzen verstand, aber auch Leidtragender derselben wurde; welche Rolle Planung, Kommunikation, Ausdauer und Urteilsvermögen spielten, um die konkurrierenden Interessen in ein konsensfähiges Konzept zu integrieren.

KAPITEL 1

Der Kambodscha-Konflikt: Seine Entstehung und erste Lösungsversuche bis 1983

Mit dem militärischen Einmarsch Vietnams in Kambodscha Ende Dezember 1978, der im Januar 1979 zum Sturz des Pol-Pot-Regimes führte, entwickelte sich in Indochina ein Konflikt, der gleichzeitig auf drei Ebenen stattfand: auf der lokalen Ebene zwischen den verschiedenen kambodschanischen politischen Gruppierungen, auf der regionalen Ebene zwischen den befeindeten Nachbarn China und Vietnam sowie auf der globalen Ebene zwischen den USA und der Sowjetunion. Darüber hinaus verkomplizierten die gespannten amerikanisch-vietnamesischen und die sino-sowjetischen Beziehungen weiter die Auseinandersetzungen in Indochina. Die vietnamesische Besatzung Kambodschas wurde aus unterschiedlichen Gründen weder von den benachbarten Mitgliedsstaaten der *Association of South East Asian Nations* (ASEAN)[7] noch vom Erzrivalen China noch von den USA begrüßt. Das geschah, obwohl zuvor Pol Pots Armee sich wiederholter Verletzungen der vietnamesisch-kambodschanischen Grenze hatte zuschulden kommen lassen und obwohl unter dem Pol-Pot-Regime ein bis zwei Millionen Menschen,[8] darunter auch schätzungsweise 200.000 in Kambodscha lebender ethnischer Vietnamesen,[9] ums Leben gekommen sind. Davon sind 75.000-150.000

---

[7] Zu der Zeit gehörten Indonesien, Malaysien, die Philippinen, Singapur und Thailand ASEAN an.

[8] Das Grundproblem, die präzisen Daten aller durch das Regime verursachten Totesfälle zu ermitteln, ist in erster Linie die lückenhafte statistische Erfassung der kambodschanischen Bevölkerungsentwicklung. Je nach geschätzter Anzahl der kambodschanischen Einwohnerzahlen variieren die davon hochgerechneten Zahlen, ob eine Exekution, die Folgen der Folter, der Hungertod, Krankheit oder der natürliche Tod Todesursache gewesen sind. Die von der Roten-Khmer-Regierung geführte Dokumentation über ihre Exekutionen ist ein weiterer wichtiger Anhaltspunkt für das Ausmaß des Mordens. Geoffrey C. Gunn and Jefferson Lee, Cambodia Watching Down Under, Bangkok 1991, S.196ff; Michael Vickery, Kampuchea, Politics, Economics and Society, Sydney 1986, S.73-83.

[9] Michael Haas, Genocide by Proxy, New York 1991, S.25.

exekutiert worden, wie die damalige finnische Untersuchungskommission schätzte.[10]

Auf der einen Seite hätte das Pol-Pot-Regime weiter gemordet, wenn es nicht militärisch besiegt worden wäre, auf der anderen Seite hatte sich nun die Machtbalance in Südostasien zugunsten Vietnams und damit auch zugunsten der Sowjetunion verschoben.

Die in dieser Frage gleichgesinnten und in einer losen Koalition verbundenen Regierungen der USA, Chinas und der ASEAN-Staaten forderten den sofortigen militärischen Abzug Vietnams aus Kambodscha. Dem Dilemma entgegenblickend, daß ein Abzug der Vietnamesen die mögliche Rückkehr des Massenmörders Pol Pot und damit eine Ausweitung der kambodschanisch-vietnamesischen Auseinandersetzungen zu einem dauerhaften militärischen Konflikt in der Region hätte bedeuten können, entschied sich ASEAN für die folgende politische Leitlinie: Die oberste Priorität war, Vietnams Vorherrschaft in Indochina und eine Ausdehnung der sowjetischen Einflußsphäre in Südostasien zu verhindern. Zugleich galt es, ebenfalls Chinas Aggressivität in der Region zu minimieren; für beides wurden die USA benötigt.

Die USA nutzten ihrerseits den Wandel der ASEAN-Haltung gegenüber Vietnam, um neben ihrer anti-sowjetischen Politik Vietnam für seinen militärischen Sieg zu bestrafen. Seit der Gründung ASEAN's wurde die *raison d'être* ihrer Existenz, die ökonomische Wachstumsmaximierung, immer wieder von den Befürchtungen angetrieben, daß ihre Unabhängigkeit vom Schiksal des Ost-West-Konflikts sowie von den vermeintlichen und wirklichen Expansionsgelüsten Chinas und Vietnams bedroht sein würde. Diese Sorgen ASEAN's erleichterten es den USA,

---

[10] Kampuchea in the Seventies, Report of a Finnish Enquiry Commision, Helsinki 1982, S.62. Die von zwei Wissenschaftlern der Yale University 1994 begonnenen Untersuchungen über das Morden des Pol-Pot-Regimes ist der Versuch, das Ausmaß der mörderischen Politik in dieser Zeit zu erfassen. Nach Durchsicht der erhalten gebliebenen Akten des Pol-Pot-Regimes kommen die beiden Wissenschaftler Ben Kiernan und Craig Etcheson auf eine Zahl von ca. 250.000 Morden in den ersten zwei Jahren. Diese hohe Schätzung rührt daher, daß in neuen Dokumenten aus Archiven der Geheimpolizei der Roten Khmer über die Zahl der Vernichtungslager und bisher unentdeckten Massengräbern ausführlich Buch geführt worden ist. Der Spiegel, Heft 4/1997, S.130-138.

"Rache" an Vietnam als legitimes Ziel der amerikanischen Öffentlichkeit zu präsentieren. Solange der Ost-West-Konflikt bestehen sollte, akzeptierten die amerikanische Bevölkerung und ihre Eliten, daß die auch vom Revanche-Gedanken getriebene amerikanische Vietnam-Politik notwendig für den Kampf gegen den Weltkommunismus sei. Der Ost-West-Konflikt und das amerikanische Trauma über die Niederlage im Vietnamkrieg ermöglichten es der amerikanischen Regierung, die menschenrechtsverletzende Politik der Roten Khmer ungesühnt zu lassen, ohne befürchten zu müssen, dafür von den eigenen Wählern zur Rechenschaft gezogen zu werden. Beides erlaubte den USA sogar, den Haß der Roten Khmer gegen die Vietnamesen für ihre eigene antivietnamesische Politik einzusetzen. Dies gab der amerikanischen Regierung den Handlungsspielraum, geheime militärische Hilfe auch an Pol Pot zu liefern - eine Entscheidung, die etliche Jahre später die innenpolitische Debatte über die amerikanische Indochina-Politik zunehmend dominierte. Es war die letzte Schlacht der Amerikaner im Vietnamkrieg, wie es ein australischer Journalist formulierte.[11]

Geheime amerikanische Waffenlieferungen an die kambodschanischen Widerstandsfaktionen mußten aus logistischen Gründen über Kambodschas Nachbarn Thailand gehen. Auch die ASEAN-Regierungen hatten ein Interesse an der Geheimhaltung der Aufrüstung, weil zumindest einige Mitgliedsstaaten daran dachten, hier selbst tätig zu werden. Wieviele dieser ASEAN-Regierungen sich aktiv engagierten, kann hier nicht beschrieben werden; von Singapur ist bekannt, daß es von der Öffentlichkeit der Waffenlieferungen an Pol Pot überführt worden ist.[12]

Waffen an Völkermörder von der westlichen Supermacht (einem Vorreiter gegen die Verletzung von Menschenrechten) fiel im Ost-West-Konflikt unter die Maxime: der Zweck heiligt die Mittel. Vorauszusehen war jedoch, daß dies in Zukunft zu innenpolitischen Diskussionen in den

---

[11] John Pilger, The Return to Year Zero, The Bulletin, 11.05.1993, S.34.
[12] Michael Haas, Cambodia, Pol Pot and the United States, New York 1991, S.19.

USA führen und somit auch von der Opposition politisch einsetzbar werden könnte.

Die ASEAN-Staaten reagierten auf Vietnams Aggression mit einem Sondertreffen ihrer Außenminister am 12. und 13. Januar 1979 in Bangkok. Die Wahl des Ortes war bewußt getroffen worden, denn Thailand war mit dem vietnamesischen Einmarsch in Kambodscha zum Frontstaat geworden. Das Ergebnis der Sondersitzung waren zwei eindeutige gemeinsame Erklärungen der ASEAN-Außenminister.[13] Die erste Resolution verurteilte die militärische Intervention Vietnams in Kambodscha. Insbesondere der thailändische Außenminister forderte eine deutliche und gemeinsame Antwort ASEAN's auf Vietnams Einmarsch. In der zweiten Erklärung warnten die ASEAN-Staaten vor den Folgen der zweiten indochinesischen Flüchtlingswelle, die Mitte 1978 begonnen hatte. Wieder war es Thailand und zu einem geringeren Maße Malaysien, das durch diese zusätzliche Belastung erhebliche wirtschaftliche und soziale, aber auch sicherheitspolitische Lasten zu tragen hatte (und dafür von den USA entsprechend kompensiert werden wollte). ASEAN war jetzt zu dem Schluß gekommen, daß der Frieden in der Region sowie die politische Stabilität, aber vor allem die Sicherheit einiger ihrer Mitglieder ernsthaft gefährdet waren.

Erstmals benannten die ASEAN-Staaten Vietnam als Ursache für den zweiten wesentlich massiveren Flüchtlingsstrom, statt wie zuvor nur vor dessen destabilisierender Wirkung zu warnen. Sie forderten die internationale Staatengemeinschaft auf, die Flüchtlinge aus den südostasiatischen Flüchtlingslagern zügiger aufzunehmen und "Abnahmegarantien" zu geben. Ferner drängten die Südostasiaten auf eine Konferenz der Vereinten Nationen zu diesem Problem, zu der Kurt Waldheim dann im Juli 1979 nach Genf einlud. Von Februar 1978 bis Juni 1979 waren über Land- und Seeweg rund 250.000 indochinesische Flüchlinge in südostasiatische Staaten geströmt. In der zweiten

[13] Michael Richardson, ASEAN and Indo Chinese Refugees, in: ASEAN into the 90's, hg. von Alison Broinowski, London 1990, S.97ff.

Jahreshälfte kamen nochmals zwischen 250.000 bis 500.000 Flüchtlinge hinzu.[14]

Doch nicht nur die finanziellen und politischen Kosten der Flüchtlingswellen beunruhigten die ASEAN-Staaten, sondern der Einmarsch Vietnams in Kambodscha berührte auch die Ziele und Strategien der südostasiatischen Organisation in ihrem Kern. Das oberste Ziel ASEAN's war, sich so weit wie möglich im Ost-West-Konflikt dem Einfluß der Supermächte zu entziehen und darüber hinaus Chinas und Vietnams Wirkungskreis in Südostasien zu begrenzen, um die wirtschaftlichen Entwicklungen in der Region kontinuierlich verbessern und ausbauen zu können. Nur wenn ihrer Region Kriege erspart werden würden, konnte das immense Wirtschaftswachstum beibehalten werden. Deshalb hatten in der Vergangenheit ASEAN als Gemeinschaft und einige Mitgliedsländer insbesondere einen relativ versöhnlichen Kurs gegenüber Vietnam gewählt. Dieser Integrationskurs sollte Hanois Unabhängigkeit nicht nur von der Sowjetunion, sondern auch von China erhalten. Erst mit dem Einmarsch Vietnams in Kambodscha änderte ASEAN ihre Vietnam-freundliche Politik. Thailands neuer Status quo als Frontstaat verhalf ihm, seine chinafreundliche Einstellung gegen die bis dahin dominierende antichinesische Position Indonesiens durchzusetzen und das Pendel von ASEAN's gemeinsamer außenpolitischer Linie in seine Richtung ausschlagen zu lassen.

Um den Wechsel ASEAN's von einem ziemlich gemäßigten und unauffälligen außenpolitischen Stil zu einem geräuschvollen und aufgeregten Propagandaorgan besser erfassen zu können, ist es hilfreich, einen Blick in die Vergangenheit zu werfen.

Was hatte die Gründerstaaten veranlaßt, sich in der *Association of South East Asian Nations* zusammenzuschließen, und welcher Natur waren die außenpolitischen Beziehungen zu den indochinesischen Nachbarstaaten Vietnam und Kambodscha bis zum vietnamesischen Einmarsch Ende 1978?

---

[14] Ebenda.

Als im August 1967 die ASEAN gegründet wurde, war diese nicht nur ein Ergebnis langjähriger Regionalpolitik, sondern auch das Resultat dessen, wie die südostasiatische politische Elite die Zukunft ihrer Region sah und wie sie der Bedrohung durch den Kommunismus begegnen sollte.[15] Alle fünf Gründerstaaten waren zu der Zeit entweder mit kommunistischer Unterwanderung oder kommunistischer Rebellion konfrontiert oder fühlten sich vom kommunistischen China und Vietnam bedroht.[16]

Noch ehe ASEAN existierte, unterstützten bereits einige spätere Mitgliedstaaten Südvietnam und die Vereinigten Staaten. Thailand und die Philippinen hatten Truppen nach Südvietnam gesandt und gestatteten ferner den USA, von ihrem Territorium militärische Angriffe auf Nordvietnam und später auch auf Kambodscha und Laos zu starten. Mehrere Tausende thailändischer Bodentruppen kämpften in Laos, während Malaysien und Singapur den Kampf gegen den Kommunismus nur mit Worten unterstützten. Indonesien erklärte dagegen zwar seine Opposition gegen den Vietnamkrieg, änderte jedoch seine Außenpolitik mit dem Sturz von Sukarno 1965. Obwohl das neue Militärregime unter Suharto die diplomatischen Beziehungen zu China abbrach, behielt es seine quasi-diplomatischen Beziehungen zu den beiden Vietnams.[17]

Diese unterschiedlichen Einstellungen gegenüber Vietnam beeinflußten auch die jeweilige Haltung dieser Länder zur Indochina-Problematik. Während die einzelnen Mitgliedsstaaten sich darüber uneinig blieben, woher die kommunistische Bedrohung (China oder Vietnam/Sowjetunion)

---

[15] Roger Irvine, The Formative Years of ASEAN, in: Understanding ASEAN, hg. von Alison Broinowski, London 1982, S.8ff.

[16] Hintergrundinformationen für die nachfolgenden Ausführungen basieren auf folgenden Veröffentlichungen: Roger Irvine, The Formative Years of ASEAN: 1967-1975, in: Understanding ASEAN, hg. von Alison Broinowski, London 1982; Kannan Kutty Nair, ASEAN-Indochina Relations since 1975, Strategic and Defence Studies Centre, Australian National University, Canberra 1984; Michael Haas, Genocide by Proxy, New York 1991; Imogen Pilch, Prospects for the Neutralisation of Cambodia, Australia-Asia Papers, Nr.43, Nathan 1988; Carlyle Thayer, ASEAN and Indochina, in: ASEAN into the 1990's, hg. von Alison Broinowski, London 1990, S.138-161.

[17] Carlyle Thayer, ASEAN and Indochina, in: ASEAN into the 1990's, hg. von Alison Broinowski, London 1990, S.138. Insbesondere Indonesien hatte eine tiefverwurzelte Sympathie für Vietnam, die sich auf ähnlichen Erfahrungen eines Unabhängigkeitskampfes gegen die westlichen Kolonisatoren begründete.

kam und wie ihr begegnet werden sollte, waren jedoch alle der Meinung, daß sich ihre Individualinteressen den ASEAN-Gesamtinteressen unterordnen mußten. Auch wenn ihre zusammengenommenen wirtschaftlichen und militärischen Kapazitäten unzureichend blieben, um auf China oder Vietnam Einfluß nehmen zu können, erhofften sie sich von ihrem Zusammenschluß, zumindest ein politisches Klima in Südostasien -wenn auch ohne Indochina- zu schaffen, welches den Ost-West-Konflikt nicht zusätzlich verschärfte.

Obwohl ASEAN nicht als ein Militärbündnis gedacht gewesen war, blieben regionale sicherheitspolitische Überlegungen ein zentrales Thema. Sicherheit wurde jedoch von ASEAN wegen ihrer wirtschaftlichen Schwäche folgendermaßen definiert:

> "First security was conceived in terms of developmental goals, with corresponding attention given to an underpinning political stability. To this end, the immediate priorities of ASEAN in the wake of Indonesia's Confrontation of Malaysia were to promote regional reconciliation and to manage intramural disputes. The attendant objectives were to prevent any wasteful diversion of national energies away from economic development and, importantly, to reduce the opportunity for extra-regional powers to fish in troubled waters. Accordingly, President Suharto[18] extolled the virtues of national resilience deemed to have regional application. Second, security was conceived of in terms of prescription for regional order based, above all, on respect for national sovereignty."[19]

Dieser Definition lag jedoch die Annahme zugrunde, daß die beiden Komponenten von Sicherheitspolitik nicht miteinander in Konflikt lagen, sondern sich unterstützen würden.

Selbst als 1975 kommunistische Regime in Vietnam, Kambodscha und Laos an die Macht kamen, verschob sich zwar die regionale Machtbalance, aber dieser Effekt wurde durch die Aufspaltung in die chinesische und sowjetische Einflußsphäre gemildert.

---

[18] Der indonesische Präsident Suharto kam 1966 nach dem Sturz von Sukarno an die Macht.

[19] Michael Leifer, ASEAN under Stress over Cambodia, Far Eastern Economic Review, 14.6.1983, S.34.

Obwohl das neue kommunistische Regime unter Pol Pot freundschaftliche Beziehungen zu China unterhielt, gab es sich zunächst noch unabhängig. Aus thailändischer Sicht wurde das neu vereinte kommunistische Vietnam noch nicht zu einer ernsthaften Bedrohung, da Kambodscha noch immer als selbstständiger, wenn auch kommunistischer Pufferstaat diente. Hinzu kam, daß Thailand nach Abzug der USA diplomatische Beziehungen mit Peking aufgenommen hatte und ebenfalls glaubte, in einer Krisensituation auf China Einfluß nehmen zu können. Auch Indonesien konnte ein kommunistisches Indochina tolerieren, da der sino-vietnamesische Antagonismus, aus dem Thailand großen Nutzen ziehen sollte, sicherstellte, daß Hanoi und Peking sich nicht näherkommen würden.[20]

Obwohl die einzelnen ASEAN-Staaten zunächst unterschiedliche Meinungen äußerten, wie dem kommunistischen Indochina begegnet werden sollte, einigte sich ASEAN im Mai 1975 -im üblichen Konsensusstil- auf eine versöhnliche Haltung.[21]

Carlyle Thayer kommentierte:

> "The Bali summit produced a number of documents, including a historic Treaty of Co-operation and Amity, open to accession by other regional states."[22]

Michael Leifer, Dozent an der London School of Economics, gab den Grund:

> "A communist Indochina represented a setback to ASEAN's regional aspirations, but an inter-communist balance of power in Indochina constituted a structure of relations which did not pose a challenge to the priorities of national development and regional order."[23]

---

[20] Ebenda.

[21] Die Jahre 1975-1978 waren von einer kooperativen Haltung von seiten der ASEAN-Länder gekennzeichnet, die sich neben der Aufnahme diplomatischer Beziehungen in beginnender wirtschaftlicher Kooperation ausdrückte. Sheldon Simon, The Indochina Imbroglio and External Interests, The Australian Outlook, Vol.37, Nr.2, August 1983, S.89.

[22] Carlyle Thayer, ASEAN and Indochina, in: ASEAN into the 1990's, hg. von Alison Broinowski, London 1990, S.142.

[23] Michael Leifer, ASEAN under Stress over Cambodia, Far Eastern Economic Review, 14.6.1983, S.34.

Nach der Vereinigung von Nord- und Südvietnam zu einer Sozialistischen Republik Vietnam (SRV) beschäftigte sich das neue vietnamesische Regime zunächst mit innenpolitischen Themen. Doch im Juli 1976 erklärte der vietnamesische Außenminister die Rahmenbedingungen seines Landes für die Beziehungen zu den einzelnen Staaten der Region. Unter anderem strebte die vietnamesische Regierung an:

> "(...)(the) development of cooperation among countries of the region for the building of prosperity in helping with each country's specific conditions and for the course of independence, peace and genuine neutrality in Southeast Asia."[24]

Der Ausdruck "genuine neutrality" blieb undefiniert und das Mißtrauen einzelner ASEAN-Länder durch die Mehrdeutigkeit folglich weiter bestehen.

Trotzdem deutete ASEAN im Juli 1977 beim zweiten Gipfeltreffen ihrer Regierungsoberhäupter in Kuala Lumpur erneut an, daß sie freundschaftliche Beziehungen zu allen Ländern in der Region anstrebe. Insbesondere Indonesien bemühte sich um vertrauensbildende Maßnahmen und begann im November desselben Jahres Diskussionen mit Vietnam über ihre gemeinsame Grenze, die entlang des Kontinentalplateaus in der Südchinesischen See verlief.

Um die Jahreswende 1977/78 besuchte der vietnamesische Außenminister Nguyen Duy Tinh dann Indonesien, die Philippinen, Malaysien und Thailand. Vietnam schlug vor, daß eine neue Institution geschaffen werden solle, der alle Länder Südostasiens beitreten könnten. Doch sich ASEAN anzuschließen, lehnten die Vietnamesen ab. Während sich die Beziehungen zwischen Vietnam und den einzelnen ASEAN-Ländern in diplomatischer und wirtschaftlicher Hinsicht zögernd und zaghaft verbesserten, verschlechterten sich die Beziehungen zwischen Vietnam und seinem kommunistischen Nachbarn Kambodscha.

---

[24] Carlyle Thayer, Viet Nam's External Relations, Pacific Community, Vol.9, Nr.2, Januar 1978, S.220.

Es war als erstes Kambodscha, welches wiederholt seit Anfang 1976 vietnamesische und thailändische Dörfer angriff.[25] Während Thailand durch diplomatische Verhandlungen die Spannungen zu neutralisieren versuchte, reagierte Vietnam mit Angriffen größeren Ausmaßes, worauf Kambodscha Ende 1977 die diplomatischen Beziehungen zu Vietnam abbrach. Im Laufe des Jahres 1978 bemühten sich die beiden verfeindeten kommunistischen Regime um Hilfe von außen. Ein Krieg zwischen den beiden Staaten schien unausweichlich. Kambodscha suchte und fand Hilfe bei China; Vietnam suchte und fand Hilfe bei der Sowjetunion.

Während Vietnam bis dahin bemüht gewesen war, seine nationale Unabhängigkeit zu unterstreichen, hatte Kambodscha unter Pol Pots Führung schon früh auf die "chinesische Karte" gesetzt. Bereits einen Monat, nachdem Pol Pot an die Macht gekommen war, hatte die Sowjetunion die diplomatischen Beziehungen zu Kambodscha abgebrochen. Während des darauffolgenden Jahres bis 1978 hatten die Kambodschaner KGB-Agenten und alle, die sie dafür hielten, exekutieren lassen. Sie erbaten und erhielten großzügige Hilfe von der Volksrepublik China. China hatte zunächst sowohl Kambodscha als auch Vietnam unterstützt, konzentrierte sich jedoch mehr und mehr auf Kambodscha, welches dankbar jegliche Hilfe annahm, um seine geplante expansionistische Politik gegen Vietnam abzusichern.[26]

Die Sowjetunion hatte zunächst keinen ähnlichen Erfolg mit ihrem späteren Schützling Vietnam. Anfang 1975, wenige Monate vor der Wiedervereinigung, hatte Südvietnam noch gehofft, daß es weiter die Hilfe von den USA erhalten würde, die die amerikanische Regierung zur Unterstützung gegen die Nordvietnamesen geleistet hatte. Erst als der amerikanische Kongreß dieses Ansinnen zunächst verschoben und dann nach den turbulenten Wochen der nordvietnamesischen Übernahme des

---

[25] Michael Haas, Genocide by Proxy, New York 1991, S.22ff.

[26] Pol Pot verfolgte das politische Ziel, das alte Khmer Reich wiederherzustellen, wozu Gebiete des heutigen südlichen Vietnams zählten. Ebenda, S.41ff.

Südens abgelehnt hatte,[27] wandte sich Hanoi erneut an Peking und Moskau.[28]

China wertete diese Bittstellung bei der Sowjetunion als ein Zeichen der Undankbarkeit Vietnams und deutete an, daß es alle Hilfe an Vietnam 1977 auslaufen lassen würde, da Vietnam sich nicht ausdrücklich öffentlich gegen die sowjetischen Hegemonialansprüche wenden wollte. Moskaus Zahlungen reichten aber nicht aus. Die Sowjets, denen jedes Verständnis für die Feindschaft der sozialistischen Brüder fehlte, weil sie die ethnischen und historischen Wurzeln des Konfliktes unterschätzten, wollten als Gegenleistung für höhere Entwicklungshilfe einen permanenten Flottenstützpunkt in Cam Ranh Bay. Vietnam lehnte ab. Erneut wandte sich Hanoi auf seiner Suche nach Hilfe -wenn auch vergeblich- an Japan und andere westliche Staaten. Moskau wiederum war über Vietnams Hilferuf an den Westen verärgert und weigerte sich wiederholt, weiteren vietnamesischen Anfragen nachzukommen. Je weiter sich jedoch der vietnamesisch-kambodschanische Konflikt zuspitzte, desto öfter nahmen die gegenseitigen Besuche in Moskau und Hanoi zu. Obwohl Vietnam nicht in die Situation versetzt werden wollte, nach den vergangenen verlustreichen Unabhängigkeitskriegen erneut seine Selbstbestimmung, diesmal an die Sowjetunion, zu verlieren, wurde nach langem Zögern diese Befürchtung Realität. Mitte 1978 trat Vietnam dem *Council of Mutual Economic Cooperation* (COMECON) bei und verhandelte über ein bilaterales Militärabkommen, das aber zunächst noch nicht unterzeichnet wurde.[29]

Zur gleichen Zeit reiste Vietnams Präsident Phan Hien erneut durch Südostasien. Auf dieser Reise akzeptierte er, daß ASEAN eine regionale Organisation war, die sich hauptsächlich mit der wirtschaftlichen Entwicklung in Südostasien beschäftigte. Er erläuterte ebenfalls den Konflikt mit Kambodscha aus vietnamesischer Sicht. Im September und Oktober 1978 folgte sein Premier Van Pham Dong. Er bot

---

[27] Colin Mackerras, Historical Background, in: Contemporary Vietnam, hg. von Colin Mackerras, Robert Cribb, Alan Healy, University of Wollongong Press 1988, S.29.

[28] Michael Haas, Genocide by Proxy, New York 1991, S.73.

[29] Ebenda, S.74.

jedem ASEAN-Land gesondert einen Freundschafts- und Nichtangriffspakt an und sagte ebenfalls allen Staaten einzeln zu, weder moralische noch materielle Unterstützung an kommunistische Gruppierungen in ihren jeweiligen Staaten zu geben.[30]

Dies war nichts anderes als ein letzter Versuch, jeden ASEAN-Staat zumindest zur Neutralität im sich anbahnenden Konflikt mit Kambodscha zu bewegen. Da aber auch Dong ASEAN nicht als eine Organisation ansprach und ebenfalls, um Vietnam von einer wahrscheinlichen Aggression gegen Kambodscha abzuhalten, lehnten diese Länder den Vorschlag ab.[31]

Thayer kommentierte:

> "As a sign of its growing political maturity, ASEAN co-ordinated its response to Dong's visit, presented a united front, and collectivly agreed to individually decline the offer of a non-aggression treaty."[32]

Auch die andere Seite umwarb ASEAN, konzentrierte sich jedoch auf Thailand. Ein Repräsentant der Roten Khmer folgte Dong's Besuch in Bangkok, und Chinas Generalsekretär Deng Xiaoping diskutierte den Konflikt im Dezember 1978 mit der thailändischen Regierung. Zu diesem Zeitpunkt war es allgemein bekannt, daß die Kämpfe an der vietnamesisch-kambodschanischen Grenze an Heftigkeit zugenommen hatten, daß sich jede Seite auf ihre Schutzmacht verlassen konnte (Vietnam hatte das Militärbündnis mit der Sowjetunion unterzeichnet) und daß es nur eine Frage der Zeit sein würde, bis diese Auseinandersetzungen zu einem Krieg eskalierten.

Zunächst blieb es jedoch eine offene Frage, wie weit Vietnam, das militärisch eindeutig stärker war als Kambodscha, gehen würde, um Pol Pot zu entmachten.

---

[30] Carlyle Thayer, ASEAN and Indochina, in: ASEAN into the 1990's, hg. von Alison Broinowski, London 1990, S.145.

[31] Michael Richardson, ASEAN and Indo Chinese Refugees, in: ASEAN into the 1990's, hg. von Alison Broinowski, London 1990, S.94.

[32] Carlyle Thayer, ASEAN and Indochina, in: ASEAN into the 1990's, hg. von Alison Broinowski, London 1990, S.145.

Diese Frage sollte schnell beantwortet werden. Am 25.12.1978 marschierten die vietnamesischen Truppen in einer Großoffensive in Kambodscha ein; am 7.1.1979 besetzten sie die Hauptstadt Phnom Penh; am 8.1.1979 übernahmen Heng Samrin als Präsident, Pen Sovan als Premierminister und Hun Sen als Außenminister die kambodschanischen Regierungsgeschäfte.[33] Heng Samrin und Hun Sen hatten beide unter Pol Pot gedient, bis sie sich 1977 nach Vietnam absetzten.[34]

Ehe die Vietnamesen die kambodschanische Hauptstadt eingenommen hatten, gab es eine Reihe von Ereignissen in Phnom Penh, die nicht nur das spätere Geschehen in Indochina beeinflussen sollten, sondern auch quasi symbolhaft verdeutlichten, was dem politischen Verhalten der asiatischen Elite zugrunde lag: "Der Feind deines Feindes ist dein Freund". Die Begebenheiten sind aber auch charakteristisch für das Verhalten des kambodschanischen Prinzen Sihanouk, der sich durch taktische Schachzüge trotz schlechter Ausgangssituation immer wieder ins politische Spiel zu bringen vermochte.

Am 1. Januar 1979 wurden der politische Überlebenskünstler Prinz Sihanouk und seine Frau Monique von einem unbekannten Beamten der Pol-Pot-Regierung abgeholt. Der Prinz nahm zunächst an, daß es ihm ebenso ergehen würde wie Hunderttausenden vor ihm: Er erwartete seine Exekution (und die seiner Frau) irgendwo auf dem Lande.[35] Fünf seiner Kinder und vierzehn seiner Enkelkinder waren bereits vom Pol-Pot-Regime ermordet worden.[36]

Der Prinz hatte bei seiner Rückkehr nach Kambodscha 1975 dem Pol-Pot-Regime zunächst mit einiger Sympathie entgegengeblickt. Nach seinem Sturz vom Thron durch die von den USA unterstützte Lon-Nol-Regierung war er 1970 nach China geflohen und hatte nach fünf Jahren Exil

---

[33] Patrick Raszelenberg und Peter Schier, The Cambodia Conflict, Hamburg 1995, S.21.

[34] Michael Haas, Genocide by Proxy, New York 1991, S.45.

[35] Milton Osborne, Sihanouk, Sydney 1994, S.240.

[36] Michael Haas, Genocide by Proxy, New York 1991, S.44.

gehofft, daß das neue Pol-Pot-Regime ihn mit offenen Armen empfangen würde. Er hatte sich geirrt. Bald nach seiner Rückkehr wurde Sihanouk für drei Jahre unter Hausarrest gestellt.[37] Es kann davon ausgegangen werden, daß Pol Pot Sihanouk und seine Familie deswegen so behandelte, weil der Prinz den Kommunisten in den frühen 60er Jahren als politischen Gegner hatte verfolgen lassen. Pol Pot war daraufhin in den Dschungel an der thailändisch-kambodschanischen Grenze geflohen, wo er die Techniken des Guerrillakampfes lernte. Wegen seines internationalen Bekanntheitsgrades ließ Pol Pot ihm sein Leben, stellte Sihanouk wegen dessen Popularität in Kambodscha jedoch unter Hausarrest.

So, wie er seine Rückkehr falsch eingeschätzt hatte, sollte er sich wieder täuschen, als er am 1. Januar seine Reise ins Ungewisse begann. Die Fahrt führte nicht zu seiner Exekution, sondern an die thailändische Grenze. Er glaubte nun, daß es über Bangkok nach China gehen sollte. Stattdessen traf er in Sisophon, einer Stadt in Grenznähe, den späteren offiziellen Sprecher der Roten Khmer, Khieu Samphan. Dieser erklärte, daß er zurück nach Phnom Penh gebracht werde, um Pol Pot zu treffen. Die amtierende Regierung habe sowohl eine Aufgabe für ihn persönlich als auch für seinen altgedienten Berater Penn Nouth, der mit ihm reiste. Der Auftrag werde folgender sein: Der Prinz solle den Einmarsch vietnamesischer Truppen in der Weltöffentlichkeit verurteilen, und sein Berater solle sich auf die befreundeten Staaten der jetzigen Regierung konzentrieren. Milton Osborne schilderte später, was Sihanouk über sein Treffen mit Pol Pot berichtet hatte:

> "The prince's account of his meeting with Pol Pot leaves no doubt that this was the last, and most surreal, of many extraordinary episodes that took place in the first few days of January. Quite apart from the desperate military situation confronting the Khmer Rouge's armed forces, this was a meeting between Sihanouk and the man who had sought to destroy all the prince stood for. Yet both men strove to conduct their conversation with the perfect courtesy - Pol Pot greeting Sihanouk in traditional fashion and addressing him by his royal title; the prince speaking nothing but the praise for the valiant efforts of the Cambodian soldiers and expressing his gratitude for Pol Pot's 'kindness'.

---

[37] Milton Osborne, Sihanouk, Sydney 1994, S.231ff.

> The meeting lasted four hours. Sihanouk was served tea and cakes and drank endless glasses of orange juice while he listened in unaccustomed silence. Pol Pot talked on and on, briefing the prince on the military situation, insisting that his forces had already won striking victories and that more were to come. Within a matter of months the Vietnamese would be driven from Cambodia and their forces destroyed forever. Since this was a certainty, Pol Pot looked forward to once again receiving Sihanouk in Phnom Penh, in three months 'at the latest'.
> Echoing almost all who have actually met Pol Pot, Sihanouk records the man's remarkably charismatic presence. His charisma was not manifested in violent or dramatic fashion, but rather through a soft and gentle style of talking that carried a seductive intensity. Sihanouk writes of how Pol Pot put him in mind of 'Bluebeard', who seduced his victims with his manners and soft voice. At last, when Pol Pot finally brought his monologue to a close, the two men parted, each speaking of meeting again 'soon'."[38]

In Peking angekommen, wurde Sihanouk von Deng Xiaoping persönlich empfangen, und erst einen Tag später erfuhr er, daß Pol Pot ihm die militärische Lage falsch dargestellt hatte. Die Truppen Vietnams waren bereits in Phnom Penh eingezogen.[39]

Zunächst hatten Vietnams Generäle geplant gehabt, nur Gebiete östlich des Mekongs zu besetzen; ihr schneller militärischer Erfolg ließ sie jedoch der Versuchung erliegen, den größten Teil Kambodschas einschließlich seiner Hauptstadt zu besetzen.[40]

In den USA eingetroffen, kam Sihanouk zunächst seiner Rolle nach und kritisierte in scharfer Form sowohl in der Öffentlichkeit als auch vor den Vereinten Nationen den vietnamesischen Einmarsch in Kambodscha. Als er jedoch erfuhr, daß er nur stellvertretender Delegationsleiter für die 34ste Generalversammlung der Vereinten Nationen nach dem Außenminister der Roten Khmer, Ieng Sary, werden sollte, entschloß er sich beleidigt, sich dem Pol-Pot-Regime zu entziehen. Er realisierte, daß Pol Pot für ihn keine andere Rolle vorgesehen hatte als die eines Sprachrohrs für ein furchtbares Regime, welches nach seiner militärischen Niederlage seinen Regierungssitz irgendwo in den Urwald verlegen mußte.[41]

---

[38] Ebenda, S.241.
[39] Ebenda, S.244.
[40] Michael Haas, Genocide by Proxy, New York 1991, S.59.
[41] Milton Osborne, Sihanouk, Sydney 1994, S.245ff.

Unter dramatischen Umständen floh er aus dem New Yorker Waldorf Astoria, suchte und erhielt zunächst vorläufiges politisches Asyl von den Amerikanern. Er versuchte dann, von Frankreich aus politisch tätig werden zu dürfen, was ihm von der französischen Regierung aber verweigert wurde. Nach dieser Absage wandte er sich später mit Hilfe der Amerikaner -gegen die er ein Leben lang gekämpft hatte- frustriert und gedemütigt wieder an China. Peking war sich bewußt, daß die in den Urwald geflohene Pol-Pot-Regierung allein zu schwach sein würde, um die Machtbalance in Indochina wiederherzustellen, kalkulierte die Nützlichkeit Sihanouks für Propagandazwecke und gab im Februar 1979 dem Prinzen seine Residenz in Peking zurück.[42]

Dies tat Peking, obwohl der Prinz es abgelehnt hatte, einen Kompromiß mit dem Pol-Pot-Regime einzugehen, was Peking zunächst als Voraussetzung gefordert hatte. China lenkte nicht zuletzt deswegen ein, weil Sihanouk sich einen zweiten Protektor suchte und in Pyongyang, Nordkorea, fand - einem Land, mit dem Peking im Konflikt lag.[43] Er war eine Person, die es verstand, sich immer wieder ins politische Spiel zu bringen.

Diese Ereignisse führten bei den ASEAN-Staaten zur Erkenntnis, daß das ursprünglich von wirtschaftlicher Entwicklung bestimmte Ziel nationaler und regionaler Sicherheit nicht mehr ausreichte, da Vietnam die zweite sicherheitspolitische Prämisse, nämlich die der Unantastbarkeit nationaler Souveränität, durch seinen Einmarsch in Kambodscha verletzt hatte. Da Thailand sich jetzt in seiner Sicherheit bedroht sah und eine starke kollektive Antwort auf Vietnams Aktion in Kambodscha forderte, blieb ASEAN nichts anderes übrig, als sich zum Ziel zu setzen, den Status quo im besetzten Kambodscha zu verändern. Um dieses zu erreichen, nämlich Vietnam die Vorherrschaft in Indochina zu verweigern, sah sich ASEAN gezwungen, das vorherige Machtgleichgewicht wiederherzustellen. Doch die ASEAN-Länder hatten weder

---

[42] Michael Haas, Genocide by Proxy, New York 1991, S.44.
[43] Ebenda.

die wirtschaftliche noch die militärische Macht, dieses allein durchzusetzen, und mußten nun überregionale Unterstützung finden. 1979 und 1980 wandte sich ASEAN an die Vereinten Nationen, die Bewegung Blockfreier Staaten und verschiedene andere internationale Foren.[44] Dieser Schritt bedeutete auch, daß ASEAN nicht mehr allein die Richtung der Politik gegen Vietnam bestimmen konnte, um ihr sicherheitspolitisches Ziel zu erreichen, daß die vietnamesischen Truppen aus Kambodscha abzogen.

China, das ebenfalls entschlossen war, Vietnams Einmarsch zu revidieren, kam jetzt eine Schlüsselstellung zu, da Peking es geschickt verstand, Thailands Interessen mit den seinigen zu verbinden. Am 13. Januar 1979 schlossen China und Thailand ein Abkommen, welches China erlaubte, über Thailand Waffen und andere Hilfsmittel an die Roten Khmer zu liefern. Das thailändische Militär, Mitglieder des Königshauses und thailändische Geschäftsleute behielten als Zwischenhändler einen lukrativen Teil für sich.[45]

Die Geschichte der sino-vietnamesischen Beziehungen bietet ausreichend Erklärungen dafür, warum China jede Möglichkeit im Machtkampf mit seinem Nachbarn nutzte, um Vietnam zu schaden. Die Erbfeinde China und Vietnam konnten auf ein mehr als 2000 Jahre altes Verhältnis zurückblicken, das überwiegend von deutlichen Unfreundlichkeiten gekennzeichnet gewesen war.[46] Es begann damit, daß von 111 vor bis 939 n. Chr. die Chinesen Vietnam besetzten und Vietnam praktisch als Kolonie verwaltet wurde. 939 n. Chr. gelang es dann den Vietnamesen, in einer Rebellion wieder unabhängig zu werden. Die Erfahrungen mit ihren chinesischen Kolonialherren wurde den Vietnamesen immer wieder ins Gedächtnis gerufen: Vietnam wurde erneut von 1407 bis 1427 zur chinesischen Kolonie. Einen weiteren Versuch der chine-

---

[44] Carlyle Thayer, ASEAN and Indochina, in: ASEAN into the 1990's, hg. von Alison Broinowski, London 1990, S.147.

[45] Michael Haas, Genocide by Proxy, New York 1991, S.33.

[46] Kambodscha war ein wesentliches Element in der späteren sino-vietnamesischen Rivalität. Dieser Aspekt wird in: Kelvin Rowley, The Motives to Peace, in: Contemporary Vietnam, hg. von Colin Mackerras, Robert Cribb und Alan Healy, Wollongong 1988, S.127-142; sowie in: Chang Pao-Min, Kampuchea between China and Vietnam, Singapur 1985, ausführlich behandelt.

sischen Herrschaft konnte Vietnam 1788 erfolgreich in einem Sieg nach sechs Tagen verhindern. In den nachfolgenden Jahrzehnten verlor die chinesische Ch'ing Dynastie zusehends ihren Einfluß, und Vietnam konnte bis zum Eintreffen der Franzosen 1885 seine Unabhängigkeit ohne Mühe aufrechterhalten.

Gary Klintworth vergleicht die Geschichte der beiden Länder mit den Streitigkeiten eines jüngeren und eines älteren Bruders. Der große Bruder China schien stets frustriert zu sein, daß der kleinere ihn durch seine starke Unabhängigkeit provozierte.[47] Dieses Verhalten zwischen den beiden Ländern wandelte sich erst 1949 -wenn auch nur vorübergehend- in ein enges freundschaftliches Verhältnis.[48]

Kaum hatten die USA den Vietnamkrieg verloren, besetzte der große Bruder umgehend die sowohl strategisch wichtigen als auch rohstoffreichen Paracel-Inseln in der Südchinesischen See. Vietnams Reaktion folgte neun Monate später, als es Anspruch auf die Spratly-Inseln erhob, eine Inselgruppe, auf die nicht nur China, sondern nahezu jedes Land in Südostasien historische Anrechte anmeldet, weil dort große Erdöl- und andere Rohstoffvorkommen vermutet werden.

Der Beitritt Vietnams im Juli 1978 zum COMECON sicherte ihm seine Versorgung mit Waffen. Als im November Vietnam und die Sowjetunion einen Freundschaftsvertrag für 25 Jahre unterzeichneten, waren die Chinesen alarmiert,[49] denn auch sie wußten, daß in der vietnamesischen Cam Ranh Bay die Sowjetunion ihren größten elektronischen nachrichtendienstlichen Komplex außerhalb ihrer Grenzen ausbaute. Sie fühlten sich eingekesselt.[50]

---

47 Gary Klintworth, China's Indochina Policy, Working Paper, Nr.178, Research School of Pacific Studies, Australian National University, Canberra, April 1989, S.5.

48 Die Chinesen unterstützten die vietnamesischen Truppen darin, die französischen Kolonialherren 1954 aus Indochina zu vertreiben.

49 Gérard Hervouet, The Cambodian Conflict, International Journal, Vol.45, Nr.2, Toronto Frühjahr 1990, S.258.

50 Seit den 60er Jahren hatten sich die sino-sowjetischen Beziehungen sichtlich verschlechtert. Der Grund dafür lag in den ideologischen und politischen Auseinandersetzungen, die sich 1969/70 in Grenzstreitigkeiten am Ussuri ausdrückten und sich nach dem amerikanischen Truppenrückzug aus Vietnam 1975 verschärften. Beide Staaten wollten eine Ausdehnung der Einflußsphäre des jeweils anderen Landes in Indochina und Südostasien verhindern. J.A.C.

Peking sah sein traditionelles Konzept für Indochina, keinem Staat - besonders nicht Vietnam- die Oberhand zu gewähren, gefährdet. Vietnam bekam eine neue Chance, mit China abzurechnen, als Pol Pot in Kambodscha ein gutes Viertel seiner Bevölkerung einschließlich ethnischer Vietnamesen ermorden ließ, indem er die Kulturrevolution von Mao nachzuahmen trachtete.[51]

So wie China sich durch die Sowjetunion eingekreist fühlte, sah sich Vietnam von einem von Pol Pot geführten Kambodscha bedroht, und zwar deswegen, weil sich Pol Pot geweigert hatte, sich in die von Vietnam angestrebte indochinesische politische Union (Vietnam, Kambodscha, Laos) einbinden zu lassen,[52] stattdessen zu seiner Stärkung die Nähe des vietnamesischen Erbfeindes China gesucht und Vietnam in den letzten Jahren wiederholt militärisch angegriffen hatte. Vietnam wollte um keinen Preis die Rückkehr Pol Pots.

Vietnam konnte sich ferner den Umstand zu Nutze machen, daß es das Morden des Pol-Pot-Regimes mit seinem Einmarsch beendet hatte. Ende der 80er Jahre teilte Vietnams Außenminister Nguyen Thach dem einflußreichen amerikanischen Asienpolitiker Stephen Solarz jedoch mit, daß nicht humanitäre sondern sicherheitspolitische Überlegungen für die Intervention maßgeblich gewesen seien.[53] Vietnams Sturz der Roten Khmer bewahrte Hanoi zwar nicht vor wirtschaftlichen Sanktionen und politischer Isolation durch den Westen, erlaubte der vietnamesischen Regierung jedoch, das Konzept der humanitären Intervention für sich in Anspruch zu nehmen, obgleich es nie das Motiv war.

Mit der Einnahme Phnom Penhs hatte sich nicht nur das regionale Gleichgewicht verschoben,[54] sondern es drohte auch - da die beiden

---

Mackie, Australian Foreign Policy as Regionalism, Dyason House Papers, Vol.10, Nr.1, Sydney September 1983, S.18.

51 David P. Chandler, Brother Number One, Sydney 1992, S.76.

52 Unter der französische Kolonialherrschaft sind diese drei Länder zu einer Union zusammengefaßt worden, der Vietnam nun vorstehen wollte.

53 Stephen Solarz, Cambodia, Foreign Affairs, Frühjahr 1990, Vol.69, Nr.2, S.109.

54 Die vietnamesische Invasion und Chinas militärische Grenzüberschreitungen Anfang 1979 trugen den sino-sowjetischen Konflikt erstmals in die

Supermächte auf verschiedenen Seiten engagiert waren - das Gleichgewicht der bipolaren Welt ins Schwanken zu geraten.[55]

Da half auch Vietnams Entschuldigung nicht mehr, daß es sich nur so lange in Kambodscha aufhalten werde, bis Pol Pot nicht wieder an die Macht in Kambodscha kommen könnte.[56] Zwar konnte eine Verurteilung Vietnams im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen durch das Veto der Sowjetunion noch verhindert werden, doch zur gleichen Zeit kündigte Deng Xioping in einer Rede vor dem amerikanischen Senat Chinas Antwort an:

> "We cannot allow Vietnam to run wild everywhere - Vietnam must be taught some necessary lessons."[57]

Kaum nach Peking zurückgekehrt, wies Deng Xiaoping sein Militär an, alles Notwendige zu unternehmen, um so schnell wie möglich in den Norden Vietnams einmarschieren zu können. Im Februar 1979 besetzten chinesische Truppen die sechs nördlichsten vietnamesischen Provinzen. Mit dem Motto *"Bleed the Vietnamese White"* war der große Bruder mit Vietnam gleichgezogen.[58] Während China die militärische Variante wählte, die den USA aus innenpolitischen Gründen nicht zur Verfügung stand, zu der Washington Peking jedoch ermunterte, entschied sich die amerikanische Regierung für Wirtschaftsanktionen, um mit Vietnam für

---

südostasiatische Region. Sheldon Simon, The Indochina Imbroglio and External Interests, The Australian Outlook, Vol.37, Nr.2, August 1983, S.89.

55 Beide Supermächte hatten am Ende der 70er Jahre ein gesteigertes Interesse an der asiatisch-pazifischen Region und versuchten, ihren Einfluß zu erweitern. Den Ausbau der sowjetischen militärischen Einrichtungen in Vietnam nahmen die Amerikaner zum Anlaß, sowohl ihre Streitkräfte im Pazifik mit zusätzlichen als auch mit neuen Waffensystemen, darunter auch ein neuentwickeltes U-Boot, auszurüsten. Ferner planten die USA 1983 die Stationierung weiterer Kampfflugzeuge auf ihren Basen in Japan. Fedor Mediansky, Superpower Competion and Australia's Strategic Environment, The Australian Quarterly, Vol.54, Nr.4, Summer 1984, S.360.

56 Sheldon Simon, The Indochina Imbroglio and External Interests, The Australian Outlook, Vol.37, Nr.2, August 1983; S.91; Nayan Chanda, Cambodia's Future. The View from Vietnam, Wisconsin Papers on Southeast Asia, Occasional Paper, Nr.12, März 1986; S.7; Carlyle Thayer, Indochina, in: Security and Defence, hg. von Desmond Ball und Cathy Downers, Sydney 1990, S.400.

57 Imogen Pilch, Prospects for the Neutralisation of Kampuchea, Australia-Asia Papers, Nr.43, Nathan 1988, S.37.

58 Siehe für China's Indochina Politik: Chang Pao-min, Kampuchea between China and Vietnam, Singapore University Press 1988; Kevin Rowley, The Motives to Peace, in: Contemporary Vietnam, hg. von Colin Mackerras, Robert Cribb und Alan Healy, University of Wollongong Press, S.127-142; Gary Klintworth, China's Indochina Policy, Working Paper Nr.178, Canberra April 1989.

seine Verletzung der kambodschanischen territorialen Integrität abzurechnen.[59]

Die Ausweitung und Zuspitzung des Konflikts über die Grenzen Kambodschas hinaus beschleunigten ASEAN's weiteres Vorgehen auf diplomatischer Ebene. Als Vietnam Ende 1979 versuchte, Pol Pots Sitz in den Vereinten Nationen durch einen Vertreter der neuen kambodschanischen Regierung unter Präsident Heng Samrin zu ersetzen, gelang es ASEAN, diesen Anlauf abzuwehren.[60] Auf der Generalversammlung der Vereinten Nationen im November 1979 war es ASEAN's Verdienst, daß die Mehrheit für ihre eingebrachte Resolution mit 91 zu 21 Stimmen so groß ausfiel. Die Resolution hatte einen Waffenstillstand, den Abzug aller ausländischen Truppen und eine Einberufung einer internationalen Konferenz über Kambodscha zum Inhalt.[61]

Zwar konnten während dieser diplomatischen Versuche ASEAN's die durch das sino-thailändische Abkommen entstandenen internen Spannungen zwischen Bangkok und Jakarta überdeckt werden, doch sowohl Malaysien als auch Indonesien waren der Ansicht, daß allein mit der UN-Resolution das Indochina-Problem nicht gelöst werden könne. Beide Regierungen glaubten, daß eine militärische Lösung des Indochina-Problems entweder damit enden würde, daß Vietnam in Chinas Einflußsphäre geraten und sich somit Chinas Einfluß auch indirekt in Südostasien vergrößern, oder aber, daß ein geschwächtes Vietnam permanent von der Sowjetunion abhängig bleiben würde. Beide Optionen gefielen weder den Malaysiern noch den Indonesiern. Sie gingen beide davon aus, daß Vietnam in Kambodscha einmarschiert war, um sich gegen China wehren zu können. Sie glaubten auch, daß es am besten sei, es mit versöhnlichen Mitteln zu versuchen, wie z.B. durch die Anerkennung der Tatsache, daß Vietnam ein legitimes Sicherheitsinteresse in Bezug auf China hatte.

---

[59] Michael Haas, Genocide by Proxy, New York 1991, S.25.

[60] Ebenda, S.111.

[61] Gérard Hervouet, The Cambodian Conflict, International Journal, Vol.45, Nr.2, Toronto Frühjahr 1990, S.272.

Im Januar 1980 flog Malaysiens Außenminister nach Hanoi, um die vietnamesische Position in dieser Frage genauer zu ergründen.[62] Im März desselben Jahres trafen sich der malaysische Premierminister Hussein Onn und der indonesische Präsident Suharto im malaysischen Kuantan zum jährlichen Gipfeltreffen der beiden Staaten. Sie forderten Vietnam auf, eine neutrale Position gegenüber der Sowjetunion und China zu beziehen. Das Ziel einer solchen Politik war, einen Puffer zwischen den ASEAN-Staaten und einer Ausdehnung sowjetischen oder chinesischen Einflusses zu schaffen. Dieses sogenannte Kuantan-Prinzip sollte Vietnam eine eigene Einflußsphäre in Indochina gewähren, vorausgesetzt, Vietnam sagte sich von der Sowjetunion los und erkannte die territoriale Integrität Thailands an.[63]

Dieser gemeinsame Vorstoß war auch dadurch beeinflußt gewesen, daß beide Länder glaubten, die Beziehungen zwischen Bangkok und Peking seien zu freundschaftlich und eng geworden, und besonders Jakarta befürchtete, daß China mit thailändischer Hilfe zu einer neuen regionalen Supermacht heranwachsen könnte.[64] Da im späten Februar 1980 die thailändische Regierung durch General Prem abgelöst worden war, hofften beide Länder, durch ihr Vorgehen auch die neue thailändische Regierung beeinflussen zu können.

Hanoi sah eine erneute Möglichkeit, ASEAN zu spalten, und schickte seinen Außenminister Nguyen Thach nach Malaysien. Thach erklärte, daß über die Situation in Kambodscha jetzt offen gesprochen werden könne; er schloß darüber hinaus nicht aus, daß die neue kambodschanische Heng-Samrin-Regierung durch Wahlen eine solidere Basis erhalten könne, und deutete ebenfalls an, daß die Vietnamesen sich zumindest teilweise aus Kambodscha zurückziehen würden, sollten sich die Thailänder dazu entschließen, die Waffenlieferungen Pekings an die Roten Khmer nicht weiter zuzulassen. Thach schlug ebenfalls vor, daß

---

62 Carlyle Thayer, ASEAN and Indochina, in: ASEAN into the 1990's, hg. von Alison Broinowski, London 1990, S.148.

63 Imogen Pilch, Prospects for Neutralisation of Kampuchea, Australia-Asia Papers, Nr.43, Nathan 1988, S.38.

64 Michael Haas, Genocide by Proxy, New York 1991, S.123.

die Grenzgebiete gemeinsam von ASEAN und vietnamesischen Truppen bewacht werden können.[65]

Ebenfalls im Mai schickte die indonesische Regierung General Murdani, Leiter des militärischen Geheimdienstes, in einer geheimen Mission nach Vietnam, um zu testen, wie Hanoi zu einer Irian-Yaya-Lösung stehen würde.[66]

Indonesien und Malaysien hatten sich mit ihrer gemeinsamen Initiative außerhalb der offiziellen ASEAN-Politik begeben. Sie hatten sich gegenüber Vietnam versöhnlich gezeigt und indirekt erste Schritte unternommen, um Vietnam anzudeuten, daß zumindest diese beiden Staaten bereit waren, über Vietnams legitime Sicherheitsinteressen zu diskutieren. Sie hatten sich auch oder teilweise über thailändische Eigeninteressen hinweggesetzt. Um so frustrierter und aggressiver sollte die Reaktion der beiden Länder sein, als Vietnam im Juni 1980 erstmals direkt in thailändisches Gebiet eindrang und die thailändischen Truppen in schwere Kämpfe verwickelte. Vietnam reagierte damit auf die thailändische Entscheidung, kambodschanische Flüchtlinge aus dem Grenzgebiet Thailands in von Roten Khmer kontrollierte Gebiete in Kambodscha abzuschieben.[67]

Diese militärischen Auseinandersetzungen zwischen Thailand und Vietnam ließen nun Malaysien und Indonesien keine andere Wahl, als das Kuantan-Prinzip wieder fallen zu lassen, besonders da der vietnamesische Angriff auf thailändisches Gebiet zu einer Zeit stattfand, in der sich die ASEAN-Außenminister in Kuala Lumpur getroffen hatten und sich Vietnams Außenminister in Indonesien aufhielt.[68] Die ASEAN-Außenminister einigten sich sehr schnell. In einer gemeinsamen Er-

---

65 Imogen Pilch, Prospects for Neutralisation of Kampuchea, Australia-Asia Papers, Nr.43, Nathan 1988, S.38.

66 Die Holländer hatten ihre Kontrolle von Irian Yaya einer UN-Treuhandverwaltung übergeben, die wiederum der Bevölkerung Irian Yayas die Entscheidung über ihre zukünftige Staatszugehörigkeit entscheiden ließ. Carlyle Thayer, ASEAN and Indochina, in: ASEAN into the 1990's, hg. von Alison Broinowski, London 1990, S.148; Michael Haas, Genocide by Proxy, New York 1991, S.123.

67 Carlyle Thayer, ASEAN and Indochina, in: ASEAN into the 1990's, hg. von Alison Broinowski, London 1990, S.148-149.

68 Ebenda.

klärung verurteilten sie Vietnams Aggression gegenüber Kambodscha in derart scharfer Form, wie sie es bislang noch nicht getan hatten.[69]

Neu vereint plante ASEAN auf ihrem dreizehnten ministeriellen Treffen im Juli 1980 eine Internationale Konferenz über Kambodscha (ICK) unter der Schirmherrschaft der Vereinten Nationen. Zunächst versuchte sie, eine größtmögliche Anzahl von Staaten zu einer Teilnahme zu verpflichten. Während die ASEAN-Länder eine Teilnahme der von Vietnam eingesetzten Regierung befürworteten, standen China und die USA in starker Opposition zu diesem Wunsch. Letztere setzten sich durch. Daraufhin lehnten die Sowjetunion und Vietnam ihre Teilnahme sofort ab. Von den am Konflikt direkt beteiligten Staaten und Faktionen[70] nahmen lediglich die USA, China, ASEAN, die Gruppierung vom Demokraten Son Sann, Sihanouk und die Roten Khmer an der internationalen Konferenz über Kambodscha teil, die vom 13.-17.7.1981 in New York stattfand.[71]

Die Konfliktpunkte zwischen ASEAN auf der einen und China sowie den USA auf der anderen Seite wurden schnell deutlich. ASEAN wollte die Entwaffnung aller kambodschanischen Faktionen und die Bildung einer Übergangsregierung. Beides wurde von China und den USA abgelehnt. Auch Sihanouks Vorschlag einer UN-Treuhandverwaltung für Kambodscha, um freie Wahlen zu ermöglichen, fand keine Zustimmung in Washington und Peking.[72]

---

[69] David Irvine, Making Haste Less Slowly, in: Understanding ASEAN, hg. von Alison Broinowski, London 1982, S.67.

[70] Der Begriff "Faktionen" bezeichnet in den vorliegenden Ausführungen die vier kambodschanischen politischen Gruppierungen, die nach dem vietnamesischen Einmarsch 1978 an späteren kambodschanischen Friedensverhandlungen teilnahmen. "Faktion" wird im Sinne von Tatgemeinschaft verwendet. Ferner wurde die Bezeichnung gewählt, weil jede dieser vier Konfliktparteien über einen militärischen Arm verfügte und weil alle gewillt waren, ihre Interessen auch militärisch durchzusetzen. Duden, Das Fremdwörterbuch, Mannheim 1882, S.243; Brockhaus Enzyklopädie, 17. Auflage, Wiesbaden 1968, S.27. Der Begriff wurde auch in Anlehnung an den Gebrauch in der angelsächsischen wissenschaftlichen Literatur über Kambodscha gewählt, in der "Faktion" in seiner Bedeutung mit "Gruppierung" gleichgesetzt wird und die Konfliktparteien von Sihanouk, Son Sann, Pol Pot und Hun Sen bezeichnet.

[71] Die Konferenz, an der 79 Staaten teilnahmen, fand vom 13.-17.7.1981 in New York statt. Michael Haas, Genocide by Proxy, New York 1991, S.116-118.

[72] Gérard Hervouet, The Cambodian Conflict, International Journal, Vol.45, Nr.2, Toronto Frühjahr 1990, S.272.

Nach langen Verhandlungen einigten sich alle an der ICK beteiligten Staaten auf den folgenden Kompromiß, der letztlich von den USA sowie China auf der einen Seite und ASEAN auf der anderen Seite ausgehandelt worden war. Die Kernpunkte des Kompromisses sahen folgendermaßen aus:

"1. An agreement on cease-fire by all parties to the conflict in Kampuchea and withdrawal of all foreign forces from Kampuchea in the shortest time possible under the supervision and verification of a United Nations peace-keeping force observer group;
2. appropriate arrangements to ensure that armed Kampuchean factions will not be able to prevent or disrupt the holding of free elections, or intimidate or coerce the population in the electoral process; such arrangement should also ensure that they will respect the results of the free elections;
3. appropriate measures for the maintenance of law and order in Kampuchea and the holding of free elections, following the withdrawal of all foreign forces from the country and before the establishment of a new government resulting from those elections;
4. the holding of free elections under the United Nations supervision which will allow the Kampuchean people to exercise their right of self-determination and elect a government of their own choice; all Kampucheans will have the right to participate in the elections."[73]

Obwohl die Konferenz von einigen als ein Triumph der ASEAN-Diplomatie angesehen wurde,[74] hatte die Kompromiß-Resolution - wenn von ihrer Einseitigkeit abgesehen wird - einen Kardinalfehler. Da ASEAN es nicht geschafft hatte, sich mit ihrer Forderung nach einer Entwaffnung aller Faktionen gegen den amerikanischen und chinesischen Widerstand durchzusetzen, blieb es wahrscheinlich, daß -sollte diese Resolution je umgesetzt werden - die militärisch stärkste Macht sich behaupten würde, sobald die Wahlen vorüber und die UN-Schutztruppen abgezogen waren. Dies waren die von Pol Pot geführten Roten Khmer.

Ironischerweise sollten gerade die von China und den USA (sowie von der Mehrheit der Konferenzteilnehmer) abgelehnten ASEAN-Vorschläge (Abrüstung aller Faktionen und Bildung einer Übergangsregierung) in den späteren Friedensverhandlungen zu den entscheidenen Kernstücken zählen.

---

[73] Carlyle Thayer, ASEAN and Indochina, in: ASEAN into the 1990's, hg. von Alison Broinowski, London 1990, S.149ff.

[74] Ebenda, S.149.

Die ICK hatte indirekt einen Einfluß auf zukünftige Entwicklungen im Regionalkonflikt: ASEAN wurde klar, daß eine Lösung des Konfliktes nur dann wahrscheinlich werden würde, wenn alle am Konflikt beteiligten Staaten und Faktionen in den Verhandlungsprozeß mit einbezogen werden könnten.

Eine Voraussetzung dafür war, daß die kambodschanische Opposition mit dem von Vietnam eingesetzten kommunistischen Regime so eng wie möglich zusammenarbeitete. Auf der ICK hatten sich ASEAN, China und die USA auf den kleinsten gemeinsamen Nenner einigen können, nämlich daß alle ausländischen Truppen aus Kambodscha abgezogen werden sollten.

Auf den ersten Blick erschien dieses als nichts Neues. Alle drei hatten seit dem Einmarsch Vietnams Ähnliches öffentlich gefordert. Dieses Mal hatten jedoch die drei zum ersten Mal formell zusammengearbeitet; allerdings nur, weil ASEAN nachgegeben hatte. Um die Wirksamkeit nun zu maximieren, lag es auf der Hand, daß sich die "Koalition" auf internationaler Ebene mit all ihren Interessengegensätzen auch auf kambodschanischer Ebene widerspiegeln mußte. In anderen Worten: All jene kambodschanischen Faktionen, die ebenfalls gegen die von Vietnam eingesetzte Heng-Samrin-Regierung waren, mußten auch in einer Koalition zusammenarbeiten.

Schon Ende 1979 hatten sich die USA entschlossen, genau diesen Schritt zu unternehmen. Sie drohten den einzelnen ASEAN-Ländern, daß sie ihre geheime Hilfe für die nicht-kommunistischen Widerstandsfaktionen kürzen würden, wenn ASEAN nicht dazu beitrüge, daß eine Drei-Parteien-Koalition zustande käme.[75] 1980 stimmte ASEAN im Prinzip zu. China sollte auf Khieu Samphan (Roten Khmer) Druck ausüben; Indonesien sollte Prinz Sihanouk (Royalisten) ansprechen, und Singapur und Thailand sollten Son Sann (Demokraten) auffordern, der Koalition beizutreten.

---

[75] Michael Haas, Genocide by Proxy, New York 1991, S.49.

Nach vielem politischen Hin und Her, zahlreichen internationalen Reisen und Kompromissen wurden die grundsätzlichen Interessengegensätze im Juli 1982 überbrückt. Sihanouk, Son Sann und Khieu Samphan gründeten die Exil-Koalitionsregierung des Demokratischen Kambodschas (CGDK).[76]

Das Dilemma dieser Vernunftehe faßt Chang Pao-min zusammen:

> "All three factions recognize the absolute necessity of cooperating with one another in order to withstand the Vietnamese onslaught and thereby survive. The Khmer Rouge must cooperate with the two non-Communist factions to ensure its own acceptance by ASEAN and the diplomatic support of other nations, just as the two non-Communist factions must rely on the Khmer Rouge for the military viability of the entire resistance movement. The two non-Communist factions also must cooperate with each other simply because their combined might is still no match for the Khmer Rouge. However, the ideological schism separating the three factions, their past bitter experiences of power struggle, as well as personal animosity among the leaders, have made them at best strange bedfellows. For these reasons alone, all three factions are aware that the end of the war against Vietnam could only usher in an even more intensive round of armed struggle among themselves for supreme power and political legitimacy, for each which has to prepare itself the best it can. Even between the two non-Communist factions mutual distrust has become ingrained, if only Sihanouk enjoys greater popularity among the Kampuchean people while Son Sann's faction is militarily stronger.
> As a consequence, each faction is highly suspicious of the other two and each is very jealous of its own power position, armed strength, and sphere of territorial influence. To guard and promote its own interest becomes at least as important a goal to a faction as to preserve the peaceful coexistence of all. In fact, none of them is willing to see the rapid growth of its current allies but potential rivals. The two non-Communist factions in particular, genuinely abhor the prospects of a quick end to the war because it would expose them immediately to the assaults of the much feared and military superior Khmer Rouge."[77]

Sihanouk erhielt die Spitzenposition in der neuen Koalition: Sie wurde ihm geradezu aufgezwungen, da China - sollte er diese Position nicht annehmen - gedroht hatte, die Hilfe an seine Faktion zu streichen.[78] Dem Prinzen gelang es, Khieu Samphan von einem politischen Tausch zu überzeugen. Er würde seine Vorbedingung, daß die Armee der Roten Khmer entwaffnet werden sollte, fallen lassen, nachdem die neue Exil-Koalitionsregierung an die Macht gekommen sei, wenn

---

[76] Carlyle Thayer, ASEAN and Indochina, in: ASEAN into the 1990's, hg. von Alison Broinowski, London 1990, S.151.

[77] Chang Pao-min, Kampuchean Conflict, Asian Survey, Vol.27, Nr.7, 1987, S.758.

[78] Milton Osborne, Sihanouk, Sydney 1994, S.251.

die Roten Khmer einer Vierparteien-Regierung nach Beendigung des Krieges zustimmen würden. Samphan stimmte zu und wurde Vize-Premierminister und Außenminister. Son Sann trat der Koalition erst bei, nachdem seiner Armee Artillerie versprochen worden war. Jedes andere Ministerium hatte an seiner Spitze drei gleichberechtigte Repräsentanten der Faktionen. Die jeweiligen drei Minister trafen sich, wenn nötig, zu einem Koordinationsausschuß und operierten nach dem Konsensus-Prinzip. Die Roten Khmer erhielten das Recht, von der Regierung zurückzutreten, wann immer ihnen diese Regierung ineffizient erschien. In dem Fall durften sie ihren alten UN-Sitz erneut besetzen.[79]

Die selbst für asiatische Verhältnisse seltsame Exil-Regierung wurde somit zum Stützpunkt in Kambodscha für die ebenfalls seltsame Koalition von China, den USA und ASEAN.

Obwohl selbst Sihanouk glaubte, daß die Koalition scheitern würde, sollte sie dennoch in wechselnder Form, auch wenn sich die Truppen der einzelnen Faktionen hin und wieder gegenseitig bekämpften, für nahezu ein Jahrzehnt Bestand haben.

Der politische Erfolg dieser neuen Exilregierung war ebenso erstaunlich. Unermüdlich, aber getrennt reisten die beiden ehemals Verfeindeten um die Welt, um Unterstützung für den nicht-kommunistischen Teil ihrer Regierung zu erhalten. Dieses resultierte in immer größer werdenden Mehrheiten für die jährlich von ASEAN in der UN-Generalversammlung eingebrachte Resolution, die den Abzug aller fremden Truppen aus Kambodscha forderte. Auch militärisch blieb die neue Regierung zunächst nicht ohne Erfolg. Waffen kamen aus China und Singapur über Thailand. Son Sanns Armee wurde in Malaysien im Dschungelkampf ausgebildet.[80] Alle drei Faktionen drangen, wenn auch unkoordiniert und getrennt, ins Innere Kambodschas vor. In der zweiten Jahreshälfte von 1982 erreichten diese Kämpfe dann ihren

---

[79] Michael Haas, Genocide by Proxy, New York 1991, S.50ff.

[80] Carlyle Thayer, ASEAN and Indochina, in: ASEAN into the 1990's, hg. von Alison Broinowski, London 1990, S.151.

Höhepunkt und zwangen die Vietnamesen zu einer größeren Offensive, bei der sie auch in Thailand eindrangen.[81]

Die Vietnamesen errichteten umfangreiche Grenzsicherungsanlagen, die weitere Invasionen der Koalition verhindern sollten.[82] Da China zur gleichen Zeit militärische Auseinandersetzungen an der vietnamesischen Grenze suchte, konnten sich die Armeen der drei kambodschanischen Faktionen von ihren militärischen Niederlagen mit Hilfe von chinesischen, singapurischen und damals noch geheimen vom amerikanischen Kongreß gebilligten Waffenlieferungen bald erholen.

Nachdem sich China, die USA und ASEAN trotz aller Widersprüche auf eine Kompromißlösung geeinigt hatten, war es dieser Koalition durch die Schaffung der kambodschanischen Exilregierung gelungen, ihrer Politik von wirtschaftlichem und militärischem Druck sowie Chinas Entlastungsangriffen auf Vietnam praktische Gestalt zu geben. Der Einfluß der Roten Khmer sollte durch die Einbeziehung der beiden nicht-kommunistischen Faktionen das Propagandapotential von Vietnam schwächen. Dies galt sowohl für die Bevölkerung innerhalb Kambodschas als auch für die internationale Ebene. Mit Sihanouk als neuem Präsidenten war Pol Pot (und somit seine mit Morden belastete Vergangenheit) in den Hintergrund geraten. Dies war bereits 1979 eingeleitet worden, als Khieu Samphan offizieller Sprecher der Roten Khmer wurde und nun in der Exilregierung zum Vize-Premierminister und Außenminister avanciert war. Da Son Sann Premierminister geworden war und als solcher die westliche Welt und die neutralen Staaten häufig besuchte, erschienen die Roten Khmer zumindest nach außen hin als gebannte Gefahr.

Vietnam hatte erreicht, was es wollte; eine von ihm eingesetzte kambodschanische Regierung, die zusammen mit Laos und Vietnam die Indochinesische Union bildete. Aber Vietnam wußte auch, daß es zunehmend

---

[81] Michael Haas, Genocide by Proxy, New York 1991, S.92.

[82] Kelvin Rowley, The Motives to Peace, in: Contemporary Vietnam, hg. von Colin Mackerras, Robert Cribb, Alan Healy, University of Wollongong Press 1988, S.132.

abhängiger von der Sowjetunion wurde und daß China und die USA nichts unversucht lassen würden, um es wieder aus Kambodscha zu vertreiben.

Die Supermächte würden sich gegenseitig in Schach halten; aber der Stellvertreterkrieg würde auf kambodschanischem Boden weitergehen.

China schien dies nicht zu stören. Peking blieb in dieser Patt-Situation entscheidend, da es jederzeit den wirtschaftlichen und militärischen Hahn gegenüber der Pol-Pot-Faktion in der Exilregierung zudrehen konnte und somit auch über ein gewichtiges Mittel verfügte, sollte die Sowjetunion sich auf einen Versöhnungskurs mit China einigen wollen.

Die USA waren wegen der Vietnam-Niederlage gelähmt, und ihre Regierung wußte, daß versöhnliche Gesten gegenüber Hanoi schon wegen der Opposition des Kongresses und der Öffentlichkeit unmöglich wären.[83]

Thailand war und blieb einer der großen Nutznießer des Indochina-Konfliktes. Es erhielt großzügige amerikanische Hilfe sowohl in wirtschaftlicher als auch in militärischer Form, erhielt Provisionen für weitergeleitete Militärhilfen, die von China, den USA und anderen Staaten für die Exilregierung bestimmt waren, aber nur über die thailändische Grenze ausgeliefert werden konnten. Thailand und besonders das Militär sollten vom Handel mit Edelhölzern und Edelsteinen, die ausschließlich von der Roten-Khmer-Faktion geliefert wurden, profitieren.[84]

Indonesien war in einer besonderen Situation. Es gab beträchtliche Spannungen zwischen dem Außenministerium auf der einen und dem Verteidigungsministerium sowie den Geheimdiensten auf der anderen Seite. Das Außenministerium glaubte nicht, daß es über genügend Machtmittel verfügte, einen Konflikt beeinflussen zu können, der seine Wurzeln in der sino-vietnamesischen Feindschaft hatte. Es lehnte es daher ab,

---

[83] Fedor A. Mediansky, Doctrinaire Peking Makes Odd Partner, The Bulletin 25.10.1983, S.98

[84] Michael Haas, Genocide by Proxy, New York 1991, S.90ff.

effektiven Druck auf Bangkok auszuüben, weil dies zu einem Bruch von ASEAN führen könnte. Das Verteidigungsministerium hingegen sah in einem starken Vietnam einen wirksamen Puffer gegen den potentiellen Hauptfeind China. Da Präsident Suharto, der letztlich über die außenpolitische Richtung entschied, ASEAN als ein Ergebnis indonesischer Außenpolitik betrachtet hatte, unterstützte er normalerweise das Außenministerium. Dennoch gab es häufiger Diskussionen, ob es Indonesiens Aufgabe sein könnte, Thailands eng definierte Nationalinteressen (Geld) zu vertreten.[85]

Wie verhielt sich die australische Regierung in diesem Konflikt?

Die konservative Regierung unter Malcolm Fraser hatte im Januar 1979 als Reaktion auf die militärische Intervention Vietnams den Beschluß gefaßt, Australiens bilaterale Entwicklungshilfe und alle kulturellen Austauschprogramme mit sofortiger Wirkung einzustellen. Die Fraser-Regierung schloß sich ferner der politischen Linie der ASEAN-Staaten und damit auch Chinas und der USA an, Vietnam politisch und wirtschaftlich so lange zu isolieren, bis es seine Truppen aus Kambodscha abgezogen hatte, das Selbstbestimmungsrecht des besetzten Landes und die Unabhängigkeit wiederhergestellt worden waren. So war Australien dann auch *co-sponsor* der von ASEAN in der Generalversammlung jährlich eingebrachten Resolution, die genau diese Forderungen beinhaltete.[86]

---

[85] Michael Leifer, ASEAN under Stress over Cambodia, Far Eastern Economic Review 14.6.1984, S.34.

[86] Alan Renouf, South-East Asia and Australia in the 1980's, in: Economic Papers, Nr.65, Juni 1981, S.12; Estelle Ross, Australia and the Indochina Problem and the Derecognition of the Pol Pot Regime, Australia-Asia Papers, Nr.28, Griffith University, Nathan 1987, S.17.

KAPITEL 2

Ansprüche und Grenzen: Australiens Kambodscha-Politik vom März 1983 bis Mai 1983

Die australische Labor-Party hatte sich ihre Haltung im Kambodscha-Konflikt in der Opposition ganz anders vorgestellt. Doch der neue Regierungschef Bob Hawke entschied sich für eine aktive Rolle in der Lösung des indochinesischen Konflikts.

Was veranlaßte nun die neue Labor-Regierung zu dem Entschluß, in diesen komplexen und verworrenen Konflikt vermittelnd einzugreifen?

Im April 1983 war die neue Labor-Regierung unter Bob Hawke innerparteilich von der eigenen linken Faktion unter Druck geraten, nachdem der Bundesparteitag 1982 beschlossen hatte, die unter dem konservativen Premierminister Malcolm Fraser 1979 eingestellte bilaterale Entwicklungshilfe an Vietnam wiederaufzunehmen. Was in der Opposition politisch Sinn zu machen schien, wurde nun in der Regierungsverantwortung auf einmal zu risikoreich. Der Wandel hatte seine Gründe.

Die eigene innerparteiliche Rechte, die konservative Opposition, das Ministerium Premierminister und Kabinett sowie das Außenministerium, ASEAN, China und vor allem die Schutz- und Supermacht USA ließen keinen Zweifel daran, daß solch eine außenpolitische Entscheidung Australiens nicht einfach hingenommen werden würde. In der Tat, der Einspruch war derart lebhaft, daß Premierminister Hawke sich für einen alternativen Ansatz in der Indochina-Politik entschied. Die Vietnamfrage hatte sich mit ihrer politischen Brisanz als ein noch zu emotionales Thema erwiesen. Deshalb verlagerte sich der Schwerpunkt der australischen Indochina-Politik von der Wiederaufnahme der bilateralen Vietnamhilfe zur Vermittlerrolle im Kambodscha-Konflikt. Der Premierminister wußte, daß dieser Schritt die innerparteiliche und innenpolitische Opposition befriedigen würde; er glaubte auch,

daß aus internationaler Sicht diese Politik -wenn auch nur widerstrebend- hingenommen werden würde.

Bob Hawkes Geschicklichkeit und Taktik, seine Intuition und Risikobereitschaft, mit der er 1983 die Vermittlerrolle im Kambodscha-Konflikt begann, konnte sich nur entfalten, weil er sich zuerst an die Oppositions- und wenige Wochen später an die Regierungsspitze stellen konnte.

Am 5. März 1983 wurde die Australian-Labor-Party unter dem ehemaligen Gewerkschaftsführer Bob Hawke mit einer für australische Verhältnisse überwältigenden Mehrheit von 25 Sitzen in die Regierung gewählt. In den vorangegangenen 34 Jahren hatte die Labor-Party nur von 1972 bis 1975 auf den Regierungsbänken gesessen.

Anfang 1983, als die Meinungsumfragen der Labor-Party unter dem damaligen Oppositionsführer Bill Hayden gute Chancen gaben, die amtierende liberal-konservative Regierungskoalition unter Malcolm Fraser abzulösen, konnte die Labor-Fraktion noch immer nicht recht glauben, daß sie bald auf den Regierungssitzen Platz nehmen werde. Zu oft waren ihre Hoffnungen, Australiens politisches Schicksal bestimmen zu können, zerstört worden. Auch jetzt plagten Teile der Laborführung noch viele Zweifel, ob der demoskopische Vorsprung nicht wieder einmal wenige Tage vor der Wahl zusammenschmelzen und sich in eine knappe Mehrheit für die Konservativen umwandeln werde. Die wirtschaftliche Lage Australiens kam der Opposition zu Hilfe. Für die damalige Zeit waren die Arbeitslosenzahlen, Inflation und Zinsen so hoch wie nie zuvor. Das Haushaltsdefizit -ein nahezu chronisches Problem Australiens- vergrößerte sich stetig.[87] Die allgemeine wirtschaftliche Lage, und, was noch bedeutsamer war, die Perzeption der Wähler waren überwiegend negativ. Die schlechten Erfahrungen mit der Labor-Wirtschaftspolitik, die Australien unter der von Gough Whitlam

[87] Die wirtschaftlichen Strukturprobleme und Entwicklungen des Außenhandels können in meiner Magisterarbeit, Asien und der Pazifik. Ansätze zur Neuorientierung der australischen Außenpolitik in den letzten 20 Jahren, Hamburg 1991, in weiteren Einzelheiten nachgelesen werden.

geführten Labor-Regierung (1972-1975) gesammelt hatte, waren am Verblassen.[88] Dennoch waren die Wähler und Sympathisanten der Labor-Party nicht sehr optimistisch. Ihrem Kandidaten für das Amt des Regierungschefs mangelte es, so die Kritiker, an Charisma.

Nachdem Bob Hawke bei den Bundeswahlen im Oktober 1980 ins Parlament gewählt worden war, waren die neuen Kollegen von seinen parlamentarischen Darbietungen nicht sonderlich beeindruckt. Hawke war es als Gewerkschaftsführer gewohnt gewesen, die Massen durch leidenschaftliche Reden hinter sich zu bringen. Das neue parlamentarische Forum war jedoch nicht seine Stärke. Nichtsdestoweniger blieb Bob Hawke das Lieblingskind der Wähler. Seine Popularität hatte er nicht nur ins Parlament mit hinübergerettet, sondern er konnte seinen Vorsprung in den Meinungsumfragen trotz durchschnittlicher Reden im Repräsentantenhaus ausbauen. Mit Abstand führte er die Beliebtheitsskala vor Premierminister Malcolm Fraser und Oppositionsführer Bill Hayden an.[89] Das sollte bis zu seiner parteiinternen Abwahl 1991 einer seiner wichtigsten Trümpfe in der Partei bleiben.

Große Teile der Labor-Fraktion waren bereit, nahezu jeden Preis zu zahlen, um ihren verzweifelten Wunsch zu verwirklichen, an die Macht zu kommen und dort auch zu bleiben. Unter dramatischen Umständen

---

[88] Die erste Labor-Regierung nach dem Zweiten Weltkrieg scheiterte unter anderem auch an ihrer wirtschaftspolitischen Inkompetenz, sich den weltwirtschaftlichen Veränderungen in den 70er Jahren anzupassen. Whitlams verteilungsorientierte Wirtschaftspolitik basierte auf den Annahmen des stetigen wirtschaftlichen Wachstums und darauf, daß Australiens zentrale und machtvolle Stellung eines rohstoffexportierenden Staates in der Weltwirtschaft weiter bestehen bleiben würde.

[89] Bob Hawkes Autorität wurde zunächst nicht von der Partei oder dem Parlament wahrgenommen, aber von den Wählern. Sein Talent, in letzter Minute in großen Auseinandersetzungen zwischen Arbeitnehmern und Arbeitgebern einzuschreiten und zu vermitteln, hatte ihm ein ungewöhnlich positives Image als Gewerkschaftsführer eingebracht. Er verstand es, über die direkten Begegnungen mit den Menschen deren Zuneigung zu gewinnen. Er war überall gerne gesehen und wurde überall gerne gehört: ob in Kneipen oder Sitzungssälen, ob Ratschläge an Börsenmakler via Satellit nach Tokio oder Wet??tips auf der Pferderennbahn gebend, ob im italienischen oder mazedonischen Clubhaus oder zur chinesischen Neujahrsfeier in Sydney. Er war überall zu Hause und unter Freunden. Hawke verkörperte Australien und die australische Kultur. Er war herzlich, sehr emotional, sprühte vor Energie und war zu keiner Zeit lehrmeisterhaft, so beschrieb ihn Stephen Mills, ehemaliger Redenschreiber Hawkes (1986-1991), in seiner Biographie. Stephen Mills, The Hawke Years, Melbourne 1993, S.2ff. Auch Paul Kelly und Graham Richardson haben diese Charakteristiken Bob Hawkes für dessen Erfolg besonders hervorgehoben. Paul Kelly, The End of Certainty, Sydney 1992, S.24; Graham Richardson, Whatever it Takes, Sydney 1994, S.71.

wurde der bisherige Oppositionsführer Bill Hayden geradezu gezwungen, dem Populisten Bob Hawke Platz zu machen.[90] Bob Hawke verkörperte die Hoffnung, die Partei aus der Opposition und das Land aus der wirtschaftlichen Misere zu führen. Er konnte wegen seiner Beliebtheit die antagonistischen Wünsche, Bedürfnisse und Befürchtungen der Mehrheit der Bevölkerung wie auch seiner Partei amalgamieren, weil seine Lösungsvorschläge viele, auch widersprüchliche Interessen miteinander zu verbinden schienen.

Noch ehe der politische Coup in der Labor-Party vollendet war, fuhr der liberale Premierminister Fraser zur Residenz des Generalgouverneurs, um die nächsten Bundeswahlen für den fünften März ausrufen zu lassen. Er ging davon aus, daß der Machtkampf, den Hawkes Griff nach der Fraktionsführung auslösen müßte, die Labor-Party in einen Zustand der innerparteilichen Zerstrittenheit führen werde.

Der brutal abgesetzte Bill Hayden benahm sich jedoch nach anfänglichem Aufbäumen staatsmännisch und ordnete sich dem Parteiinteresse unter. Als Versöhnungsgeste bot der neue Oppositionsführer Hawke dem verdrängten Hayden an, sich nach gewonnener Wahl selbst seinen Kabinettsposten aussuchen zu können. Bob Hawke war wieder in seinem Element. Er glänzte in seinen Reden auf Massenveranstaltungen, während Premierminister Fraser, gereizt vom nahezu reibungslosen Machtwechsel in der Labor-Party, von Fehler zu Fehler stolperte.[91]

---

[90] Am 03.02.1983, während das Schattenkabinett der Labor-Party in Brisbane zu einer Sitzung zusammengekommen war, gab der geschlagene Bill Hayden nach sechs Jahren die Parteiführung an Bob Hawke ab. Der Coup war von Hawke bereits Mitte 1982 kurz vor dem Labor-Parteitag damit eingeleitet worden, daß er seinem langjährigen Freund Graham Richardson, Labor-Parteisekretär in New South Wales und einflußreiche Schlüsselfigur in der Parteirechten, einen Besuch abgestattet hatte. Gestärkt und selbstbewußt durch die Unterstützung seiner Partei auf dem Parteitag, aber auch verärgert über die offensichtliche Herausforderung Hawkes nach dem Anspruch auf die Parteiführung während des Labor-Parteitages im Juli 1982, hatte Hayden noch im gleichen Monat eine Wahl über den Parteivorsitz einberufen. Hawke verlor. Der Kampf um die Mehrheit in der Partei endete im Februar des nächsten Jahres in einer Stimmung des Dramas, der Euphorie, Trauer, des Leids und Bedauerns. Edna Carew, Paul Keating, Sydney 1992, S.67ff.; Paul Kelly, The Hawke Ascendancy, Sydney 1984; Labor in Power, Taking Power, Australian Broadcasting Cooperation 1993.

[91] Premierminister Frasers Wahlkampftaktik zielte auf mögliche Ängste der Wähler vor einer Labor-Regierung ab. Das eindrucksvollste und für Fraser schädlichste Beispiel hierfür ist, als er in einer Wahlkampfrede am 22.2.1983 in Melbourne seinen Zuhörern empfahl, ihr Geld unter einer Labor-Regierung lieber unter der Matratze zu lassen als zur Bank zu bringen. Die

Am 11. März 1983 wurde die erste Labor-Regierung unter Hawke vom Generalgouverneur eingeschworen; Bill Hayden nahm sich das Amt des Außenministers.[92] Hayden erklärte später, daß er seinen links-liberalen Idealen gern nachgekommen wäre, indem er sich ein wichtiges innen- und insbesondere wirtschaftspolitisches Ressort ausgewählt hätte. Es sei ihm aber bewußt gewesen, daß er sich dann in permanenten Auseinandersetzungen mit dem Premierminister befunden hätte - Hawke gehörte dem rechten Flügel seiner Partei an.

Der überaus intelligente Hayden hatte seinem Wunsch nach einem Studium nicht nachkommen können, obwohl er sein Abitur im Fernstudium nachgeholt hatte.[93] Als ehemaligem einfachen Polizisten mit einem stark ausgeprägten Verständnis von Recht und Unrecht, Gut und Böse,[94] in ärmlichen Verhältnissen in einer mittelgroßen Bergbaustadt aufgewachsen, war es dem talentierten und lernbegierigen Politiker durchaus bewußt, daß sein Mangel an formeller Erziehung auch ernstere Hindernisse in seiner politischen Karriere mit sich bringen könnte. Das Ausblenden seiner eigenen Gefühlswelt förderte seine rationale Sichtweise und erschwerte ihm das Verständnis und den Umgang mit irrationalem wie auch taktischem Verhalten. Er mißtraute den Menschen und mied, sofern er konnte, den Kontakt.

Hayden betonte, daß er das Amt des Außenministers nicht nur gewählt habe, weil er mit dem rechten Flügel der Partei nicht im Streit liegen, sondern auch weil er sich auch so oft wie möglich von Hawke entfernt auf offiziellen Reisen im Ausland aufhalten wollte. Dieser Kommentar ist bezeichnend für Haydens Neigung zur mitunter

---

Banken waren über diesen Ratschlag empört. Edna Carew, Paul Keating, Sydney 1992, S.74.

92 Bob Hawke, The Hawke Memoirs, Melbourne 1994, S.124.

93 Bill Hayden, An Autobiography, Sydney 1996, S.62; John Stubbs, Hayden, Port Melbourne 1990, S.44.

94 Nancy Viviani, die 1983 Bill Hayden während seines Besuchs in Jakarta betreute, beschrieb ihren Eindruck von Haydens ersten Kontakten mit der asiatischen Kultur und wie er mit seinen angesprochenen Werten versuchte, die neugewonnenen Eindrücke zu verarbeiten. Es war darüber hinaus das erste Mal, daß er ins Ausland reiste. Diese neuen Erfahrungen konnte er nicht erst sammeln, sondern mußte sie in seiner neuen offiziellen Funktion als australischer Außenminister auch gleich auf eine ihm fremde Verhandlungstaktik anwenden. Nancy Viviani, Interview, 12.4.1993.

befremdlichen Selbstironie, an der nicht nur viele in Australien und Asien, sondern besonders auch in den USA nahezu verzweifelten. Dies und sein für viele unverständlich bleibender Humor wurden häufig als puritanischer Moralismus mißverstanden. Er befand sich als Außenminister im selbstgewählten "Exil", wie er in seiner Autobiographie seine Wahl beschrieb.[95] Als Konsequenz seiner selbstgewählten "Verbannung" wollte Hayden nach einem Jahr, so seine erfolgreich geheimgehaltene Vereinbarung mit Hawke kurz vor seinem Rücktritt als Oppositionsführer, als High Commissioner nach London gehen.[96]

Nach seiner Amtsübernahme als Außenminister glaubte der von Moral, Recht und Gerechtigkeit geprägte Hayden, daß diese Werte auf internationaler Ebene durchaus unterrepräsentiert geblieben seien und daß es Australien gut anstehe, diese Elemente, wenn auch vorsichtig, mit praktischer Interessenpolitik zu verbinden. Er wußte, daß er mit diesen Überlegungen und dem Streben nach mehr außenpolitischer Unabhängigkeit innerhalb der Labor-Party, und zwar nicht nur vom linken Flügel mit großer Unterstützung rechnen konnte.

Hawke konnte mit Haydens Wahl nicht glücklicher sein, denn mit Hayden als Außenminister erhöhten sich die Chancen erheblich, daß die Parteilinke auch bei besonders emotionalen Streitfragen in der Außenpolitik in die Regierungspolitik integriert werden konnte. Während Hayden insbesondere mit seiner kritischen Haltung gegenüber den USA beim linken Flügel ein positives Image hatte, brachte die Linke Hawke wegen seiner amerikafreundlichen Einstellung sowie seiner Nähe zur Industrie Skepsis und Mißtrauen entgegen.[97]

Auf dem letzten Bundesparteitag der australischen Labor-Party hatte sich besonders auf dem Gebiet der Außenpolitik in verschiedenen

---

95 Bill Hayden, An Autobiography, Sydney 1996, S.375.
96 Bob Hawke, The Hawke Memoirs, Melbourne 1994, S.124.
97 Graham Richardson, Whatever it Takes, Sydney 1994, S.73.

Fragen eine Mehrheit für linke Ideen gegen den Willen der Fraktionsführung durchgesetzt.[98]

Was speziell Indochina betraf, hatte auch hier der letzte Labor-Bundesparteitag einer zukünftigen Labor-Regierung klare Richtlinien gegeben:

> "The Government should resume its commitment to the two aid projects[99] in Vietnam suspended in January 1979. We should also resume cultural exchanges so as to promote greater understanding between our countries. The level of any future humanitarian and development aid should be consistent with our United Nations commitments and also should acknowkledge our involvement in the Vietnam War and the subsequent need for rehabilitation in the interests of the Vietnamese people.
>
> Australia should make strenuous diplomatic efforts to promote regional solutions to Indo Chinese problems and, in the interests of peace and stability in the region, attempt to decrease the involvement of the superpowers."[100]

Wollte Hawke endlose innerparteiliche Querelen verhindern, die die Regierungsfähigkeit und Glaubwürdigkeit seiner Partei in Frage stellen würden, mußte er einem Aufbäumen der Linken in außenpolitischen Fragen zuvorkommen.

Labors Parteitagsbeschlüsse waren eine gewichtige Angelegenheit. Sie setzten die Maßstäbe, an denen innerhalb der Fraktion die Flügelstreitigkeiten gemessen und geschlichtet wurden. Sie waren das Amalgam, welches die verschiedenen Interessen, politischen Kulturen und auseinanderstrebenden Individuen zusammenhalten sollte. Labor-Partei-

---

98 In den außenpolitischen Parteitagsbeschlüssen war besonders der humanitäre und friedenspolitische Ansatz betont worden. Die Ressourcen der Welt sollten gerecht verteilt werden. Die Labor-Party setzte sich zum außenpolitischen Ziel, menschliches Leiden und das nukleare Wettrüsten einzudämmen. Statt militärischer sollten friedliche diplomatische Mittel eingesetzt werden. Die Überwachung der Menschenrechte, Unterstützung der Vereinten Nationen, Ausweitung der politischen, kulturellen und wirtschaftlichen Kooperation insbesondere im asiatisch-pazifischen Raum sowie die Entwicklung einer neuen Weltwirtschaftsordnung bildeten die wichtigsten Eckpunkte des außenpolitischen Programms. Australian Labor Party, 1982 Platform Constitution and Rules, S.84-85.

99 Die Labor-Party forderte die Wiederaufnahme von zwei Entwicklungshilfeprojekten, die die Fraser-Regierung im Januar 1979 als Reaktion auf den vietnamesischen Einmarsch in Kambodscha beendet hatte. Die Wiederaufnahme der relativ geringen Entwicklungshilfe, so die Annahme der Partei 1982, konnte von Vietnam als symbolisches Zeichen interpretiert werden, ohne daß die Labor-Party mit Protesten der australischen Wähler rechnen mußte.

100 Ebenda, S.85ff.

tage waren deshalb fast ausschließlich politische Schlachten, die die informierte Öffentlichkeit[101] mehr oder minder amüsierten und der konservativen Regierung immer wieder neues ideologisches Material lieferten, um die Wähler daran zu erinnern, daß die Labor-Party ihre Wurzeln im Sozialismus habe und daß solch ein zerstrittener Haufen in der Regierungsverantwortung keine vernünftige Politik betreiben könne. Je stärker jedoch die Genossen spürten, daß sie eine reale Chance hatten, an die Macht zu kommen, um so ausgeprägter wurde die Tendenz der Labor-Parteiführung, Bundesparteitagsbeschlüsse so generell wie möglich zu halten.

Die Parteiführung hatte 1982 entweder aus mangelnder Regierungserfahrung nicht erkannt, daß die Wiederaufnahme der Entwicklungshilfe an Vietnam im Gegensatz zum Interesse der Supermacht USA, Chinas und der ASEAN-Länder stand, oder aus parteitaktischen Überlegungen auf einen anderslautenden Beschluß zu Vietnam verzichtet, um Positionen in weiteren und zu der Zeit wichtigeren strittigen Fragen durchzusetzen. Die Opposition -unabhängig von ihrer politischen Couleur- tendiert aber im allgemeinen dazu, außenpolitische Aspekte oder die Wirkung von Parteibeschlüssen auf ausländische Regierungen zu vernachlässigen, da das Interesse der Wechselwähler gegenüber außenpolitischen Fragen meistens gering bleibt.

Nach seinem Amtsantritt hatte Hayden die Einwände seines Ministeriums, daß eine Wiederaufnahme von Entwicklungshilfe an Vietnam die USA verärgern würde, ernst genommen und Hawke seine Bedenken mitgeteilt.[102] Wegen seines politischen und persönlichen Abstands vom rechten Flügel und besonders von Bob Hawke wußte der neue Außenminister zunächst nicht, daß sein Premierminister bereits während des Wahlkampfes mit seinem persönlichen Freund, dem damaligen amerikanischen Außenminister George Shultz, über die Kernpunkte der Außenpolitik einer Labor-Regierung gesprochen hatte. Dabei war auch deutlich geworden, daß die USA die Umsetzung des Parteitagsbeschlusses

---

[101] Mit informierter Öffentlichkeit sind an dieser Stelle Journalisten, labornahe und politisch Interessierte gemeint.

[102] Bill Hayden, An Autobiography, Sydney 1996, S.379.

von 1982, die bilaterale Vietnamhilfe wiederaufzunehmen, ablehnten und solch eine australische Politik nicht tolerieren würden.[103]

Hawke bestätigte Haydens Bedenken, zog aber andere Schlußfolgerungen als der vorsichtige und konfliktscheue Hayden. Hawke war die Idee gekommen, die Wiederaufnahme der direkten Entwicklungshilfe an Vietnam durch eine politisch weitreichendere Maßnahme zu ersetzen: Eine australische Vermittlerrolle im kambodschanischen Konflikt kam den Wünschen der Linken nach einer von den USA unabhängigen und eigenständigen australischen Außenpolitik sowie nach einem friedenspolitischen und humanitären Beitrag nicht nur entgegen, sondern ließ ihre politischen Vorstellungen Bestandteil der Regierungspolitik werden, ohne daß der rechte Flügel der Partei, die Opposition und das Ausland ihre Interessen vernachlässigt oder gefährdet sehen mußten.

Seinem Außenminister erklärte Hawke, daß die Regierung es sich in erster Linie aus innerparteilichen und erst in zweiter Linie aus außenpolitischen Gründen nicht leisten könne, ihre außenpolitische Position von den USA bestimmt zu sehen.[104] Trotz ihres belasteten Verhältnisses waren sich beide Politiker in einem Punkt zwar aus unterschiedlichen Gründen, aber nichtsdestoweniger einig: Sie wollten an der Macht bleiben. Um das zu erreichen, durften sie nicht über die Hürde eines Parteitagsbeschlusses stolpern. Deswegen erwärmte sich auch Hayden für das Argument, daß eine australische Vermittlerrolle sowohl eine innerparteiliche als auch innenpolitische Klammer sein konnte.

Mit dieser Initiative konnten beide an die Emotionen der australischen Wähler appellieren, weil sie die Vermittlerrolle als Wiedergutmachung für die australische Beteiligung am Vietnamkrieg darstellen konnten.[105] Dies entsprach aber auch durchaus den Überzeugungen Hawkes und eben auch den Grundsätzen einer sozialdemo-

---

[103] Michael Costello, Interview, 10.03.1993.
[104] Bill Hayden, An Autobiography, Sydney 1996, S.381.
[105] Bob Hawke, The Hawke Memoirs, Melbourne 1994, S.223ff.

kratischen Partei, nämlich das Leid in der Welt zu verringern.[106] Der Wunsch nach Wiedergutmachung in Indochina wurde allerdings noch besonders durch die Flüchtlingsströme und die daraus entstandenen Belastungen für die Region vertieft. Hayden faszinierte diese Strategie aber auch, weil er darin eine reelle Chance sah, einen Beitrag zur Entspannung des Indochina-Konflikts und damit auch des Ost-West-Konflikts zu leisten.[107]

Sollte die Linke erfolgreich befriedet werden, durfte jedoch den USA nicht sofort nachgegeben werden. Auch Hayden wußte, daß das Image der USA bei den Parteilinken als auch allgemein in Südostasien nicht sehr positiv gewesen war. Er hatte aber nicht gesehen, daß die südostasiatischen Regierungen - obwohl sie aus ihrem Wertesystem heraus die USA kritisch und distanziert betrachteten - sich dennoch im Klaren waren, daß sie, vom sich ausbreitenden Kommunismus bedroht, noch so lange von der westlichen Supermacht abhängig blieben, bis der Ost-West-Konflikt beigelegt war. Auch für das Vorhaben, Australiens Image in Südostasien zu verändern, um die wirtschaftlichen Beziehungen zu intensivieren und am dynamischen Wachstumsprozeß teilzuhaben, mußte Australien nach außen hin eine von den USA unabhängigere Außenpolitik betreiben. Dafür reichte es, zumindest gelegentlich als Gegner der Supermacht aufzutreten. Deswegen mußte die Labor-Regierung für etliche Monate beide sich letztlich ausschließenden Wege -den der Vietnamhilfe und den der Vermittlung im Kambodscha-Konflikt- gleichzeitig verfolgen. Mit der Vermittlerrolle wollte Hawke aber auch Shultz beweisen, daß Australien in Indochina eine Rolle spielen konnte, ohne daß die USA Einwände erheben konnten, und daß seine Politik moralisch höherwertiger als die amerikanische war.[108]

---

[106] Ashton Calvert, Interview, 19.04.1993.
[107] Bill Hayden, An Autobiography, Sydney 1996, S.381.
[108] Peter Wilenski, Interview, 21.04.1993.

In der relevanten Literatur wird zumindest angenommen, daß es der unabhängige Hayden war, der versuchte, das anscheinend Widersprüchliche miteinander zu verbinden.[109]

Dazu schreibt Albinski, obwohl er innerparteiliche Überlegungen miteinbezieht, daß diese Initiative von Hayden ausging:

> "(...) Mr Hayden has managed to carve out initiatives of his own and to provide variations or qualifications on themes raised by Mr Hawke (...) and generally more focused on Australia's responsibilities in its region in contrast to the American connection. Whatever else this has meant, it likely has been reassuring to a number of suspicious members of the party. It in turn has helped to limit heavier attacks against the government's foreign policy, and against Mr Hawke personally."[110]

Wenn es die Folge der angeblich Hayden'schen Indochinapolitik war, daß sein Premierminister nicht mehr so häufig wegen seiner amerikafreundlichen Politik kritisiert wurde, dann kann auch davon ausgegangen werden, daß der geschickte politische Stratege Hawke diese Situation selbst mit herbeigeführt hat.

Der Journalist Richard Farmer kam 1985 in seinem Artikel "The Bob and Bill Show" zu dem Schluß, daß Hawke und Hayden eine ungewöhnliche Doppelrolle in der Außenpolitik spielten:

> "This unsual double act, with Hayden remembering to address the feelings of the party and Hawke plactating our allies and telling them not to take Hayden too seriously, has worked remarkably well so far."[111]

Doch auch Richard Farmer ging davon aus, daß die Idee der Vermittlerrolle in Kambodscha von Hayden stammte. Seine Begründung dafür war, daß Hayden die Positionen des linken Parteiflügels besser verstehen und ihnen gegenüber sensibler sein würde als Hawke.

---

109 Philip O'Brien, The Making of Australia's Indochina Policy under the Labor Government (1983-1986), Australia-Asia Papers, Nr.39, Griffith University, Nathan 1987; H.S. Leng, S. Silwood, Australia and the Kampuchean Crisis, The Australian Outlook, Vol.40, Nr.2, Canberra 1986, S.100-106; David Chandler, Australia, ASEAN and Cambodia, Dyason House Papers, Vol.5, Nr.1, September 1983, S.9-15; Malcolm Kennedy, Michael O'Connor, Australia's Indochina Policy, Indochina Report, Nr.5, Singapur 1988.

110 Henry S. Albinski, Australian Labor and Foreign Policy, The Australian Outlook, Vol.37, Nr.3, Dezember 1983, S.157.

111 Richard Farmer, The Bob and Bill Show, The Bulletin, 26.03.1985, S.31.

Da zu jener Zeit die meisten Wissenschaftler, die auf dem Gebiet der internationalen Politik gearbeitet hatten, das Zusammenspiel zwischen innenpolitischer und innerparteilicher Politik auf der einen Seite und Außenpolitik auf der anderen zwar grundsätzlich anerkannt hatten, aber selten eben ein solches Zusammenspiel analysierten,[112] blieb verborgen, wie geschickt Hawke seinen Außenminister hinter der Bühne zu einer unabhängigen und eigenständigen Außenpolitik geradezu anstachelte. Hayden selbst faßte später diese Situation folgendermaßen zusammen:

> "There are those who say the big number on Vietnam and Kampuchea was an effort by me to show the Left that we were active, and to buy them off at the cost of East Timor. The funny thing with that is that I was frightend of the Vietnam exercise; though it could blow up on us. Hawke got me in and made the proposal, and I remember saying: 'Listen, Bob, this is not an industrial dispute we're getting involved in. It's a very bloody sensitive area.' And he said 'Aw, not much difference (...) just a bigger canvas.' I've got to say it was worth taking on, although we didn't get all that far. Hawke's instincts were right. I found as time went by that Hawke wasn't just interested in political opportunism, he really did want to see Australia play a helpful role if Australia could."[113]

Hawke und Hayden bestätigen in ihren jeweiligen Autobiographien, daß nicht Hayden, sondern der Regierungschef der Initiator dieser Vorgehensweise gewesen ist.[114]

Es ist von daher sehr wahrscheinlich, daß Hawke nicht nur wußte, wie widersprüchlich die beiden obengenannten außenpolitischen Aufgaben waren, sondern, daß er plante, diese Widersprüchlichkeit dahingehend zu benutzen, um innenpolitisch seine Kritiker zur Ruhe und sich selbst aus der Schußlinie der Kritik zu bringen, von der Streitfrage Ost-Timor abzulenken und außenpolitisch zu testen, inwieweit eine unabhängige australische Außenpolitik bei der Schutzmacht USA realpolitisch durchsetzbar sein konnte.

---

112 Ausnahme: Malcolm Kennedy und Michael O'Connor, Australia's Indochina Policy, Indochina Report, Nr.5, Singapur 1988.

113 John Stubbs, Hayden, Port Melbourne 1990, S.275.

114 Bob Hawke, The Hawke Memoirs, Melbourne 1994, S.224; Bill Hayden, An Autobiography, Sydney 1996, S.379.

Neben dem Parteitagsbeschluß zu Vietnam hatte die Labor-Party noch einen weiteren Beschluß auf ihrem Parteitag 1982 gefaßt, der den innerparteilichen Frieden gefährden konnte. Danach sollte die australische Militärhilfe an Indonesien so lange eingestellt werden, bis Indonesien seine Truppen aus Ost-Timor abgezogen hatte:

> "The A.L.P. recognises the inalienable right of the East Timorese to self-determination and independence and condemns and rejects the Australian Government's recognition of the Indonesian annexation of East Timor. The A.L.P. opposes all defence aid to Indonesia until there is a complete withdrawal of Indonesian occupation forces from East Timor."[115]

Bill Hayden äußert in seiner Autobiographie die Vermutung, daß Bob Hawke die Kambodscha-Initiative nur begonnen habe, um die Linke von der äußerst emotionalen Ost-Timor-Frage abzulenken. Bereits der Labor Premierminister Gough Whitlam hatte die militärische Annektion von Ost-Timor de facto anerkannt, die Fraser-Regierung de jure, und Hawke wollte diese Position weiter beibehalten. Auch er wollte vor Australiens Tür im sich stetig zuspitzenden Ost-West-Konflikt kein moskaunahes unabhängiges Ost-Timor - ein, wie Indonesien und Australien befürchteten, asiatisches Kuba. Hätten die Ost-Timoresen die Australier nicht während des Zweiten Weltkriegs im Kampf gegen die Japaner unterstützt und wären bei der militärischen Annektion nicht fünf australische Journalisten während ihrer Filmaufnahmen von indonesischen Soldaten ermordet worden, hätte die Mehrheit der Bevölkerung vermutlich die australische Realpolitik verstanden und unterstützt. Doch durch diese geschichtlichen Ereignisse waren viele Australier emotional mit der Ost-Timor-Frage verbunden. Bob Hawke mußte also nicht nur die australische Linke, sondern auch die Journalisten und die Bevölkerung in seine politischen Überlegungen miteinbeziehen.

Die Vermittlerrolle im Kambodscha-Konflikt, obwohl innerparteilich motiviert, war durchaus nicht ausschließlich ein Ergebnis reinen

---

[115] Australian Labor Party, 1982 Platform Consitution and Rules, S.82.

Selbstinteresses. Hawke glaubte an Konsens und Versöhnung.[116] Als ehemaliger Gewerkschaftsführer hatte er sich dadurch einen Namen gemacht, daß er Arbeitnehmer und Arbeitgeber so lange an einem Tisch diskutieren ließ, bis sie, von Anstrengung ermattet, endlich einem Kompromiß zustimmten. Entsprechend war Hawkes Regierungsstil. Er ließ seinen Ministern während seiner gesamten Regierungszeit in ihren jeweiligen Ressorts sehr viel Handlungsspielraum und sorgte für lange Diskussionen im Kabinett, was ihm später als Führungsschwäche ausgelegt werden sollte. Im Wahlkampf 1983 lautete sein Motto: *Recovery, Reconstruction and Reconciliation*. Er war davon überzeugt, daß es Hoffnung für eine Lösung jedes Disputes geben würde, solange die Vertreter konträrer Positionen miteinander redeten.

Es bestimmten aber auch sicherheits- und wirtschaftspolitische sowie friedenspolitische und humanitäre Überlegungen die Kambodscha-Politik in ihrer Anfangsphase. Auf diese Faktoren soll an dieser Stelle nur verkürzt hingewiesen werden, da sie bereits verschiedentlich von anderen ausführlich dargestellt worden sind.[117]

Nur mit diesem Gemisch von Interessen und Überzeugungen ist es zu erklären, daß Premierminister Hawke seinen Außenminister kontinuierlich und auch öffentlich fast immer unterstützte, wenn dieser durch seine Beharrlichkeit wieder und wieder versuchte, eine Vermittlerrolle im Kambodscha-Konflikt anzustreben.

Die nächsten drei Jahre sollten davon gekennzeichnet sein, daß der Außenminister mit seiner Indochina-Politik von einer außenpolitischen Krise in die andere geriet. Mitunter stand Australien in der Indochina-Frage völlig isoliert und gedemütigt dar, alleingelassen von den USA, ASEAN und China. Selbst Vietnam hinterging den austra-

---

116 Stephen Mills, The Hawke Years, Melbourne 1993, S.10; Paul Kelly, The End of Certainty, Sydney 1992, S.25.

117 Philip O'Brien, The Making of Australia's Indochina Policy under the Labor Government (1983-1986), Australia-Asia Papers, Nr.39, Griffith University, Nathan 1987; H.S. Leng, S. Silwood, Australia and the Kampuchean Crisis, The Australian Outlook, Vol.40, Nr.2, Canberra 1986, S.100-106; David Chandler, Australia, ASEAN and Cambodia, Dyason House Papers, Vol.5, Nr.1, September 1983, S.9-15; Malcolm Kennedy, Michael O'Connor, Australia's Indochina Policy, Indochina Report, Nr.5, Singapur 1988.

lischen Freund und gab den australischen Außenminister sowohl in der Innen- als auch der internationalen Politik der Lächerlichkeit preis. Sein Premierminister, von dem er loyal unterstützt wurde, glättete dagegen nach außen hin die Wogen und genoß sein Image als besonnener Staatsmann, der die Interessen der USA, Chinas und ASEAN's mit der Notwendigkeit einer unabhängigen australischen Position abwägte.

Hawkes und Haydens jeweilige Persönlichkeit ermöglichten dieses Rollenspiel. Hayden war mit seiner eigenwilligen und unabhängigen, aber auch provokativen und arroganten Art ein guter "Prellbock" zum Testen der australischen außenpolitischen Grenzen, weil er seine tatsächliche Unerfahrenheit und Naivität sowie Kommunikationsschwäche und seinen unsicheren Umgang mit anderen glaubhaft als Entschuldigung für sein nach außen ungeschickt wirkendes Verhalten vorbringen konnte. Hawke konnte sein Image des Schlichters aus Gewerkschaftstagen weiter fördern, indem er, wenn Haydens Verhalten destruktiv zu werden drohte, modifizierend und vermittelnd eingriff, integrierend und schlichtend ausglich und seine Wortgewandheit demonstrierte. Dieses Rollenspiel ermöglichte es Hawke, die Gegensätze zwischen Hayden auf der einen und ASEAN, den USA und China auf der anderen Seite zu glätten. Mit seiner Integrationsfähigkeit konnte Hawke innen- und außenpolitisch beweisen, daß er seine Regierung kontrollieren konnte. Er wollte damit auch zeigen, daß Australien ein verläßlicher und kalkulierbarer Verhandlungspartner ist, der Verständnis für die Positionen und Probleme anderer hat.

Richard Farmer benennt noch einen anderen wichtigen Grund für das Zusammenspiel von Hawke und Hayden:

> "And what an ironic show it is: Archrivals forced by circumstances to defend each other loyally, each man aware that every comment made about the other is subject to critical scrutiny as people look for the start of the next round in their battle."[118]

Der Wunsch beider Politiker, an der Macht bleiben zu wollen, sollte ihre Rivalität und unterschiedlichen Interessen überdecken.

---

[118] Richard Farmer, The Bob and Bill Show, The Bulletin, 26.03.1985, S.26.

Wie sahen die ersten praktischen Schritte dieser Strategie aus?

Es war Bob Hawke, der gleich nach der Wahl Hayden und dessen Berater Michael Costello zu sich rief und beide beauftragte, einen Plan für die politische Lösung in der Kambodscha-Frage zu entwickeln.[119] Mit einem Sechs-Punkte-Plan im Gepäck konnte Außenminister Hayden auf Reisen gehen. Ironischerweise wurde nach zahlreichen Umwegen und verwirrenden Verhandlungen sowie nach Beendigung des Ost-West-Konflikts über 10 Jahre später dieser Plan Teil des 1991 verabschiedeten Friedensabkommen für Kambodscha.

Die Schwerpunkte der australischen Vorstellungen von einer Kambodscha-Lösung waren folgende:

> "1. the acceptance by Vietnam of an appropriate accomodation with its neighbours;
> 2. phased withdrawal of Vietnamese forces from Cambodia matched by an effective arrangement to prevent Pol Pot and his Khmer Rouge forces returning to power in Cambodia;
> 3. a form of self-determination for Cambodia;
> 4. the creation of conditions for the peaceful return of displaced Cambodians to Cambodia;
> 5. the acceptance by all parties that Cambodia is neutral, independent and non-aligned; and
> 6. the restoration of normal relations between Vietnam on the one hand, and China, ASEAN and the West on the other."[120]

Nun begann eine erste Testphase, wie die beiden Elemente der Doppelstrategie im Ausland aufgenommen werden und welche Grenzen das Ausland mit welcher Intensität setzen würde. Bob Hawke nutzte dafür den ersten offiziellen Besuch eines chinesischen Premiers nach Australien. Die Themen, die Zhao Ziyang und Bob Hawke am 7. April 1983 erörterten, konzentrierten sich primär auf die bilateralen Handelsbeziehungen. Während Bob Hawke in seiner offiziellen Rede[121] darüber hinaus betonte, daß der Frieden und die Stabilität in der Region eine maßgebliche Voraussetzung für eine gesunde und ungestörte wirt-

---

119 Michael Costello, Interview, 10.03.1993.

120 Peter Howarth, Vietnam and Australia, Australian Foreign Affairs Record, Vol.56, Nr.3, März 1984, S.176.

121 Bob Hawke, Speech at Parliamentary Luncheon in Honour of Premier Zhao Ziyang, Parliament House, 08.04.1983, Australian Foreign Affairs Record, Vol.54, Nr.4, Canberra 1983, S.135ff.

schaftliche Entwicklung sei, und die zahlreichen Spannungen dort etwa zwischen Nord- und Südkorea, Japan und der Sowjetunion sowie China und der Sowjetunion erwähnte, legte der chinesische Premier den Schwerpunkt seiner Ausführungen auf die Prinzipien friedlicher Koexistenz.[122] Ferner wurde von Hawke die australische Position hinsichtlich der Wiederaufnahme der Vietnamhilfe angesprochen, die von Zhao Ziyang mit der Begründung abgelehnt wurde, daß die australischen Hilfeleistungen nur für den vietnamesischen Militärapparat verwendet werden würden. Bob Hawke versuchte, dieses chinesische Argument zu entkräften, indem er unterstrich, daß die Hilfe über internationale Organisationen nicht der vietnamesischen Regierung, sondern den entsprechenden Projekten direkt zugute kommen solle. Er versicherte Zhao Ziyang erneut, daß - sollte es überhaupt australische Hilfe an Vietnam geben - diese ausschließlich humanitärer Natur und bescheiden sei und mit Sicherheit in keiner Weise dazu beitragen werde, die militärischen Anstrengungen von Vietnam zu unterstützen.[123] Bob Hawke wußte schon, warum der Chinese nicht überzeugt war. Doch benötigte er diese öffentliche Ablehnung der Chinesen für seine Taktik mit der Parteilinken.

Peking war 1979 so beeindruckt vom Erfolg seines Gegenschlages gewesen (es war sich der amerikanischen Billigung sicher), daß es während des australischen Bundeswahlkampfes 1983 einen ähnlichen Trick noch einmal versuchte.[124] Wie jedes Jahr in der Trockenzeit[125] hatten sich die vietnamesischen Truppen in Richtung thailändische Grenze in Bewegung gesetzt, wo sie die dortigen Stellungen der drei kambodschanischen Widerstandsfaktionen von Prinz Sihanouk, Son Sann und Pol Pot besonders heftig getroffen hatten.

China glaubte jetzt, daß der übliche Nachschub mit Waffen nicht allein ausreichen werde, um den Widerstand der stark geschwächten

---

122 Zhao Ziyang, Speech at Parliamentary Luncheon, Parliament House, 08.04.1983, Australian Foreign Affairs Record, Vol.54, Nr.4, Canberra 1983, S.137ff.

123 The Age, 19.04.1983.

124 Allerdings hatten die Chinesen dieses Mal nicht die vietnamesische Grenze überschritten.

125 Die Trockenzeit dauert in Kambodscha von Oktober bis November und von März bis April.

Koalition im thailändisch-kambodschanischen Grenzgebiet neu zu beleben,[126] und startete als Entlastung erneut seine militärischen Angriffe. Die Vietnamesen reagierten wie erwartet und verlagerten ihre Truppen an die vietnamesisch-chinesische Grenze.[127]

Während die militärischen Auseinandersetzungen zwischen China und Vietnam noch anhielten, diskutierten der chinesische Premier Zhao Ziyang und der australische Premierminister Bob Hawke das Für und Wider einer Wiederaufnahme der Entwicklungshilfe Australiens an Vietnam.

Währenddessen bemühte sich Außenminister Hayden am gleichen Tag, seinen indonesischen Kollegen Mochtar in Jakarta von den Vorteilen einer australischen Wiederaufnahme der Entwicklungshilfe zu überzeugen.[128] So ganz aussichtslos war Haydens Mission nicht gewesen. Indonesien hatte sich stets bemüht gezeigt, Vietnam als einen friedlichen und gleichrangigen Nachbarn in die Region miteinzubinden. So weit wie Hayden wollte Mochtar jedoch nicht gehen. Er lehnte es ab, die von ASEAN mühsam errungene Isolationspolitik gegenüber Vietnam aufzugeben, um die Einheit der südostasiatischen Gruppierung nicht zu gefährden.

Vielleicht erinnerte sich der indonesische Außenminister auch daran, daß der neue australische Außenminister noch als Oppositionsführer auf dem Labor-Parteitag 1982 für den Beschluß, die Militärhilfe an Indonesien nur nach dessen Rückzug aus Ost-Timor weiter zu leisten, verantwortlich war. Ob er wußte, daß Premierminister Hawke seinem Außenminister persönlich mitgeteilt hatte, daß er die sich entwic??kelnden besseren Beziehungen zwischen Canberra und Jakarta nicht

---

126 Im März und April 1983 beschossen chinesische Artillerie-Einheiten vietnamesische Truppen an der gemeinsamen Grenze dieser beiden Länder. Sheldon Simon, The Indochina Imbroglio and External Interests, The Australian Outlook, Vol.37, Nr.2, S.92.

127 Gérard Hervouet geht davon aus, daß über den militärischen Druck Chinas rund 60 bis 70 Prozent des vietnamesischen militärischen Potentials gebunden worden sind. Gérard Hervouet, The Cambodian Conflict, International Journal, Vol.45, Nr.2, Toronto Frühjahr 1990, S.266.

128 The Australian, 09.04.1983.

stören sollte, ist fraglich.[129] Hawke hatte nach seinem Amtsantritt noch einmal öffentlich hinzugefügt, daß die australische Regierung - obwohl sie weiterhin "unglücklich" über den indonesischen Timor-Einmarsch 1975/76 blieb - es sich jedoch auch nicht erlauben könne, einen strategisch derart wichtigen Nachbarn wie Indonesien als geringerwertig zu betrachten, nur weil etwas in der Vergangenheit geschehen war. Dieses würde keine realistische politische Haltung sein.[130]

Mochtar hatte auch die Widersprüchlichkeiten des Parteiprogramms erkannt, in dem auf der einen Seite Entwicklungshilfe an Hanoi gefordert wurde, obwohl Vietnams Truppen noch in Kambodscha waren, und in dem auf der anderen Seite postuliert wurde, daß Indonesien nur dann Militärhilfe erhalten solle, wenn es seine Truppen aus Ost-Timor abziehen würde.

Er wußte ebenfalls, daß letztlich Hawke Realpolitik mit Indonesien betreiben würde - was immer im Labor-Parteiprogramm stand - denn nach seinem Amtsantritt hatte Hawke die de jure Anerkennung nicht rückgängig gemacht.[131] Selbst Hayden hatte zu diesem Zeitpunkt bereits dargelegt, worin der Unterschied zwischen Parteitagsbeschlüssen und Außenpolitik einer Regierung bestand:

> "These are matters for interpretation, application and administration by the Labor Government. The implementation of any of our policy or resolutions, the timing, rate of implementation, the manner these are all matters which are determined by circumstances relevant at any particular time and especially the internal and external best interests of Australia."[132]

Diese Annahme wurde auch dadurch bestätigt, daß Hayden bei seinen Bemühungen, die Indonesier von Australiens Wiederaufnahme der direkten Vietnamhilfe zu überzeugen, hinzufügte, daß eben diese Hilfe nur

---

129 John Stubbs, Hayden, Port Melbourne 1990, S.270.

130 Sam Lipski, Labor Risks Creating New Tensions, Bulletin, 29.03.1983, S.90ff.

131 Ebenda, S.91.

132 Philip O'Brien, The Making of Australia's Indochina Policies under the Labor Government (1983-1986), Australia-Asia Papers, Nr.39, Nathan 1988, S.7.

dann zustande komme, wenn diese Politik von den ASEAN-Staaten mitgetragen werde.[133]

Hayden begann nun, die Wiederaufnahme der Vietnamhilfe in seinen Gesprächen in den Hintergrund zu stellen. Noch in Jakarta verschob er öffentlich zum ersten Mal den Schwerpunkt australischer Indochina-Politik von der Vietnamhilfe und hin zur Vermittlerrolle zwischen Vietnam auf der einen und ASEAN, USA, China auf der anderen Seite. Dieser Wechsel wurde durch seine Erklärung in Indonesien eingeleitet, in der die australische Regierung die militärischen Auseinandersetzungen an der thailändisch-kambodschanischen Grenze verurteilte und damit ebenfalls indirekt Vietnam angriff. Als Hayden in Jakarta auch andeutete, daß Australien den diplomatischen Friedensprozeß unterstützen würde, bedeutete dieses im Klartext, daß Australien eine Vermittlerrolle im Konflikt anstrebte: die Doppelstrategie war eingeführt.[134]

Dem historischen Betrachter muß sich jetzt die Frage stellen, warum das Hawke-Hayden-Duo zu diesem Zeitpunkt sich nur zu einer Abschwächung des bilateralen Entwicklungshilfevorstoßes nach Vietnam und nicht zur völligen Aufgabe dieser Politik entschloß. Außenpolitisch war schon jetzt erkennbar, daß eine weitere Fortführung dieser Angelegenheit -wenn auch in abgemildeter Form- nur dazu führen konnte, China, ASEAN und die USA zu irritieren.

Von den USA konnte erhofft werden, daß sie die innerparteilichen Probleme kannten und somit der vermeintliche Einzelgang Haydens letztlich Hawke und Australien nicht schaden würde. Die asiatischen Staaten, die den westlichen demokratischen Prinzipien gegenüber wenig Verständnis und Sympathie zeigten, hatten Schwierigkeiten, jene Elemente australischer Außenpolitik zu akzeptieren, die ihren Ursprung in der Rücksichtnahme auf parteiinterne Diskussionen und

---

[133] Manggi Habir, On the Thightrope, Far Eastern Ecomomic Review, 21.4.1983, S.12.

[134] Thai-Cambodian Border, Backgrounder, Department of Foreign Affairs, Canberra 13.04.1983.

Wähler hatten. Obwohl sowohl den ASEAN-Staaten als auch China innenpolitischer Interessendruck auf außenpolitische Entscheidungen nicht völlig fremd war, leuchtete ihnen dennoch nicht ein, warum sich Australien ausgerechnet mit einer derart umstrittenen, komplexen und letztlich zentralen Frage wie der Lösung des Kambodscha-Konfliktes in die Regional- und Weltpolitik einzumischen bemühte.

Die Antworten auf diese Fragen sind, wird für den Moment die innerparteiliche Dimension beiseite gelassen, vielfältiger Natur.

Alle späteren außenpolitischen Erklärungsversuche halten einer kritischen Analyse nicht stand. Haydens Rechtfertigungen bleiben im Allgemeinen und erklären nicht, warum ausgerechnet bilaterale Entwicklungshilfe zur Lösung des Kambodscha-Konfliktes nötig war. Das Außenministerium versuchte gar nicht erst, in offiziellen Erklärungen die vom Labor-Parteitag beschlossene Wiederaufnahme der Entwicklungshilfe an Vietnam zu begründen.[135] Zwar erklärte 1985 Stuart Harris, Nachfolger von Haydens erstem Staatssekretär, daß Australien ein ökonomisches Interesse daran habe, daß die Region stabil bleibe und wachsen könne, behauptete aber auch nicht, daß die Entwicklungshilfe an Vietnam dazu notwendig gewesen sei.[136]

Einige Wissenschaftler wie zum Beispiel Geoffrey Gunn und Jefferson Lee argumentierten,[137] daß Entwicklungshilfe nicht als politische Waffe benutzt werden dürfe und daß eine Isolationspolitik gegenüber Vietnam Hanoi nur weiter in die Arme der Sowjetunion treiben würde - eine Position, die von Hayden geteilt wurde.[138]

---

135 John Stubbs, Hayden, Port Melbourne 1990, S.275

136 Stuart Harris, Australian Foreign Policy, Australian Foreign Affairs Record, Vol.56, Nr.2, Juni 1985, S.496.

137 Geoffrey Gunn, Jefferson Lee, Cambodia Watching Down Under, Bangkok 1991, S.160.

138 Hayden hatte sich folgendermaßen über die Strategie der Isolationspolitik gegen Vietnam geäußert: "I do not accept any policy of isolation and punishment of Vietnam. This substitutes a policy of frustration for one of positive action. Furthermore, punishing Vietnam simply doesn't work. We are all victims of the misconceived practises which have marked the West's dealings with Vietnam from 1945 until now. The Vietnamese, as a proud and resilient people, want to be
treated with dignity and will only deal on that basis." Zitiert aus: Stuart Harris, Australian Government Perspectives and Policies, in: Contemporary

Ob es richtig ist, Entwicklungshilfe einzustellen, um politischen Druck auszuüben, mag moralisch fragwürdig sein. Ob jedoch Entwicklungshilfe wiederaufgenommen werden sollte, wenn so wichtige Staaten wie die USA, ASEAN und China diese kategorisch ablehnen, kann nicht nur von moralischen Kriterien abhängen, sondern muß auch die praktischen Konsequenzen eines solchen Schrittes miteinbeziehen.

Um tatsächlich zur Unabhängigkeit Vietnams von der Sowjetunion beitragen zu können, hätte Australiens Beitrag allein wenig genutzt. Da die Ablehnung der oben genannten Staaten vorhersehbar und angekündigt gewesen war, fiel somit auch dieses Argument fort.

Für Australien gab es jedoch auch einen außenpolitischen Grund für diese Hilfe, der bislang von niemandem klar herauskristallisiert worden ist. Ein gutes Verhältnis mit Vietnam war für Australien die Voraussetzung, daß es in der Regionalpolitik überhaupt mitwirken konnte. Australien mußte einen Beitrag zur Lösung der Kambodscha-Frage leisten, den andere nicht liefern konnten.

Sicherlich wirkte die vom Labor-Parteitag der Regierung "aufgezwungene" Entwicklungshilfe an Vietnam bei den ASEAN-Staaten, China und den USA zeitweilig kontraproduktiv, aber Canberra mußte in seinem außenpolitischen Jonglieren zunächst einmal Hanoi hofieren. Die ASEAN-Staaten, China und die Schutzmacht USA hatten gemeinsam genügend militärische, wirtschaftliche und diplomatische Ressourcen, um auf Australien nicht angewiesen zu sein. Worüber sie nicht verfügten, war ein Vertrauensverhältnis zu den kommunistischen Ländern Indochinas. Die Staaten der anti-vietnamesischen Koalition sahen aus verschiedenen Gründen ihre Nationalinteressen von Vietnam bedroht. In Haydens Augen überschätzten sie entweder die Gefahr, die von Vietnam ausging, oder aber waren an einem wirklichen Frieden in Indochina nicht interessiert, da sie sich wirtschaftliche, machtpolitische,

---

Vietnam, hg. von Colin Mackerras, Robert Cribb, Alan Healy, Wollongong University Press 1988, S.41.

ideologische oder militärische Vorteile von einem andauernden Konflikt versprachen.

Vietnam jedoch hatte kaum Freunde, denen es glaubte ein Mindestmaß an Vertrauen schenken zu können und die gleichzeitig ein relativ gutes Verhältnis zu Vietnams außen- und sicherheitspolitischen Gegenspielern hatten. Hier sahen das Hawke-Hayden-Duo die Nische, ihre Kambodscha-Politik durchsetzen zu können. Es blieb darüber hinaus noch Raum für insbesondere Haydens friedenspolitische Vorstellungen, nämlich sowohl einen Beitrag zur Entspannung des Ost-West-Konflikts als auch zur Beendigung des Regionalkonflikts zu leisten. Haydens Aufgabe war äußerst schwierig und möglicherweise unlösbar: Er mußte das "Vertrauen" Vietnams gewinnen, ohne jedoch die anti-vietnamesische Koalition derart zu verärgern, daß Australien völlig ins internationale Abseits geriet.

Indem Canberra Hanoi andeutete, daß Australien Entwicklungshilfe geben könne, versuchte es, Vietnams Vertrauen zu gewinnen (und die Linken in der Labor-Party in die Regierungspolitik zu integrieren); indem es aber diese Hilfe an Vietnam -zumindest direkte Hilfe- noch nicht gab, versuchte Australien, China, die USA und ASEAN-Staaten zu besänftigen. Die australische Labor-Regierung hatte gute Voraussetzungen, von Vietnam akzeptiert zu werden, weil sich die Labor-Party während des Vietnamkriegs für eine Beendigung eingesetzt und unter Labor-Prime-Minister Gough Whitlam 1972 als erste westliche Regierung Nordvietnam diplomatisch anerkannt hatte.

Dieses war sicherlich ein gefährliches diplomatisches Spiel, in dem sich Australien häufig zwischen alle Stühle zu setzen drohte. Bob Hawke wußte um die Gefahren.[139] Diese übten jedoch auch einen besonderen Reiz auf ihn aus. Es entsprach seiner Natur, bis an die Grenzen zu gehen. Sein unerschütterliches Selbstbewußtsein, das Vertrauen in seine rhetorischen Fähigkeiten und in seine charis-

---

[139] Bob Hawke, The Hawke Memoirs, Melbourne 1994, S.224.

matische Ausstrahlung waren die Grundfesten seiner Risikobereitschaft.

Indonesien, das etwas bessere Beziehungen zu Vietnam unterhielt als die anderen ASEAN-Staaten und das deswegen zum Sprachrohr ASEAN's für vietnamesisch-kambodschanische Fragen ernannt worden war, hatte beim Hayden-Besuch bereits deutlich gemacht, daß es Entwicklungshilfe an Vietnam ablehnte.

Um weiter in dieser Frage im internationalen Spiel bleiben zu können, mußte Australien jetzt versuchen, einen Schritt weiter zu gehen als Indonesien. Dieses blieb der einzige außenpolitische Grund, warum das Hawke-Hayden-Duo an dem Entwicklungshilfevorhaben zunächst noch festhielt.

Die Begründung, warum dieses von australischer Seite nicht direkt angesprochen wurde, ist offensichtlich: Zumindest Bob Hawke wußte, daß Australien seine Eigeninteressen zwar mit plumper Machtpolitik mitunter vorantreiben könnte, aber dafür weder zu Hause noch international Beifall ernten würde. Der einzige politische Trumpf, den Australien zu der Zeit in dieser Frage noch in der Hand hielt, war, daß es glaubte, Vietnam dazu bewegen zu können, in Australien einen Partner zu sehen, der die vietnamesische Position als einziges westliches Land relativ sympathisch bewertete.

Nur so ein Land wäre als möglicher Vermittler für Vietnam akzeptabel gewesen, sollte es je zu einer internationalen Situation kommen, in der es sich von Moskau freimachen konnte, wollte oder mußte. Hawkes Idee, daß Australien eine Art Vermittlerrolle übernehmen sollte, konnte dementsprechend nur dann Wirklichkeit werden, wenn alle Kontrahenten einschließlich Hanoi dieses wollten.

Hawke konnte aus innerparteilichen Gründen der Wiederaufnahme der direkten Vietnamhilfe nicht bereits im April eine Absage erteilen; aber auch außenpolitisch wäre er aus vietnamesischer Sicht nur als Vasall von den USA, China und ASEAN betrachtet worden, hätte er so

bald nach Amtsantritt diesen Ball fallengelassen. Ebenso war in seinem freundschaftlichen, jedoch nichtsdestoweniger ernsthaften Wettkampf mit George Shultz kein Raum für frühes Nachgeben.

Somit blieben vier Möglichkeiten offen, warum Hawke nicht schon Mitte April 1983 den außenpolitischen Ballast der Entwicklungshilfe an Vietnam abgeworfen hatte:

1. aus ausschließlich innerparteilichen und persönlichen Gründen;
2. um sich durch Sympathien von Vietnam eine Eintrittskarte für den regionalen außenpolitischen Entscheidungsprozeß zu verschaffen;
3. aus Inkompetenz, weil Hawke die folgenden hohen außenpolitischen Kosten nicht richtig eingeschätzt hatte;
4. aus einer Mischung entweder aller oder einiger der obengenannten Gründe.

Wie auch immer dieses Gemisch von Gründen ausgesehen haben mag, Hawkes Rechnung ging zunächst innerhalb weniger Monate auf.

Obwohl Hayden sich bei seinen Besuchen im April 1983 auf den Philippinen, in Thailand, Malaysien und Singapur darauf konzentrierte, ASEAN's Reaktion auf Australiens Vermittlerrolle zu erfahren, erörterte er dennoch die Entwicklungshilfe für Vietnam. Alle ASEAN-Länder lehnten mehr oder minder entschieden diesen Vorschlag ab.[140]

Auch der amerikanische Präsident Reagan warnte vor diesem Schritt und schlug vor, daß Entwicklungshilfe nur dann gegeben werden soll, wenn die gesamte vietnamesisch-kambodschanische Frage geklärt sei.[141]

Hawke und Hayden wußten, daß Vietnam (nachdem China, ASEAN und die USA den Entwicklungshilfevorschlag verworfen hatten) immer noch nicht formell einer australischen Vermittlerrolle zugestimmt hatte. Australien sah sich im Wettbewerb um die Vermittlerrolle ebenfalls in Kon-

---

[140] The Canberra Times, 26.04.1983; The Australian, 29.4.1983.

[141] Philip O'Brien, The Making of Australia's Indochina Policies under the Labor Government (1983-1986), Australia-Asia Papers, Nathan 1987, S.8.

kurrenz mit anderen Staaten. Belgien und Frankreich hatten sich auch bereit erklärt, eine Schlichterrolle zu übernehmen, und die Vietnamesen hatten öffentlich versichert, daß sie alles versuchten, um Kontakte und Verhandlungen mit China aufzunehmen.[142] Aber auch Frankreich hatte wiederholt erklärt, daß es beabsichtige, erneut Entwicklungshilfe an Vietnam zu vergeben. Doch als der französische Präsident Francois Mitterand im Mai 1983 Peking besuchte, forderten die chinesischen Gastgeber Frankreich dennoch offiziell auf, daß Paris als Vermittler tätig werden soll.[143]

Da Belgien keine besonderen Kenntnisse und Qualifikationen für eine Vermittlerrolle in Indochina besaß, Frankreich ebenfalls durch seine geradezu sprichwörtliche Unabhängigkeit von den USA für Reagan inakzeptabel blieb, konnte sich Australien nicht zuletzt wegen Hawkes guter Beziehungen zur amerikanischen Regierung noch immer im Rennen halten.

Der diplomatische Balanceakt, den Australien jetzt vollführen mußte, wirkte dadurch gefährdet, daß Haydens Persönlichkeit für diese Aufgabe nicht besonders geeignet erschien. Er war nicht nur seinem eigenen Ministerium, den meisten Kabinettskollegen, selbst den Linken und Gemäßigten, die ihn als ihren Repräsentanten ansahen, gegenüber mißtrauisch, sondern auch gegenüber fast allen ASEAN-Ländern; es kann in der Tat gesagt werden, daß er gegenüber jeder Regierung und ganz besonders gegenüber der Supermacht USA argwöhnte. Er hatte wenig leicht erkennbaren Charme, war jähzornig, abrupt, direkt und häufig abweisend. Er war seit seiner Kindheit schwerhörig, und dieses verstärkte sich mit zunehmendem Alter und führte zu wiederholten Mißverständnissen, die auch an seiner Selbstsicherheit rührten. Sein Humor war unterkühlt, distanziert und mehr von Ironie als von Komik beeinflußt. Er liebte die Provokation, war aber auch zur Selbstironie fähig; eine Gabe, die am diplomatischen Verhandlungstisch kaum als

---

142 Angeblich fanden Gespräche zwischen Vietnam und China auf unterer Ebene in Ostblockstaaten wie z.B. in Rumänien statt. Far Eastern Economic Review, 17.03.1983 und 23.06.1983.

143 Paul Quinn-Judge, Thach's Try in Thailand, Far Eastern Economic Review, 23.06.1983, S.32.

solche erkannt, und wenn, dann nicht geschätzt wurde. Seine persönlichen Werte konzentrierten sich auf Fairneß, Unabhängigkeit, Gerechtigkeit und die angelsächsische Sympathie mit dem Unterlegenen.[144] Er war launisch, ehrgeizig, egozentrisch und auf seinen Vorteil bedacht.

Die asiatischen Kollegen (aber auch George Shultz) waren nicht sehr von seiner Persönlichkeit beeindruckt. Auf seiner Reise in die ASEAN-Länder wurde sein Vorschlag für eine australische Vermittlerrolle zwar nicht abgewiesen, aber es wurden Einschränkungen gemacht. Singapurs Außenminister Suppiah Dhanabalan, Sprecher ASEAN's, konnte zwar keinen Grund sehen, warum ASEAN Haydens Vermittlerrolle verhindern solle, fügte jedoch einschränkend hinzu:

> "(...) if it meant not assuming the role of official ASEAN mediator nor making proposals that would impinge on what ASEAN was trying to achieve for peaceful, political dialogue."[145]

Obwohl es das erklärte Ziel der australischen Regierung gewesen war, daß die Vermittlerrolle Australiens aufgrund des Sechs-Punkte-Plans mit den ASEAN-Staaten Ende April 1983 diskutiert werden sollte, und obwohl Hayden immer wieder unterstrich, daß die Entwicklungshilfe-Frage doch nur eine relativ kleine Angelegenheit sei, wenn sie mit der Suche nach einer politischen Regelung der Vietnam-Kambodscha-Frage verglichen werden würde, überschattete dieses Thema immer wieder die wirkliche Tagesordnung. Dieses war insbesondere auf den Philippinen der Fall, wo Präsident Marcos und sein Außenminister Romulo sowohl in offiziellen Gesprächen als auch gegenüber der Presse immer wieder ihre Opposition zu jeder Art von Hilfe an Vietnam lebhaft unterstrichen.[146]

---

144 Douglas Sturkey, damals Assistant Secretary im Außenministerium und bis 1996 Official Secretary von Bill Hayden, betonte, wie stark der Wunsch nach Unabhängigkeit in jeder Hinsicht für Hayden gewesen sei und immer noch ist. Douglas Sturkey, Interview, 07.04.1993. Nancy Viviani bestätigte diesen Eindruck über Hayden und wies besonders auf seine Einstellung zu den USA hin. Nancy Viviani, Interview, 12.04.1993.

145 World Report, The Sunday Mail, 01.05.1983.

146 The Canberra Times, 26.04.1983.

Das Hauptresultat der ASEAN-Reise Haydens blieb die vehemente Opposition gegenüber der Wiederaufnahme der australischen Vietnamhilfe, von der sich der Außenminister nun persönlich überzeugen konnte, und die schon fast beleidigende Zusage, daß sich ASEAN einer Vermittlerrolle Australiens nicht widersetzen würde, vorausgesetzt, Australien würde nichts unternehmen, was die Außenpolitik der ASEAN-Staaten einschränken könnte. Mit jeder weiteren Ablehnung, die Hayden außenpolitisch erfuhr, konnte Bob Hawke davon ausgehen, daß durch ein vorläufiges Scheitern der Wiederaufnahme der innerparteiliche Protest geringer werden würde.

Zwei Punkte bedürfen jedoch einer zusätzlichen Erwähnung:

1. Außenminister Hayden erklärte zum ersten Mal auf internationaler Ebene, was Bob Hawke schon während des Wahlkampfes angekündigt hatte;[147] nämlich, daß Australien engere Verbindungen mit der asiatischen Region brauche, um nicht weltweit wirtschaftlich ins Hintertreffen zu geraten, und daß die neue Labor-Regierung vorhabe, ungeachtet aller Schwierigkeiten sich verstärkt wirtschaftlich und politisch in der Region einzusetzen. Australiens Zukunft werde durch die Trends und Entwicklungen der Region bestimmt werden. Die höchsten wirtschaftlichen Wachstumsraten der Welt seien in den ASEAN-Ländern und Ostasien:

   "The future of Australia (...) has to be integrated increasingly with the things that happen in this part of the world."[148]

2. Der vietnamesische Botschafter in Australien, Phan Nhu Sam, äußerte sich, möglicherweise von der harten Kritik beeindruckt, die alle ASEAN-Staaten Hayden entgegengebracht hatten, zum ersten Mal öffentlich während der ASEAN-Reise Haydens positiv über eine mögliche Vermittlerrolle Australiens:

   "Australia may build a bridge between the ASEAN-countries and the Indochinese countries."[149]

---

147 Ebenda.

148 World Report, The Sunday Mail, 01.05.1983.

Doch er setzte Australien sofort die Grenzen:

> "(...) If Australia is to play a role it would not be good to take sides, to support the stand of the ASEAN-countries against Vietnam."[150]

Ob der Botschafter glaubte, daß Australien Partei ergreifen würde, wenn es die Entwicklungshilfe nicht wiederaufnähme, blieb offen. Philip O'Brien kommentierte jedoch diese wichtige Erklärung folgendermaßen:

> "To some extent, Vietnam's requiring Australian neutrality on Cambodia may be seen as laying the seeds for the conflict which was to arise later in the year. Whether or not Australia did remain a disinterested mediator, its relationship with Vietnam was to be a key factor in ASEAN's strong condemnation of its role in Indochina."[151]

Kurz bevor der australische Außenminister Ende Juni 1983 nach Bangkok zur jährlichen ASEAN-Post-Ministerial-Conference (ASEAN-PMC)[152] reiste, hatte er wiederholt erklärt, daß die Chancen für einen Erfolg der geplanten australischen Vermittlerrolle nicht sehr groß seien.[153] Er wolle jedoch nicht vorsichtig vorgehen und in die Geschichte als ein *unnoticed papershuffler*[154] eingehen. Obwohl Hayden einen politischen Erfolg für seine parteipolitische Karriere nicht mehr benötigte, wollte er sich und anderen beweisen, daß er sehr wohl Führungsqualitäten besaß. Um seine Absicht zu verdeutlichen, zitierte er Berthold Brecht:

> "You can't navigate by hugging the coastline all the time. Occasionally you have to go into the open sea."[155]

---

149 The Australian, 28.04.1983.

150 Ebenda.

151 Philip O'Brien, The Making of Australian Indochina Policies under the Labor Government (1983-1986), Australia-Asia Papers, Nr.39, Nathan 1987, S.9.

152 Das ASEAN-Post-Ministerial Meeting ist ein jährliches Treffen, das sich der Sitzung der ASEAN-Außenminister anschließt. An diesem Treffen nehmen neben den Außenministern ASEAN's deren Kollegen aus den USA, Japan, Kanada, Neuseeland, der Europäischen Gemeinschaft und Australien teil.

153 Michael Richardson, Hayden Trip a Shrewd Step, The Age, 27.06.1983.

154 Siehe z.B. Nikki Savva, Bill Takes to the High Seas, The Courier Mail, 27.06.1983.

155 John Stubbs, Hayden, Port Melbourne 1990, S.280.

Haydens "Seetüchtigkeit" sollte in den nächsten Jahren getestet werden. Dieses hatte verschiedene Gründe. Erstens, weil Hayden Australiens Unabhängigkeit -wenn auch nicht Neutralität- unter allen Umständen in der Zeit des Kalten Krieges erhalten wollte. Zweitens, weil ihm Asien politisch und kulturell fremd war. Drittens, weil Hayden das Außenministerium unerwartet aus Vernunft und nicht aus Neigung und Talent übernommen hatte. Viertens, weil die australische Vermittlerrolle im Kambodscha-Konflikt nicht geplant und langsam vorbereitet worden war, sondern aus einer außenpolitischen Warnung resultierte, die die neue Labor-Regierung in eine innerparteiliche Zwangslage gebracht hatte. Deshalb war eine detaillierte Beschäftigung mit den historischen Ursachen des Konflikts und bisherigen Lösungsversuchen noch nicht erfolgt. Fünftens, weil die Labor-Regierung weder über außenpolitische Erfahrungen verfügte noch auf Vorleistungen zurückgreifen konnte und innerparteiliche sowie innenpolitische Überlegungen anfänglich im außenpolitischen Prozeß eine große Rolle spielten.

Wird das Verhältnis zwischen ASEAN und Indochina betrachtet, werden die Reaktionen der einzelnen Staaten auf die neuen australischen Ansprüche verständlich, die durch die Intensität der Animositäten und Befürchtungen, Erfahrungen und Enttäuschungen geprägt waren.

So waren die ASEAN-Staaten gegen jegliche Blockbildung und von daher sehr bemüht, außerhalb des direkten sowjetischen und chinesischen Einflußbereichs zu bleiben. Deshalb verfolgte die Organisation bis 1978 die Strategie, Vietnam in ihre institutionellen Strukturen einzubinden oder zumindest zu kooperieren. Damit sollte Vietnam einerseits von der Gründung einer indochinesischen Union, die einen Block mit vietnamesischer Dominanz in Südostasien bedeutet hätte, abgehalten und andererseits sollte eine wirtschaftliche, aber auch politische Isolation verhindert werden. Erst als Vietnam Ende 1978 die territoriale Integrität Kambodschas verletzte, eine zweite Flüchtlingswelle die Stabilität der ASEAN-Staaten zu gefährden drohte und Thailand zum Frontstaat wurde, änderte ASEAN seine Integra-

tionsstrategie in eine Politik der Isolation gegenüber Vietnam. Unterstützt von China und den USA, entwickelte sich ASEAN zur treibenden Kraft, um den neuen Status quo in Kambodscha zu verändern. Von dieser Aufgabe erhofften sich die ASEAN-Staaten, ihre Organisation stärken zu können. Doch das Dilemma einer möglichen Spaltung war stets ein bremsender Faktor in ihrer gemeinsamen Politik. Das neue australische Vorgehen wirkte aus der Sicht von ASEAN, aber auch aus amerikanischer und chinesischer Perspektive wie ein Keil in deren ungewöhnliche Allianz und drohte die neue Machtbalance zwischen China, ASEAN und den USA auf der einen und Sowjetunion und Vietnam auf der anderen Seite aus dem Gleichgewicht zu bringen. Es drohte aus ihrer Sicht aber auch, den Dissens innerhalb ASEAN's zu fördern.

KAPITEL 3

Widerstand und Kooperation: Australiens Kambodscha-Politik vom Juni 1983 bis September 1983

In dieser delikaten und prekären Situation versuchte der Neuling auf internationaler Bühne, das Hawke-Hayden-Duo, auf den Indochina-Konflikt Einfluß zu nehmen. Es war ein waghaltiges Unternehmen und die Wahrscheinlichkeit war groß, daß Australien sich zwischen alle Stühle setzen würde.

Premierminister Bob Hawke wußte um diese Schwierigkeiten. Doch seine Persönlichkeit und politischen Kontakte, Haydens historischer Konflikt mit den USA, aber auch dessen störrische Beharrlichkeit in der Kambodscha-Politik ermöglichten es Hawke, Australiens Vermittlerrolle in Indochina -wenn auch mit großer Mühe- auf der regionalen Tagesordnung zu halten.

Noch ehe er Premierminister wurde, verfügte Hawke über reichhaltige Erfahrungen in der Verhandlungsführung. Es gelang ihm fast immer, zerstrittene Parteien zu einer Kompromißformel zu bewegen. Dieses galt nicht nur für die Beziehungen zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern in Australien, sondern auch auf internationaler Ebene. Er spielte eine große Rolle in der "*International Labor Organisation*" in Genf, engagierte sich in der Frage französischer Atomtests im Pazifik und war auch an der Gründung der polnischen Gewerkschaftsbewegung "Solidarität" beteiligt.[156] Er besuchte oft Israel und verteidigte dessen internationale Position sowohl in Australien, wo er deswegen oft angefeindet wurde, als auch in der Sowjetunion. In den 70er Jahren war es ihm fast gelungen, einer großen Anzahl von sowjetischen Juden die Ausreise nach Israel zu ermöglichen. Während die Presse auf der ersten Seite schon seinen Erfolg feierte, erklärten die Sowjets alles für ein Mißverständnis. Hawke war ein leidenschaftlicher

---

[156] Stephen Mills, The Hawke Years, Melbourne 1993, S.155.

Mensch, ein überzeugter Antikommunist und Befürworter der amerikanischen Politik. Da er sich von den Sowjets hintergangen fühlte, verstärkte dies nur seine bereits vorhandenen Überzeugungen.[157]

Bereits als Student in Oxford hatte er wiederholt die Welt bereist. Später als Gewerkschaftspräsident traf er häufig den damaligen amerikanischen Professor für Industrial Relations, George Shultz. Shultz war so von der schillernden Brillanz des australischen Gewerkschaftsführers beeindruckt, daß beide über das normale Maß hinaus zusammenarbeiteten und kommunizierten.[158] Ihre Freundschaft war aber auch stets vom Wettkampf begleitet, wer der gewitztere und letztlich erfolgreichere Politiker von ihnen beiden war. Während Shultz die machtpolitischen Vorteile einer Supermacht zur Verfügung standen, mußte sich Hawke auf sein Charisma und sein Verhandlungstalent verlassen. Die erste Runde hatte Shultz mit der besagten Warnung eröffnet, Hawke konterte nun mit Australiens Anspruch auf eine vermittelnde Rolle; ausgerechnet in dem Konflikt, in dem der Handlungsspielraum für die amerikanische Regierung durch das Vietnam-Trauma sehr gering war.

Hawke war ein australisches Phänomen - ein Populist, ein heranwachsender Staatsmann und ein "Ocker"[159]. Schon in Oxford war seine Redebegabung aufgefallen; berühmter wurde er jedoch durch seine Trinkfestigkeit. Er hielt den Weltrekord im Biertrinken und wurde als solcher im Guinnessbuch der Rekorde geführt. Er war ein legendärer Frauenheld und scheute sich nicht, seine Gefühle offen zu zeigen. Er wurde von vielen als Bajazzo angesehen; aber das war nur eine seiner Rollen. Schon als Kind hatte er den messianischen Glauben, daß er Premierminister werden würde.[160]

---

157 John Stubbs, Hayden, Port Melbourne 1990, S.269.

158 Coral Bell, Hawke in Office, The World Today, Vol.40, Nr.2, London 1984, S.67; Bob Hawke, The Hawke Memoirs, Melbourne 1994, S.208.

159 Ocker: der stereotype, ungebildete, ungehobelte, chauvinistische, normalerweise männliche Australier; ursprünglich auf die Arbeiterklasse bezogen; hat heute eine weitere und etwas mildere Bedeutung im Sinne von "typisch australisch".

160 Paul Kelly, The End of Certainty, Sydney 1992, S.24.

Wo immer es Konflikte gab, fühlte er sich zu Hause - in Australien oder sonstwo auf der Welt. All seine Anstrengungen konzentrierten sich darauf, Konflikte zu lösen und Rivalen zusammenzubringen. Er glaubte an den Prozeß des Dialogs, die Zusammenarbeit und den allseitigen Vorteil. Der Politikwissenschaftler Graham Little beobachtete, daß Hawkes Philosophie mit seinem Wunsch und seiner Fähigkeit, andere zu überzeugen, identisch war.[161]

Das Verhandeln war Hawkes Leidenschaft. Sein Talent war seine *raison d'être.* Aber Vermitteln war auch nur ein Mittel zum Zweck für ihn.[162] So wollte er die Grundsätze der australischen Wirtschaftspolitik ändern. Zu lange hatte er beobachtet, wie unproduktiv sich die historische Konfrontation zwischen Arbeitgebern und -nehmern entwickelt hatte. Das Ausland zögerte mit Investitionen in Australien, da ein Streik den anderen ablöste. Hawke hatte verstanden, daß Tarifpartnerschaft und sozialer Frieden eine zentrale Voraussetzung für das australische Wirtschaftswachstum waren. In seiner bedeutendsten Wahlkampfrede 1983 stellte er seine alternative Politik zu den Konservativen vor: Konsensus. Er erklärte, er wisse, daß beide Seiten im Tarifkonflikt ihre Chancen minimierten, die besten ökonomischen Ergebnisse für sich selbst und die Nation zu erzielen.[163] Bereits in seiner legendären Boyer-Vorlesung 1979 hatte er dieses Prinzip auch auf die Außenpolitik bezogen und beobachtet, daß in der Geschichte der Menschheit kriegstreibende Gesellschaften sich jedesmal dann zusammenschlossen, wenn eine gemeinsame externe Bedrohung vorlag:

> "Given that billions of dollars were being spent each year on military budgets around the world, he speculated ruefully that 'perhaps we do need a signal that the Martians are coming'."[164]

---

161 Graham Little, Leadership Styles, in: From Fraser to Hawke, hg. von Brian Head und Allan Patience, Melbourne 1989, S.28.

162 Stephen Mills, The Hawke Years, Port Melbourne 1993, S.11.

163 Paul Kelly, The End of Certainty, Sydney 1992, S.25ff.

164 Stephen Mills, The Hawke Years, Port Melbourne 1993, S.154.

Was Hawkes Selbstbewußtsein anging, so kann davon ausgegangen werden, daß er sich bei einer außerirdischen Intervention freiwillig gemeldet hätte, um am Verhandlungstisch mögliche Konflikte zu bereinigen.

Hawkes Diplomatie war in ihrer Essenz persönliche Diplomatie.[165] Es gehörte seiner Ansicht nach zu den Verantwortlichkeiten eines Regierungschefs, enge persönliche Beziehungen mit anderen ausländischen Politikern zu hegen und alles zu versuchen, um mit seinem Gesprächspartner auf eine gemeinsame persönliche Wellenlänge zu kommen. Nach einem Leben voller erfolgreicher Verhandlungen war es ihm auch zur zweiten Natur geworden, für verschiedene Leute unterschiedliche Teile seiner eigenen Persönlichkeit zu präsentieren. Seine Beziehungen zu den Weltführern Reagan, Bush, Gorbatschow und Zhao Ziyang waren deshalb ungewöhnlich eng und durch gegenseitiges Vertrauen gekennzeichnet. Nur die Japaner, Australiens größter Handelspartner, widersetzten sich seinem Charme erfolgreich.

Mit seiner Entscheidung, Premierminister werden zu wollen, zeigte Hawke, wie diszipliniert ein Mann mit einer Mission werden kann: Der Gewohnheitstrinker wurde von einem Tag zum anderen Abstinenzler. Hawke wurde zum unermüdlichen, zielbewußten und nach Macht strebenden Politiker, der stets für jedes Gespräch gut vorbereitet war. Für Staatsbesuche in Canberra oder im Ausland bewältigte er regelmäßig Hunderte von Aktenseiten und bereitete sich zusätzlich durch Gespräche mit Experten vor - wenn nötig auch nächtelang.[166]

Paul Kelly, dessen 1992 erschienenes Buch "The End of Certainty" schon heute als Klassiker zitiert wird und der in seinem fast 800 Seiten langen Werk über weite Strecken Hawke kritisch gegenübersteht, beschreibt den Premierminister nicht ungerechtfertigt folgendermaßen:

> "Hawke was a Rhodes scholar and a unionist, a crusader against White Australia and supporter of multiculturalism, a hero of the underdog and respected by business, a sports fanatic with appeal to women voters, a leader whose image fused strength with the common touch. Hawke was a political freak. Indeed, he almost met

---

165 Ebenda, S.154.

166 Ebenda, S.156.

> Bagehot's description of a statesman, 'a man of common opinions and uncommon ability'."[167]

Daß dieser Premierminister, der auch ein leidenschaftlicher Gegner des linken Parteiflügels war, der seine eigene linke Faktion geradezu verachtete, seinem eigenwilligen, nach Unabhängigkeit strebenden Außenminister scheinbar sehr viel Spielraum gab, hat etliche Wissenschaftler dazu verleitet, die Kambodscha-Politik der Regierung von 1983-1988 als von Hayden geprägt zu bezeichnen. Dies ist beides: richtig und falsch. Richtig ist, daß Hayden sowohl innerhalb Australiens als auch auf internationaler Bühne Positionen vertrat, die konträr zu denen des Premierministers erschienen. Richtig ist auch, daß jedes Mal, wenn Hayden dem nationalen Unabhängigkeitsdruck besonders der linken Intellektuellen entgegenkam, sich dieses nicht nur in provokativen Presseschlagzeilen niederschlug, sondern auch zu tatsächlichen Verärgerungen von ASEAN, den USA und China führte. Falsch ist jedoch, daß Haydens Austesten des außenpolitischen Spielraums die Strategie der australischen Kambodscha-Politik bestimmte.

Jedesmal, wenn Haydens Vorpreschen Australiens Außenpolitik in die Nähe des Dilettantismus zu bringen drohte, beruhigte Hawke seine empörten ausländischen Kollegen, daß sein Außenminister gebraucht werde, um die Parteilinke in die Regierung zu integrieren und um tragbare Mehrheiten auf den Parteitagen zu erzielen.[168]

Die innenpolitische Notwendigkeit, Hayden als Integrationsfigur zu stützen, veranlaßte Hawke, seinen Außenminister in der Ausführung australischer Außenpolitik häufig großzügig gewähren zu lassen. Hayden integrierte aber nicht nur innenpolitisch die Parteilinke in die Labor-Regierungspolitik und testete außenpolitisch die Grenzen unabhängiger australischer Außenpolitik, sondern war darüber hinaus noch wegen seiner persönlichen Ambitionen kontrollierbar. Bob Hawke wußte diese seltene Mischung von Faktoren zu schätzen. Es störte den sensiblen Gefühlsmenschen, der häufig auch zu Sentimentalitäten

---

[167] Paul Kelly, The End of Certainty, Sydney 1992, S.25.
[168] Stephen Mills, The Hawke Years, Port Melbourne 1993, S.154.

neigte, daß er, der Konflikte durch vernünftige Diskussionen zu lösen trachtete, letztlich einsehen mußte, daß es doch Konfliktsituationen gab, die keine Kompromißlösungen zuließen. Schließlich war Hayden nur durch brutale Ausübung von Macht von Hawke abgelöst worden. Hawkes Toleranz gegenüber Hayden hatte also nicht nur eine parteiinterne Komponente, sondern auch eine emotionale.

Was jedoch die ohnehin schon brisante außenpolitische Situation Australiens weiter erschwerte, war die Tatsache, daß Australiens Nationalinteressen auf Kosten anderer Länder mit Mitteln vorangetrieben werden sollten, die gewöhnlich in der Diplomatie verpönt sind. In anderen Worten: Hawke gelang es selbst in Gesprächen mit den politischen Führern der Welt, eine persönliche Atmosphäre herzustellen, in der auf erfrischende Weise Raum für das schlicht Zwischenmenschliche blieb.

Aber dies gehört lediglich zum Einmaleins der Verhandlungskunst auf höchster Ebene. Was Bob Hawke zusätzlich auszeichnete, waren seine Geschicklichkeit, seine unerschöpfliche Energie und sein natürlicher Charme, der bei all seinen Gesprächspartnern das anscheinend unvermeidliche Gefühl hinterließ, daß der Premierminister ihm und nur ihm allein Einblick in seine geheimsten Gedanken, wenn nicht in das Innere seiner Seele gewährte.[169]

Die tiefe Verbundenheit, die so entstand, eröffnete neue politische Möglichkeiten, weil diese auf einem besonderen Vertrauensverhältnis basierten; sie bargen jedoch ebenfalls neue Gefahren, die ihren Ursprung darin hatten, daß nicht nur der Gesprächspartner, sondern auch Hawke selbst vom Zauber seiner eigenen Kommunikationsfähigkeit mitgerissen wurde.[170]

Nirgendwo sonst sollten die Stärken und Schwächen seines politischen Stils derart deutlich werden wie im alles entscheidenden Verhältnis

---

[169] Ebenda, S.161.
[170] Stan Anson, Hawke, Melbourne 1991, S.99.

zur Schutzmacht USA. Alles entscheidend war dieses Verhältnis deshalb, weil die australisch-amerikanischen Beziehungen den Kern der innerparteilichen Flügelkämpfe in außenpolitischen Fragen widerspiegelten. Für Hawke hätte eine Gefährdung dieser sicherheitspolitischen Allianz seinen parteiinternen Trumpf, seine Popularität bei den Wechselwählern, geschwächt, wenn nicht sogar zunichte gemacht. In dieser Frage war sein diplomatisches Geschick gefragt, wollte er seine Macht längerfristig sichern. Er stellte sein Talent unter Beweis, indem er die neue australische Vermittlerrolle im Kambodscha-Konflikt zum neutralisierenden und integrierenden Element in der Partei und innenpolitischen Debatte machte.

Als im Juni 1983 der Premierminister die geplante Kambodscha-Politik durch eine Reise nach Washington absichern wollte, glaubte der Regierungschef noch, daß seine Verhandlungsstrategie ausschließlich Vorteile mit sich bringen würde. Dies konnte nicht nur Naivität sein. Bei einem so erfahrenen Verhandlungsführer und Vermittler waren nicht nur seine Intuition, seine Kommunikationskraft und sein Urteilsvermögen geschärft worden, sondern es hatte sich auch seine Überzeugung gefestigt, daß, wer etwas haben wollte, auch in der Lage sein mußte, etwas zu geben. Er wollte der amerikanischen Regierung mit seinem frühen Besuch signalisieren, daß seine Regierung die sicherheitspolitische Allianz völlig und ohne Vorbehalt unterstützte. Um aber die unvermeidliche Kritik der Linken an dieser enthusiastischen proamerikanischen Politik zu minimieren, begründete er innerparteilich seine Reise auch damit, daß er eine unabhängigere und offensivere Außenpolitik in Südostasien führen wolle.[171]

Hawke war in erster Linie Realist. Schon ehe er zum Premierminister gewählt worden war, wies er wiederholt darauf hin, daß Australien ein Land mit 17 Millionen Einwohnern in einer Welt mit 5.5 Milliarden Menschen war.[172] Die Grenzen australischen Einflusses auf das

---

[171] Michael Costello, Interview, 10.03.1993; Stuart Harris, Interview, 11.03.1993.

[172] Stephen Mills, The Hawke Years, Port Melbourne 1993, S.157. Siehe z.B.: Bob Hawke, Speech to the Washington Press Club, 15.06.1983, Australian Foreign Affairs Record, Vol.54, Nr.6, Canberra 1983, S.268; Bob Hawke, An Australian

Weltgeschehen waren ihm schon deswegen bewußt, weil er mit diesem Argument seine innerparteilichen Gegner vom linken Flügel damit unterlaufen hatte, daß eben diese relativ schwache Mittelmacht es sich nicht erlauben könne, in einer unsicheren und unkalkulierbaren Welt neutral zu bleiben.[173]

Diese Grundeinstellung bedeutete jedoch auch, daß Australien seine Schutzmacht, die USA, nicht überfordern durfte. Australiens Sicherheitsinteressen waren durch das ANZUS-Bündnis[174] teilweise abgedeckt. Obwohl dieses Bündnis interpretierbar blieb, in welchen Situationen genau die USA verpflichtet waren, Kampftruppen nach Australien zu entsenden, konnte Australien davon ausgehen, daß die USA wichtige nachrichtendienstliche Daten, militärische Ausrüstung, Munitionsnachschub, technische Hilfe und militärische Ausbildung zur Verfügung stellen würden. Noch wichtiger war, daß kein möglicher Gegner sich sicher sein konnte, ob Australien im Falle eines Krieges nicht doch jede erdenkliche Hilfe von den USA erhalten würde. Hinzu kam, daß es noch verschiedene weitere bilaterale Abkommen und Memoranden gab, die für Australiens Sicherheitsinteressen von größter Bedeutung waren, die aber auch beträchtliche Risiken beinhalteten.

Die wichtigste und in der Labor-Party auch umstrittenste Vereinbarung mit den USA betrifft die sogenannten "Gemeinsamen Verteidigungsanlagen" (*joint defence facilities*) in Australien.[175] Der Begriff "Gemeinsame Verteidigungsanlagen" bedarf einer Erklärung: "Gemeinsam" bedeutete lediglich, daß Australien in den 60er Jahren drei Grundstücke zur Verfügung stellte, auf denen die USA drei "Verteidigungsanlagen" bauten. "Gemeinsam" bedeutete nicht, daß Australien -nicht einmal der Premierminister oder Verteidigungs-

---

View of the World, Speech to the 50th Anniversary Conference of the Australian Institute of International Affairs, Canberra 26.08.1983, Australian Foreign Affairs Record, Vol.54, Nr.8, Canberra 1983, S.419.

173 Gregory Pemberton, Australia and the United States, in: Diplomacy in the Marketplace, hg. von P.J. Boyce und J.R. Angel, Melbourne 1992, S.125.

174 Dieses Sicherheitsbündnis zwischen den USA, Australien und Neuseeland ist 1951 gegründet worden.

175 Ross Babbage, Australian Defence Strategies, in: Security and Defence, hg. von Desmond Ball und Cathey Downes, Sydney 1990, 216ff.

minister- Zugang zu allen Teilen dieser "Verteidigungsanlagen" hatte.[176]

Die konservativen Regierungen der 60er Jahre hatten es entweder nicht gewollt oder nicht erreicht, daß Bestimmungen mit den USA ausgehandelt wurden, die Australiens Souveränität uneingeschränkt sicherten.

Die "Verteidigungsanlagen" blieben unter dem Schleier der Geheimhaltung. Die australische Öffentlichkeit wurde über die Aufgaben und Funktionen nicht unterrichtet und war sich der mit den Basen verbundenen Risiken nicht bewußt.[177] Obwohl gerade dies zu wilden Spekulationen einlud, gelang es in der damaligen nationalen und internationalen Atmosphäre des Ost-West-Konfliktes den konservativen Regierungen immer wieder, die Labor-Party in die Rolle derjenigen zu rücken, die nicht genügend gegen den Kommunismus unternehmen wollte, und damit Labors Bündnistreue zu den USA und antikommunistische Haltung in Frage zu stellen.

Die Labor-Bewegung war in den 50er und 60er Jahren in dieser Frage nicht nur hoffnungslos zerstritten, sondern hatte sich sogar unter sehr dramatischen Umständen, die selbst viele, größtenteils katholische Familienmitglieder zu Feinden werden ließen, gespalten.[178] Die Gründung der Democratic-Labor-Party sollte für beinah zwei Jahrzehnte die Labor-Party von den Regierungsbänken fernhalten. Diese traumatischen Erfahrungen innerhalb der Labor-Bewegung wurden nicht gerade dadurch gemildert, daß nach einem dreijährigen Intermezzo der Whitlam-Regierung (1972-1975) die Labor-Party noch einmal acht Jahre auf den harten Oppositionsbänken sitzen mußte.

Dies lag zwar nicht nur ausschließlich an Labors Einstellung gegen den Kommunismus und das dadurch bedingte ambivalente Verhältnis zur Schutzmacht USA, sondern hatte auch vielfältige andere innenpoli-

---

176 Desmond Ball, A Suitable Piece of Real Estate, Sydney 1980, S.121.
177 Ebenda, S.130.
178 Edna Carew, Paul Keating, Sydney 1992, S.9.

tische Gründe, nicht zuletzt jene Elemente der Inkompetenz, die ein Ergebnis mangelnder Regierungserfahrung sein mußten.

Die Labor-Party sollte jedoch noch intensiver und länger am Erbe der konservativen Regierungen der 60er Jahre zu leiden haben - ein Vermächtnis, das Australien fast seit Beginn des atomaren Zeitalters den größten Risiken eines nuklearen Schlagaustausches aussetzte.

Mit der Zustimmung zum Bau der amerikanischen Basen am North West Cape (Juni 1963), Pine Gap (Dezember 1966) und Nurrungar (November 1969) mußte, von ihrer Interessenlage her betrachtet, die Sowjet-Regierung als sträflich verantwortungslos bezeichnet werden, hätte sie ihre atomaren Langstreckenraketen nicht auf die amerikanischen Basen auf australischem Boden gerichtet. Die Gründe hierfür liegen in der Kapazität und Funktion der Basen.[179]

Das North West Cape ermöglicht die Radiokommunikation mit U-Booten auf einer sehr niedrigen Sendefrequenz, was einzigartig im Indischen Ozean und in Teilen des westlichen Pazifiks ist. Dieses System unterstützt aber auch die bestehenden Kommunikationsstationen im nördlichen Pazifik. Der Vorteil der mit atomaren Raketen bestückten U-Boote mit niedriger Sendefrequenz ist, daß sie schwer zu orten sind. Sie können also in einem Erstschlag -im Gegensatz zu kontinentalen Abschußrampen- nicht leicht ausgeschaltet werden und stellen somit einen wichtigen Teil jeder Abschreckungsstrategie dar. Sie können ihre Funktion jedoch auch in einem Präventiv- oder Angriffskrieg erfüllen. Voraussetzung dafür ist jedoch, daß die U-Boote Kommandos erhalten, die von der Gegenseite nicht empfangen werden können. Das war und ist die Aufgabe der Kommunikationsstation am North West Cape.

Pine Gap ist eine Satelliten-Bodenstation, die Geheimdienstdaten über die Sowjetunion lieferte und somit, nach westlicher Argumentation,

---

179 Die Debatte wird ausführlich von Desmond Ball dargestellt: Australia and the Nuclear Problem, Hedley Bull (Hrsg.), Canberra 1975, S.130-138.

maßgeblich daran beteiligt war, das Einhalten von Abrüstungsabkommen zu überwachen (einschließlich INF, SALT und START).[180] Wenn die Station in der Lage ist, Abrüstungsfortschritte zu verifizieren, muß sie ebenfalls fähig sein, die Treffsicherheit eines amerikanischen atomaren Raketenangriffs und dessen Folgen beobachten zu können und gegebenenfalls jede Treffunsicherheit zu korrigieren.

Nurrungar ist eine Bodenstation, die amerikanische Satelliten kontrolliert und den Vereinigten Staaten ein Frühwarnsystem für atomar bestückte Flugkörper liefert, welches den Amerikanern mehr Reaktionszeit auf einen begonnenen Angriff als jedes andere System in der Welt gibt. Darüber hinaus informiert es ebenfalls die amerikanische Regierung über Raketenabschüsse und ermöglicht eine allgemeine Überwachung der Sowjetunion und ihrer Anrainerstaaten einschließlich der Explosion atomarer Waffen. Nurrungar ist somit eine der wichtigsten amerikanischen Stationen, die ebenfalls zur Verifizierung von Abrüstungsabkommen dient, aber auch einen nicht unerheblichen Beitrag zum westlichen Abschreckungspotential und somit zum Weltfrieden leistete. Erneut ist jedoch festzuhalten, daß auch diese Basis imstande ist, die Effizienz während eines amerikanischen Präventiv- oder Angriffskrieges zu verbessern.

Tatsache ist, daß die Labor-Regierung sich aus innenpolitischen Gründen erst 1988 bereit fand, der australischen Öffentlichkeit eine ausgereifte und komplexe Begründung zu geben, warum die verschiedenen australischen Regierungen zu der Überzeugung gelangt waren, daß die Vorteile der amerikanischen Basen in Australien in ihrem Abschreckungspotential größer waren als die Nachteile, die das Risiko der physischen Existenz eben dieser Basen in Australien beinhalteten. Verteidigungsminister Kim Beazley erklärte:

> "The plain fact is that Australia's geographic remoteness from parts of the world where the largest concentrations of military force exist, and where the major military engagements would

---

[180] Diese Abkommen sollten eine weitere Aufrüstung verhindern und den Abrüstungsprozeß fördern. INF steht für *Intermediate-range nuclear forces*, SALT für *Strategic Arms Limitation Treaty* und START für *Strategic Arms Reduction Treaty*.

> probably be fought if nuclear war ever broke out, offers little protection against the hazards of nuclear war. Regardless of whether Australia itself were subjected to direct attack in a nuclear war, we would inevitably experience major possibly even catastophic economic, medical, ecological, security and cultural consequences, along with any other country that might survive the holocaust. Avoidance of nuclear war is the fundamental and most important Australian defence interest. There is, of course, no way of knowing in advance what would be the detailed effects of a nuclear war between the US and USSR. It is not necessarily the case, for example, that either side would seek the extinction of the other. What is clear, however, is that there can be no guarantee that nuclear war, should it ever occur, would be controllable, and there can be no confidence either that the human species would survive it."[181]

Diese Begründung aus dem Jahre 1988 war jedoch erst nach der Tschernobyl-Reaktor-Katastrophe von 1986 und der kontinuierlichen wissenschaftlichen Debatte über die Möglichkeit eines "Nuklearen Winters" möglich geworden; nicht aber im Juni 1983, als Bob Hawke die USA besuchte, geschweige denn in den 60er Jahren, als die konservativen australischen Regierungen die entsprechenden Entscheidungen trafen. Aber auch in dieser Erklärung wurde der Vorteil, Zugang zu neuesten Forschungsergebnissen und Technologien zu erhalten, nicht der Öffentlichkeit erläutert - denn auch das hätte eine genaue Darlegung der Funktion dieser Basen erfordert.

Während die Labor-Regierung 1988 offiziell zum ersten Mal ausführlich die Vorteile der amerikanischen Basen darstellte, blieben die Nachteile weitgehend im Allgemeinen. Bis zu ihrer Abwahl 1996 hat die Labor-Regierung die speziellen Gefahren, die mit dieser Situation verbunden waren (und auch heute -wenn auch in bedeutend geringerem Maße- noch verbunden sind), nicht detailliert dargelegt. Neben den Risiken, die im Falle eines menschlichen Irrtums von sowjetischer Seite gegeben waren, wäre es durchaus möglich gewesen, daß sich die beiden großen Atommächte in dem Moment zum Frieden geeinigt hätten, wenn die Sowjets bereits die erste Stufe der "nuklearen Leiter" erreicht hätten. Obwohl darüber argumentiert werden kann, wie wahrscheinlich es ist, daß der erste Schritt in einem beginnenden Atomkrieg ein begrenzter Nuklearschlag auf die äußerst wichtigen ameri-

---

[181] Kim Beazley, Commonwealth Parliamentary Debates, Hansard, House of Representatives, 17.10.1988, S.3057.

kanischen Basen in Australien gewesen wäre, bleibt dennoch vorstellbar, daß nach Ausschaltung dieser Basen Frieden eintreten könnte. Die Sowjets hätten mit solch einem relativ vorsichtigen Vorgehen zwar die äußerst wichtige Grenze zum Atomkrieg überschritten; sie hätten aber auch den USA durch ihre bedachte, eingeschränkte und somit begrenzte Eskalation oberhalb der Nuklearschwelle das Zeichen gesetzt, daß sie es auf der einen Seite ernst meinten, auf der anderen jedoch nicht notwendigerweise eine weitere Eskalation planten. Es ist von daher möglich, daß sich die USA *tit for tat* mit einem ähnlich begrenzten nuklearen Gegenschlag entweder auf sowjetische Satellitenstaaten oder in einem relativ unbesiedelten, aber militärisch relevanten Gebiet der Sowjetunion zufrieden gegeben hätten.

Diese hypothetische Diskussion ist nicht nur deswegen wichtig, weil Australiens Beitrag zur Abschreckungsstrategie (und somit zur Friedenssicherung) außerhalb von Expertenkreisen wenig bekannt ist. Sie ist auch zentral, wenn beurteilt werden soll, wie Bob Hawke auf seinem USA-Besuch im Juni 1983 seine Trümpfe ausspielte und welche wichtige Funktion die Kambodscha-Initiative dabei hatte. Es wird sich später zeigen, daß Hawkes geschicktes diplomatisches Manövrieren in Washington eine Voraussetzung dafür war, daß Australien - trotz oder gerade wegen der vernichtenden Kritik am Handeln von Außenminister Hayden - die Möglichkeit erhielt, bei seinen regionalen Freunden und Gegenspielern den alles entscheidenden Respekt zu erlangen. Dieser schuf die Grundlage dafür, daß Australien als relativ unabhängiger Staat, trotz seiner engen politischen und persönlichen Beziehungen zur Schutzmacht USA, im diplomatischen Kräftespiel in Südostasien ernstgenommen werden konnte.

Um die Wichtigkeit und Bedeutung von Hawkes Erfolg in Washington für die Lösung seines innerparteilichen Problems zu verstehen, auf der einen Seite den USA die australische Unterstützung zu versichern und auf der anderen Seite seine abweichende Meinung darzulegen, ist es jedoch nötig, einen weiteren Abstecher in die Welt innerparteilicher Machtspiele zwischen Hawke und Hayden im Jahre 1982 zu machen. In dem Jahr hatte Hawke seinen ersten, wenn auch erfolglosen Versuch,

gestartet, Hayden als Oppositionsführer zu verdrängen. Auch dieses Mal waren die Vereinigten Staaten mit im Spiel.[182]

Im Mai 1982, als der damalige amerikanische Vize-Präsident George Bush Australien besuchte, traf er auch Oppositionsführer Hayden. Hayden hatte beschlossen, Bush, der früher ebenfalls die amerikanische Central Intelligence Agency (CIA) geleitet hatte, direkt zu fragen, ob die CIA eine Rolle bei der Entlassung der Whitlam-Regierung gespielt hatte.[183] Diese feste Ansicht in Teilen der Labor-Party beruhte auf zwei Gründen: Erstens war es weit bekannt, daß der damalige Generalgouverneur Sir John Kerr, der Whitlam unter fragwürdigen Umständen entlassen hatte, sehr gute Beziehungen zu verschiedenen Geheimdiensten unterhielt; zweitens war die CIA-Neurose gegenüber der Labor-Whitlam-Regierung wohl dokumentiert.[184] Bush erwiderte, daß die CIA daran nicht beteiligt gewesen sei. Hayden hatte jedoch nicht aufgegeben. Er wollte zusätzlich wissen, ob sich Bush persönlich davon überzeugt habe. Bush gab zu, daß er dieses nicht getan habe.[185]

Sowohl wegen Haydens Direktheit als auch seiner Hartnäckigkeit sah sich der amerikanische Vize-Präsident persönlich in dem bestätigt, was die USA schon über Hayden wußten. Hayden als möglicher zukünftiger australischer Premierminister würde kein bequemer Bündnispartner sein.

Bereits Anfang April 1981 hatte der Oppositionsführer in einer Rede vor dem Australian Institute of International Affairs erklärt, daß die australisch-amerikanische Allianz bedeutend größere Vorteile für die USA habe; ferner, daß es völlig falsch sei, davon auszugehen, daß eine Allianz keinen Raum für Meinungsverschiedenheiten lasse. Somit seien also keine Rechtfertigungen nötig, wenn Australien eine unabhängigere Rolle in seiner Außenpolitik anstrebe. Er war noch in

---

182 John Stubbs hat in seiner Biographie über Hayden ausführlich die Rolle der USA im damaligen Machtkampf der beiden Politiker beschrieben. John Stubbs, Hayden, Port Melbourne 1990, S.216ff.

183 Ebenda, S.217.

184 Paul Kelly, The Unmaking of Gough, Sydney 1976.

185 John Stubbs, Hayden, Port Melbourne 1990, S.217.

weitere Einzelheiten gegangen und hatte hinzugefügt, daß eine von ihm geführte Labor-Regierung nicht bereit sei:

> "(...) to have ourselves locked in by default to a situation where a whole chain of events is unleashed which leads us into a nuclear conflict."[186]

Im Mai 1982 hatte dann der neue viktorianische Labor-Premierminister John Cain seinen Bundesstaat zur nuklearfreien Zone erklärt und den konservativen Premierminister Malcolm Fraser aufgefordert, daß er den Amerikanern sagen solle, sie mögen ihre nuklearbetriebenen oder nuklearbestückten Kriegsschiffe nicht in viktorianische Häfen einlaufen lassen.

Am 9.6.1982 war Oppositionsführer Hayden noch deutlicher geworden. Es sei:

> "(...) totally undesirable for Australia or any parts of Australia to become nuclear weapons arsenals or storage or transit points."[187]

Hier war Hayden weitergegangen, als selbst das offizielle Labor-Programm es forderte. Da es ein Kernstück der amerikanischen Strategie war, zu keiner Zeit und unter keinen Umständen preiszugeben, ob amerikanische Kriegsschiffe Nuklearwaffen an Bord hatten oder nicht, hätte Haydens Vorhaben praktisch bedeutet, daß kein amerikanisches Kriegsschiff mehr einen australischen Hafen hätte besuchen dürfen.

Sein Stellvertreter Lionel Bowen, der dem rechten Flügel der Labor-Party angehörte, sah sich von daher gezwungen, am 14.6.1982 öffentlich zu erklären, daß es durchaus Bestandteil des Labor-Programms sei, Besuche von amerikanischen Kriegsschiffen zu erlauben; weiterhin, daß von den USA nicht erwartet werden könne, daß sie jene Kriegsschiffe kennzeichnen müssen, die Nuklearwaffen an Bord hatten.[188]

---

[186] Ebenda, S.217; Hayden hielt die Rede am 04.04.1981.
[187] Paul Kelly, The Hawke Ascendency, Sydney 1984, S.206.
[188] John Stubbs, Bill Hayden, Port Melbourne 1990, S.217.

Nun war es für den Oppositionsführer, der als Unabhängiger weder dem linken noch dem rechten Flügel angehörte, aber auf die Unterstützung zumindest großer Teile beider angewiesen war, gefährlich geworden. Hayden hatte sich politisch isoliert. Die Linke stand ihm zu dieser Zeit kritisch wegen seiner Uranium-Politik[189] gegenüber und die Rechte wegen seiner Äußerungen über die australisch-amerikanische Allianz.

Die große Mehrheit der Labor-Fraktion wollte nichts anderes als nach so langer Zeit die unbequemen Oppositionsplätze gegen die Regierungsbank eintauschen. Der konservative Regierungschef ließ es sich nicht nehmen, den Wähler daran zu erinnern, daß Haydens Politik das ANZUS-Abkommen zerschlagen würde. Frasers Argument war um so eindrucksvoller, weil zur gleichen Zeit, am 20. und 21. Juni 1982, ein *ANZUS Council Meeting* in Canberra stattfand.

Sollte der Oppositionsführer noch Zweifel gehabt haben, wie entschlossen die amerikanische Regierung seinem außen- und sicherheitspolitischen Vorhaben begegnen würde, so brauchte er nicht lange zu warten. Bereits am 21.6.1982 besuchten zwei Spitzenpolitiker der amerikanischen ANZUS-Delegation ihn in seinem Parlamentsbüro, Vize-Außenminister Walter Stoessel und sein Senior Adviser John Holdridge. Zumindest Holdridge machte in "aggressiver fast drohender"[190] Weise klar, und auch Stoessel ließ keinen Zweifel daran, daß Haydens Politik für die USA unannehmbar sei, daß damit die Allianz in Frage gestellt werde und -am wichtigsten- daß sie die Ansichten der amerikanischen Regierung zu Haydens Politik öffentlich erklären würden.[191]

Hätte Hayden in diesem Moment entschieden, sofort klein beizugeben, hätte er die sich ankündigende öffentliche Blamage vielleicht verhindern können. Dieses wäre aber nur möglich gewesen, wenn Hayden den

---

189 Es ging um das Verbot von Uranexporten, das u.a. auch für die Herstellung von Nuklearwaffen verwendet wurde.

190 John Stubbs, Bill Hayden, Port Melbourne 1990, S.185.

191 Bob Hawke, The Hawke Memoirs, Melbourne 1994, S.110.

beiden amerikanischen Politikern angeboten hätte, daß er als Premierminister seine jetzige Amerika-Politik nicht aufrechterhalten würde, wenn die Amerikaner im Gegenzug seine politische Kehrtwendung geheimhielten.

Er hatte -jedenfalls für etliche Stunden- noch zwei weitere Chancen, den politischen Schaden zu minimieren. Wäre Hayden zu dieser Zeit schon der kaltschnäuzige, scharfsinnige und entschlossene Politiker gewesen,[192] der er später -zumindest in eigener Sache- werden sollte, hätte er den folgenden anderen Weg gesehen und gewählt: Er hätte am späten Abend des 21.6.1982 oder aber noch besser am frühen Morgen des 22.6.1982 vor die Fernsehkameras treten können, um der australischen Öffentlichkeit zu erklären, daß er seine bisherige Sicherheits- und Außenpolitik gegenüber den USA nicht mehr aufrechterhalten könne. Dieses gelte sowohl für die Frage der amerikanischen Basen auf australischem Boden als auch für die Frage der Besuche amerikanischer Kriegsschiffe in australischen Häfen. Im Gegenzug hätte er für die zusätzlichen Risiken Australiens von den Amerikanern fordern können, den Handelskrieg mit der Europäischen Gemeinschaft nicht in diesem Umfang auf Kosten der australischen Weizenbauern auszutragen. Damit hätte er den unverblühmten Eingriff der amerikanischen Regierung in die inneren Angelegenheiten Australiens zu seinem und zum nationalen Vorteil wenden können.

Hayden mußte davon ausgehen, daß die USA entschlossen waren, eine öffentlich angekündigte Drohung auch auszuführen. Er mußte auch damit rechnen, daß weder der australische Wähler noch die Mehrheit seiner Fraktionskollegen einen Oppositionsführer und möglichen Premier-minister tolerieren konnten, der auf so ungeschickte Weise in einen offenen und destruktiven Konflikt mit den USA verwickelt war.

---

192 Bill Hayden begründet in seiner Autobiographie sein damaliges Verhalten damit, nicht gerissen und dreist genug gewesen zu sein. Bill Hayden, An Autobiography, Sydney 1996, S.340. An anderer Stelle bewertete Hayden sein damaliges Verhalten als ungelenk und, daß ihm die Kreativität und Intuition gefehlt habe, eine elegante Lösung aus dieser politisch äußerst unglücklichen Situation zu finden. Ebenda.

Auch wenn Hayden zu dem Schluß gekommen war, daß das provozierende Auftreten der amerikanischen Delegation einen Handel über die Geheimhaltung seiner außenpolitischen Kehrtwendung als unwahrscheinlich erscheinen ließ, hätte er dennoch diesen Versuch unternehmen müssen. Da er dies versäumt hatte, blieben ihm nur zwei weitere, aber risikoreichere Optionen.

Hätte er die Option der Rede gewählt, somit Führungskraft bewiesen und dadurch seine Auseinandersetzung mit den USA auf den amtierenden Premierminister projiziert, wäre es durchaus denkbar geblieben, daß Hawkes sich anbahnenden Führungsansprüchen der politische Nährboden entzogen worden wäre.[193]

Nun konnte der Oppositionsführer das Ausmaß seiner unausweichlichen Demütigung nur dadurch verringern, daß er -mit welcher Begründung auch immer- der australischen Öffentlichkeit seine außenpolitische Abkehr von der bisherigen Position erklärte, ehe die USA -wie angekündigt- ihn vor aller Welt dazu zwingen würden.

Hayden handelte jedoch noch immer nicht.

Der amerikanische Vize-Außenminister zögerte nicht. Er lud noch am 22.6.1982 zu einer Pressekonferenz ein und erklärte dort den Zugang zu australischen Häfen als Voraussetzung zur Erfüllung der Verantwortlichkeiten unter dem ANZUS-Abkommen.

Fünf Stunden später nach einem Treffen mit seinen wichtigsten Kollegen war der Oppositionsführer gezwungen bekanntzugeben, daß er seine Meinung zu dieser Frage geändert hatte. Aber damit ließ er es nicht bewenden. Er unterstrich sein mangelndes politisches Urteilsvermögen noch dadurch, daß er -entgegen dem Ratschlag seines Pressesprechers- die Einladung der Fernsehsendung "Nationwide" annahm, um noch am gleichen Tag der australischen Öffentlichkeit seinen vorhersehbaren

---

[193] Bob Hawke jedenfalls machte Haydens Amerika-Haltung von 1982 maßgeblich für dessen Niederlage als Parteiführung verantwortlich. Bob Hawke, The Hawke Memoirs, Melbourne 1994, S.110ff.

Salto Mortale vorzuführen. Der normalerweise Hayden-freundlich eingestellte Journalist Geoff Kitney war immer noch verhältnismäßig gerecht, als er Haydens Fernsehauftritt folgendermaßen kommentierte:

> "Bill Hayden rarely looks good on television. (...) When he is tired and under stress he looks bad. His mouth droops, his eyelids get red, his nose seems longer, his pixie features accentuated, a flushed face in caricature. (...) Hayden looked bad and sounded worse, his wafer voice thinner than usual. (...) It was the worst moment for Hayden's leadership of the Labor Party. And it could not have come at a worse time (...) anyone looking at Hayden's back-down on nuclear ships could hardly escape concluding that the odds were quickly shortening for Hawke."[194]

Für Haydens beständiges politisches Versagen gab es noch zusätzlich einen persönlichen Grund: Hayden hatte in den vorangegangenen 10 Tagen der Beerdigung von vier ihm nahestehenden jungen Menschen beigewohnt, darunter auch sein Wirtschaftsberater sowie der Sohn seines Freundes John Button, der auch ein Mitglied seines Schattenkabinetts war. Dieses war jedoch nicht alles. Da Hayden selbst seine älteste Tochter in einem Verkehrsunfall verloren hatte, ging der Schmerz besonders tief.

Von nun an -für die nächsten sieben Monate- starb Haydens Hoffnung schrittweise, Australiens Premierminister werden zu können. Haydens Qual wurde noch dadurch vertieft, daß es wegen einiger nahezu brillanter politischer Schachzüge und Reden so schien, als habe er trotz allem noch eine Chance.[195]

Hayden selbst jedoch gab -kurz vor seinem ersten USA-Besuch als australischer Außenminister im Juli 1983- erneut in einer politischen Fernsehsendung zu, daß ein Zusammenhang zwischen dem Ende seiner Kandidatur für das Amt des Premierministers und seiner Haltung gegenüber einer wichtigen amerikanischen Verteidigungseinrichtung auf australischem Boden bestehe.

---

194 National Times, 04.-10.07.1982.

195 Siehe für weitere Einzelheiten für Hawkes und Haydens Machtkampf: Paul Kelly, The End of Certainty, Sydney, 1992, S.27ff; Edna Carew, Paul Keating, Sydney 1992, S.67ff; John Stubbs, Hayden, Port Melbourne 1990, S.217ff.

Zunächst besuchte jedoch im Juni der neue Premierminister Bob Hawke seine politischen Freunde in Washington. Er hatte sich gut vorbereitet.

Der vorangegangene Wahlkampf war im wesentlichen mit innenpolitischen Themen gewonnen worden. Mit den Wahlsprüchen "*Recovery, Reconstruction and Reconciliation*" hatte Hawke genau die Stimmung der Wähler der australischen Mitte getroffen. Diese Prinzipien waren aber auch bei den außenpolitischen Themen in seine Wahlreden eingegangen und sollten sich später in der Formulierung und Ausführung australischer Außenpolitik wiederfinden.

So wie innenpolitisch das Prinzip der Versöhnung keineswegs politische Rücksicht auf den konservativen Kontrahenten bedeutete, so mußte es auf internationaler Ebene auch nicht nur Harmonie geben. So ließ sich die Hawke-Regierung zu Beginn ihrer Amtszeit auf gleich zwei Vermittlerrollen -im Kambodscha-Konflikt und zwischen China und den USA- ein. Auf außenpolitischer Ebene hatte das Prinzip der Versöhnung darin bestanden, Vietnam wieder in die internationale Völkergemeinschaft aufzunehmen und eine mögliche Isolierung Chinas zu verhindern. Hawke hatte bereits im Wahlkampf darauf hingewiesen, daß Entspannungspolitik auch und gerade für die Wiedererstarkung der australischen Wirtschaft eine Voraussetzung sei.[196] Frieden in Südostasien und Nordasien war auch dafür notwendig, daß die ohnehin schon in der Welt führende Wachstumsregion ökonomisch sich noch dynamischer nach vorn entwickeln würde, so daß Australien durch weiter wachsenden Handel mit dieser Region davon zunehmend profitieren könnte.

Sicherheitspolitische Stabilität in der Region, die auch politische und wirtschaftliche Stabilität erleichtern würde -so war die berechtigte Annahme-, hing jedoch nicht nur von der Region selbst ab, sondern erforderte auch zumindest eine gewisse Entspannung des Ost-West-Konfliktes. Neben den wirtschaftlichen Motiven hatte die Hawke-

---

196 Paul Henderson, Parliament and Politics in Australia, Sydney 1989, S.438.

Regierung einen weiteren Grund, schon früh alle Möglichkeiten der Abrüstungsbemühungen zwischen Ost und West aktiv zu unterstützen. Wegen der amerikanischen Basen auf australischem Boden hatte Australien ein besonderes Interesse, all das zu verhindern, was zur Zuspitzung eines nuklearen Konfliktes führen konnte.

Eigeninteressen und noble Motive reichten jedoch allein nicht aus, um es der Hawke-Hayden-Regierung zu ermöglichen, am regionalen und globalen Friedensprozeß effektiv beteiligt zu sein. Wie bereits beschrieben, hatten die australischen Bemühungen, zur Entspannung in der Region beizutragen, keineswegs dazu geführt, Spannungen wirklich zu verhindern; im Gegenteil: Viele an der Kambodscha-Frage beteiligte Staaten hatten direkt oder indirekt daran mitgewirkt, daß mehr und mehr Waffen in das Krisengebiet geflossen waren.[197] Diese Situation sollte sich noch für einige Zeit verschlimmern.[198]

Darüber hinaus hatten Australiens Bemühungen in dieser Frage auch nicht dazu geführt, größere Harmonie in seinen außenpolitischen Beziehungen herzustellen; im Gegenteil, sie verschlechterte sich.

Hawke war sich als Realist dieser Widersprüche und der damit verbundenen Schwierigkeiten durchaus bewußt. Wollte er nicht als politischer Scharlatan entlarvt werden, der -um eine Wahl zu gewinnen- logisch konsistente, aber praktisch nicht realisierbare hehre Ziele für Australiens Innen- und Außenpolitik gesetzt hatte, so mußte er innen- und besonders außenpolitisch neue Mittel finden, mit denen Australien trotz seiner relativen Schwäche Einfluß auf die regionalen, selbst globalen Entscheidungsprozesse nehmen konnte.

So wie Ökonomen relativ schwachen Wirtschaften empfehlen, Nischenmärkte zu finden, mußte Hawke eine neue außenpolitische "Handwerkskunst" lernen und seinem Land lehren. Die bisherige traditionelle

---

197 Michael Haas, Genocide by Proxy, New York 1991, S.36ff., S.43 und S.83ff.

198 Chang Pao-min, Kampuchean Conflict, Asian Survey, Vol.27, Nr.7, 1987, S.753ff.

australische Diplomatie hatte sich nicht gerade durch Innovationskraft ausgezeichnet. Doch die Not machte erfinderisch.

1983 verfügte Hawke über wenig anderes als ein gesundes -aus anderer Perspektive größenwahnsinniges oder naives Selbstbewußtsein. Hawke war und blieb immer ein Spieler; er war sich aber der damit verbundenen Risiken bewußt. Dieses trifft ebenfalls im wörtlichen Sinne zu. Hawkes Eskapaden an den VIP-Blackjack-Tischen etlicher Casinos sind in Canberra weit bekannt. Das Grundprinzip seiner Blackjack-Strategie ("*Go with the flow*") hat er gar nicht erst versucht der australischen Öffentlichkeit vorzuenthalten.[199] Durchaus treffend beschreibt Stan Anson Hawkes Vorgehen beim Kartenspiel:

> "The gambling anecdote, in which Hawke is only moderately clairvoyant, accurately captures the unsteady equilibrium of his narcissism: he doesn't quite foretell the cards, but then he doesn't quite count them either, neither grandiosity nor rationality is allowed to get the upper hand."[200]

Vielleicht wird der Psychologie zuviel Einfluß erlaubt, wenn Stan Anson behauptet, daß in Hawkes Kartenspieltechnik sich der Kern seines Lebensprinzips widerspiegelt. Hawke hatte sich geradezu geweigert, darüber zu entscheiden, was wichtiger sei: hellseherische Begabung oder die Kraft der Logik. Er wußte nur, daß beide Komponenten nötig waren, um Erfolg zu haben. Er war nicht an einem Versuch interessiert zu definieren, welche Mischung der beiden Komponenten in welcher Situation die Erfolgschancen maximieren ließ.

Es kann auch als *Intuition* bezeichnet werden. Hayden nannte es *Instinkt*, als er sich an Hawkes Idee erinnerte, daß Australien im Kambodscha-Konflikt eine Vermittlerrolle übernehmen sollte,[201] und an anderer Stelle *Inspiration*.[202] Der australische Volksmund nennt es "ein gutes Gefühl im Magen". Einer der großen australischen Denker, der verstorbene Canberra- und Oxford-Professor für Internationale

---

199 Stan Anson, Hawke, Melbourne 1991, S.168.
200 Ebenda, S.169.
201 John Stubbs, Hayden, Port Melbourne 1990, S.275.
202 Ebenda, S.276.

Beziehungen, Hedley Bull, der auch als Berater für Spitzenpolitiker sowohl in Großbritannien als auch in den USA tätig war, nannte es *Urteilsvermögen* (*judgement*). Machiavelli zog *fortuna* vor.

Wie immer es genannt wird, und welche Mischung unter welchen Bedingungen es erfordern mag, um zum Erfolg zu gelangen: *Hawke hatte es*, jedenfalls bis zum Dezember 1991.[203]

Mag sein Erfolg an den Blackjack-Tischen auch nur dem des Durchschnittsspielers entsprochen haben, auf dem Gebiet der internationalen Politik -nicht zuletzt wegen seiner persönlichen Ausstrahlungskraft- sollte die Geschichte ihm -wenn auch erst nach vielen glücklosen Jahren- Recht geben.

In der Innenpolitik war es eindeutig Haydens Verdienst, der durch seine langjährige Oppositionsführung harte politische Arbeit geleistet hatte, auf die Hawke später aufbauen konnte: Hayden gelang es, sowohl in der Labor-Fraktion als auch auf Parteitagen eine Wirtschaftspolitik durchzusetzen, die dem australischen Wähler akzeptabel erschien.[204] Ohne Haydens furchtloses Engagement für den Abbau von Uran[205] hätte 1983 kein Oppositionsführer, selbst Bob Hawke nicht, eine Regierungsmehrheit finden können.

Die Ironie der Geschichte wollte es auch, daß auf internationaler Ebene Haydens eigenwillige und nach Unabhängigkeit von den USA strebende Außenpolitik Hawke erst den Spielraum im Verhältnis zu den USA ermöglichte. Der Spielraum war eine Voraussetzung dafür, daß die Staaten in der Region Australiens Einfluß -wenn auch sehr zögernd-

---

[203] Am 20.12.1991 gelang es Paul Keating, Hawkes Schatzminister (*Treasurer*) von 1983 bis 1991, Bob Hawke in einem zweiten Anlauf die Oppositionsführung und damit den Prime-Minister-Stuhl erfolgreich streitig zu machen.

[204] Paul Kelly, The End of Certainty, Sydney 1992, S.23.

[205] Bob Hogg, damals Bundesgeschäftsführer der Labor-Party, verdient in dieser Frage ebenfalls besondere Anerkennung. Im Bundesstaat South Australia war zu dieser Zeit eines der größten Uranvorkommen der Welt entdeckt worden, welches eine neue Einnahmequelle für des ohnehin wirtschaftlich schwachen und von hoher Arbeitslosigkeit betroffenen Bundeslandes bedeutete. Ein Abbauverbot hätte für die Labor-Party einen großen Stimmenverlust bedeutet, der durch weitere Verluste aus dem Northern Territory verschärft worden wäre, wo ebenfalls neue Minen entdeckt worden waren. John Stubbs, Hayden, Port Melbourne 1990, S.219ff; Edna Carew, Paul Keating, Sydney 1993, S.67.

zuließen. Haydens ungestümes diplomatisches Vorgehen mag zu wiederholten Verärgerungen der USA, Chinas und der ASEAN-Staaten geführt haben; langfristig jedoch trugen des Außenministers Sturheit und Hartnäckigkeit sowie Ungeduld und Unnachgiebigkeit auch dazu bei, daß sich das Image Australiens in der Region -wenn auch nur schrittweise und bedächtig- von dem eines Außenpostens britischer Kultur und amerikanischer Sicherheitspolitik zu dem einer eigenen australischen kulturellen und politischen Identität wandelte.

Bob Hawke begriff bei den intensiven Vorbereitungen für seinen USA-Besuch, daß Australiens nationalen und seinen eigenen Interessen nur dadurch gedient werden konnte, wenn er zwei scheinbar widersprüchliche Ziele in Washington erreichte. Auf der einen Seite mußte er der nervösen Schutzmacht versichern, daß sie sich auf ihn und Australien absolut verlassen konnte; auf der anderen Seite mußte er -genauso eindeutig- den beiden Supermächten, den Entscheidungsträgern in Peking, den ASEAN-Regierungen und, wenn möglich, auch seiner eigenen Fraktion Australiens Unabhängigkeit demonstrieren. Hier wäre ihm beinahe ein entscheidender Fehler unterlaufen.

Wie auch immer Hawkes politische Qualitäten zu jener Zeit beurteilt werden, seine Egozentrik stand nicht seiner äußerst wichtigen Fähigkeit im Wege, ein ausgezeichneter Zuhörer sein zu können, der auch begierig jedem Ratschlag folgte, der für ihn nützlich war.

Obwohl er schon damals wußte, daß Schatzminister (*Treasurer)* Paul Keating sein Nachfolger werden wollte, ging er nicht nur eine politische Freundschaft mit Keating ein, sondern scheute sich auch nicht, Keating in wichtigen Fragen um Rat zu bitten. Hawke hatte sich entschieden, mit welchen Mitteln er der amerikanischen Regierung die Widersprüchlichkeiten seiner außenpolitischen Ziele verschleiern oder erklären könnte. Die Quadratur des Kreises sollte folgendermaßen aussehen: Hawke erläuterte Keating:

> "I think I'll tell Reagan that we are friends and that friends have a right to disagree."[206]

Keating widersprach sofort:

> "You're the first Labor Premierminister to come here since Whitlam. There's lots of bad history. Tell Reagan that we are friends. Don't compromise the message by saying we can disagree."

Paul Kelly schreibt, daß Hawke Keatings Vorschlag annahm. Dies stimmte jedoch nur teilweise und wird Hawkes Kommunikationskraft und Mut zum Risiko nicht völlig gerecht. Hawke folgte Keatings Vorschlag insofern, als daß er einsah, daß Reagans Psyche wahrscheinlich überfordert war, "Freundschaft" derart zu definieren, daß sie auch unterschiedliche Meinungen zuließ. Folglich konzentrierte sich Hawke in Reagans Gegenwart geradezu überschäumend auf Australiens Loyalität zu den USA.

Es gebe in der ganzen Welt kein anderes Land, auf das sich die USA mehr verlassen können als auf Australien, erklärte Hawke dem amerikanischen Präsidenten. Er beschrieb die Sowjetunion als eine expansionistische Macht, die auch bereit sei, direkt oder indirekt Waffengewalt anzuwenden. Ferner müßten die amerikanischen Verteidigungsanlagen auf australischem Boden erhalten bleiben. Hawke fügte geschickt hinzu, daß sich die australische Regierung zwar über ein erhöhtes atomares Risiko für Australien durch die amerikanischen Basen bewußt sei, aber das Nationalinteresse sowie globale strategische Überlegungen diese für Australien unverzichtbar werden lassen.[207]

Reagan war geradezu überwältigt von so viel herzlicher Eindeutigkeit. Er versprach Hawke, quasi als Gegenleistung wohlwollend dessen Vorschlag zu überdenken, einen australischen militärischen Verbindungsbeamten in Washington zu stationieren. Es sollte damit eine "*hot line*" nach Canberra für den Fall geben, daß amerikanische Truppen in

---

206 Paul Kelly, The End of Certainty, Sydney 1992, S.71.

207 Gregory Pemberton, Australia and the United States, in: Diplomacy in the Marketplace, hg. von P.J. Boyce und J.R. Angel, Sydney 1992, S.133.

Alarmbereitschaft versetzt werden würden. Reagan wollte auch weitere Anliegen Hawkes, wie eine Spezifizierung der geographischen Grenzen des ANZUS-Abkommens und auch der amerikanischen Zustimmung zu einem förmlichen Verbot von Atomversuchen und von Versenken nuklearen Abfalls im Pazifik, prüfen.

Als Hawke später noch hinzufügte, daß die USA und Australien für immer zusammen (*forever together)* seien,[208] heulten die Linken in Australien auf.[209] Zu ähnlich klangen diese Worte denen des ehemaligen konservativen Premierministers Holt, der Präsident Johnson den weiteren Einsatz von australischen Soldaten in Vietnam versprochen hatte "*All the way with LBJ*".[210]

So wie die Linke in Australien Hawke nicht leicht dessen enthusiastische Worte an Reagan vergessen würde, konnte auch Präsident Reagan damit rechnen, daß eine wohlwollende Überprüfung von Hawkes Wünschen keine Begeisterung bei den Falken im Pentagon hervorrufen würde.[211]

Für den ohnehin schon positiv eingestellten Reagan hatte der australische Regierungschef noch einen weiteren Bonbon: Im April hatte Hawke schon den chinesischen Premier Zhao Ziyang mit seiner Kommunikationskunst beeindruckt. Ziyang hatte Hawke erzählt, daß die Schwierigkeiten zwischen Peking und Washington nicht so sehr in den engen amerikanisch-taiwanesischen Beziehungen bestünden, sondern es vielmehr um den amerikanischen Technologietransfer nach China gehe. Ziyang hatte Hawke gebeten, dieses bei seinem anstehenden USA-Besuch Ronald Reagan mitzuteilen.[212] Obwohl diese Verschiebung der chinesischen Schwerpunkte sich noch nicht in öffentlichen Erklärungen in China niedergeschlagen hatte, war Reagan dieser Wandel nicht neu. Der chinesische Generalsekretär Deng Xiaoping hatte bereits im Februar

---

208 The Sydney Morning Herald, 16.06.1983.

209 Coral Bell, Hawke in Office, The World Today, Vol.40, Nr.2, London 1984, S.67.

210 Gregory Pemberton, Australia and the United States, in: Diplomacy in the Marketplace, hg. von. P.J. Boyce und J.R. Angel, Sydney 1992, S.135.

211 Richard Nations, Hawke Meets a Hawk, Far Eastern Economic Review, 30.06.1983, S.18.

212 Stephen Mills, The Hawke Years, Melbourne 1993, S.181ff.

ähnliches dem amerikanischen Außenminister George Shultz in Peking erklärt, und dies zu einer Zeit, als Hawke gerade erst zum Oppositionsführer gewählt worden war. Doch Hawke hatte es verstanden, sich bei Reagan ins rechte Licht zu setzen, indem er durch private diplomatische Kanäle Reagan sofort Ziyangs Wünsche signalisiert hatte.

Australiens tatsächliche Rolle als Vermittler zwischen Peking und Washington war schon deswegen nicht so ausschlaggebend gewesen, weil Reagan sich bereits am 17. Mai entschlossen hatte, Chinas Wunsch nach Technologietransfer nachzukommen. Obwohl diese Entscheidung noch nicht veröffentlicht war, hatte der amerikanische Industrieminister Malcolm Baldridge sie bereits den Chinesen mitgeteilt.[213]

Hawkes *fortune* war jedoch, daß Reagan gerade jetzt noch weitere Neuigkeiten in der Technologietransferfrage an die Chinesen weitergeleitet wissen wollte. Reagan hatte also keine Einwände, daß sein neuer politischer Freund ein Mittelsmann wurde, der die Fähigkeit hatte, noch weitere Probleme mit Peking zu vermindern.[214] Hawke sah seine Chance und ergriff sie. Er erklärte der Presse in Washington:

> "Now that more detailed discussions will go on within the United States administration, and between the US and China, in a manner which will lead to more transfer of technology, I think a very significant step will have been taken in repairing some of the damage in Sino-American relations."[215]

Da die beiden Regierungschefs sich gerade so gut verstanden und da Hawke schon -zumindest in den Augen von Reagan- sein Meisterstück als Vermittler zwischen Washington und Peking gelungen war, erhielt der australische Premierminister auch den Segen von Reagan, daß Australien als Vermittler in der Kambodscha-Frage tätig sein dürfe. Hilfe an Hanoi jedoch, so warnte Reagan auf diplomatische Weise Hawke, käme nur als Teil einer umfassenden Regelung der Kambodscha-Frage in Betracht.

---

213 Far Eastern Economic Review, 30.06.1983.
214 Stephen Mills, The Hawke Years, Melbourne 1993, S.181.
215 Far Eastern Economic Review, 30.06.1983.

Hawke revanchierte sich, indem er kunstvolle Worte wählte, mit denen er den Rückzug der vietnamesischen Truppen aus Kambodscha forderte, aber zur gleichen Zeit die Schaffung von Bedingungen verlangte, die eine Form freier Willensäußerung in Kambodscha ermöglichten. Dieses gefiel nicht nur Reagan, sondern auch den ASEAN-Staaten, denn Hawke hatte nichts anderes als den Kompromiß der International Conference on Cambodia von 1981 bestätigt.[216]

Coral Bell konnte sich später leicht vorstellen, wie das Verhältnis von Reagan und Hawke aussehen würde:

> "There was in fact a courious similarity in some respects between Reagan and Hawke, despite the first being a representative of a hard-line right-wing segment of the Republican party, and the second a nominal socialist. Both men were easy-joking personalities, skilled hands with the 'one-liner'. Both had built their political careers on media appeal and persuasiveness in face-to-face encounters, rather than on party machines. Both had a natural affinity (unlike Whitlam and perhaps unlike Keating) for the backslapping world of big-time sport and 'showbiz'."[217]

Was Coral Bell jedoch nicht beachtete, war, daß der australische Regierungschef durchaus noch über eine zusätzliche Komponente verfügte, die ziemlich direkt Australiens Eigenständigkeit unterstrich.

Es gelang Hawke, ein derart enges politisches Verhältnis mit Reagan zu beginnen, das -selbst wenn enge amerikanische Berater es wagen sollten, Reagan über Hawkes Unabhängigkeitsstreben zu berichten- aller Kritik standhalten würde.

Geradezu frech und provokativ, aber dennoch geschickt und subtil übertrieb Bob Hawke wenig später in einer Rede vor dem Washington Press Club nicht nur Australiens Einflußpotential, sondern gab der amerikanischen Regierung in aller Öffentlichkeit noch Ratschläge, wie sie ihre Außenpolitik zu führen habe.[218]

---

216 Ebenda.

217 Coral Bell, Dependent Ally, Canberra 1994, S.158.

218 Bob Hawke, Speech to the Washington Press Club, 15.06.1983, in: Australian Foreign Affairs Record, Vol.54, Nr.6, Canberra Juni 1983, S.270ff.

Hawke lobte in seiner Rede Australiens Versuch, konstruktive Beziehungen zu allen Staaten der Welt unabhängig von politischen und ideologischen Unterschiede zu führen. Gerade diese Haltung ermögliche es Australien, so Hawke, eben auch direkt mit Vietnam zu kommunizieren. Das versetze Australien in die einmalige Lage, im Kambodscha-Konflikt eine wertvolle Vermittlerrolle zwischen den Parteien auszuüben. Ferner hätten sich China und ASEAN sowie Außenminister Schultz positiv über die australische Initiative geäußert. Neben den praktischen Vorteilen bestehe aber auch eine moralische Verpflichtung, die Vietnamesen nicht weiter wirtschaftlich und politisch zu isolieren und sie somit noch weiter in die Arme der Sowjetunion zu treiben, damit die regionale Instabilität zu fördern sowie den Weltfrieden weiter zu gefährden.[219]

Dies alles muß für den Außenminister Shultz zu viel gewesen sein, der Hawke bei Reagan vorgestellt hatte. Shultz wußte um Hawkes proamerikanische Einstellung; er kannte aber auch seinen Unabhängigkeitssinn, seine Spielernatur und seine Entschlossenheit. Vor allen Dingen hatte er jedoch Hawkes Überzeugungskraft selbst häufig genug beobachtet, um sich lebhaft vorstellen zu können, wie sein Regierungschef nicht nur von Hawke beeindruckt sein mußte, sondern auch Hawke in Zukunft Vertrauen schenken würde. Er, der kühle professionelle Außenpolitiker, ausgestattet mit ausgeprägter Menschenkenntnis, konnte gar nicht anders, als sich auszumalen, wie eng die beiden gefühlsbetonten Charaktere zusammenarbeiten könnten, besonders da Hawke und Reagan viele Stunden sich gegenseitig mit Komplimenten überschüttend allein miteinander verbringen würden.

In einem persönlichen Gespräch warnte der amerikanische Außenminister seinen australischen Freund, daß schon viele andere einen Vermittlerversuch in der Kambodschafrage unternommen hätten und damit gescheitert seien. Darüber hinaus sei es durchaus noch fraglich, ob die ASEAN-Staaten sich dazu entschließen können, Außenminister Hayden

---

[219] Ebenda.

Vertrauen zu schenken. Hawke erwiderte kaltschnäuzig und nicht wahrheitsgetreu, daß ASEAN bereits Hayden gefragt habe, ob er Neuigkeiten von der geplanten ASEAN-Außenministerkonferenz in Bangkok an Vietnam weiterreichen werde.[220]

Tatsächlich hatte Hawke bei seinem Zwischenaufenthalt in Jakarta die Indonesier mit dieser Idee überrascht.[221] Was, müssen sich die Indonesier gefragt haben, hatte dieser Premierminister mit seinem Außenminister vor? Denn Hawke hatte einen Vorschlag gemacht, der eindeutig die geplante Vermittlerrolle seines Außenministers degradierte. Hayden soll später sehr erleichtert gewesen sein, daß ASEAN dieses Angebot förmlich ablehnte und der Grund aus Singapur mitgeliefert wurde. Es sei unter der Würde des australischen Außenministers, nur als Botenjunge für ASEAN tätig zu werden.[222] ASEAN forderte stattdessen eine zur gleichen Zeit in Bangkok weilende UN-Delegation auf, ihre Mitteilung an die Vietnamesen weiterzuleiten.[223]

Der Spieler in Hawke war davon ausgegangen, daß niemand, selbst wenn jemand seinen Schwindel erkannt hätte, es einem grünen Anfänger übelnähme, wenn er sich zu Beginn nicht mit den Regeln der Diplomatie auskennen würde. So mag Hawke auch spekuliert haben, daß auf höchster Ebene der Machtpolitik jeder das Prinzip des "*corriger la fortune*" anwendete.

Auf jeden Fall war aber seine Idee von großem Nutzen, als er George Shultz mit diesem Vorschlag konterte.

Der routinierte professionelle Shultz revanchierte sich gleich auf verschiedenen Ebenen. Seinem politischen Freund und Kollegen Caspar

---

220 Far Eastern Economic Review, 30.06.1983, S.18. Die ASEAN-Außenminister sollten auf ihrem Treffen in Bangkok einen gemeinsamen Aufruf an Vietnam verabschieden, der eventuell von Hayden an Vietnam hätte übergeben werden sollen. Siehe für weitere Einzelheiten des ASEAN-Aufrufs: Imogen Pilch, Prospects for the Neutralisation of Kampuchea, Australia-Asia Papers, Nr.43, Nathan 1988, S.41ff. Bob Hawke beschrieb selbst, daß seine Unterredungen mit Shultz zu dieser Zeit von größerer Aggressivität gekennzeichnet waren. Bob Hawke, The Hawke Memoirs, Melbourne 1994, S.211.

221 Australian Financial Review, 28.06.1983.

222 The Age, 27.06.1983.

223 The Australian, 27.06.1983.

Weinberger, amerikanischer Verteidigungsminister, gelang es, Hawke ein Geheimversprechen abzuringen,[224] daß es den USA erlaubt sei, innerhalb australischen Hoheitsgebiets MX-Raketen zu testen. Zumindest Weinberger war klar, gelangte dieses Versprechen in die australische Öffentlichkeit, würde eine Mehrheit dafür in der Labor-Fraktion nicht gefunden werden.[225]

Als später tatsächlich Hawkes Verpflichtung publik wurde, gab es niemanden außer Ronald Reagan und George Shultz, die Hawkes politisches Überleben weiter garantieren konnten.[226]

Zunächst stellte Shultz sicher, daß die Welt davon erfuhr, daß er Hawke gewarnt hatte, wie gering die Chancen einer erfolgreichen Vermittlung waren, und daß er sich überhaupt nicht sicher sei, ob Hayden ASEAN's Vertrauen gewinnen könne. Auf mysteriöse Weise waren Shultz Warnungen an Hawke, die in einem persönlichen und vertraulichen Gespräch geäußert worden waren, an die Presse gelangt. Hawke jedenfalls konnte kaum ein Interesse daran gehabt haben, den Inhalt dieses privaten Gesprächs publik werden zu lassen - und das auch noch in der Far Eastern Economic Review.[227]

Obwohl niemand davon ausgehen konnte, daß Shultz und Hayden jemals besondere Rücksicht aufeinander nehmen würden, ist es durchaus denkbar, daß Shultz zumindest gelegentlich Haydens taktische Fehler nicht ganz so harsch öffentlich aufgedeckt hätte, wenn Hawke in Washington weniger brutal vorgegangen wäre und Shultz nicht auszuspielen versucht hätte.

Am 27.6.1983 trafen sich die fünf ASEAN-Staaten und ihre sechs Dialogpartner (USA, Kanada, Europäische Gemeinschaft, Japan, Neuseeland

---

224 Premierminister Hawke hatte sein Versprechen Weinberger ohne vorherige Konsultation mit dem australischen Kabinett gegeben. Michael Maher, The Media and Foreign Policy, in: Diplomacy in the Marketplace, hg. von P.J. Boyce und J.R. Angel, Melbourne 1992, S.54.

225 Stephen Mills, The Hawke Years, Melbourne 1993, S.162ff.

226 Paul Kelly, The End of Certainty, Sydney 1992, S.159; Edna Carew, Paul Keating, Sydney 1993, S.145.

227 Far Eastern Economic Review, 30.06.1983.

und Australien) in Bangkok zur ASEAN-Post-Ministerial-Conference. Shultz stellte zunächst sicher, daß seine Warnung an Hawke in Washington hier Wirklichkeit wurde.

Die Australian Financial Review faßte das Wichtigste in einer Schlagzeile zusammen: "*Shultz, Hayden in sharp clash*".[228] Shultz versuchte, Zweifel an der Wirksamkeit der australischen Vermittlerrolle zu verstärken, indem er es als "dumm" bezeichnete, einen Vorschlag nach dem anderen an Hanoi folgen zu lassen, diese dann ständig und beständig von Vietnam abgewiesen zu sehen, bis sich die USA und die ASEAN-Staaten am Ende damit beschäftigen, mit sich selbst zu verhandeln.[229]

Damit war Hayden völlig isoliert. Nur Neuseeland fand für ihn noch ein paar freundliche Worte. Der Repräsentant der Europäischen Gemeinschaft, der deutsche Außenminister Hans-Dietrich Genscher, warnte davor, die falschen Signale an Vietnam zu senden. Alle anderen Staaten hielten Australiens Initiative für unangebracht.[230]

Hayden erklärte, daß die Zeit für Vietnam arbeiten werde:

> "What concerns us is that the Status quo frozen in time will allow the Sowjets to consolidate their presence in Indochina."[231]

Da Hayden hiermit die grundlegenden Annahmen der USA, Chinas und ASEAN's in Frage stellte, blieb er auch hier isoliert. Wie üblich gab Hayden jedoch nicht auf und erklärte, daß Vietnams Truppen Kambodscha nicht verlassen werden, jedenfalls nicht, bevor die Fegefeuer der

---

228 Australian Financial Review, 29.06.1983.

229 Deborah Snow, Shultz, Hayden in Sharp Clash, Australian Financial Review, 29.06.1983. Siehe auch: David P. Chandler, Australia, ASEAN, and Cambodia, Dyason House Papers, Vol.10, Nr.1, 1983, S.10. Bei Hayden traf Shultz' Vorgehensweise auf völliges Unverständnis und bestärkte ihn nur noch in der Korrektheit der australischen Position. Bill Hayden, An Autobiography, Sydney 1996, S.382. Shultz beschwerte sich später bei Hawke über Haydens Widerspenstigkeit. Worauf Hawke ihn beruhigte, daß Hayden keinerlei Absichten verfolge, die Allianz mit den USA in irgendeiner Weise zu gefährden. Bob Hawke, The Hawke Memoirs, Melbourne 1994, S.225.

230 Far Eastern Economic Review, 23.06.1983.

231 The Courier Mail, 28.06.1983.

Hölle in Frost erstarren.[232] Ferner sei die zerbrechliche und in sich zerstrittene Exilkoalitionsregierung (CGDK) gar nicht in der Lage, eben diesen Druck auszuüben. Er nannte die CGDK eine vergeudete Investition.[233]

Auch das gemeinsame Kommuniqué ASEAN's, das Vietnam einer expansionistischen Bevölkerungspolitik anklagte, wurde von Hayden kritisiert. Diejenigen Vietnamesen, die jetzt in Kambodscha angesiedelt werden würden, könnten die gleichen sein, die vorher von dort vertrieben worden waren.[234]

ASEAN erwiderte, daß australische Geheimdienste dieses alles falsch verstanden haben.[235] ASEAN versuchte auch, Hayden das Versprechen abzunehmen, daß Australien erneut bereit sein werde, sich als ein *co-sponsor* für seine jährliche Resolution zur Verurteilung der vietnamesischen Invasion in Kambodscha in der Generalversammlung der Vereinten Nationen bereit zu erklären. Hayden blieb unverbindlich.[236]

Als die australische Delegation den Sitzungssaal verließ, beobachteten australische Journalisten, wie sichtlich erschüttert das australische Verhandlungsteam war.[237]

Hayden kommentierte später selbst:

> "In 1983 at my first post-ASEAN conference in Bangkok I came a bit under pressure (...). There was thunder round the place. We were seen as interlopers upsetting what was nicely organised there, the way they were running things."[238]

Es kann auch "nett organisiert" genannt werden. Ein thailändischer Beamter nahm nach der Sitzung die Journalistin der Australian

---

232 John Stubbs, Hayden, Port Melbourne 1990, S.276.
233 Australian Financial Review 04.07.1983; The Australian, 29.06.1983.
234 Australian Financial Review, 28.06.1983.
235 Nayan Chanda, Glimmers of Hope, Far Eastern Economic Review, 07.07.1983, S.16.
236 The Age, 27.06.1983.
237 Australian Financial Review, 29.06.1983.
238 John Stubbs, Hayden, Port Melbourne 1990, S.275ff.

Financial Review zur Seite und erklärte ihr, was Thailand wirklich Sorgen bereite: die Widersprüche der australischen Regierungsführung. Der Beamte lehnte es ab, dieses weiter zu erklären, fügte jedoch hinzu, daß es enge Gespräche zwischen Premierminister Hawke und dem amerikanischen Außenminister gegeben habe und daß die amerikanischen Medien berichtet hätten, daß diese beiden Politiker zu gleichen Meinungen gekommen seien. Während Deborah Snow sich noch wunderte, warum der amerikanische Außenminister Hayden so scharf und direkt angegriffen hatte,[239] machte Hayden sich daran, sich allein mit den fünf ASEAN-Außenministern zu treffen. Nach diesem Treffen erklärte Hayden gegenüber der Presse, er habe eine "wohlwollende Billigung" für seinen geplanten Vietnamabstecher erhalten. Einige ASEAN-Sprecher fügten jedoch später hinzu, daß sie mit ihrem Urteil warten werden, bis Hayden von seiner Vietnam- und Laosreise nach Bangkok zurückgekehrt sei. Thailändische Quellen warnten erneut davor -ähnlich wie Shultz Hawke gewarnt hatte-, daß die Vietnamesen einfallsreiche Propagandisten und daß bereits früher westliche Politiker von Hanoi über den Tisch gezogen worden seien.[240]

Hayden sprach in der Zwischenzeit -ebenfalls allein- mit seinem amerikanischen Kollegen Shultz. Welche Dinge genau in diesem Gespräch erörtert wurden, ist nicht zu ermitteln. Deborah Snow wußte jedoch zu berichten, daß Hayden Shultz erklärte, seine Mission nach Vietnam sei eine Initiative seines Premierminister gewesen.[241] Ein weiteres Ergebnis dieses Treffens war, daß nun Shultz ebenfalls Hayden in seinen Gesprächen über die Kambodscha-Frage in Vietnam unterstützen werde.[242]

Michael Richardson, ein Journalist der Age und Far Eastern Economic Review, war schon vor Haydens Reise nach Hanoi davon ausgegangen, daß Haydens Initiative sich als schlau und scharfsinnig erweisen werde. Selbst wenn Labors Friedensinitiative an Hanois Unnachgiebigkeit

---

239 Australian Financial Review, 29.06.1983.
240 Ebenda.
241 Ebenda.
242 The Age, 29.06.1983.

scheitern sollte, könnten Hayden und Hawke ihrer Labor-Party erklären, daß Entwicklungshilfe an Vietnam -zumindest zu dieser Zeit- unangebracht sei.[243]

Es sollte noch besser kommen.

Die Vietnamesen und besonders der schon nahezu legendäre Außenminister Thach wurden ihrem Ruf gerecht. Mit ihrem Sinn fürs Praktische, ein Resultat ihres ständigen Überlebenskampfes, ein unabhängiger Staat bleiben zu wollen, nutzten die Vietnamesen geschickt jede Möglichkeit, um ihren Vorteil zu vergrößern. So waren sie bestens auf Haydens Besuch in Hanoi vorbereitet.

Thach zeigte sich wohl informiert über die Einzelheiten der verschiedenen Gruppierungen innerhalb der australischen Labor-Party und der Komplexität der australischen Innen- und Außenpolitik.

Ein Zeichen der vietnamesischen Schlauheit war die Tatsache, daß die Vietnamesen der australischen Labor-Regierung schnell den Weg aus der politischen Sackgasse -die Wiederaufnahme der bilateralen Entwicklungshilfe- ermöglichten. Thach erklärte australischen Journalisten, daß die größte Hilfe, die Australien geben könne, jene unschätzbare Unterstützung sei, wenn Australien seine Vermittlerrolle mit anderen Staaten über die Indochina-Frage weiter vorantreibe.[244]

Dieses war jedoch nicht alles. Um den positiven Eindruck, den die Hayden-Delegation bereits gewonnen hatte, noch zu vertiefen, hatte der gewiefte Thach zuvor auf einen psychologischen Standardtrick gesetzt. Als sich Hayden in Bangkok noch mit ASEAN und den USA auseinandersetzen mußte, hatte die staatlich kontrollierte vietnamesische Presse signalisiert, Hayden könne sich schon darauf einstellen, daß eine Vermittlerrolle für Hanoi nur dann in Frage komme, wenn Australien seine bilaterale Hilfe wiederaufnehmen werde. Zusätzlich hatte

---

[243] The Age, 27.06.1983.
[244] Australian Financial Review, 04.07.1983; The Age, 01.07.1983.

Thach noch hinzugefügt, was Hawke schon in Washington geäußert hatte: Australien sei in einer ausgezeichneten Situation, eine wichtige Rolle in der regionalen Friedenspolitik zu übernehmen - jedenfalls solange die Labor-Party an der Regierung bleibe: "Under other governments I could not have such confidence and trust.".[245]

Die Linken in der Labor-Party konnten nun nicht mehr auf die Ausführung des letzten Parteitagsbeschlusses insistieren; die USA, China und ASEAN mußten sich jetzt auf andere Kritikpunkte gegenüber Hayden konzentrieren.

Die Eintrittskarte Australiens, in der Kernfrage der Region mitzuwirken, war somit erlangt.

Die Australian Financial Review vom 4.7.1983 faßte das Ergebnis der Hayden-Reise erneut in einer Schlagzeile zusammen: *"Hayden moves ALP closer to a working Viet policy"*. Hayden erläuterte das Ergebnis seiner Reise wie folgt:

> "First (...) the fact that we're here is a significant initiative. Second all countries (in the region) plus the United States have endorsed our role and expressed the view that we could make some sort of valuable contribution. (And third) we have commenced the process of dialogue."[246]

Das Paket, das Hayden für Vietnams diplomatische Großzügigkeit überreicht hatte, war ein Symbol australischer Unabhängigkeitspolitik. Auf der einen Seite war es ein geschicktes Gemisch von Programmpunkten, die nicht gerade der offiziellen Linie der USA, Chinas und der ASEAN-Staaten entsprachen. Denn die Koalition trieb auch deswegen ihre Isolationspolitik gegenüber Vietnam voran, weil sie sich von der kambodschanischen Exilregierung bedeutsamen Druck auf Vietnam erhoffte, der die Vietnamesen zum Rückzug aus Kambodscha bewegen sollte. Aber die USA und einige ASEAN-Staaten befürchteten auch, daß

---

[245] Michael Richardson, Man with a Mission, Far Eastern Economic Review, 14.07.1983.

[246] Deborah Snow, Hayden Moves ALP Closer to a Working Viet Policy, Australian Financial Review, 04.07.1983.

Hayden mit seiner kooperativen Politik gegenüber Vietnam die Regierungen der Dritten Welt beeinflussen und damit die eindrucksvolle Mehrheit für die Resolution in der UN-Generalversammlung, die den Abzug vietnamesischer Truppen forderte, gefährden könnte.[247] Auf der anderen Seite war das australische Geschenk jedoch nicht so provokativ, daß es darüber zu einem öffentlichen Eklat kommen mußte. Das Paket enthielt im einzelnen diese Komponenten: regelmäßige und gegenseitige Besuche zwischen den beiden Ländern; einen Besuch des vietnamesischen Landwirtschaftsministers nach Australien, der für Vietnam relevante Aspekte landwirtschaftlicher Entwicklungen zum Thema haben sollte (hiermit wurde praktisch das Verbot von wissenschaftlichen und anderem Informationsaustausch umgangen); ein Versprechen zu überprüfen, ob Vietnamesen zum Sprachunterricht nach Australien reisen durften; Bereitstellung von Messeständen in Sydney und Melbourne zur Präsentation vietnamesischer Exportgüter sowie die Förderung des bilateralen Handels und schließlich eine Garantie, daß Australien das vietnamesische Recht auf multilaterale Entwicklungshilfe durch die Vereinten Nationen stark unterstützen würde.[248]

Das schönste Geschenk, das Hayden während seines Besuchs erhielt, kam jedoch weder aus Vietnam noch aus Laos, sondern unerwarteterweise in Form eines Leitartikels aus Indonesien. In diesem Artikel wurde ASEAN aufgefordert, jede Möglichkeit zu erkunden, durch die die Sicherheitsinteressen von Thailand *und* (Betonung der Autorin) Vietnam sowie die de facto Situation in Kambodscha anerkannt wurden. Der Leitartikel fragte ebenfalls:

> "Is the United States not encouraging (global) conflict by helping People's Republic of China which is in turn helping the Khmer Rouge and, at the same time, spreading its influence in Thailand?"

Und was Hayden besonders erfreut haben mag:

> "We share the view [of Hayden] (...) that time is not always on ASEAN's side."[249]

---

247 Far Eastern Economic Review, 14.07.1983.
248 Australian Financial Review, 04.07.1983.
249 Ebenda.

Der indonesische Leitartikel, der nur eine Seite (indonesischer Geheimdienst/Verteidigungsministerium) der innenpolitischen Diskussion in Jakarta widerspiegelte, war nicht nur ein Triumph für Hayden, sondern auch ein Erfolg für Hawke, der bereits in Washington Shultz mit dem indonesischen Argument geblufft hatte.

Inhaltlich einigten sich der australische und der vietnamesische Außenminister auf fünf Punkte:[250]

1. Frieden und Stabilität müssen sich in Südostasien durchsetzen;
2. nur eine alles umfassende Lösung könne ein regionales friedliches Zusammenleben ermöglichen;
3. eine derartige Lösung werde zum vollständigen Abzug vietnamesischer Truppen aus Kambodscha führen;
4. alle Staaten müssen das Selbstbestimmungsrecht der Kambodschaner respektieren;
5. regionale Sicherheit müsse durch ein internationales Abkommen abgesichert werden.

Auf den ersten Blick erscheint die australisch-vietnamesische Übereinkunft eindeutig. Eine sorgfältige Analyse offenbart jedoch, daß Hayden noch weitere Konzessionen an den geschickt vorgehenden Thach eingegangen war. Michael Richardson argumentiert in seiner Analyse des Hayden-Besuchs, daß Thach es versäumt habe, genau zu definieren, was in ihrer Übereinkunft mit "das Selbstbestimmungsrecht der Kambodschaner" gemeint war. Die Verwendung des bestimmten Artikels erweckt den Eindruck, als sei diese Selbstbestimmung bereits durch die von der kambodschanischen Regierung strikt kontrollierten Wahlen im Mai 1981 erfolgt. Damit wurde deutlich, daß Hayden bewußt das politische Geschick seines vietnamesischen Gegenspielers anerkannte oder unbewußt ausgespielt worden war.[251]

---

[250] Far Eastern Economic Review, 14.07.1983, S.10.
[251] Ebenda.

Hayden hätte, wäre er nicht so von westlichen Werten wie Fairneß, Gerechtigkeit und Sympathien für den Schwächeren geprägt gewesen, erkennen müssen, daß einem derartigen Land -besonders da es über geradezu brillante Spitzenpolitiker wie z.B. Thach verfügte- gar nichts anderes übrigblieb, als chamäleongleich sich den äußeren Umständen anzupassen und jeden, aber auch jeden Machtvorsprung dafür zu benutzen, ausschließlich seine eigenen Interessen durchzusetzen, da es sonst im brutalen internationalen Machtkampf untergehen würde. Hayden glaubte jedoch, daß das Ergebnis seiner Indochina-Reise allein deswegen einen Erfolg für ihn und Australien darstellte, weil Vietnam nicht nur für Australiens langfristige Ziele Sympathien und Verständnis aufbrachte, sondern auch ein Interesse daran hatte, die Labor-Party in Canberra an der Macht zu sehen und zu halten. Das lieferte der australischen Labor-Regierung darüber hinaus das Argument, daß ihre Strategie in der Indochina-Politik erfolgversprechend war. Dieses war sicherlich richtig, was Haydens ersten Besuch in Hanoi betraf. Hayden hätte jedoch erkennen müssen, daß Vietnam glaubte, es sich nicht leisten zu können, für Freund und Feind gleichermaßen stets und ständig politisch berechenbar zu handeln.

Was das "Kernproblem der Bedingungen anging, unter denen die Vietnamesen ihre Truppen aus Kambodscha abziehen würden",[252] bemühte sich Thach nicht einmal mit der Sprache der Diplomatie, Vietnams eindeutige Position abzumildern. Hanoi werde nur dann einen "großen Teil" seiner Truppen abziehen, wenn die Bedrohung Kambodschas durch Thailand beendet sei und die Sicherheit an der thailändisch-kambodschanischen Grenze garantiert werden könne. Vollständiger vietnamesischer Truppenabzug komme nur in Frage, wenn die "Bedrohung China" ausgeschaltet werden könne.[253]

---

[252] Ebenda

[253] The Age, 01.07.1983.

Wieder nach Bangkok zurückgekehrt, um seinen thailändischen Kollegen über das Ergebnis seines Besuchs in Vietnam und Laos zu unterrichten, begab Hayden sich in gefährliche Gewässer.

Hawke hatte nach seinem Treffen mit Zhao Ziyang im April in Canberra das australisch-chinesische Verhältnis zur obersten Priorität australischer Außenpolitik erklärt[254] und dieses Verhältnis mit dem zu den USA gleichgestellt.[255]

Hayden mußte dieses wissen, und dennoch gelang es ihm, sowohl China als auch die USA ernsthaft vor den Kopf zu stoßen. Südostasien sei, so Hayden in Bangkok, "wichtiger für Australien als das Bündnis mit den Vereinigten Staaten", und er erläuterte, "daß Südostasien in Zukunft mehr Einfluß auf Australien als die Vereinigten Staaten haben werde".[256]

Die Reaktion seines Premierministers und die der Vereinigten Staaten ist unbekannt. China hielt sich nicht so diplomatisch zurück, sondern ging sofort in die Gegenoffensive. Denn Hayden hatte auch behauptet, daß Vietnam seine Truppen in Kambodscha belassen werde "*until hell freezes over*", es sei denn, alle Seiten werden eine flexiblere Einstellung zur Kambodscha-Frage einnehmen;[257] er erwähnte dann noch besonders China und erklärte, daß die Chancen einer Kambodscha-Lösung marginal seien, wenn China seine starre Haltung in dieser Frage nicht aufgebe.[258]

Die offizielle chinesische Nachrichtenagentur Xinhua blieb noch im Allgemeinen, als sie Behauptungen angriff, daß Chinas Konflikt mit Vietnam ein Hindernis für die Lösung des Kambodscha-Konflikts sei, und hinzufügte, daß sich Chinas Beziehungen mit Hanoi nur dann verbessern werden, wenn Vietnam seine Truppen aus Kambodscha abgezogen

---

254 Stephen Mills, The Hawke Years, Melbourne 1993, S.180.
255 Edmund S.K. Fung, Australia and China, in: Diplomacy in the Marketplace, hg. von P.J. Boyce und J.R. Angel, Melbourne 1992, S.277.
256 The Canberra Times, 04.07.1983.
257 Ebenda.
258 Ebenda.

habe. Die People's Daily kommentierte Haydens Vietnamreise schon hämischer: Die Presse in Thailand und Singapur sehe die diplomatische Relevanz der Hayden-Reise als nichts anderes als ein Stück leeren Papiers.[259]

Mark Baker von der Age schrieb, daß das chinesisch-australische Verhältnis ohnehin schon dadurch belastet werde, daß die australische Regierung offiziell noch immer nicht die Idee der Wiederaufnahme der bilateralen Entwicklungshilfe an Vietnam aufgegeben habe. Er fügte hinzu, daß es offensichtlich sei, daß Hayden wenig Sympathie in Peking erwarten könne, wenn er in wenigen Wochen den chinesischen Außenminister Wu Xueqian besuchen werde. Dieses sei selbst dann der Fall, wenn China Hayden noch nicht direkt kritisiert habe.[260]

Die Chinesen mögen Hayden nicht namentlich genannt haben, aber sie ließen keinen Zweifel daran, was sie von Haydens Initiative hielten. Sie sei ein Versuch, die internationale Kritik über Vietnams Einmarsch in Kambodscha auf China zu übertragen, und solle den internationalen Druck auf Vietnam, seine Truppen abzuziehen, unterminieren. Vietnam könne nur ein Ziel verfolgen, den Kern des Kambodscha-Problems zu verdrehen, das Verbrechen seiner Aggression zu verdecken und die internationale Gemeinschaft zu verführen, die Besatzung Kambodschas als ein *fait accompli* anzuerkennen.[261]

Wie verärgert die Chinesen zu diesem Zeitpunkt wirklich waren, wurde in der Öffentlichkeit im November 1983 bekannt, als sich die Beziehungen zwischen ASEAN und Australien auf einem bis heute absoluten Tiefpunkt befinden sollten. Peter Costigan, dem in Canberra besonders gute Beziehungen zu verschiedenen Geheimdiensten nachgesagt werden, offenbarte, daß Peking durchaus erwogen habe, Chinas Einladung an Hayden zu widerrufen.[262] Daß die Chinesen schließlich Haydens Besuch

---

259 The Age, 09.07.1983.
260 Mark Baker, China Critical of Hayden's Mission, The Age, 09.07.1983.
261 Ebenda.
262 Peter Costigan, Election is not the PM's Main Concern, The Courier Mail, 20.11.1983.

nicht absagten, mag auch daran gelegen haben, daß Bob Hawke auf höchster Ebene politisches Schach gespielt hatte. Somit waren Chinas Vorteile durch eine enge Zusammenarbeit mit der australischen Regierung größer als die Nachteile einer Absage des Hayden-Besuchs. Die nationale Ehre oder Eitelkeit mußte -wie schwer es auch immer fiel- dem Nationalinteresse, einen gewieften internationalen Strategen wie Hawke als Freund zu behalten, nachgestellt werden.

Zunächst war es Haydens Aufgabe, China wieder zu besänftigen. Dies gelang ihm auch weitgehend. Obwohl er Chinas Zustimmung zu seiner Vermittlerrolle nicht nur zögernd, sondern auch stark eingeschränkt erhalten hatte, warnte Peking ihn noch einmal, daß es ernsthafte Zweifel an der Aufrichtigkeit Vietnams hege, eine Lösung des Kambodscha-Konfliktes zu wollen. Die Chinesen bestanden auch auf ihrer Forderung, daß Vietnam erst bedingungslos seine Truppen aus Kambodscha abziehen müsse, ehe eine politische Lösung gefunden werden könne.[263]

Obwohl der Peking-Besuch Haydens schwierig war, kann er dennoch positiv bewertet werden. Auch wenn die folgenden Worte Zhao Ziyangs ironisch klingen, hatte es Hayden dennoch erreichen können, daß China sich nicht gegen eine australische Vermittlerrolle aussprach:

> "(...) Australia is conducting a dialogue with Vietnam now and I wish you success. I hope the Lord will bless you and that you can persuade Vietnam to change its mind and to change its policy (...) If you succeed, then you have actually performed a meritorious service."[264]

---

[263] The Sydney Morning Herald, 05.08.1983.

[264] Backgrounder, 24.08.1983, S.4.

KAPITEL 4

Der diplomatische Krieg: Australiens Kambodscha-Politik vom Oktober 1983 bis Dezember 1983

Mitte Oktober erhielt die australische Labor-Regierung in einer für sie völlig unerwarteten Intensität eine Warnung von ASEAN, die Politik ihrer liberalen Vorgängerin fortzusetzen, wenn sie Repressalien Südostasiens verhindern wollte. Am 18.10.1983 drohte ein Spitzenbeamter des thailändischen Außenministers Australien mit möglichen wirtschaftlichen Sanktionen, wenn Canberra nicht wie bisher ein *co-sponsor* für die jährliche ASEAN-Resolution in der Generalversammlung der Vereinten Nationen bleiben würde. Ein ungenannter westlicher Diplomat fügte hinzu, daß dieses das erste Mal sei, daß ASEAN etwas derartiges in Erwägung ziehe.[265]

Die Bedeutung der Drohung lag nicht nur in den Sanktionen selbst, da Australien nur einen geringen Handelsüberschuß mit ASEAN zu verzeichnen hatte.[266] Da es neben der Sicherheitspolitik wirtschaftliche Gründe waren, die die neue Labor-Regierung dazu bewogen hatten, sich dem regionalen, aber auch globalen Entscheidungsprozeß aufzudrängen, traf diese Drohung den Kern von Bob Hawkes Außenpolitik. Sein Schlüsselmotiv für eine größere Rolle im politischen regionalen Entscheidungsprozeß bestand in der Annahme, daß sich in Zukunft dieser Handelsüberschuß vervielfältigen werde.

ASEAN hatte auf dem Gebiet der internationalen Politik ein Mittel angedroht, das Australien im Kern seines außenpolitischen Handelns in der Region traf: Die Annahme, daß außenpolitisches Agieren zu handelspolitischen Vorteilen für Australien ausgenutzt werden könnte, drohte kontraproduktiv zu werden. In anderen Worten: ASEAN hatte

---

265 Australian Financial Review, 18.10.1983.

266 Der Handel zwischen Australien und der ASEAN-Gruppe war jährlich 3.500 Millionen Australische Dollar wert, und davon hatte Australien einen Überschuß von nur 373 Millionen.

erkannt, was die Motive des außenpolitischen Handelns Australiens ausmachte, und drohte, dort zurückzuschlagen, wo sie Australien am meisten Schaden zufügen konnte. Da ASEAN ihre Drohung über die australischen Medien verbreiten ließ, wollte die Organisation eine innenpolitische Debatte über das neue außenpolitische Verhalten entfachen, also innenpolitische Kritiker als ihre Verbündeten gewinnen. Ironischerweise nutzten in diesem Fall die Südostasiaten das sonst von ihnen so angefeindete westliche Prinzip der Pressefreiheit für ihre Interessen. Daß ASEAN bereit war, ihre diplomatischen Karten soweit auszureizen, mußte daran liegen, daß es für die Drohung nicht nur schwerwiegende Anlässe gegeben hatte, sondern ASEAN sich auch weitreichende Vorteile erhoffte.

Am 11. November 1983 äußerte die australische Regierung inoffiziell gegenüber einzelnen Journalisten ihre Besorgnis, daß die amerikanische Regierung die ASEAN-Länder dazu ermutigt habe, Canberra aufs schärfste wegen seiner Außenpolitik in der Kambodscha-Frage zu kritisieren.[267]

Es tobte jetzt ein diplomatische Krieg zwischen Canberra und ASEAN. Für Canberra ging es um nichts Geringeres als um Souveränität und das Recht, eine Außenpolitik betreiben zu dürfen, die -wie auch immer definiert- im Nationalinteresse lag. Das Verhalten ASEAN's als Angriff auf die nationale Souveränität zu bezeichnen, ermöglichte es der australischen Labor-Regierung, sich auf einer nur schwer angreifbaren Ebene zu verteidigen.

Australien sah sein Recht auf eine souveräne Außenpolitik gefährdet und reagierte mit einer eindeutigen Darstellung seines Standpunktes in dieser Frage. Hayden argumentierte:

> "As a sovereign nation, if we make a determination as to a certain course of action being in the best interests of this nation (...)we stand firmly by our right to make a decision on such matters."

---

[267] The Age, 12.11.1983; The Canberra Times, 12.11.1983.

Er fügte hinzu:

> "To use the argument that if some other country does not like what we are doing and that if it criticises and protests, we have to change, implies some awesome consequences."[268]

Falls es in den ASEAN-Staaten oder in den USA noch irgendwelche Zweifel gegeben hatte, ob zwischen dem australischen Regierungschef und seinem Außenminister in dieser Frage irgendwelche Unterschiede existierten, so machte Hawke klar, daß "no country however large or small is going to dictate Australia how it should determine its interests".[269]

Wenn innerhalb einer Woche ein Regierungschef und sein Außenminister von Souveränität und vom Recht ihrer Nation sprechen, Politik im Nationalinteresse führen zu dürfen, sowie davon, daß niemand, aber auch niemand diesem Land diktieren könne, wie es seine nationalen Interessen zu bestimmen habe, dann kann ebenfalls davon ausgegangen werden, daß dieses Land sein Nationalinteresse auch dadurch definiert sehen möchte, daß es dieses Souveränitätsprinzip mit keinem anderen Land (oder Ländern) auch nur diskutieren will. Darüber hinaus, so eine weitere legitime Schlußfolgerung, glauben Regierungschef und Außenminister, daß sie hervorragende Chancen haben, ihr National-interesse gegenüber dem Herausforderer durchzusetzen.[270] Der Begriff Nationalinteresse bedarf einer Erklärung. Hier wird Nationalinteresse mit dem gleichgestellt, was eine Regierung zum Nationalinteresse erklärt. Die konstituierenden Elemente von Nationalinteresse sind situationsabhängig.[271]

---

268 Commonwealth Parliamentary Debates, Hansard, House of Representatives, 09.11.1983, S.2496.

269 The Courier Mail, 20.11.1983.

270 Diese Argumentationskette trifft nur zu, wenn Regierungschef und Außenminister sich nicht auf einen Wahlkampf vorbereiten müssen oder -im australischen Fall, da der Regierungschef praktisch das Recht hat, eine Wahl einzuberufen, wann immer er möchte- einen Wahlkampf planen. Sie gilt auch nicht bei schwachen Koalitionsregierungen und überall dort, wo Souveränität oder Nationalinteresse als innenpolitisches Mittel benutzt werden, um eine relativ schwache Regierung zu festigen. In fast allen Fällen, bei denen innenpolitische Motive für den Einsatz dieser Begriffe dominant sind, wird dies auf mehr oder minder inoffizielle Weise den betreffenden Auslandsregierungen angedeutet.

271 Diese Definition soll die Problematik der Menschenrechte und zu einem geringeren Maße moralische Werte nicht ausklammern. Menschenrechtsfragen sind auch heute ein wichtiger Bestandteil der Beziehungen zwischen den USA

Wie war es möglich geworden, daß der australische Regierungschef sich gezwungen sah, in aller Öffentlichkeit klarzustellen, daß der Kurs der australischen Außenpolitik und der Prozeß, der zur Formulierung von Zielen führt, nicht von anderen Staaten -wie groß oder klein auch immer- erzwungen werden darf? (Der kleine Staat war Singapur gewesen.)

Nachdem sich Hayden in Bangkok geweigert hatte, eine klare Antwort auf die Frage zu geben, ob Australien wie zuvor in der UN-Generalversammlung ein *co-sponsor* der jährlichen UN-Resolution ASEAN's über Kambodscha sein würde, konnten sich die ASEAN-Staaten auf die Möglichkeit vorbereiten, daß Australien seine Politik der Unabhängigkeit auch symbolhaft vor der UN-Generalversammlung demonstrieren würde. Die australische Regierung hatte vor der Aufgabe gestanden, eine gewisse Unabhängigkeit von ASEAN's Haltung gegenüber Hanoi zu zeigen und gleichzeitig seine Verbundenheit zu ASEAN zu unterstreichen. Diesmal gelang es nicht, diese beiden konträren Ziele zu verknüpfen, obwohl die angestrebte Lösung -zumindest theoretisch- plausibel erschien.

---

und asiatischen Ländern. Australiens Beziehungen zur Region sind ebenfalls durch diese Problematik gekennzeichnet. Hierauf wird jedoch später eingegangen. Auch die Autorin kann und will sich nicht von Werten distanzieren. Dies ist in ihrer Diktion erkennbar. Sie glaubt, daß Ironie und Zynismus durchaus legitime akademische Mittel darstellen, um das Spannungsverhältnis zwischen eigenen Werten und der Wirklichkeit, wie sie diese wahrnimmt, durch ihre Wortwahl und ihren Stil auszudrücken. Diese Schwierigkeiten lassen sich auch anders beschreiben. Die USA, die noch heute darauf bestehen, daß eine Aufrechterhaltung der jetzigen Handelsbeziehungen mit China davon abhängt, daß Peking deutliche Verbesserungen seiner Menschenrechtssituation durchführt, unterstützten die Roten Khmer auch dann noch, als die Welt von deren Massenmord erfahren hatte. Der Einmarsch der Vietnamesen nach Kambodscha wurde von den USA als Verletzung der kambodschanischen Souveränität kritisiert und bestraft, obwohl durch eben diesen Einmarsch das Massenmorden in Kambodscha beendet und das alltägliche Leben der Kambodschaner bedeutend verbessert wurde. Dies soll in erster Linie nicht als eine Kritik der amerikanischen Regierung betrachtet werden, obwohl sich auch dafür ein ansehnliches Argument finden ließe, sondern mehr als eine Beschreibung des Dilemmas, mit dem Menschen und somit Regierungen konfrontiert werden. Die Definition der Autorin von Nationalinteresse erlaubt zwar, daß das Massenmorden von Pol Pot rein logisch als im Nationalinteresse Kambodschas beschrieben werden kann; sie distanziert sich jedoch zur gleichen Zeit von eben dieser ausschließlich logischen Definition und hofft, durch diese gedankliche Akrobatik nicht nur den Widersprüchlichkeiten menschlichen Verhaltens, sondern auch der gelegentlichen Heuchelei Rechnung getragen zu haben.

Ein Unterschied zwischen Australien und ASEAN war die Einschätzung über die Rolle der Roten Khmer in einer politischen Lösung. Die australische Labor-Regierung wollte unter keinen Umständen die Roten Khmer wieder an die Macht in Phnom Penh zurückkehren lassen. Ihrer Meinung nach war dieser Punkt in der ASEAN-Resolution vernachlässigt worden. Hayden glaubte zu Recht, daß die chinesischen Waffenlieferungen an die Roten Khmer dazu geführt hatten, daß diese den nicht-kommunistischen Partnern häufiger den Konflikt aufzwangen, den Hayden später als "bewaffnet, blutig und furchtbar" beschrieben hatte.[272] Australiens anderer Punkt, in dem es nicht mit ASEAN übereinstimmte, war die Bewertung vietnamesischer Bevölkerungspolitik in Kambodscha gewesen.[273] Hayden glaubte, daß es sich um die Wiederansiedlung der von Pol Pot vertriebenen ethnischen Vietnamesen handelte.

Die Labor-Regierung wollte aus zweierlei Gründen kein *co-Sponsor* sein. Erstens befürchteten sie beträchtlichen innenpolitischen und insbesondere innerparteilichen Widerstand. Bereits ihre liberale Vorgängerin hatte 1981 unter starken innenpolitischen Druck die Pol-Pot-Regierung die diplomatische Anerkennung entziehen müssen. Zweitens konnte eine *co-sponsorship* als Aufwertung der Widerstandsfaktionen gewertet werden, was der Labor-Regierung die Ausführung ihrer Vermittlerrolle erschwert hätte, weil Vietnam dieses zum Anlaß hätte nehmen können, sich wieder von Australien zu distanzieren.

Dies waren die wesentlichen Gründe, wie Hayden später vor dem australischen Parlament erklärte, die Australien davon absehen ließen, ein *co-sponsor* zu bleiben.[274] Nichtsdestoweniger hatte Australien für die ASEAN-Resolution gestimmt.[275]

---

272 Australian Financial Review, 10.10.1983.

273 Ebenda.

274 Commonwealth Parliamentary Debates, Hansard, House of Representatives, 09.11.1983, S.2496.

275 Australian Financial Review, 10.10.1983.

Ob dies allein schon ausreichend gewesen wäre für die diplomatische Eskalation zwischen Australien und ASEAN, kann nicht geklärt werden, da Hayden zusätzlich in seiner Rede vor der Generalversammlung der Vereinten Nationen Ungeschicklichkeiten unterliefen. Er hatte die von seinem Ministerium vorbereitete Rede als klischeehaft und schwach verworfen und sich gezwungen gesehen, unter Zeitdruck und chaotischen Umständen eine Neue zu verfassen.[276] Dabei waren die Verurteilung Vietnams inbezug auf die Verletzung der kambodschanischen Souveränität und territorialen Integrität sowie die Kritik an der Legitimität der 1981 gewählten kambodschanischen Regierung etwas zu kurz gekommen.[277]

Der Außenminister Singapurs hatte daraufhin Australien wiederholt aufs schärfste angegriffen. Australien würde sich von seinen südostasiatischen Nachbarn abwenden,[278] und es sei ihm gelungen, andere Staaten vor den Kopf zu stoßen und Freunde zu verlieren.[279] Dies alles komme einer Zustimmung zu Vietnams Aggression gleich.[280]

ASEAN sagte ein für Ende Oktober geplantes Routinetreffen in Canberra ab[281] und beschloß im November in Jakarta, erst dann die Gespräche wiederaufzunehmen, wenn Premierminister Hawke persönlich auf seinem geplanten Besuch in Bangkok später im November Australiens Position genauer erläutern werde.[282]

Die Botschafter der fünf ASEAN-Staaten in Canberra erhielten daraufhin eine "scharfe Zurechtweisung", in der die australische Regierung ihnen vorwarf, daß sie den Konflikt vertiefen wollen, obwohl Austra-

---

276 John Edwards, How Bill Hayden is Growing into Foreign Affairs, The Bulletin, 25.10.1983, S.94.

277 Bill Hayden, Speech to the UN General Assembly, 04.10.1983, Australian Foreign Affairs Record, Vol.54, Nr.10, Oktober 1983, S.607.

278 The Courier Mail, 07.11.1983.

279 The Canberra Times, 12.10.1983.

280 Rodney Tasker, Fair-weather Friend, Far Eastern Economic Review, 27.10.1983, S.32.

281 Australian Financial Review, 18.10.1983.

282 The Sydney Morning Herald, 09.11.1983.

lien bereits die politische Linie seiner Indochina-Politik eindeutig klargestellt habe.[283]

Singapur ging gleich zwei Stufen auf der diplomatischen Eskalationsleiter höher. Australien versuche, "sich nach hinten überzubiegen, um Vietnam zufriedenzustellen, in der Annahme, daß Australien dadurch ein Rolle spielen könne".[284] Dabei ließ es Singapur jedoch nicht bewenden. Singapurs Außenminister lieferte gleich noch eine Liste von spezifischen Punkten mit, die er von Hawke während dessen Bangkok-Besuchs bestätigt sehen wollte.[285]

In einer Rede vor dem australischen Parlament hatte Außenminister Hayden Singapurs "diplomatischen" Vorstoß als eine Reihe von Vorbedingungen für das Bangkok-Treffen zwischen Hawke und dem thailändischen Außenminister bezeichnet, die der Premierminister von Australien nicht tolerieren könne.[286] Hayden hatte auch Dhanabalan vorgeworfen, daß Singapur "fast schon niederknüppelnden Druck" ausübe und "unanständige und beleidigende Taktiken" benutze.[287] Singapurs Botschafter erhielt seine zweite Protestnote.[288]

Die Vehemenz und Intensität der verbalen diplomatischen Gegenoffensive hatte die Hawke-Hayden-Regierung durchaus irritiert. Innenpolitisch hatte der Kriegstanz jedoch keine ernsthaften Auswirkungen. Hayden hatte im Parlament die außenpolitische Debatte leicht gewonnen. Erstens hatte sich die Opposition im Aufbau ihrer Strategie als stümperhaft erwiesen und auch noch beim Taktieren im Parlament Fehler

---

283 The Courier Mail, 09.11.1983.

284 The Age, 09.11.1983.

285 1. Australia would not give aid to Vietnam unless it agreed to withdraw from Cambodia; 2. Australia would continue to give aid to Cambodian refugees at the Thai-Cambodian border and not provide developmental aid to Phnom Penh; 3. a clear indication would be given that Hanoi could not count on Australia's sympathy until it agreed to pull its forces out of Cambodia; 4. public denegation of the Democratic Coalition would cease. Nayan Chanda, Head-on with Hayden, Far Eastern Economic Review, 24.11.1983.

286 Commonwealth Parliamentary Debates, Hansard, House of Representatives, 09.11.1983, S.2496.

287 Australian Financial Review, 10.11.1983.

288 The Sydney Morning Herald, 14.11.1983.

gemacht;[289] zweitens wurde ihr durch Singapurs rabiates Vorgehen jede effektive Kritikmöglichkeit eingeengt; drittens war schon die vorangegangene konservative Fraser-Regierung durch die öffentliche Meinung des Wählers gezwungen worden, das Pol-Pot-Regime die diplomatische Anerkennung zu versagen,[290] und viertens war Bill Hayden rhetorisch durchaus nicht unbegabt.

Während Hawke und Hayden die parlamentarische Opposition als irrelevant erklären konnten, mußte es ihnen bewußt sein, daß unabhängig von ihrem diplomatischen Gerangel mit ASEAN ihr größtes Problem darin bestand, daß Australiens Beziehungen zu seiner Schutz- und Supermacht einen absoluten Tiefpunkt erreicht hatten.[291] Es läßt sich nach wie vor noch nicht eindeutig durch Dokumente belegen, daß diese These für die gesamte Geschichte der Beziehungen zwischen den USA und Australien bis heute zutrifft. Aber auch ohne die Einbeziehung persönlicher Interviews mit politischen Spitzenberatern, höchsten Beamten und Journalisten ist die Indizienkette äußerst stark.

Der Grund, daß die Hawke-Hayden-Regierung zu dieser Einschätzung kam, war ein Gespräch zwischen dem australischen Journalisten Peter Hastings und dem amerikanischen Assistant Secretary East Asian and Pacific Affairs. Peter Hastings hatte die Essenz dieses Gespräches in einem Leitartikel im Sydney Morning Herald veröffentlicht und damit die amerikanische Anstifterrolle für ASEAN's konfrontative Haltung gegenüber Hayden offengelegt.[292] Dieses war die entscheidende Information, mit der Hawke und Hayden den Südostasiaten kontern konnten, denn ein Bekanntwerden der Tatsache, daß die USA ASEAN nur für ihre Eigeninteressen benutzt hatten, konnte in Südostasien zu erheblicher innenpolitischer Unruhe führen.

---

289 Commonwealth Parliamentary Debates, Hansard, House of Representatives, 09.11.1983, S.2493-2503.

290 Estelle Ross, Australia, the Indochina Problem and the Derecognition of the Pol Pot Regime, Australia-Asia Papers, Nr.28, Nathan 1984, S.25ff.

291 Peter Wilenski, Interview, 21.04.1993.

292 Peter Hastings, Is Vietnam Doing us a Favour?, The Sydney Morning Herald, 14.11.1983.

Stubbs argumentierte in seiner nicht-autorisierten Biographie über Bill Hayden, daß diese Episode lediglich durch die Presse hochgespielt worden sei und nicht das Fundament australisch-amerikanischer Beziehungen gefährdet habe. Stubbs, der über 25 Jahre ein enger Freund von Hayden war, hatte mit ihm die ausführlichsten Gespräche darüber geführt. Stubbs kam zu dem folgenden Urteil:

> "This incident, blown out of proportion as it was by the fact that a number of significant commentators were directly involved, was also clear evidence that as a result of his personal and idiosyncratic style Hayden was under close oberservation by an international audience."[293]

Auch an anderer Stelle beschreibt Stubbs die Rolle der Amerikaner in den Auseinandersetzungen zwischen Australien und ASEAN lediglich als "(...) one of the more messy minor incidents of Haydens term"[294] in den australisch-amerikanischen Beziehungen. An wieder anderer Stelle urteilt Stubbs jedoch:

> "Without putting too fine a point on it, Wolfowitz was painting Hayden as a communist sympathiser who was disrupting relations between the anti-Communist nations in the Pacific."[295]

Wer war Wolfowitz? Paul Wolfowitz war Amerikas Assistant Secretary for East Asian and Pacific Affairs oder, wie Peter Costigan ihn beschrieb, ein Spitzenbeamter des amerikanischen Außenministeriums mit beträchtlichem Einfluß auf die amerikanische Asienpolitik. Der pro-amerikanische Peter Costigan, bereits an anderer Stelle erwähnt, hatte jedoch hinzugefügt:

> "The fact is that it was his[296] reporting back to Canberra of the views of Mr Wolfowitz (...) which made the Australian government realise that the Americans were involved in the ASEAN row."[297]

---

293 John Stubbs, Hayden, Port Melbourne 1990, S.283. Die Bestätigung findet sich in Haydens Autobiographie, in der er die Ursache des Eklats als Mißverständnis erklärt. Bill Hayden, An Autobiography, Sydney 1996, S.385.

294 Ebenda, S.281.

295 Ebenda, S.282.

296 Costigan meint hiermit Peter Hastings, den damaligen außenpolitischen Herausgeber (foreign editor) des einflußreichen Sydney Morning Herald. Anfang der 70er Jahre hatte Hastings als Senior Researcher im, von der Ford-Foundation mitfinanzierten, Strategic and Defence Studies Centre an der Australian National University gearbeitet.

297 Peter Costigan, Election is not the PM's Main Concern, The Courier Mail, 20.11.1983.

Auf der einen Seite beschrieb Stubbs dieses Ereignis zwischen Canberra und Washington als einen kleineren Vorfall, der überbewertet wurde, auf der anderen Seite gibt er zu, daß Wolfowitz glaubte, Hayden symphatisiere mit den Kommunisten und störe das Verhältnis der antikommunistischen pazifischen Staaten.

Was mag wohl die Reaktion von Außenminister Shultz gewesen sein, wenn einer seiner Spitzenbeamten davon überzeugt war, daß der australische Außenminister Hayden durch sein Vorgehen in der Kambodscha-Frage das antivietnamesische ASEAN spalten könnte?

Zunächst zum ersten Teil der Frage, was nämlich Wolfowitz tatsächlich glaubte. Der australische Journalist John Edwards schreibt hierzu später:

> "Hayden was ambiguous and unpredictable Wolfowitz said, and seemed to enjoy the uncertainty this created in other people's mind."[298]

Peter Hastings hatte zu dieser Frage zunächst folgendes geschrieben:

> "In Washington recently for talks with State Department and Pentagon officials, I was struck by the manner in which some - 'playing the China card' as Vietnam's Nguyen Co Thach would say - were so readily critical of independent judgements over Vietnam and Kampuchea likely to upset ASEAN.
> While criticism was offered in the name of ASEAN it was clearly manufactured in Washington and Peking. Paul Wolfowitz, US Assistant Secretary, an eager beaver,[299] put it disarmingly. 'You wouldn't like to see ASEAN disintegrate, would you?' But he was not really asking a question. He was stating a position."[300]

John Stubbs, dessen Meinung in dieser Frage schon zitiert worden ist, bezog sich zunächst auf Hastings, fügte dann aber erklärend hinzu:

---

298 John Edwards, Hayden Needs a Rethink after Policy Bungles, The Bulletin, 26.03.1985, S.28.

299 Normalerweise mit Streber übersetzt. Sprachwissenschaftler, die in den Einzelheiten der robusten Umgangssprache in Teilen Nordamerikas bewandert sind, werden dies als eine ganz besondere linguistische Delikatesse einzuschätzen wissen.

300 Peter Hastings, Is Vietnam Doing us a Favour?, The Sydney Morning Herald, 14.11.1983.

> "Wolfowitz has been described by the respected and veteran Australian foreign correspondent Peter Hastings as an 'eager beaver' even in the context of the shrill Cold War rhetoric of the first Reagan administration, a headless coalition unified only by the self-righteous anti-Soviet blustering of its feuding elements."[301]

Zusammenfassend läßt sich also folgendes zum ersten Teil der Frage festhalten: Peter Costigan -Hayden gegenüber kritisch eingestellt und proamerikanisch-, John Stubbs -unabhängiger Journalist und mit Hayden seit über 25 Jahren befreundet- und Peter Hastings -sehr konservativ, allerdings mit Hayden eng befreundet- haben eines gemeinsam: Sie glauben nicht nur, daß Wolfowitz Hayden gegenüber äußerst kritisch eingestellt war (was auch durch Edwards bestätigt wird), sondern sie bezweifeln auch nicht, daß Wolfowitz davon ausging, daß ASEAN antivietnamesische Position durch Haydens Verhalten in Gefahr geraten könne.

Ehe sich auf den zweiten Teil der Frage konzentriert wird, müssen die Einzelheiten in ihren Widersprüchen -wie bereits bei Stubbs getan- deutlicher dargestellt und kritisch abgewogen werden. Diese Analyse wird auch auf die Beantwortung des zweiten Teils der Frage Einfluß haben.

Zunächst zum Thema der tatsächlichen Meinungsverschiedenheiten zwischen der Supermacht USA, China und ASEAN auf der einen Seite und Australien auf der anderen. Diese Differenzen sind die Wurzel aller anderen Unterschiede; sie erklären zugleich -zusammen mit anderen wichtigen Faktoren- die Tatsache, daß viele, die den Streit zwischen den USA und Australien zu beeinflussen trachteten, sich selbst mitunter in ihren Ausführungen widersprechen.

Wie beschrieben, gelang Hawke zunächst die Quadratur des Kreises in Washington, allerdings mit der Einschränkung, daß Shultz und sein Ministerium aus verschiedenen Gründen erkannten, wie wenig Hawke und Hayden sich in der Sache in vielen wichtigen Punkten unterschieden. Shultz wußte jedoch auch, daß der geschickte Hawke die vermeintlichen

---

[301] John Stubbs, Hayden, Port Melbourne 1990, S.282.

und tatsächlichen Unterschiede zwischen Hayden und ihm selbst Präsident Reagan gegenüber zu Australiens und seinem eigenen Vorteil nutzen konnte und deswegen kein Interesse daran haben könnte, diese Unstimmigkeiten im Ungenauen zu belassen. Shultz ahnte ebenfalls, daß sein Regierungschef mehr Hawke als ihm selbst traute. Um überhaupt Einfluß auf Reagan ausüben zu können, mußte es Shultz irgendwie gelingen, die Gefahr der australischen Außenpolitik für die USA in einer Form zu beweisen, die nicht seine eigenen Fingerabdrücke hinterließ. Denn Shultz konnte davon ausgehen, daß er -nachdem er selbst seinem Präsidenten von Hawkes Loyalität gegenüber den USA ausführlich berichtet hatte- seine Glaubwürdigkeit gegenüber Reagan aufs Spiel setzen würde, wenn er dem Präsidenten nun erklärte, daß die Hawke-Regierung gegen die amerikanischen Interessen in Indochina arbeite.

Reagans Vertrauen in Hawke konnte von Shultz nicht erschüttert werden; allein schon deswegen nicht, weil Reagan davon ausgehen konnte, daß er -wenn es wirklich nötig sein sollte- entscheidenden Einfluß auf den australischen Regierungschef ausüben konnte.

Denn Hawke hatte Reagan in Washington erklärt: "We (ALP) are about winning."[302] Damit wußte Reagan zweierlei; erstens, daß beide Politiker in erster Linie ihr politisches Überleben (ihre Wiederwahl) sichern wollten, und zweitens, daß der amerikanische Präsident größere Chancen hatte, Hawkes Wiederwahl zu verhindern, als der australische Premierminister die Wiederwahl Reagans. Anders ausgedrückt: Selbst wenn die Falken im Pentagon und State Department recht haben sollten, daß die Außenpolitik Australiens die Interessen der USA gefährden könnte, hätte Reagan immer noch Hawke unter Kontrolle gehabt.[303]

Shultz und seine Spitzenbeamten sahen das etwas anders. Sie befürchteten, daß die Entschlossenheit Haydens zusammen mit der Überzeu-

---

[302] Coral Bell, Hawke in Office, The World Today, Vol.40, Nr.2, London 1984, S.67.

[303] Siehe Weinberger-Hawke-Abkommen.

gungskraft Hawkes ASEAN spalten könnte. Der im August erschienene Leitartikel in einer indonesischen Zeitung, der Haydens Einschätzung und Vorgehen unterstützte, hatte diese Sorge bekräftigt. Jede Uneinigkeit innerhalb ASEAN's würde nicht nur Australien von Nutzen sein, sondern auch Vietnam aufwerten. Dieses mußte um fast jeden Preis verhindert werden; erstens, aus der Überzeugung, daß die USA sich keinen weiteren internationalen Imageverlust wegen des verlorenen Vietnamkrieges leisten konnten; zweitens, weil der amerikanische Wähler jede Aufwertung Vietnams schon deshalb nicht tolerieren würde, da die Republikaner ihren vorangegangenen Wahlkampf mit vereinfachten politischen Parolen über die Bedrohung durch den Kommunismus gewonnen hatten (die Reagan-Administration glaubte, eine lange Zeit warten zu müssen, ehe sie aus Gründen des Machtgleichgewichts bessere Beziehungen mit Peking eingehen konnte); drittens, weil jede Änderung des Status quo in der Indochina-Frage bedeutend mehr diplomatische, wirtschaftliche und möglicherweise militärische Ressourcen der USA erfordern würde. Eine Veränderung des Status quo, nämlich das relative Machtgleichgewicht zwischen der kambodschanischen Heng-Samrin-Regierung mit ihren vietnamesischen und sowjetischen Förderern auf der einen und der kambodschanischen Exilkoalitionsregierung mit ihren chinesischen und amerikanischen Helfern sowie geschlossener ASEAN-Unterstützung auf der anderen Seite, hätte für die Amerikaner einen verstärkten Einsatz des Geheimdienstes, eine erhöhte Entwicklungshilfe und ein Einräumen von Handelsvorteilen für ASEAN sowie eine Erhöhung militärischer Unterstützung an die kambodschanische Exilkoalitionsregierung bedeuten können.

Dies waren alles sehr wichtige, eindrucksvolle und rationale Gründe, die Shultz und seine Spitzenberater davon überzeugt hatten, daß die Aufrechterhaltung des Status quo im Nationalinteresse lag. Peter Costigan sah es ähnlich:

> "Whatever the rights and wrongs of the arguments on how to bring peace to Indochina now, in 1983, after centuries of war, it could not be achieved by 'tilting' -the verb Singapore used to describe

> what it saw as the Hawke Government's attitude- towards Vietnam."[304]

Aber Shultz und seine Berater wußten auch, daß Peter Costigan weder die öffentliche Meinung Australiens repräsentierte, noch auf seine Regierung einen Einfluß hatte. Shultz mag sich noch an seine Antwort erinnert haben, als Hayden ihm gegenüber erklärte, daß er von politischer Natur und seinen Werten her radikal sei:

> "We are not under any illusion about that, Bill, you are quite radical."[305]

Nun hatten die Spitzenberater von Shultz Mitte Oktober auch erfahren, daß Haydens Ministerium von diesem Denken angesteckt worden war. Gerald Nutter, First Assistant Secretary im australischen Außenministerium, hatte bereits Mitte Oktober von Wolfowitz persönlich erfahren, was das US-Außenministerium von einer unabhängigen australischen Außenpolitik hielt.[306] Wolfowitz hatte ebenfalls im Oktober intensive und emotionale Gespräche mit Peter Hastings geführt, der seit Jahrzehnten als enger Freund der USA gesehen wurde, aber in erster Linie an Australiens Interessen gedacht hatte. In einem Leitartikel vom 14.11.1983 im Sydney Morning Herald erklärte Hastings:

> "Washington regards Australia as an important ally, which it is. But in US eyes important allies behave as surrogates or at the very least show themselves to be like-minded. Can Mr Hawke and Mr Hayden really do this when they go to Bangkok at the end of this week?"

Hastings hatte bereits vorher, sofort nach seiner Rückkehr, seinem Freund Hayden in einem persönlichen Brief die Kritik von Wolfowitz mitgeteilt.[307] Er schrieb am 27.10.1983 an Hayden:

> "[Certain officers of the State Department and Pentagon] proffered the view that you were ambivalent in your attitudes to the US.

---

304 The Courier Mail, 20.11.1983.

305 Hayden hatte daraufhin geantwortet: "I'd like the Left at home to hear this, they would be falling apart in hilarity." John Stubbs, Hayden, Port Melbourne 1990, S.276.

306 Australian Financial Review, 17.11.1983.

307 John Stubbs, Hayden, Port Melbourne 1990, S.282; Australian Financial Review, 17.11.1983.

> They did not say anti-American but on occasions seemed to imply it."[308]

Peter Costigan war überzeugt, daß Hastings Brief auch zu der Überzeugung in Canberra führte, daß die USA ASEAN zumindest ermutigt hatten, Canberra wegen seiner Kambodscha-Politik scharf zu kritisieren, wenn nicht die USA gar ASEAN inspiriert hatten, die Kluft zu Australien zu vertiefen.[309]

John Stubbs ging noch weiter als Costigan. Er schrieb, daß Hastings Informationen Hayden nicht nur überzeugten, sondern den Außenminister zum Handeln veranlaßt hatten:

> "(...) the warning became public as a result of actions by Hayden, and the whole incident led to more recriminations and uncertainty in American minds. Hayden worsened the situation by directing his department to take up with the Americans, through their embassy in Canberra, some of the issues raised in the private letter Hastings had written."[310]

Am 11.11.1983 besuchte dann der amerikanische Botschafter Robert Nesen Premierminister Hawke. Er erklärte später diplomatisch mehrdeutig der Presse, daß er "nicht notwendigerweise besorgt" sei über eine "Verschlechterung der Beziehungen zwischen Australien und ASEAN", und fügte anschließend hinzu: "We are not anti the Australian stand entirely."[311] Hayden äußerte später, daß er "keine Beweise" habe, daß "die USA Druck auf ASEAN ausgeübt hätten, Australien zu kritisieren."[312]

Ian Davis berichtete am 12.11.1983 in der Age, daß die australische Regierung inoffiziell ihre Sorge ausgedrückt hatte, daß die USA ASEAN ermutigt hätten, die Spannungen zwischen ASEAN und Australien zu vergrößern.

---

308 Bill Hayden, An Autobiography, Sydney 1996, S.598.
309 The Courier Mail, 20.11.1983.
310 John Stubbs, Hayden, Port Melbourne 1990, S.282.
311 The Canberra Times, 12.11.1983.
312 Ebenda.

In einem Leitartikel hatte die Australian Financial Review bereits am 11.11.1983 erklärt:

> "There is a growing belief in Canberra that the strong reaction by ASEAN countries to Australia's position on Cambodia and Vietnam owes much to American encouragement as to any real concern."[313]

Amerikanische Regierungssprecher beschuldigten Hastings, daß er nicht nur ungenau gewesen sei, sondern auch das Vertrauen gebrochen habe. Daraufhin Hastings:

> "If what I wrote was untrue, where is the breach of confidence."[314]

Hastings hatte bereits zuvor keinen Zweifel daran gelassen, was er von der amerikanischen Position gegenüber Vietnam hielt, indem er den Direktor des South East Asian Studies Centre von der Monash University weitgehend zitiert hatte. Hastings:

> "We certainly need a policy which takes account of the fact that 'continuing instability in Indo-China and a continuous economic haemorrhage for Vietnam meet US requirements that Vietnam be punished perhaps indefinetly for winning its war against the United States.'"[315]

Die letzten Schritte in diesem verwirrenden diplomatischen Kriegstanz waren jedoch immer noch nicht getan. Der eindeutig nach rechts tendierende Journalist und Kommentator Peter Samuel behauptete nach einem USA-Besuch, daß die amerikanisch-australischen Beziehungen wegen Hayden immer noch strapaziert und daß die Amerikaner wütend seien, weil Hayden oder sein Ministerium Hastings stark unterstützt haben. Warum, so hätten die Amerikaner gefragt, würde ein enger Freund und Berater von Hayden so viel Ärger machen.[316] Die aufrichtige Antwort wäre gewesen, daß das Nationalinteresse der USA -wie es von Shultz und seinen Spitzenbeamten gesehen wurde- unterschiedlich

---

313 The Age, 12.11.1983.
314 Australian Financial Review, 17.11.1983.
315 The Sydney Morning Herald, 14.11.1983.
316 The Australian, 05.01.1984.

von dem australischen war -wie es Hawke, Hayden und in diesem Fall auch Hastings sahen.

Australien hatte sich aus sicherheits- und wirtschaftspolitischen Gründen für einen Weg entschieden, der als Vorbedingung die Lösung des Indochina-Problems erforderte. Australien glaubte, nur dann vom Wirtschaftswachstum der Region profitieren zu können, wenn es -nach Vollendung wirtschaftlicher Reformen im eigenen Land- der Region beweisen könnte, daß Australien nicht nur politisch wichtig, sondern auch von großem Nutzen sein könnte. Sollte es Australien gelingen, erfolgreich dazu beizutragen, den Indochina-Konflikt zu lösen, dann hätte laut Zhao Ziyangs Worten an Hayden "Australien der Region eine verdienstvolle Leistung erbracht."[317]

Dies war für Australien um so wichtiger, als es darum wußte, daß die Regierungen in Südostasien einen großen Einfluß auf handelspolitische Entscheidungen ausübten. Das Problem lag für Australien darin, daß die USA, China und die ASEAN-Länder ihr Nationalinteresse -wenn auch aus verschiedenen Gründen- in der Aufrechterhaltung des Status quo am besten verwirklicht sahen - jedenfalls solange kein Abzug der vietnamesischen Truppen in Aussicht stand. Hinzu kam, daß alle anderen Regierungen kein Interesse daran haben konnten, Australiens Einfluß in der Region wachsen zu sehen. Diese Staaten hatten ihre eigenen Institutionen und Entscheidungsprozesse entwickelt und gingen davon aus, daß der "Neuling" in der Region mit seinen Initiativen kaum dazu beitragen könne, eine Lösung des Kambodscha-Konfliktes zu ermöglichen.

Australien hatte es bislang nicht verstanden, seine Nützlichkeit zu beweisen. Seine Politik war scheinbar von Hybris gezeichnet geblieben; es hatte sich schlicht übernommen. Dies konnte sich die australische Regierung jedoch nicht eingestehen.

---

[317] The Backgrounder, 24.08.1983, Nr.396, S.4.

Warum sollte sie auch? Allein schon die Überreaktion von ASEAN und den USA ließ vermuten, daß Australiens Chancen für den Erfolg seiner Indochina-Politik ungefähr so groß waren wie die Befürchtungen von ASEAN und den USA. Noch war die Hawke-Hayden-Regierung nicht bereit, ihre Erwartungen der Realität anzupassen.

Was in der Sicherheitspolitik der Labor-Regierung zunächst als unrealistisch erschien, nämlich durch eine Lösung der Indochina-Frage die Entspannungspolitik auf globaler Ebene voranzutreiben, hatte -wie sich erst später herausstellen sollte- durchaus seine Berechtigung. Das folgende Beispiel läßt die Brisanz der damaligen Zeit erkennbar werden: Alle sowjetischen KGB-Stationen in westlichen Hauptstädten waren von Anfang 1981 bis Ende 1983 in die höchste Stufe der Alarmbereitschaft versetzt worden, da die sowjetische Regierung davon ausgegangen war, daß die USA einen Angriffskrieg auf die Sowjetunion vorbereiteten.[318] Dies bedeutete jedoch nicht, daß die australische Labor-Regierung ihren erhofften Einfluß auf die globale Entspannungspolitik nehmen konnte.

Zunächst glaubte Hayden, sich mit dem nahezu banalen Samuel-Artikel auseinandersetzen zu müssen, und erwiderte kategorisch, daß weder er noch sein Ministerium sich dafür eingesetzt haben, Peter Hastings die Möglichkeit zu verschaffen, eine vertrauliche Besprechung mit Wolfowitz zu führen.[319]

Damit hatte Hayden rücksichtslos seinem Freund Hastings den "Schwarzen Peter" zugesteckt,[320] der Hastings nun dazu zwang, auf die Anklage zu reagieren, die Regeln der Vertraulichkeit gebrochen zu haben.

Hastings konnte diesen Schaden auch nicht wiedergutmachen, obwohl er geschickt die Tatsache zugab, daß er ein vertrauliches Gespräch mit

---

318 New Yorker, 02.01.1989.

319 John Stubbs, Hayden, Port Melbourne 1990, S.282.

320 Hastings lehnte es bis zu seinem Tod 1992 ab, die langjährige Freundschaft mit Hayden wiederaufzunehmen. Joli Hastings, Interview 09.04.2000.

Wolfowitz gehabt, aber nichts von dessen Inhalt preisgegeben habe. Innerhalb von Stunden hatte Wolfowitz aus Washington Hastings angerufen und ihm einen skandalösen Vertrauensbruch vorgeworfen.[321] Zum letzten Mal sollte Hastings seinem ehemaligen Freund Hayden einen weiteren Dienst mit einem Leserbrief erweisen:

> "For my own part I regard Mr Samuel's description of strained Australian-US relations as highly unlikely, and his statement that the US Government distrusts Mr Hayden as equally improbable."[322]

Der diplomatische Kriegstanz -voll von Widersprüchlichkeiten und halbherzigen Dementis- war auch davon gekennzeichnet, daß er in keiner offiziellen Erklärung als bestehend anerkannt worden war. Seine Existenz wurde auch in der Far Eastern Economic Review nicht erwähnt, die normalerweise genau und ausführlich über australische Außenpolitik berichtete; dies wahrscheinlich nicht ohne guten Grund, denn das Magazin war bereits häufiger in den ASEAN-Staaten verboten worden, weil darin über Dinge berichtet worden war, die ASEAN-Regierungen nicht einmal ihre Eliten wissen lassen wollten.

Nachdem die australische Presse für einige Zeit viel Platz dafür gegeben hatte, um zu beschreiben, wie die USA die ASEAN-Regierungen ermutigt hatten, auf Australien Druck auszuüben, dominierten nun wieder versöhnlichere Töne.

Entgegen ursprünglicher Planung wurde Hawke von seinem Außenminister nach Bangkok begleitet. Hayden besuchte anschließend Jakarta, während Hawke in New Dheli während des Commonwealth Heads of Government Meetings Zeit fand, mit Singapurs Premierminister Lee sowie mit dessen wortgewandtem Außenminister Dhanabalan und dessen malaysischem Kollegen Ghazali gemeinsam zu speisen und alle zu beruhigen.[323]

Premierminister Lee Kuan Yew faßte die neue Situation am treffendsten zusammen:

---

321 John Stubbs, Hayden, Port Melbourne 1990, S.283.
322 The Australian, 08.01.1984.
323 The Age, 25.11.1983.

> "What is more important is that we think we see the broad picture more or less the same way, which is more important than just this minor difficulty."

Ein paar Stunden später wurde er von einem Journalisten gefragt, ob nun der Streit vorüber sei:

> "This row is over, yes. There never was a row anyway (...)"[324]

Dies ist die Sprache der Diplomatie.

Wie war dieser Wechsel in der diplomatischen Atmosphäre zwischen Australien und ASEAN zustande gekommen? Hatte sich Australien durch einen Kompromiß in der Substanz seiner Außenpolitik die neugewonnene Harmonie erkauft?

Sicherlich haben auch die Verhandlungskünste des "großen Kommunikators" Hawke eine Rolle gespielt. Hawke hatte gar nicht erst versucht, die Widersprüche zu verbinden, sondern Australiens außenpolitische Prioritäten geschickt dargestellt:

> "Let me therefore be clear and unequivocal. Australia is not making some kind of choice between our traditional closest friends such as Thailand and the other members of ASEAN on the one hand, and the Communist Government of Vietnam on the other.
> Rather, inspired by the same hopes and concerns as our friends, we want to see peace in a region which has too long been characterised by warfare, misunderstanding and outside interference."[325]

"Die Einmischung von außen" wurde noch einmal erwähnt und spezifiziert, "es sei für Australien besonders wichtig, daß die Rivalitäten der Supermächte nicht den Kurs in der Region diktieren".[326] Die Wortwahl hatte folgende Funktion:

---

[324] Ebenda.

[325] Bob Hawke, Speech at the State Dinner Hosted by Thai Premierminister Prem Tinsulanoda, 21.11.1983, Australian Foreign Affairs Record, Vol.54, Nr.11, Canberra November 1983, S.688.

[326] Ebenda, S.686.

1. Sie sollte die ASEAN-Staaten daran erinnern, daß der Einfluß der USA und der Sowjetunion, der regionale Unterschiede auszunutzen trachtete, gefährlich für den regionalen und globalen Frieden werden könne und ihrem Ziel eines neutralen Südostasiens widerspreche.
2. Sie sollte die ASEAN-Regierungen auch daran erinnern, daß sie es sich innenpolitisch gar nicht leisten können, von der eigenen nationalen, eher zum Antiamerikanismus neigenden politischen und wirtschaftlichen Elite als Handlanger der USA hingestellt zu werden.
3. Sie sollte die ASEAN-Regierungen ferner daran erinnern, daß ihre eigenen Anstrengungen, den Kambodscha-Konflikt zu lösen, bislang gescheitert seien.
4. Sie sollte den USA klarmachen, daß deren Versuche, Australiens Einfluß in der Region zu beschneiden, nicht erwünscht seien.
5. Sie sollte allen am Konflikt beteiligten Staaten andeuten, daß Hawke und sein Außenminister sich durch keinen Druck von außen von einer unabhängigen Politik in der Region abbringen lassen.

Hawke erwähnte auch, daß es Unterschiede zwischen Australien und ASEAN in der Kambodscha-Frage gebe, verkaufte diese aber so, wie er geglaubt hatte, es Reagan nicht verkaufen zu können: Unter Freunden könne es Meinungsverschiedenheiten geben.[327] Die Differenzen bestanden auch darin, daß er in Bangkok erklärte, nicht nur Hilfe an UN-Flüchtlingslager nach Thailand, sondern auch in das von Vietnam besetzte Kambodscha fließen zu lassen.[328] Ebenfalls kündigte er in Bangkok an, daß Katastrophenhilfe auch an Vietnam geleistet werde. Er verpackte dies jedoch mit seiner Versicherung, daß direkte bilaterale Entwicklungshilfe an Vietnam erst dann wiederaufgenommen werde, wenn Vietnam seine Truppen aus Kambodscha abgezogen habe.[329]

Die Atmosphäre war sehr freundschaftlich; in der Sache hatte sich nichts geändert.

---

[327] Ebenda, S.688.
[328] Ebenda.
[329] The Age, 22.11.1983.

Wie so häufig bei Staatsbesuchen war es am aufschlußreichsten, was Offizielle von beiden Seiten einzelnen Journalisten -natürlich vertraulich- zuflüsterten. Von der australischen Seite gab es für die Journalisten eine Überraschung. Hawke selbst erzählte ihnen öffentlich "a number of the ASEAN countries have been having a dialogue with Vietnam and that is appropriate (...)".[330] Damit spielte er auf ASEAN-Kontakte mit Vietnam auf der UN-Ebene an. Dann fügte er noch hinzu, daß die ASEAN-Staaten und ganz besonders Singapur Handel mit Vietnam treiben, und kam zu folgendem Schluß:

> "The modest role we are seeking to fill is not only totally consistent with the basic ASEAN position but it is also consistent with the political and economic approaches adopted by the ASEAN countries."[331]

Die Thailänder blieben bei der alten bewährten Regel. Inoffiziell natürlich, sollten sich die Erklärungen eines Beamten als geradezu prophetisch herausstellen:

> "We have to let them [the Australians] try out their ideas in the field. They have to be disappointed by the Vietnamese first."[332]

Wolfowitz wird nicht davon beeindruckt gewesen sein, daß der australische Premierminister ausgerechnet Hayden von Bangkok nach Jakarta schickte. Das schwächste Glied in der ASEAN-Allianz -wie bereits aufgezeigt wurde- war tief bis in die Spitzen des Kabinetts gespalten, wie es am besten dem Kambodscha-Problem begegnen sollte.

Wie berechtigt die Befürchtungen von Wolfowitz waren, kann er nun in Stubbs Biographie über Hayden nachlesen, in der Hayden auf die Frage, was des australischen Außenministers größtes Verdienst in der Kambodscha-Frage gewesen sei, antwortete:

> "I am satisfied that we made the opportunity for Indonesia, which was the dialogue country with Vietnam on the behalf of the ASEAN

---

330 John McBeth, Hawke Plays the Dove, Far Eastern Economic Review, 01.12.1983, S.17.

331 Ebenda.

332 Ebenda.

countries, to move more surely and often, and more easily, because we were the sort of lightning rod deflecting the sparks which were coming out."[333]

[333] John Stubbs, Hayden, Port Melbourne 1990, S.275.

KAPITEL 5

Ein langer und dorniger Weg: Australiens Kambodscha-Politik vom Januar 1984 bis August 1988

Das vom Premierminister Hawke eingeleitete Ende des diplomatischen Krieges fand seinen Niederschlag nicht nur in außenpolitischen Erklärungen und im außenpolitischen Handeln, sondern beeinflußte auch innen- und besonders personalpolitische Entscheidungen.

In einem offiziellen Interview mit der Far Eastern Economic Review Anfang April 1984 glaubte Hawke, erneut das Ende der diplomatischen Auseinandersetzungen mit ASEAN bestätigen zu müssen. Hawke erklärte, daß Australien sich über die Grenzen seiner Einflußnahme in Indochina bewußt sei; hob aber hervor, daß es kein anderes Land in der Welt gebe, das besser ausgerüstet sei als Australien, einen erfolgreichen Dialog mit ASEAN, China, den USA und Vietnam zu führen. Er bekräftigte noch einmal, daß Australien mit ASEAN übereinstimme, daß Vietnam Kambodscha verlassen müsse. Er blieb jedoch bei der Position, die zur Ablehnung der *co-sponsorship* führte, daß zur gleichen Zeit das dann entstehende Vakuum nicht durch eine Rückkehr des Pol-Pot-Regimes gefüllt werden dürfe. Erneut warnte er davor, Vietnam zu isolieren und somit noch enger an die Sowjetunion zu binden:

> "We have said we will do what we can. But we will not try to suggest that we have the capacity to determine the course of events. We haven't. We are prepared to make our good offices available in that context. Any misunderstandings in ASEAN have been totally cleared up."[334]

Ein weiterer Anlaß für diese Beschwichtigungen Hawkes war die im März 1984 in Australien entbrannte emotionale Debatte über die hohe Quote asiatischer Einwanderer nach Australien. Der australische Historiker Geoffrey Blainey warnte in einer Rede vor Rotariern Mitte März 1984 davor, daß der Anteil der Asiaten mit 35-40% an der jährlichen Ein-

---

[334] Far Eastern Economic Review, 09.04.1984.

wanderung zu hoch sei. Die australische Gesellschaft sei nicht in der Lage, diese problemlos zu integrieren. Der soziale Frieden im Land, so Blainey, sei gefährdet.[335] Die asiatischen Medien hatten ausführlich über diese Debatte berichtet, betitelten die Australier als rassistisch und ließen das Bild der "White Immigration Policy" wieder aufleben.[336] Um dem alten Image entgegenzuwirken, ergänzte Hawke noch in seinen Ausführungen, daß Australien weiterhin zusätzlich zur jährlichen Einwandererquote indochinesische Flüchtlinge aufnehmen werde.

Nachdem auch diese Wogen im australischen Verhältnis mit ASEAN weitestgehend geglättet waren und Hawke nach neun Monaten sein anfängliches Ziel, die Parteilinke in die Regierungspolitik zu integrieren, vorerst erreicht hatte,[337] wandte er sich anderen für ihn drängenderen Problemen zu. Oberste Priorität hatte für Hawke nun, die Reformierung der australischen Wirtschaft weiter voranzutreiben. Ferner konzentrierte er sich insbesondere darauf, die Beziehungen zu den USA und China auf höchster politischer Ebene durch politische Freundschaften für sich und seine Regierung nutzbringend zu festigen. Außenminister Hayden bemühte sich dagegen, der australischen Vermittlerrolle im Kambodscha-Konflikt praktische Gestalt zu geben.

Noch vor Hawkes Erklärung hatte Hayden -ganz im Sinne der ASEAN-Staaten- Vietnam gewarnt, daß Australien die nahezu traditionelle Trockenoffensive gegen die kambodschanische Exil-Koalitionsregierung im thailändischen Grenzgebiet nicht akzeptieren könne:

> "We hope that we will not see a repetition this dry season of Vietnamese attacks in the Thai-Cambodian border region resulting in civilian casualties and incursions in the 1983 dry season.
> I said at that time that we could find no justification or excuse for such actions: that we condemned them, and we made known our

335 The Australian, 15.03.1984.

336 James E. Coughlan, International Factors Influencing Australian Governments' Responses to the Indochinese Refugee Problem, Vietnam Generation, Vol.3, Nr.2, 1991, S.93.

337 Im November 1983 konnte Bob Hawke weitere Erfolge über die Linke in der Fraktion verzeichnen. So setzte er politisch durch, daß, statt wie von der Linken gefordert aus der Uranwirtschaft auszusteigen, eine neue Mine zum Abbau freigegeben wurde. Coral Bell, Hawke in Office, The World Today, Nr.2, London 1984, S.70.

> views directly to the Vietnamese through our Ambassador in Hanoi."[338]

Hayden mußte jedoch erleben, daß dieses Mal Hanoi sich seinen Ratschlag zu Herzen genommen zu haben schien, während Pol Pots Roten Khmer, erneut von China bewaffnet, von den USA geheim mit Nahrungsmitteln versorgt[339] und durch den Handel mit Thailand finanziell gestärkt, ihrerseits die Troc??kenzeit nutzten, um kambodschanische Orte und vietnamesische Militärpositionen erfolgreich anzugreifen. Vietnam behauptete ebenfalls, daß auch Thailand die Roten Khmer mit Artillerie und Flugzeugen kräftig unterstützt habe.[340]

Obwohl Diplomaten des australischen Außenministeriums versuchten, Haydens Warnung an Hanoi vor einem Gebrauch von Waffengewalt auch als eine Mahnung an die anderen kambodschanischen Faktionen umzuinterpretieren (was den Realitäten eindeutig nicht entsprach), zeigte Vietnam nun, daß es Canberras neue außenpolitische Ausrichtung nicht ohne Protest hinnehmen würde. Zur gleichen Zeit, als sich Premierminister Hawke und seine chinesischen "Freunde" in Peking zutranken,[341] erklärte der vietnamesische *charge d'affaires* Nguyen Trung in Canberra:

> "Australian aid must be resumed. The Labor Party had a good program in the election campaign. But all promises must be done, including the restoration of aid."

Trung fügte eindeutig hinzu:

> "Conformity of word and deed is very important. Differences between word and deed are dangerous."[342]

---

338 Bill Hayden, Possible Vietnamese Dry Season Offensive, 22.01.1984, Backgrounder, Nr.415, 25.01.1984, S.6.

339 Michael Haas, Genocide by Proxy, New York 1991, S.82ff.

340 William Pinwill, Viet. Protest at Labor's Shifting Indo-China Policy, The National Times, 10.-16.02.1984, S.17.

341 Auf dieser Reise erhielt Hawke einen erneuten Auftrag, zwischen den USA und China, zu vermitteln. Dieses Mal bat Peking, daß Hawke der amerikanischen Regierung versichern möge, daß China keinerlei Absichten verfolge, eine ideologische oder sicherheitspolitische Allianz mit der Sowjetunion einzugehen. Bob Hawke, The Hawke Memoirs, Melbourne 1994, S.347.

342 William Pinwill, Viet. Protest at Labor's Shifting Indo-China Policy, The National Times, 10.-16.02.1984, S.17.

Einen Monat später, als der vietnamesische Außenminister Thach bei seinem Gegenbesuch in Canberra Hayden traf, wurde Trungs Forderung nicht einmal erwähnt. Thach stellte noch einmal seine politische Geschicklichkeit auf einer Pressekonferenz mit australischen Journalisten, die für ihre an Unhöflichkeit grenzende Direktheit bekannt sind, unter Beweis.[343]

Thach lobte öffentlich die Anstrengungen der australischen Labor-Party, und Hayden revanchierte sich, indem er erklärte, daß Vietnams Haltung gegenüber dem Kambodscha-Problem sich positiv verändert habe.[344]

Die neuen Aspekte, die die australische Regierung in der Position des vietnamesischen Außenministers sah, erläuterte Hayden in einer Pressekonferenz Mitte März:[345]

1. Die Vietnamesen seien jetzt bereit, regionale Sicherheitsfragen zu diskutieren und ihre bisherigen Vorbehalte gegen amerikanische Militärbasen in Südostasien aufzugeben.
2. Vietnam stimme nun öffentlich einer Diskussion über den Prozeß einer Selbstbestimmung in Kambodscha zu.[346]
3. Hanoi akzeptiere sowohl einen Truppenabzug aus Kambodscha als auch Wahlen unter internationaler Kontrolle anstelle einer lediglich internationalen Beobachtung.

Von der australischen Presse wiederholt gedrängt, ASEAN's Reaktion auf den Thach-Besuch in Canberra vorherzusagen, demonstrierte der

---

343 Vietnamese Foreign Minister's Press Conference, Canberra 14.03.1984, Backgrounder, Nr.423, 21.03.1984, Annex A5.

344 Peter Howarth, Vietnam and Australia: The Cambodian Situation and Bilateral Relations, Australian Foreign Affairs Record, Vol.55, Nr.3, Canberra März 1984, S.176.

345 Press Conference with Mr Bill Hayden MP, at Parliament House, 15.03.1984, on the Visit of the Vietnamese Foreign Minister, Backgrounder, Nr.423, 21.03.1984, Annex A10.

346 Thach erlaubte Hayden ausgerechnet in diesem Punkt einen Sieg davonzutragen, für den er im Juli 1983 von einem australischen Journalisten als politisch naiv bezeichnet worden ist, weil er den Ausdruck "das Selbstbestimmungsrecht der Kambodschaner" nicht von den Vietnamesen hatte definieren lassen.

australische Außenminister, was er bereits nach einem Amtsjahr gelernt hatte:

> "No, no, I'm not going to come into that sort of public speculation. I've had enough experience to know that this can often prove counterproductive. It's up to the ASEAN countries to respond on those things, not me. I recognise your needs for stories, I also recognise my obligation to try to conduct this in a way which isn't counterproductive and I think that might well be."[347]

Die öffentliche Reaktion der ASEAN-Staaten blieb vorsichtig. Sie räumten jedoch ein, daß Thachs Diskussionen in Australien "neue Elemente" enthalten.[348] ASEAN's zurückhaltende Bewertung des Hayden-Thach-Treffens war teilweise dadurch bestimmt, daß es diplomatisch ungeschickt gewesen wäre, Hayden für etwas zu kritisieren, was in den Augen der meisten Beobachter einen Fortschritt darstellte; so bald nach Ende des diplomatischen Krieges wäre darüber hinaus jede künstliche Kritik an Australiens Vorgehen kontraproduktiv gewesen. Hinzu kam, daß Thach sich entschlossen hatte, ausgerechnet in Canberra neue Aspekte vietnamesischer Außenpolitik vorzustellen. Was ASEAN im Juli 1983 als "Stück leeren Papiers" bezeichnet hatte, hatte durch dieses erneute Hayden-Thach-Gespräch an Substanz gewonnen. Obwohl Thach in wesentlichen Forderungen der internationalen Dreier-Koalition einlenkte, blieben Thailands und Singapurs Zweifel über Vietnams Ernsthaftigkeit bestehen.

Neben der Tatsache, daß Hayden keine erneuten diplomatischen Ungeschicklichkeiten unterlaufen waren, trugen die soeben genannten Fakten auch dazu bei, Australiens Einfluß in der Region -zumindest vorübergehend- zu stärken. Immerhin war es Hayden im Gegensatz zu ASEAN gelungen, daß sich Vietnam zu Verhandlungen auf regionaler Ebene bereit erklärte. Dieses bedeutete jedoch keineswegs, daß die ASEAN-Staaten zu diesem Zeitpunkt bereit gewesen wären, Vietnam dahingehend zu folgen, Australien eine wie auch immer geartete Rolle im regionalen Entscheidungsprozeß einzuräumen. ASEAN mag zu diesem

---

347 Ebenda, A13.

348 Marian Wilkinson, Kampuchea: A Whiff of Change, The National Times, 06.-12.04.1984, S.16.

Zeitpunkt erste Zeichen erkannt haben, daß sich Hayden in einem diplomatischen Lernprozeß befand und daß Australien in Zukunft ernster genommen werden müßte; ASEAN blieb jedoch zunächst noch sehr weit davon entfernt zuzugeben, daß sie ihre regionalen Konflikte nicht ohne Australiens Mithilfe zu lösen imstande wäre.

Wie sich im Laufe des Jahres 1984 herausstellen wird, änderte auch der australische Außenminister kaum seine Grundüberzeugungen. Haydens Neigung, durch Provokation, Zynismus und Ironie neue Einsichten über den außenpolitischen Entscheidungsprozeß zu gewinnen, sollte sich jedoch auf ein Minimum reduzieren. Dafür gab es gute Gründe. Diese sind bislang weitgehend in wissenschaftlichen Veröffentlichungen ignoriert worden. Dieses lag teilweise daran, daß die wissenschaftlichen Analytiker australischer Außenpolitik und internationaler Beziehungen sich noch immer scheuen,[349] unautorisierte Biographien, die weitgehend unstrukturiert und unübersichtlich von Journalisten verfaßt worden sind, als relevant zu akzeptieren und in ihre Arbeiten miteinzubeziehen.

Bill Hayden -und das wußte außer ihm nur Bob Hawke- hätte bereits als High Commissioner in London tätig sein sollen. Stattdessen führte er mit seinem vietnamesischen Kollegen in Canberra Gespräche. Wie war es dazu gekommen?

Ihm war nach einer Reise im Herbst 1983 in die nördliche Hemisphäre aufgefallen, daß in London die Sonne nicht nur seltener scheinen, sondern auch weniger Kraft haben würde. Hayden erzählte seinem Freund und Biographen folgendes:

> "I was sitting here during that most beautiful blue and gold weather that we can have in Queensland, it was lovely and balmy, and I thought to myself, I just couldn't live through a grey northern hemisphere winter in London. Not one, let alone five. I just couldn't do it. There is only one country I want to be in: there is, quite literally, nothing that equals the sense of lift, almost spiritual lift, you feel as you are coming into Sydney

[349] Diese Tendenz wird auch dadurch verstärkt, daß an vielen australischen Universitäten die Disziplinen von *Political Science* und *International Relations* voneinander isoliert bestehen.

airport in the early morning after you have been away overseas for a while."[350]

Zunächst hatte Hayden jedoch diese Gedanken für sich behalten. Er glaubte, wegen seiner zunehmenden Schwerhörigkeit nicht in der Lage zu sein, außerhalb der Politik tätig werden zu können.[351] Er war häufig darüber besorgt gewesen, nicht genügend Vermögen für sich und seine Familie erwerben zu können,[352] hatte jedoch weder Neigung noch Talent, sich dieses in der freien Wirtschaft zu verdienen. Nach mehr als zwei Jahrzehnten im australischen Parlament begann ihn jedoch das harte politische Leben zu langweilen, zumal er den Höhepunkt seiner politischen Karriere bereits überschritten hatte.[353] Sein Ehrgeiz und sein Wunsch nach einer prestigeträchtigen Rolle in der australischen Gesellschaft hatte dagegen nicht nachgelassen. Er war realistisch genug einzusehen, daß er von seiner Partei keine zweite Möglichkeit erhalten würde, um Premierminister werden zu können. Im Gegensatz zu Konrad Adenauer reizte ihn aber auch das ausschließlich Repräsentative.

1985 teilte er seinem Regierungschef mit, daß er gerne Generalgouverneur werden wolle. Hawkes Reaktion war positiv.[354] Es ist wahrscheinlich, daß Hawke sein Glück kaum fassen konnte. Der damalige Generalgouverneur Sir Ninian Stephen hatte noch vier weitere Amtsjahre vor sich; Hayden würde somit nicht nur als Außenminister weiter tätig bleiben und damit weiter innerparteilich den linken Flügel und die Unabhängigen in die Regierungspolitik integrieren, sondern könnte weiterhin die Grenzen unabhängiger Außenpolitik testen, so daß der Premierminister seinen Manövrierraum auf internationaler Ebene ausbauen könnte. Da in Australien das Amt des Generalgouverneurs praktisch vom Premierminister besetzt wird, wußte der Regierungschef,

---

350 John Stubbs, Hayden, Port Melbourne 1990, S.269.

351 Bill Hayden, An Autobiography, Melbourne 1996, S.496.

352 Laut John Stubbs sorgte Hayden sich um das finanzielle Wohlergehen seiner Familie, obwohl er über ein Vermögen von rund einer Million Australischer Dollar, einen sicheren Wahlkreis und eine hohe Pension verfügte. Ebenda, S.298. Die Erfahrungen in sehr armen Verhältnissen aufgewachsen zu sein, haben sein Streben nach finanzieller Sicherheit bis heute nachhaltig geprägt.

353 Bill Hayden, An Autobiography, Melbourne 1996, S.496.

354 Ebenda, S.297.

daß er sich von nun an nahezu völlig auf Hayden als loyales Regierungsmitglied verlassen konnte.

Auch Hayden plante jetzt langfristig und suchte nach einem loyalen Adjutanten, der den Grundzügen seiner Außenpolitik aufgeschlossener gegenüberstand als der gegenwärtige Staatssekretär im Auswärtigen Amt, Peter Henderson, ein Schwiegersohn des legendären konservativen Premierministers Robert Menzies. Hayden hatte Peter Henderson unpolitisches Denken und Handeln vorgeworfen, ihn Anfang Mai 1984 abrupt entlassen und den Professor für Internationale Beziehungen von der Australian National University Stuart Harris zum neuen Staatssekretär ins Auswärtige Amt berufen.[355]

Als Mitte Mai 1984 die Kämpfe sowohl an der vietnamesisch-chinesischen als auch an der thailändisch-kambodschanischen Grenze zunahmen, äußerte sich der australische Außenminister besorgt über die Entwicklungen. Hayden war besonders über Berichte alarmiert, daß China die gemeinsamen sowjetisch-vietnamesischen Luftwaffen- und Marinemanöver nicht nur als Bedrohung ansah, sondern Geheimdienstberichten zufolge bereits in vietnamesisches Gebiet militärisch eingedrungen war.[356]

Im Juli 1984 war der australische Außenminister über die Ausdehnung des Konflikts so alarmiert und über den fehlenden Fortschritt der Verhandlungen zwischen ASEAN und Vietnam derart enttäuscht, daß er sich auf der ASEAN-Post-Ministerial-Conference in Jakarta mit neuen Lösungsvorschlägen zu Wort meldete. Er bot ASEAN, Vietnam und Laos Canberra als Verhandlungsort für Gespräche an, die sich ausschließlich mit dem Kambodscha-Problem beschäftigen sollten.[357] Um Vietnams Aufrichtigkeit hinsichtlich seiner Diskussionsbereitschaft über einen Truppenabzug aus Kambodscha zu testen, sollten die Gespräche als

---

[355] Ebenda, S.288.
[356] Backgrounder, Nr.431, 23.05.1984, S.4.
[357] The Age, 14.07.1984.

einzigen Tagesordnungspunkt das Verfahren für eine Konferenz haben.[358]

Die ASEAN-Staaten lehnten Haydens Vorschlag ab. Singapurs Außenminister Dhanabalan warnte davor, Vietnam Glauben zu schenken, weil in der Vergangenheit zu viele Ungereimtheiten in Vietnams Verhalten festzustellen gewesen seien. Darüber hinaus sei ASEAN nicht bereit, Vietnam irgendeine Form der Legitimation zu geben, die beiden anderen indochinesischen Staaten (Laos und Kambodscha) zu repräsentieren.[359] Insbesondere Haydens Andeutung, daß Vietnam Canberra als Verhandlungsort für vorbereitende Gespräche vorgeschlagen hatte, veranlaßte Dhanabalan dazu, diese Warnung auszusprechen. Der indonesische Außenminister Mochtar reagierte besonders scharf auf den australischen Vorschlag. Die Idee regionaler Verhandlungen mit Vietnam sei nichts Neues, von Vietnam bereits früher vorgebracht und von den ASEAN-Staaten abgelehnt worden, weil sie gegen ein Treffen von Blöcken seien. Vietnam habe ferner den Vorschlag der ASEAN-Staaten, Gespräche nur zwischen Vietnam und ASEAN zu führen, nicht angenommen.[360] Mochtar riet Hayden, sich vor vietnamesischen Versuchen, den guten Willen Australiens zu mißbrauchen, in acht zu nehmen.[361]

Dieser Fehlschlag war für Hayden besonders enttäuschend. Er war aus seiner Sicht sehr umsichtig vorgegangen und glaubte, speziell auf Indonesien Rücksicht genommen zu haben. Seiner Ansicht nach hatte er sich in den vergangenen Monaten besonders geschickt verhalten. Innerparteilich war er seiner Hauptaufgabe, die Linken und Unabhängigen in die Regierungspolitik zu integrieren, erfolgreich nachgekommen. Er hatte auf dem Labor-Parteitag, der kurz vor der ASEAN-Post-Ministerial-Conference stattgefunden hatte, die Ost-Timor-Resolution der Labor-Party dahingehend modifiziert,[362] daß "das Verbot

---

358 Rodney Tasker, A Bridegroom Scorned, Far Eastern Economic Review, 02.08.1984, S.20.
359 The Age, 14.07.1984.
360 Ebenda.
361 Far Eastern Economic Review, 02.08.1984.
362 Stephen Mills, The Hawke Years, Melbourne 1993, S.161.

von australischer Militärhilfe an Indonesien" wegen der indonesischen Besetzung Ost-Timors durch den Ausdruck "Bedenken wegen der mangelnden Einhaltung von Menschenrechten" ersetzt worden war.[363]

Um dies zu erreichen, war es in seinen Augen jedoch nötig gewesen, öffentlich kritisch darauf hinzuweisen, daß Australien die Ermordung von Ost-Timoresen durch sogenannte paramilitärisch organisierte Todesschwadronen in Indonesien nicht akzeptieren könne.[364] Der Oberbefehlshaber der indonesischen Armee und Geheimdienstchef Benny Murdani hatte routinemäßig erwidert, daß es solche Todesschwadronen zwar in Paraguay, aber nicht in Indonesien gebe.[365] Auch die neue abgeschwächte Formulierung des Labor-Parteitages ging Murdani noch zu weit, da die Labor-Party noch immer eine internationale Beobachtergruppe nach Ost-Timor senden wollte, um dort die Menschenrechtssituation zu überprüfen.[366] Hayden hatte auch darauf bestanden, ein australisches Journalistenkontingent nach Dili einreisen zu lassen.[367] Murdani lehnte auch dieses mit der Begründung ab, die australische Presse übe kontinuierlich Druck auf die indonesische Regierung aus und erschwere dadurch die komplexe Aufgabe, Ost-Timor aufzubauen.[368] Hayden hatte gehofft, daß er, sollte er Erfolg mit seinem erneuten Vorstoß haben, am ehesten Unterstützung von Murdani erhalten würde.[369] Hayden unterschätzte jedoch, daß Murdani als Katholik in einem vorwiegend muslimischen Land besonders nationalistische Positionen vertreten mußte, wollte er seinen Einfluß auf den Präsident Suharto ausbauen.[370] Gerade weil es Hayden gelang, was Indonesien bisher nicht geglückt war, daß Vietnam seine Verhandlungsbereitschaft öffentlich äußerte, reagierte Murdani besonders ablehnend.

---

363 The Australian, 14.07.1984.
364 Far Eastern Economic Review, 02.08.1984.
365 The Age, 14.07.1984.
366 The Australian, 14.07.1984.
367 The Age, 14.07.1984.
368 Ebenda.
369 Michael Costello, Interview, 10.03.1993.
370 Far Eastern Economic Review, 18.01.1990.

1984 war Indonesien nicht nur der Vertreter ASEAN's in den Gesprächen mit Vietnam, sondern erhielt auch den Vorsitz des ASEAN-Standing-Committees.[371] Bereits Anfang des Jahres war Murdani erneut nach Vietnam geflogen und hatte unter anderem die vietnamesisch-chinesische Grenze besucht. Murdani hatte dabei wieder die innenpolitischen Spannungen zwischen dem Außen- und Verteidigungsministerium im eigenen Land geschürt. Das Fazit seiner Reise: Vietnams Einmarsch nach Kambodscha, so schockte Murdani Freund und Feind, sei als Selbstverteidigung gegenüber den Chinesen gerechtfertigt gewesen.[372] Außer moskautreuen Kommunisten hatte dieses noch niemand von Rang in der Welt so eindeutig ausgesprochen. Während Wolfowitz in seinen ärgsten Befürchtungen bestätigt worden sein muß, war der australische Außenminister beeindruckt. Hayden hatte daraufhin in einem vertraulichen Memorandum an sein Ministerium die Meinung geäußert, daß Murdanis Einfluß auf den indonesischen Präsidenten Suharto steigen und der Mochtars sich verringern werde.[373] Ob aus diesem Grund oder aus anderen Gründen Hayden Mochtar nicht über sein Vorhaben informiert hatte, bleibt offen. Fest steht aber, daß der indonesische Außenminister sein schroffes Ablehnen von Haydens Vorschlag auch damit begründete, daß er Hayden mangelnde Kommunikation vorwarf.[374] Ein weiterer Grund könnte gewesen sein, daß Mochtar eine erneute Verstimmung im indonesisch-amerikanischen Verhältnis verhindern wollte, das bereits durch die Ost-Timor-Annektion belastet war. Ein Anlaß des diplomatischen Krieges im Herbst 1983 war eben auch gewesen, daß Washington Jakartas Annäherungspolitik an Vietnam unterbinden wollte. Mit Murdanis Äußerungen drohte die indonesische Regierung erneut in dieser Frage in Konflikt mit den USA zu geraten.

Hayden ging davon aus, daß die Indonesier und andere ASEAN-Staaten Australien immer noch als "Außenseiter" ansahen.[375] Um dieser Ansicht öffentlich zuvorzukommen, erklärte der australische Außenminister,

---

371 Damit erhielt Indonesien die Rolle des außenpolitischen Sprechers für die ASEAN-Staaten.

372 Michael Haas, Genocide by Proxy, New York 1991, S.169.

373 John Stubbs, Hayden, Port Melbourne 1990, S.293.

374 Far Eastern Economic Review, 02.08.1984.

375 Ebenda.

daß sein Land geographisch unwesentlich weiter von Kambodscha entfernt liege als Indonesien und daß somit dieser Konflikt Australien genauso angehe wie jeden anderen Staat in der Region.[376]

Entgegen Haydens Vermutung, daß Mochtar an Einfluß in Indonesien verlieren werde, hielt sich der indonesische Außenminister bis 1988 im Amt - dem gleichen Jahr, in dem auch Hayden von der außenpolitischen Bühne abtreten sollte. Mitte Juli 1984 faßte jedoch ein indonesischer Beamter gegenüber australischen Journalisten die Situation dahingehend zusammen, daß Hayden nun auch die letzte Glaubwürdigkeit bei den ASEAN-Staaten verloren habe.[377]

Anfang März 1985 war Haydens "Vertrauenswürdigkeit" jedoch immerhin so groß, daß ihn der malaysische Außenminister in Kuala Lumpur gebeten hatte, auf seinem geplanten Besuch in Hanoi Klarheit darüber zu schaffen, was Vietnam meine, wenn es:

1. von der Eliminierung Pol Pots und seiner Gefolgsleute,
2. von kambodschanischer Selbstbestimmung und
3. von einer internationalen Truppe, die die kambodschanischen Wahlen überwachen solle,

spreche.[378]

Hayden gelang es tatsächlich, mehr oder minder eindeutige Antworten vom vietnamesischen Außenminister Thach und Regierungschef Dong zu erhalten.

Der australische Außenminister erklärte später, daß die erste Frage nur auf Pol Pot und dessen Außenminister Ieng Sary zutreffe und daß Eliminierung keineswegs Liquidation oder Exekution bedeute, sondern

---

376 Ebenda.

377 Ebenda.

378 Es ging in diesem Zusammenhang darum, die Vorbedingungen Vietnams für eine regionale Lösung herauszufinden. Paul Quinn-Judge, Deadline on Compromise, Far Eastern Economic Review, 21.03.1985, S.50.

lediglich das Abtreten von der politischen Bühne.[379] Auf die zweite Frage antwortete Vietnam, daß es freie Wahlen in einem kommunistischen Einparteiensystem meine, daß aber auch unabhängige Kandidaten gegen kommunistische Parteimitglieder antreten könnten. Hinsichtlich der dritten Frage, erklärte Hayden, spreche Vietnam von einer Beobachter- und nicht von einer Überwachungsgruppe, und diese Beobachtergruppe dürfe nicht unter der Schirmherrschaft der Vereinten Nationen stehen.[380] Darüber hinaus seien Vietnam und Kambodscha der Meinung, daß eine Friedenstruppe, die z.B. aus australischen, französischen und schwedischen Truppen zusammengesetzt sei, auf beiden Seiten der thailändisch-kambodschanischen Grenze stationiert werden könne.[381]

Wenn in Betracht gezogen wird, daß diese neue vietnamesische Position als Ausgangspunkt für Verhandlungen angesehen werden konnte, so ist es verständlich, daß Hayden dies bisher als die wichtigste Entwicklung in der Kambodscha-Frage ansah.[382] Immerhin hatte Vietnam eine Einbindung der Roten Khmer nicht prinzipiell abgelehnt, sondern nur einen Ausschluß ihrer Führungsspitze gefordert.

Was Hayden zunächst als einen beträchtlichen "Fortschritt" bewertet hatte, wurde später von der Far Eastern Economic Review dahingehend interpretiert, daß sich Vietnams Position eher verschärft habe.[383] Paul Quin-Judge argumentierte, daß das Angebot Vietnams und Kambodschas nur bis 1987 gelte und daß danach die Kader der Roten Khmer keinen Platz mehr in Kambodscha finden würden. Ferner wies er darauf hin, daß Hun Sen im September 1982 bereits ähnliche Vorschläge unterbreitet habe.[384]

---

379 The Australian, 11.03.1985.

380 Vietnam war deswegen gegen eine Einbindung der Vereinten Nationen, weil diese nach wie vor die Roten Khmer als kambodschanische Repräsentanten akzeptierte.

381 The Australian, 11.03.1985.

382 The Australian, 12.03.1985.

383 Far Eastern Economic Review, 21.03.1985.

384 Hun Sen ist 1984 zum Premierminister der Phnom-Penh-Regierung ernannt worden. Hatte aber dennoch das Amt des Außenministers beibehalten.

Diese eher negativen Interpretationen von Haydens Hanoi-Besuch gewannen jedoch erst dadurch an Bedeutung, daß Hayden in Bangkok zugeben mußte, daß die Vietnamesen ihn belogen hatten.[385] Während seines Aufenthaltes in Hanoi hatte Hayden dem vietnamesischen Außenminister und dem Regierungschef wiederholt erklärt, daß die Anwendung von Militärgewalt von Australien nicht gebilligt werden könne und daß eine Verletzung der Souveränität wie z.B. das Überschreiten der thailändischen Grenze durch vietnamesische Soldaten ebenfalls verurteilt werden müsse. Thach und Dong hatten Hayden daraufhin wiederholt versichert, daß vietnamesische Truppen den Befehl erhalten haben, nicht nach Thailand einzudringen, und dieses auch nicht getan haben.[386] Die Prophezeiung des thailändischen Beamten vom Dezember 1983 und die jüngsten Warnungen vom Außenminister Singapurs waren eingetreten. Australien hatte seine eigenen Erfahrungen mit Vietnam gemacht.

Der thailändische Außenminister Siddhi und auch die australische Botschaft in Bangkok überzeugten Hayden, daß Vietnam "nicht ehrlich"[387] gewesen sei. Es befinden sich noch immer viele vietnamesische Soldaten auf thailändischem Boden,[388] und damit seien die Ergebnisse seiner Hanoi-Reise wieder hinfällig geworden.[389] Hayden wurde auch dafür kritisiert, daß er sich mit dem Regierungschef der amtierenden kambodschanischen Regierung Hun Sen für zweieinhalb Stunden in Ho Chi Minh-Stadt getroffen hatte. Hun Sen sei rein "zufällig" aus geschäftlichen Gründen dort gewesen.[390] Dieses ungeplante Treffen mit Hun Sen habe, so der indonesische Außenminister, Haydens Glaubwürdigkeit beeinträchtigt, und Peking erklärte, daß Hayden von Vietnam als *cat's paw* benutzt worden sei, damit es seine eigenen kriminellen Ziele erreichen könne.[391]

---

385 The Australian, 11.03.1985.
386 The Courier Mail, 11.03.1985.
387 The Age, 12.03.1985.
388 Bill Hayden, Commonwealth Parliamentary Debates, Hansard, House of Representatives, 19.03.1985, S.478.
389 The Australian, 12.03.1985.
390 The Australian, 11.03.1985.
391 The Age, 14.03.1985.

Doch vier Wochen später erklärte der drittmächtigste Mann Chinas, Hu Yaobang, Generalsekretär der chinesischen kommunistischen Partei, während seines Besuchs in Australien, daß Hawke ein "herausragender Staatsmann" und Hayden ein "hervorragender Diplomat" sei.[392] Er fügte hinzu, daß China Australien für seine Bemühungen, als Vermittler im Kambodscha-Konflikt zu wirken, höchst dankbar sei.

Hu Yaobangs Lob für den australischen Premierminister und Außenminister wurde auch dadurch unterstrichen, daß China militärisch kaum auf die erfolgreiche Trockenoffensive der Vietnamesen reagiert hatte. Dies war um so erstaunlicher, da es den Vietnamesen diesmal gelungen war, durch ihre Trockenoffensive den Roten Khmer und anderen Truppen der kambodschanischen Exilkoalitionsregierung äußerst harte Niederlagen beizubringen.[393] China, so erklärten westliche Diplomaten in Peking, benötige alle seine Ressourcen, um ausländische Technologie zu importieren, die die chinesische Wirtschaft dringend brauche; es könne sich somit aus rein finanziellen Gründen keine weiteren Auseinandersetzungen mit den Vietnamesen erlauben.[394]

Auch der indonesische Außenminister milderte seine Kritik an Hayden und erklärte, daß er die Ergebnisse der Hayden-Reise nach Hanoi sorgfältig studieren werde, bevor er selbst nach Vietnam reise.[395]

Die freundlichen Töne von China und Indonesien lassen sich damit erklären, daß beide Staaten nun offenbar -zwar aus unterschiedlichen Motiven- nach Haydens negativen Erfahrungen mit Vietnam eine Möglichkeit sahen, Australien von seiner eigenständigen Vermittlerrolle abzubringen und zum Anschluß an ihre politische Linie zu bewegen.

---

392 Hamish McDonald, The Pacific's Friend, Far Eastern Economic Review, 25.04.1985, S.17.

393 Carlyle Thayer, ASEAN and Indochina, in: ASEAN into the 1990's, hg. von Alison Broinowski, London 1990, S.153. So wurde z.B. die Region von vietnamesischen Truppen erobert, in der die Roten Khmer ihr Hauptquartier hatten. Far Eastern Economic Review, 15.02.1990.

394 Paul Quinn-Judge, Less than a Lesson, Far Easten Economic Review, 21.03.1985, S.51.

395 The Canberra Times, 14.03.1985; Australian Financial Review, 15.03.1985.

Hayden nutzte diese positiven Äußerungen in einer außenpolitischen Debatte im australischen Parlament, als er zur Gegenoffensive überging. Er hob hervor, daß entgegen Presseberichten seine Diskussionen mit Thach und Hun Sen von einigen ASEAN-Mitgliedern als wertvoll bezeichnet worden seien.[396] Hayden wies ferner darauf hin, daß der thailändische Botschafter in Canberra sich bereit erklärt habe, zusammen mit ihm im australischen Fernsehen aufzutreten, um Bangkoks Sorge Ausdruck zu verleihen, daß die Kritik an seiner Person in Australien eine nicht erwünschte Richtung nehme.[397] Der Kritik der parlamentarischen Opposition an Hayden wurde auch dadurch der Nährboden entzogen, daß der Außenminister Singapurs in der Age vom 19.3.1985 erklärte, daß die australische Reaktion auf den Hayden-Besuch in Vietnam "hysterisch" und lediglich "ein bequemer Knüppel sei, mit dem man Hayden schlagen könne". Hayden erwähnte, daß er und Thach vier äußerst wichtige Punkte in einem streng geheimen Dokument niedergeschrieben haben, die eine enorme Bedeutung für die weitere Entwicklung in der Region haben.[398] Unterstützt wurde Hayden von Gareth Evans, der als außenpolitischer Sprecher im Senat die Labor-Außenpolitik erklären mußte.

Inwieweit Haydens Worte als ein innenpolitischer Freischlag interpretiert werden sollten und inwiefern es dem australischen Außenminister gelungen war, Vietnam zu Konzessionen zu bewegen, kann heute noch nicht beurteilt werden, da diese Dokumente noch nicht zur Einsicht für die Öffentlichkeit freigegeben sind.

Hayden benutzte die ASEAN-Post-Ministerial-Conference Mitte Juli 1985, um noch einmal Australiens Kambodscha-Politik zusammenzufassen:

> "Australia's policy of opposition to the occupation of Kampuchea remains unchanged (...). Our view is, as I have stated before, that no country has the right to occupy another country militarily. Vietnam should withdraw from Kampuchea. This should be properly conducted; there should be a properly supervised act of self-determination; Kampuchea should live in harmony with its

396 Bill Hayden, Commonwealth Parliamentary Debates, Hansard, House of Representatives, 19.03.1985, S.479.

397 Ebenda.

398 Ebenda, S.476.

neighbours, security of all nation states in the region should be guaranteed."[399]

Wie diplomatisch, fast charmant der australische Außenminister vorgehen konnte, wurde ebenfalls auf dieser ASEAN-PMC deutlich. Die Kambodscha-Frage sei, so äußerte Hayden, eine ziemlich enttäuschende Erfahrung, nachdem so viele Anstrengungen von so vielen Seiten unternommen worden seien, dieses Problem zu lösen. Die ASEAN-Länder und insbesondere einige ihrer Außenminister haben sich jedoch besonders bemüht, eine Lösung zu finden.[400] Hayden nutzte diese Gelegenheit, um den ASEAN-Staaten seine volle Unterstützung zuzusichern, und erklärte, daß er besonders von Mochtars verschiedenen Lösungsvorschlägen beeindruckt sei. Hayden vergaß aber auch nicht, noch einmal ASEAN als Ganzes für deren Bemühungen zu loben, Fortschritte in dieser Frage zu erreichen.[401] Zusätzlich sagte Hayden, daß er ebenfalls darüber enttäuscht sei, daß Vietnam einen Vorschlag des malaysischen Außenministers für weitere Gespräche abgelehnt habe.[402]

Haydens neugefundenes Verständnis für die Bemühungen der ASEAN-Länder, eine Lösung des Kambodscha-Konfliktes zu erzielen, ist wahrscheinlich auch auf seine negativen Erfahrungen mit Thach und Dong zurückzuführen. Darüber hinaus gab es jedoch eine weitere Anzahl von Gründen.

Haydens neues Auftreten als charmanter Diplomat, der sich bei seinen ASEAN-Kollegen, die er privat häufig für deren Mangel an Flexibilität kritisiert hatte,[403] für deren Lösungsvorschläge im Kambodscha-Konflikt bedankte, war auch ein Ergebnis seines schwierigen Lernprozesses. Ende März 1985 hatte der normalerweise Hayden gegenüber freundlich gesinnte Journalist John Edwards im Bulletin die Hayden'sche Außenpolitik scharfsinnig und beißend kritisiert. Er

---

399 Bill Hayden, Speech to the ASEAN Post Ministerial Conference Six-Plus-Six Meeting, 11.07.1985, Australian Foreign Affairs Record, Vol.56, Nr.7, Juli 1985, S.578.

400 Ebenda.

401 Ebenda, S.579.

402 Ebenda.

403 John Edwards, Hayden Needs a Rethink after Policy Bumbles, The Bulletin, 26.03.1985, S.28.

widerlegte die drei seiner Meinung nach falschen Einschätzungen, die in seinen Augen die Grundlage für Haydens Außenpolitik bildeten:[404]

1. Vietnam werde seine Sicherheitsinteressen in Kambodscha nicht dem politischen Druck ASEAN's unterordnen. Vietnam mache sich Sorgen um China, aber diese Sorge sei nicht groß genug, um die Besetzung Kambodschas aufzugeben.
2. Vietnams Gegenspieler China und Thailand haben ein größeres Interesse daran, Vietnam in Kambodscha militärisch verwickelt zu sehen, als daß sie einem Kompromiß zustimmen können, der die vietnamesischen Sicherheitsinteressen berücksichtigen werde.
3. Es sei ebenfalls falsch, davon auszugehen, daß Australien irgendeine Rolle in diesem Konflikt spielen könne.

Edwards führte weiter aus:

> "We have no pull with any of the actors involved, so we cannot get them to change their positions. Each of them is quite capable of reaching agreement if they wish to and each of them is well aware of the other's position. They are not in conflict because of a misunderstanding but because their interests are irreconcilable. As a result, Australian intervention simply becomes part of the propaganda battle between the two sides and Hayden pays the costs of carrying out in other countries a policy which looks good only at home. He is freely deceived, freely impugned and freely mocked by ASEAN, Vietnam and China. He is also disliked and distrusted in Washington (...)."

John Edwards kam daher zu folgender Schlußfolgerung:

> "Hayden is well aware of the constraints on Australian foreign policy. If pressed, he would probably say that the cost of taking symbolic positions is not very great and that keeps the party happy. But the cost is greater than this - the cost Australia pays is to have the energies and intelligence of one of its most experienced politicians pre-occupied with grand-sounding but empty posturing, instead of the careful administration of things over which he has influence."[405]

Es gab jedoch noch einen weiteren Grund für Haydens Verhaltenswandel in seiner Kambodscha-Politik. Edwards erneute Einschätzung, daß Hayden bei der amerikanischen Regierung unbeliebt war und mißtrauisch

---

404 Ebenda, S.29.

405 Ebenda.

betrachtet wurde sowie von ASEAN, China und Vietnam nicht ernstgenommen wurde, mußte Hayden zu denken geben. Als Generalgouverneur Australiens mußte er sowohl im In- als auch im Ausland akzeptiert sein.

Noch ehe Edwards die grundlegenden Annahmen australischer regionaler Außenpolitik in Frage stellte, war jedoch die Labor-Regierung durch Hawkes Versprechen, das amerikanische MX-Raketen-Testprogramm durch die Bereitstellung australischer Flughäfen zu unterstützen, in große Gefahr geraten.[406] Bereits am Ende des Wahlkampfes im Dezember 1984, den Hawke knapp gewonnen hatte, veröffentlichte eine Anti-Atomwaffeninitiative einen amerikanischen Bericht von 1981 über eine mögliche Rolle Australiens im MX-Raketen-Testprogramm.[407]

Als der australische Premierminister im Februar 1985 über Brüssel zu einem weiteren USA-Besuch aufbrach, berichtete die National Times, die Reagan-Regierung hoffe, daß Premierminister Hawke einer solchen Rolle zustimmen werde. Wie bereits erwähnt, hatte Hawke privat und vertraulich dem amerikanischen Verteidigungsminister Caspar Weinberger bei seinem USA-Besuch 1983 mitgeteilt, daß Australien keine Einwände habe, wenn die amerikanische MX-Rakete innerhalb australischen Hoheitsgebietes getestet werde. Man einigte sich dann später darauf, daß die Tests gerade außerhalb australischen Hoheitsgebiets stattfinden würden und daß Militärflughäfen nahe Sydney von den USA genutzt werden könnten, um Einzelheiten der Wasserung (*splash-down*) überwachen zu können.[408] Der Bericht der National Times löste innerhalb der Regierungsfraktion eine Krise aus.[409] Die Parteilinke war in Aufruhr und drohte, an die Öffentlichkeit zu gehen.[410] Die australische Beteiligung am Test der gefährlichsten amerikanischen Atomrakete stand im direkten Gegensatz zum Labor-Parteiprogramm und

---

406 Siehe hierzu: Paul Kelly, The End of Certainty, Sydney 1992, S.159; Edna Carew, Paul Keating, Sydney 1992, S.145; Stephen Mills, The Hawke Years, Port Melbourne 1993, S.162ff; Labor in Power, Episode Two: Taxing Time, Australian Broadcasting Corporation 1993.

407 Stephen Mills, The Hawke Years, Port Melbourne 1993, S.163.

408 Stephen Mills, The Hawke Years, Port Melbourne 1993, S.164ff.

409 Bob Hawke, The Hawke Memoirs, Melbourne 1994, S.288.

410 Graham Richardson, Whatever it Takes, Sydney 1994, S.174.

wurde -zumindest in den Augen der Öffentlichkeit- ebenfalls als Widerspruch zur Abrüstungspolitik der Hawke-Regierung empfunden.[411]

In hektischen Telefonaten zwischen dem australischen Regierungschef in Brüssel und Spitzen des rechten Parteiflügels stellte sich heraus, daß es nahezu unmöglich sein würde, eine Fraktionsmehrheit für dieses Versprechen zu finden. Die Risiken einer Niederlage innerhalb der eigenen Fraktion wurden als so groß eingeschätzt, daß es dem einflußreichen Graham Richardson von Tokio aus gelang, Bob Hawke von der Notwendigkeit zu überzeugen, bei seinem USA-Besuch zu versuchen, von seinem Versprechen an Weinberger abzurücken.[412]

In Canberra rechneten jedoch nur wenige damit, daß dieser Besuch von Erfolg gekrönt sein werde. Der damalige australische Verteidigungsminister Kim Beazley kommentierte später diese Situation:

> "(...) and he pulled off what under the circumstances could only be described as a miracle. Actually without doing any substancial damages to our relationship with the United States he got George Shultz against all the advise that George Shultz was receiving to let us off the hook."[413]

Der amerikanische Außenminister Shultz erklärte nach dramatischen und stundenlangen Gesprächen mit Premierminister Hawke am 6.2.1985 der Presse in Washington:

> "(...) that there are a variety of ways to monitor mx-tests and that the monitoring effort need not involve the provision of Australian support. The decision has been made by the United States to conduct the mx-test without the use of Australian support arrangements."[414]

Die Einigung konnte erzielt werden, weil es auch nicht im Interesse der USA gewesen wäre, daß die emotionale Frage des MX-Testprogrammes

---

411 Gregory Pemberton, Australia and the United States, in: Diplomacy in the Marketplace, hg. von P.J Boyce und J.R. Angel, Melbourne 1992, S.136.

412 Graham Richardson, in: Labor in Power, Episode Two: Taxing Time, ABC 1993. Hawke beschrieb die damalige Stimmungslage in Australien mit den Worten "hell broke loose in Australia". Bob Hawke, The Hawke Memoirs, Melbourne 1994, S.288.

413 Kim Beazley, in: Labor in Power, Episode Two: Taxing Time, ABC 1993.

414 George Shultz, in: Labor in Power, Episode Two: Taxing Time, ABC 1993.

sich negativ auf die wichtigste Grundlage des amerikanisch-australischen Verhältnisses auswirken würde, nämlich die amerikanischen Basen in Australien. Nachdem Neuseeland 1984 aus dem ANZUS-Bündnis ausgetreten war, weil es -wie Hayden schon 1982 gefordert hatte- keine nuklearbestückten U-Boote in seinen Häfen dulden wollte, waren die USA vorsichtig geworden, nicht den für ihre verteidigungspolitische Strategie wichtigeren Partner Australien ebenfalls zu verlieren.[415]

Nach Hawkes Rückkehr aus Washington war die Regierungsfraktion in Canberra so erleichtert, daß sie eine Resolution verabschiedete, in der das Bündnis mit den USA und besonders die Existenz der amerikanischen Basen in Australien *einstimmig* gebilligt wurden.

Die genauen Umstände, unter denen Hawke sein Versprechen zunächst gegeben hatte, lösten später noch weitere Kommentare aus. Premierminister Hawke fühlte sich von seinen amerikanischen Freunden getäuscht, da ihm 1983 angeblich nicht mitgeteilt worden sei, wie leicht die USA auch außerhalb der australischen Hoheitsgewässer und mit Hilfe amerikanischer Flugzeugträger das Testprogramm erfolgreich hätten durchführen können.[416] Bush und Shultz erklärten jedoch später, daß es nicht in ihrem Interesse gelegen haben könne, den australischen Premierminister hinters Licht zu führen.[417] Shultz und Hawke hatten ein Unentschieden erreicht.

Diese Episode im australisch-amerikanischen Verhältnis hatte jedoch noch eine weitere innerparteiliche Komponente. Der damalige Schatzminister (*Treasurer*) Paul Keating hatte Hawke geraten, gar nicht erst zu versuchen, die Amerikaner umzustimmen, sondern Führungsstärke zu zeigen und die Fraktion vor vollendete Tatsachen zu stellen.[418] Hawke, dem es wegen einer vorübergehenden Heroinabhängigkeit einer

---

415 Coral Bell, Dependent Ally, Canberra 1994, S.169.

416 Bob Hawke, in: Labor in Power, Episode Two: Taxing Time, ABC 1993.

417 George Bush und George Shultz, in: Labor in Power, Episode Two: Taxing Time, ABC 1993.

418 Edna Carew, Paul Keating, Sydney 1992, S.145; Graham Richardson, Whatever it Takes, Sydney 1994, S.174.

seiner Töchter nicht gelungen war, sich völlig auf das Amt des Regierungschefs zu konzentrieren, sah Keatings Vorschlag lediglich als ein Mittel an, das Keating schneller zum Regierungschef machen sollte. Auch dies trug dazu bei, daß das Verhältnis zwischen Hawke und Keating bis heute verbittert geblieben ist.[419]

Bill Hayden gewann aus dieser Regierungskrise eine ganz andere Erkenntnis. Er wollte Generalgouverneur werden, und dieses hatte ihm nur Bob Hawke versprochen. Der Außenminister wußte, daß er gute Chancen hatte, seinen Traum erfüllt zu sehen, wenn Hawke noch ein weiteres Mal wiedergewählt werden würde. Es war somit auch in seinem persönlichen Interesse, daß die Labor-Party an der Regierung und Bob Hawke Premierminister blieb. Auch deswegen -und vielleicht hauptsächlich deswegen- mußte Hayden alles versuchen, Hawkes Wahlchancen zu vergrößern. Auseinandersetzungen mit den ASEAN-Staaten -besonders nach Edwards Frontalangriff auf die Prämissen australischer Regionalpolitik- würden kaum dazu beitragen, das Wählerpotential für die Hawke-Regierung zu optimieren. Der knapp verhinderte Regierungssturz sollte Haydens und Hawkes Bestreben, an der Macht bleiben zu wollen, weiter stärken.

Hayden begann mit neuer Motivation, die australische Regionalpolitik zwar nicht in den Zielen zu verändern, aber neue Mittel einzusetzen. Von 1985 bis 1988 war die australische Regionalpolitik durch, wie O'Brien es formuliert, "a lower diplomatic profile" gekennzeichnet.[420]

Da Hayden also nun ein besonderes Interesse an Hawkes Wiederwahl hatte, beeinflußte von jetzt an die Meinung des australischen Wählers seine Haltung und sein Handeln. Die wenigen Wechselwähler, die sich von der Außenpolitik beeinflussen ließen, waren zu dieser Zeit bevorzugt daran interessiert, daß Australien sich in Harmonie mit

---

419 Bob Hawke, The Hawke Memoirs, Melbourne 1994, S.289.

420 Philip O'Brien, The Making of Australia's Indochina Policies Under the Labor Government (1983-1986), Research Paper Nr.43, Griffith University, 1987, S.19.

seiner Schutzmacht USA und den wirtschaftlichen Hoffnungsträgern in der Region befand. Streitigkeiten mit den USA oder ASEAN -auch wenn sie für die Unabhängigkeitspolitik der Regierung nötig erschienen- wurden von diesem Wählerpotential eher negativ bewertet.[421] Während Hayden aus persönlichen Interessen eine kooperativere Haltung in seiner Kambodscha-Politik einnahm, ahnten die ASEAN-Länder[422] sowie Vietnam und auch Kambodscha ihrerseits, daß nach dem Machtantritt Michail Gorbatschows im März 1985 größere Flexibilität in den eigenen Positionen erforderlich werden würde. In der sich anbahnenden weltpolitischen Unsicherheit konnte Hayden davon ausgehen, daß die ASEAN-Kollegen, sollte er bei seiner neuen Taktik der freundlichen Diplomatie bleiben, sie nicht ausschlagen würden.

In den vorangegangenen Monaten hatte der australische Außenminister ebenfalls einige wichtige Gespräche mit dem amtierenden Regierungschef Kambodschas Hun Sen und dem rivalisierenden Chef der Exilkoalitionsregierung, Prinz Sihanouk, geführt. Beide Unterredungen hatten Australiens Relevanz bei der Suche nach einer friedlichen Lösung in Kambodscha erhöht, obwohl zunächst das Hun-Sen-Treffen in Ho-Chi-Minh-Stadt noch milde Kritik der ASEAN-Staaten hervorgerufen hatte.

Diese Kontakte zusammen mit Haydens neuentwickeltem diplomatischen Geschick sollten sicherstellen, daß Australien einige Jahre später auf den Ausgang der kambodschanischen Friedensverhandlungen einen positiven Einfluß nehmen konnte. Zur Zeit ist noch immer nicht viel über das Treffen in Ho-Chi-Minh-Stadt im März 1985 veröffentlicht worden; einige Interviews mit politischen Beratern dieser Zeit deuten jedoch darauf hin, daß dieses "ungeplante" Zusammentreffen sowohl Haydens Selbstbewußtsein stärkte, als auch eine große Anerkennung von seiten Hun Sens zur Folge hatte.[423] Australien war das erste westliche Land gewesen, das mit der Hun-Sen-Regierung Gespräche geführt hatte. Hayden hatte zwar zunächst erklärt, daß dieses Treffen privater Natur gewesen sei, aber die Ergebnisse dieses Gespräches

---

421 Rodney Cameron, Interview, 05.03.1993.
422 Gavin Williams, Interview, 17.10.1992.
423 Ken Berry, Interview, 06.07.1994; Douglas Sturkey, Interview vom 07.04.1993.

wurden nichtsdestoweniger in offiziellen Veröffentlichungen der australischen Regierung als "Bedingungen der Volksrepublik Kambodscha" bezeichnet.[424]

Ein hoher außenpolitischer Berater Haydens, der 1993 Erster Staatssekretär des Auswärtigen Amts wurde, wiederholte mehrfach, wie einflußreich dieses Treffen für den späteren australischen Beitrag gewesen sei.[425] In weiteren nachfolgenden Gesprächen mit Hun Sen und Mitgliedern seiner Faktion seien die Kambodschaner kontinuierlich so zuvorkommend gewesen, daß dies als eine direkte Folge des ersten Treffens zwischen Hun Sen und Bill Hayden interpretiert werden könne - so jedenfalls Michael Costello.

Auch der Besuch Prinz Sihanouks in Canberra im Februar 1985 (kurz vor Haydens Vietnam-Reise) sollte langfristige positive Folgen für Australiens Kambodscha-Politik haben. Als Gast der australischen Regierung hatte Prinz Sihanouk Australiens "vermittelnde Anstrengungen im Kambodscha-Konflikt" anerkannt.[426] Die folgenden Gesprächsthemen hatte er als besonders wichtig hervorgehoben: "die Selbstbestimmung Kambodschas; die Notwendigkeit für weitere Verhandlungen; die Bedeutung, daß es Vietnam ermöglicht werden müsse, Kambodscha mit Vertrauen verlassen zu können, und daß es wünschenswert sei, eine Regierung der nationalen Versöhnung zu bilden, die auch die Roten Khmer einschließe".[427] Der Prinz unterstrich, daß dieses seine persönliche Meinung sei und nicht notwendigerweise die seiner Koalitionspartner oder auch nur seiner eigenen Faktion. Er deutete ebenfalls an, daß er sowohl auf seine Koalitionspartner als auch auf seine Verbündeten Rücksicht nehmen müsse.

Am wichtigsten war jedoch, daß Prinz Sihanouk ein breitangelegtes "Kolloquium" vorschlug, an dem Australien, Neuseeland, ASEAN, China, die Sowjetunion, Vietnam, Indien, Laos, Japan, Großbritannien, Frank-

---

424 Australian Foreign Affairs Record, Vol.57, Nr.4, 1986, S.296.
425 Michael Costello, Interview, 10.03.1993.
426 Backgrounder, Nr. 468, 06.03.1985, S.2.
427 Ebenda.

reich, die USA, die kambodschanische Exilkoalitionsregierung (einschließlich der Roten Khmer) und Heng Samrin (Präsident der Vietnam freundlich gesinnnten kambodschanischen Regierung) teilnehmen sollen und welches in Canberra stattfinden könne. An dieses "Kolloquium" sollen keine Vorbedingungen geknüpft werden. Der australische Außenminister kommentierte, daß "dies ein interessanter Vorschlag sei, den Australien in seinen Einzelheiten prüfen wolle."[428]

Als der australische Außenminister ein halbes Jahr später nach Washington reiste, traf er unter anderem den australischen Politologen John Burton, der sich zu Forschungszwecken in den USA aufhielt.[429] Burton hatte deswegen leichtes Entrée zu Hayden, weil er unter der Labor-Chifley-Regierung jüngster Staatssekretär des Außenministeriums gewesen war.[430] Burton litt noch immer unter der Kritik australischer wissenschaftlicher Kollegen, die seinen Theorien Weltfremdheit vorgeworfen und einen Mangel an praktischem Nutzen unterstellt hatten.[431] Mit Beharrlichkeit gelang es Burton, den für neue Anregungen aufgeschlossenen Hayden davon zu überzeugen, die Idee der "*Second-Track Diplomacy*"[432] anhand eines praktischen Beispiels in der internationalen Politik zu überprüfen.[433] Der Kern von Burtons

---

428 Ebenda.

429 Douglas Sturkey, Interview, 24.06.1994.

430 Labor-Prime-Minister Ben Chifley amtierte von 1943 bis 1949.

431 Germanus Pause, Interview, 26.10.1994.

432 John Burton definierte die Idee der "*Second-Track Diplomacy*" wie folgt: "Second-track diplomacy compromises two elements. It is 'diplomacy' by non-diplomats, or non-official persons who are in a position to represent the views of authorities and to interact with them. It is also a diplomacy that seeks to resolve problems on the assumptions that the motivations and intentions of the opposing side are benign, the first or strategic and official adversarial track being pursued simultaneously on a malign assumption." John Burton, Global Conflict, University of Maryland 1984, S.153. Burton geht davon aus, daß die klassische Machtpolitik in der internationalen Politik, z.B. militärische Interventionen überholt sind, weil die Kosten meistens hoch sind und die Wirkung oftmals kontraproduktiv ist. Seiner Meinung nach ist in der internationalen Politik die Natur dieser Konflikte nicht erkannt worden, so daß viele Versuche von Konfliktlösungen scheitern mußten. Seiner Ansicht nach resultiere die Mehrzahl internationaler Konflikte aus innenpolitischen Auseinandersetzungen und erfordere eine andere Wahl von diplomatischen Mitteln als die herkömmlichen. Nach Burton sollten die kriegführenden Parteien dahin gebracht werden, daß sie sich in einer "*win-win*" Situation sehen. Die Friedensbemühungen sollten von einem formalistisch legalistischen Ansatz zu einem eher pragmatischen Vorgehen gelenkt werden, das sich auf die Lösung konkreter Probleme konzentriert.

433 Douglas Sturkey, Interview, 07.04.1993. In einem Telefongespräch der Autorin mit John Burton (zu der Zeit in Philadelphia, USA) am 26.06.1994 stellte sich heraus, daß sich Burton über seinen Einfluß bescheiden gab, sich aber dennoch sichtlich freute.

Theorie ist, daß in verhärteten Konfliktsituationen die Verhandlungen nicht von Diplomaten oder offiziellen Regierungsvertretern geführt werden sollten, sondern von regierungsunabhängigen Personen, die in der Lage sind, die Regierungsansichten wiederzugeben, und sich mit ihrer Regierung im Gespräch befinden.

Das amerikanische State Department Foreign Services Institute (Ausbildungsstätte amerikanischer Diplomaten) hatte in jener Zeit zu diesem Thema verschiedene Ideen zur "*Second Track Diplomacy*" veröffentlicht. John Burton, der ebenfalls im Namen dieses Instituts publizierte, gab zu, daß Hayden auch von dort Anregungen in dieser Richtung erhalten haben könne.[434] Douglas Sturkey stellte jedoch fest, daß Haydens Ideen eindeutig auf Burton zurückzuführen seien.[435]

Zunächst hatte der australische Außenminister versucht, sein Ministerium davon zu überzeugen, daß Burtons Ansatz an dem israelisch-palästinensischen Konflikt getestet werden solle. Sein Ministerium erwiderte aber, daß es dieses Mittel für den Nahost-Konflikt als nicht geeignet ansehe, und schlug stattdessen den Kambodscha-Konflikt vor.[436]

Von diesen Gesprächen angeregt, bat Hayden die "School of Modern Asian Studies" an der Griffith University in Brisbane, eine Folge von drei Seminaren zu organisieren, um mit Indochina-Experten unterschiedlicher kultureller und ideologischer Überzeugungen -in deren privater Funktion und nicht als Repräsentanten ihrer jeweiligen Heimatländer- einen interaktiven, kooperativen und konstruktiven Dialog über die sie trennenden und auch verbindenden Aspekte im Kambodscha-Konflikt zu führen.[437] Ziel dieser Seminare sollte sein, problemorientierte Lösungsstrategien statt Handlungsempfehlungen zu entwickeln, indem konfliktträchtige Aspekte in ihre einzelnen Kompo-

---

[434] John Burton, Interview, 26.06.1994.

[435] Douglas Sturkey, Interviews, 07.04.1993 und 24.06.1994.

[436] Douglas Sturkey, Interview, 07.04.1993.

[437] Donald H. McMillen, International Conference on Indochina 1989, Griffith University 1989.

nenten zerlegt werden sollten, um dann jeden dieser Punkte gesondert zu diskutieren. Damit sollten Feindseligkeiten und kriegerische Handlungen reduziert werden. Ferner sollten von keiner der kambodschanischen Faktionen Kompromisse erwartet werden, weil nach Ansicht der Organisatoren Kompromisse oftmals nicht den unterschwelligen Konflikt lösen und die generelle Unzufriedenheit bestehen bleibe.

Hayden und die Organisatoren der Griffith University erhofften sich Anregungen für neue Initiativen, die zunächst zu einem Waffenstillstand, aber darüber hinaus auch zu einer politischen Lösung in Indochina führen sollten. Es war geplant, zu den ersten beiden Seminaren Experten, Wissenschaftler und Journalisten und zum dritten Seminar ferner hohe Staatsbeamte sowie Parteifuntionäre verschiedener Länder einzuladen. Bill Hayden gab den Organisatoren der Griffith University größtmöglichen Spielraum bei der Zusammenstellung der Teilnehmergruppe.

Das Außenministerium finanzierte nicht nur die Seminare, sondern stellte auch die Unterstützung durch australische Botschaften in Südostasien sicher.[438] Die einzige Bedingung Bill Haydens für diese Unterstützung war, daß etliche Beamte des Außenministeriums an den Seminaren teilnehmen dürften.

Der Titel "International Conference on Kampuchea" und der inoffizielle Charakter des Seminars, gewährleistet durch die Teilnahme von Privatpersonen sowie durch den Schwerpunkt auf Gedankenaustausch statt erwarteten Konferenzkonsensus, ermöglichten eine erhöhte Gesprächsbereitschaft.[439] Genau diesem Ziel trug die Struktur der Seminare Rechnung, weil sie Möglichkeiten für die Teilnehmer schuf, in Diskussionen einzugreifen und an der Formulierung beteiligt zu sein, ohne daß die Anonymität der Beteiligten aufgegeben werden mußte. Die Anonymität blieb teilweise auch dadurch bewahrt, daß die Teilnehmer ihre Arbeitsgruppen häufig wechseln würden.

---

438 Douglas Sturkey, Interview, 09.04.1993.

439 Interview, Nancy Viviani, 12.04.1993. Nancy Viviani hat sowohl an dem zweiten und dritten Seminar teilgenommen.

Das Ergebnis war, daß das australische Außenministerium seinen Kenntnisstand über die bestehenden konträren, aber auch unumstrittenen Aspekte erweitern und sich vor allem ein Urteil über die Prioritäten der Konfliktpunkte und damit auch notwendigen Lösungsvorschläge bilden konnte. Die Intensität der Debatten gab Aufschluß über die Gewichtung der Probleme.

Während der Diskussionen beim ersten Griffith Seminar im Juli 1986 kristallisierte sich die Frage der Integration der Roten Khmer als das Hauptproblem heraus. Dieses mag Bill Hayden dazu veranlaßt haben, einige Tage später auf der ASEAN-PMC vorzuschlagen, daß ein internationales Tribunal die Personen innerhalb der Roten Khmer bestimmen solle, die für alle Staaten akzeptabel seien - ein Vorschlag, dem Vietnam bereits ein Jahr zuvor zugestimmt hatte.[440]

Von wem auch immer Hayden letztlich zur Idee der Griffith-Seminare angeregt worden war, läßt sich nicht mit Sicherheit bestimmen. Fest steht, daß genau die Länder, die Sihanouk in seinem Vorschlag vom März 1985 genannt hatte, auch zu diesen Seminaren eingeladen worden waren.

Die Bedeutung, daß die Sihanouk/Burton'sche Idee von Hayden akzeptiert wurde, liegt darin, daß sie die Voraussetzungen für Australien schuf, Fachwissen und detaillierte Kenntnisse in Einzelfragen und Urteilsvermögen über die Möglichkeiten und Grenzen der verschiedenen Interessen anzusammeln. Dieses Kapital sollte in dem Moment große Zinsen für Australien einbringen, als sich herausstellte, daß das Ende des Kalten Krieges keineswegs dahin führte, daß sich das Kambodscha-Problem quasi von selbst lösen würde.

Obwohl in der Vergangenheit die Eigeninteressen der Supermächte regionale Lösungsvorschläge beeinträchtigt hatten, dauerte es noch

---

[440] Bill Hayden, Speech to the Opening Plenary Session of ASEAN Post Ministerial Conference, Manila 26.06.1986, Australian Foreign Affairs Record, Vol.57, Nr.7, 1986, S.572.

etliche Jahre, auch nachdem dieses Eigeninteresse nachgelassen hatte und trotz guten Willens vieler Beteiligter, eine einvernehmliche Lösung zu finden. Während der gute Wille vieler Verhandlungsparteien eine Voraussetzung für Australiens Einfluß war, so reichte er allein nicht aus. Canberra mußte etwas zu einer Kambodscha-Lösung einbringen, das die anderen Beteiligten nicht leisten konnten. Hayden hatte den Kern australischen außenpolitischen Handelns mit seiner Kambodscha-Politik bisher nicht erfüllen können. Die besagte seit 1983, daß Australien glaubte, nur dann an den wirtschaftlichen Wachstumsraten der Region teilnehmen zu können, wenn es auch seine politische Relevanz unter Beweis gestellt hatte. Hayden hatte in den letzten Jahren feststellen müssen, daß die Eigeninteressen der ASEAN-Länder, der Großmächte und der verschiedenen kommunistischen Regierungen und Faktionen Indochinas es nicht zulassen würden, Australien dafür zu belohnen, daß es lediglich wiederholt und mutig größere Flexibilität aller Beteiligten einforderte, damit das Kambodscha-Problem gelöst werden konnte. Bislang war Australien lediglich daran interessiert gewesen, "daß" die Kambodscha-Frage gelöst werden sollte. Es hatte aber versäumt, im Detail deutlich zu machen, "wie" sie gelöst werden konnte. Allerdings stellte sich diese Frage in Haydens Amtszeit auch nicht, weil alle in- und ausländischen Verhandlungsparteien bei einer Veränderung des Status quo eine für sie politisch noch ungünstigere Lage befürchteten.

Die Idee der "*Second-Track Diplomacy*" beinhaltete für Australien die erneute Möglichkeit, daß es -sollte sich die globale Interessenlage verändern und sollten die Bemühungen der ASEAN-Staaten in dieser Frage scheitern- durch sein wachsendes Fachwissen und Urteilsvermögen eine Nische finden könnte, aus der es den kambodschanischen Friedensprozeß nicht nur beeinflussen, sondern auch mit steuern konnte.

Obwohl die neue Form der australischen Außenpolitik spektakuläre *öffentliche* Erklärungen ausschloß, blieben Australiens Wunsch und Notwendigkeit, in der Region sein Image zu dem eines kooperativen und ernstzunehmenden Partners zu verändern, nicht nur weiter erhalten, sondern verstärkten sich zunehmend. Australiens äußerst prekäre

außenhandelspolitische Lage sorgte allein schon dafür, daß die Intensität, mit der Australien seine regionale Außenpolitik vorantrieb, nicht nachließ.

Während Bob Hawke sich im Mai 1986 in Peking aufhielt und dort in einer Rede am 23.5.1986 an der Nanjing Universität erneut das australisch-chinesische Verhältnis in seiner Gewichtung dem australisch-amerikanischen gleichstellte,[441] glaubte sein Rivale für das Amt des Premierministers und damaliger Schatzminister (*Treasurer*) Paul Keating, die australische Öffentlichkeit, seine Fraktions- und Kabinettskollegen dadurch wachrütteln zu müssen, daß er die letzten verheerenden Zahlen der Handelsbilanz dahingehend kommentierte, daß Australien eine "*Banana Republic*" zu drohen werde.[442]

Die australische Presse betrachtete diese Bemerkung als eine Sensation, sah Keatings Vorgehen als einen Beweis dafür an, daß Bob Hawke als Regierungschef Führungsschwäche bewiesen habe, und löste so eine Partei- und Regierungskrise aus.[443] Dabei war der eigentliche Grund für Keatings kritischen Kommentar fast in den Hintergrund geraten.

Das Leistungsbilanzdefizit war entgegen allen Erwartungen im April 1986 mit A$ 1,35 Milliarden besonders hoch ausgefallen. Es wurde deutlich, daß Australien über seine Verhältnisse gelebt hatte.[444] Die Regierung, die auf Wachstum gesetzt hatte, mußte nun der australischen Bevölkerung die Nachricht überbringen, daß der "Gürtel enger geschnallt" und "Reallohneinbußen hingenommen werden müßten".[445]

Mit Keatings "Banana-Republic-Erklärung" wurde ebenfalls deutlich, daß die bisherigen Anstrengungen der Labor-Party, die Wirtschaft um-

---

441 Bob Hawke, Speech at the Nanjing University on 23.06.1986, Australian Foreign Affairs Record, Vol.57, Nr.5, Mai 1986, S.373.

442 Paul Keating, in: Labor in Power: Episode Two, Taxing Time, ABC 1993. Keating entrutschte in einem Radiointerview dieser Begriff, der eine unzutreffende Übertreibung für die australische wirtschaftliche Lage war. Er war über den langsamen Reformprozeß frustriert und wollte einen Warnschuß abgeben.

443 Edna Carew, Paul Keating, Sydney 1993, S.173.

444 Labor in Power, Episode Two: Taxing Time, ABC 1993.

445 Edna Carew, Paul Keating, Sydney 1993, S.172.

zustrukturieren und wettbewerbsfähiger zu machen, nicht ausreichend gewesen waren. Trotz des Abkommens zwischen Regierung, Gewerkschaften und Industrie im April 1983, das praktisch Lohnerhöhungen verschob, trotz Floaten des Australischen Dollars im Dezember 1983, trotz Zulassung ausländischer Banken in Australien im Juli 1984, trotz Exporthilfen für das Verarbeitende Gewerbe und für Hochtechnologie-Unternehmen und trotz Abbaus von Schutzzöllen stellte sich Mitte 1986 heraus, daß Australien immer noch nicht international wettbewerbsfähig war.[446]

Mit dem dramatischen Fall der Weltrohstoffpreise Anfang 1986 wurde noch einmal unterstrichen, wie schwach die Grundstruktur der australischen Wirtschaft geblieben war. Jede Rezession in den Industrienationen hatte in der Vergangenheit Australiens Außenhandelskrise weiter verschärft. Als Lösung dieses Problems hatte sich -längerfristig- nur die Hoffnung gehalten, daß Australien seine Abhängigkeit von den Rohstoffpreisen dadurch verringern könnte, daß es international wettbewerbsfähige Hochtechnologie herstellte, die in den rapide wachsenden südostasiatischen Märkten abgesetzt werden könnte.

Da spätestens 1987 Bundeswahlen anstanden, jede deutliche Verbesserung der australischen Wirtschaft jedoch einen längeren Zeitraum benötigte, hingen des Außenministers Chancen, Generalgouverneur werden zu können, nicht nur davon ab, wie geschickt die Labor-Party ihre nächsten Regierungsvorhaben dem Wähler gegenüber verpacken konnte, sondern Hayden war ebenfalls davon abhängig, daß die parlamentarische Opposition einen selbstzerstörerischen Wahlkampf führen müßte, der durch innere Zerstrittenheit gekennzeichnet werden sollte. Auf Haydens Kambodscha-Politik wirkte sich diese erneute Regierungskrise nur mittelbar aus. Er brachte konstruktive Beiträge in den kambodschanischen Friedensprozeß ein wie den Vorschlag für ein internatio-

---

446 Siehe für weitere Einzelheiten: Paul Kelly, The End of Certainty, Sydney 1992; Edna Carew, Paul Keating, Sydney 1993; Oceanic International Handbook, London 1990; Rodney Maddock und Ian McLean (Hrsg.), The Australian Economy in the Long Run, Melbourne 1987; Peter Gallagher, The Economic Objectives, in: In Pursuit of National Interest, hg. von Fedor Mediansky und P.C. Palfreeman, Sydney 1988, S.121-141. Stuart Harris, Australia in the Global Economy in the 1980s, in: Diplomacy in the Marketplace, hg. von P.J. Boyce und J.R. Angel, Melbourne 1992, S.31-50.

nales Tribunal und initiierte die Griffith-Seminarreihe; beides Vorschläge, die keinen Konflikt mit ASEAN, China und den USA hervorriefen und viel Beifall bei der Parteilinken fanden. Es sollte ein weiterer Schritt zur Absicherung seines Traums, Generalgouverneur zu werden, sein. Eine neue Hürde auf diesem Weg kam jedoch von ganz unerwarteter Seite. Weihnachten 1986 sollte seine Frau Dallas, die zu der Zeit unter starkem psychischen Druck stand und unter schweren Depressionen litt, beim Ladendiebstahl überrascht werden. Hayden befürchtete nun, daß seine konservativen Kritiker diesen Zwischenfall bei Bekanntwerden von seinen Absichten nutzen könnten, um Zweifel an seiner Qualifikation für das Amt des Generalgouverneurs zu erwecken.[447]

Aber nicht nur die innenpolitischen und persönlichen Ereignisse bereiteten dem Außenminister Sorgen, auch die sich verändernde internationale Lage drängte Australien zunächst an den Rand der kambodschanischen Friedensverhandlungen und begrenzte noch weiter seine Einflußmöglichkeiten. Im März 1985 wurden erste Zeichen der internationalen Entspannung in der Region erkennbar, als der stellvertretende sowjetische Außenminister Michail Kapitsa für einen Monat verschiedene asiatische Länder bereiste und überall verkündete -und dieses ganz besonders in Peking-, daß die Sowjetunion ein Friedensvermittler in der Region werden wolle.[448] Mitte April revanchierte sich Deng Xiaoping persönlich, indem er erklärte, daß die Sowjetunion ihre Militärbasen in Vietnam behalten könne, vorausgesetzt, die Vietnamesen zögen ihre Truppen aus Kambodscha ab.[449] Wenige Monate später erklärten die drei indochinesischen Außenminister in einem gemeinsamen Kommuniqué im August 1985, daß die vietnamesischen Truppen aus Kambodscha bis 1990 abgezogen werden und daß die Regierung in Phnom Penh bereit sei, "mit den verschiedenen kambodschanischen Gruppen und Personen nationale Versöhnungsgespräche zu beginnen, die das Ziel haben, die Pol-Pot-Clique zu eli-

---

447 John Stubbs, Hayden, Port Melbourne, S.300ff.

448 Gérard Hervouet, The Cambodian Conflict, International Journal, Vol.45, Nr.2, Frühjahr 1990, S.284.

449 Gregory D. Knight, China's Soviet Policy in the Gorbachev Era, Washington Quarterly, Vol.9, Frühjahr 1986, S.104.

minieren".[450] Zwei Wochen später erklärte die Radiostation der Roten Khmer, daß Son Sen Pol Pot als Oberbefehlshaber der Roten Khmer ersetze.[451] Es ist unwahrscheinlich, daß dies eine Reaktion auf Haydens Vorschlag gewesen ist, den er im Juli auf der ASEAN-PMC unterbreitet hatte. Dort hatte Hayden vorgeschlagen, ein internationales Tribunal zur Untersuchung von Menschenrechtsverletzungen der Roten Khmer ins Leben zu rufen. Von den ASEAN-Staaten wurde Haydens Anregung jedenfalls mit "vorsichtiger Ermunterung" begrüßt.[452] ASEAN konnte sich diese diplomatische Freundlichkeit leisten, weil sie sich sicher sein konnte, daß die USA keinerlei Interesse an einer Aufarbeitung der Machtergreifung oder des Wiedererstarkens der Pol-Pot-Faktion nach 1979 hatten. Dabei wäre mit großer Wahrscheinlichkeit die Rolle des "Helfers" USA an die Öffentlichkeit gekommen. Jerry Adler und Ron Moreau, Journalisten des Wochenmagazins Newsweek, faßten die Gründe für das amerikanische Unbehagen über ein internationales Tribunal später wie folgt zusammen:

> "Of course, a trial might awaken some unpleasant memories for the United States, even if the war in Southeast Asia no longer carries much emotional immediacy for most Americans. It could renew the longstanding debate over whether the American bombing of Cambodia in 1969 and the "incursion" a year later, in pursuit of the Viet Cong's mythical command post, helped galvanize what had been a relatively small communist insurgency. It might remind Americans that, having drawn Cambodia into war, then failed to provide the government of Lon Nol with the support that would have held off the Khmer Rouge - as William Shawcross pointed out in his highly regarded history period, "Sideshow". And a trial might have given the communists the chance to argue that their seemingly suicidal decision to completely evacuate Phnom Penh, a city of more than 2 million, was taken in part to perfect the population from retaliatory American bombing raids. Of course, no such raids took place and it's absurd to think that they might have; but as Shawcross has written, the danger might not have seemed quite so irrational to insular, xenophobic guerrillas emerging from 12 years of jungle fighting."[453]

Als Gorbatschow im Juli 1986 in Vladivostok das "neue Denken" in der sowjetischen Asienpolitik ankündigte, führte dieses zu einer zag-

---

450 Conference of the Indochinese Foreign Ministers Communiqué, Backgrounder, Nr.492, 21.08.1985, Annex A.1.

451 Geoffrey Gunn und Jefferson Lee, Cambodia Watching Down Under, Bangkok 1991, S.226.

452 The Sydney Morning Herald, 07.07.1986.

453 Jerry Adler und Ron Moreau, Pol Pot's Last Days, Newsweek, 28.04.1998, S.63.

haften Verbesserung der sino-sowjetischen Beziehungen.[454] Freundlichere Beziehungen zu China waren Teil der sowjetischen außenpolitischen Strategie. Von der wirtschaftlichen Schwäche der Sowjetunion angetrieben und auf radikale innenpolitische und wirtschaftliche Reformen fixiert, mußte Gorbatschow ein diplomatischer Durchbruch mit seinen ehemaligen Intimfeind China, aber auch mit den USA gelingen. Dafür mußte sowohl der Abzug der sowjetischen Truppen aus Afghanistan als auch die Beendigung von Moskaus Hilfe an Vietnam für die Aufrechterhaltung von dessen Besatzung in Kambodscha in Aussicht gestellt werden.[455]

Während die sowjetische Regierung vorsichtig die Gewässer einer neuen Regionalpolitik testete, beobachteten Moskaus Gegen- als auch Mitspieler abwartend, aber interessiert die Entwicklungen. Alle Seiten zeigten sich zumindest verbal flexibeler. Dieses bedeutete jedoch nicht, daß die USA (oder China) ihre Waffenlieferungen an die kambodschanischen Widerstandsfaktionen verringerten. So beschloß der amerikanische Kongreß im Juli 1985 erneut höhere und erstmals offene Waffenlieferungen an die beiden nicht-kommunistischen Widerstandsfaktionen. Das amerikanische Kongreßmitglied Stephen Solarz war die treibende Kraft im Repräsentantenhaus für die Bereitstellung dieser Gelder. Solarz, dessen Friedensplan Ende 1984 vom vietnamesischen Außenminister Thach abgelehnt worden war, wollte über diesen Weg die vietnamesische Verhandlungsbereitschaft erhöhen.[456] Die Militärhilfe wurde mit der Auflage verbunden, daß sie weder direkt noch indirekt an die Roten Khmer gelangen dürfe. Da die Waffen aber über Thailand an die kambodschanischen Widerstandsfaktionen verteilt wurden und es ein offenes Geheimnis war, daß das thailändische Militär an den

---

454 Gary Klintworth, China's Indochina Policy, Working Paper Nr.178, Research School of Pacific Studies, Australian National University, Canberra 1989, S.9.

455 Sarasin Viraphol, The Paris Conference on Cambodia, Indochina Report Nr.21, Singapur 1989, S.7.

456 Solarz hatte vorgeschlagen, daß die Hun-Sen-Faktion mit den beiden nicht-kommunistischen Widerstandsfaktionen eine Koalition bilden sollte, um die Roten Khmer isolieren zu können. Thach hielt diesen Plan für unrealistisch, weil Sihanouk zu dem Zeitpunkt jegliche Verhandlungen mit Hun Sen ablehnte. Michael Haas, Genocide by Proxy, New York 1991, S.163.

Meistbietenden verkaufte, war diese an die Hilfe geknüpfte Bedingung entweder naiv oder politisch geschickt.

Das Dreieck Moskau - Hanoi - Phnom Penh wurde in seiner Stabilität nicht so sehr von außen von den USA, den ASEAN-Staaten oder China erschüttert, sondern von innen heraus - nämlich durch die wirtschaftliche und finanzielle Misere Moskaus. In Erwartung sinkender Unterstützung bereitete sich insbesondere die Hun-Sen-Faktion darauf vor, ihre Position an die neuen Realitäten anzupassen.[457] Im Juli 1987, während eines Besuchs Heng Samrins in Moskau, erklärte der kambodschanische Präsident, daß Phnom Penh nun bereit sei, mit *allen* kambodschanischen Widerstandsparteien zu sprechen. Obwohl Pol Pot und seine engsten Vertrauten davon ausgeschlossen blieben, war Phnom Penh jetzt gewillt, den damaligen Sprecher der Roten Khmer, Khieu Samphan, wie auch die beiden anderen Faktionschefs der Exilregierung an Gesprächen teilnehmen zu lassen. Ende August trafen sich die Sowjetunion und die drei indochinesischen Staaten und stimmten einem gemeinsam von Vietnam und Indonesien Ende Juli 1987 geäußerten Vorschlag für informelle Gespräche zu.[458] Später, Ende August 1987, forderte der kambodschanische Premierminister Hun Sen die Widerstandsgruppen auf, allein oder als Gruppe an den Friedensgesprächen teilzunehmen, und deutete sogar an, daß sie politische Rollen in einer zukünftigen Regierung übernehmen können.[459]

Die neue Flexibilität des Hun-Sen-Regimes wurde ferner deutlich, als Anfang Oktober 1987 Phnom Penh Sihanouk das höchste Staatsamt anbot. Mitte Oktober erklärte Moskau, daß es nicht nur hinter Phnom Penhs neuen Initiativen stehe, sondern auch bereit sei, an einer internationalen Konferenz teilzunehmen, die eine friedliche Regelung für Kambodscha garantiere.[460]

---

457 Chang Pao-min, Kampuchean Conflict, Pacific Review, Vol.1, Nr.4, Oxford 1988, S.431.

458 Carlyle Thayer, ASEAN and Indochina, in: ASEAN into the 1990's, hg. von Alison Broinowski, London 1990, S.156.

459 Chang Pao-min, Kampuchean Conflict, Pacific Review, Vol.1, Nr.4, Oxford 1988, S.431.

460 Michael Haas, Genocide by Proxy, New York 1991, S.140.

Premierminister Hun Sen zeigte sich weiterhin versöhnlich, als er Sihanouks formeller Forderung nachkam, ihn mit dem Titel "Prinz" anzureden und selbst darauf zu verzichten, seinen eigenen Titel "Premier-minister" zu verwenden. Hun Sen erklärte sogar während seines historischen Treffens mit Sihanouk Anfang Dezember 1987 in Paris, daß die vietnamesischen Truppen -sollten sich alle kambodschanischen Faktionen auf eine nationale Versöhnung vor 1990 einigen- ebenfalls früher abgezogen werden würden.[461]

Im Januar 1988 -die Sowjets hatten sich, zwar noch ohne Terminnennung, entschlossen, ihre Truppen aus Afghanistan abzuziehen- verringerte Vietnam seine in Laos stationierten Soldaten um die Hälfte.[462] Ende Mai überraschte Hanoi die Weltöffentlichkeit mit seinem Beschluß, fast die Hälfte seiner militärischen Einheiten aus Kambodscha bis Ende 1988 abzuziehen und seine restlichen Truppen 30 km von der thailändisch-kambodschanischen Grenze entfernt zu stationieren. Ende Juni hatten sowohl Hanoi als auch Phnom Penh alle ASEAN-Vorbedingungen für ein Treffen im indonesischen Jakarta zu sogenannten "informellen Gesprächen" erfüllt.

Da die Vietnamesen sich kompromißbereit gezeigt und eine Teilnahme der Roten Khmer an einer Übergangslösung bis zu Wahlen nicht kategorisch abgelehnt hatten sowie einen Teil ihrer Truppen aus Kambodscha abziehen wollten, hatte Hanoi den ersten Schritt in einer Annäherung unternommen. Es erwartete nun, daß die anti-vietnamesische Koalition ebenfalls ein Zeichen gab. Das -wenn auch erst mündliche- Nachgeben ließ insbesondere ASEAN ahnen, daß sie sich in absehbarer Zeit in einem politischen Dilemma befinden würde.

Die ASEAN-Staaten sahen sich mit zwei möglichen Entwicklungen im Kambodscha-Konflikt konfrontiert, die beide nicht in ihrem Interesse lagen. Wegen der sino-sowjetischen Annäherung war es denkbar gewor-

---

461 Chang Pao-min, Kampuchean Conflict, Pacific Review, Vol.1, Nr.4, Oxford 1988, S.431.

462 Gary Klintworth, China's Indochina Policy, Working Paper Nr.178, Research School for Pacific Studies, Australian National University, Canberra 1989, S.10.

den, daß China in Zukunft nicht mehr bereit sein könnte, die kambodschanischen Widerstandsgruppen einschließlich der Roten Khmer weiter zu unterstützen. Es war ebenfalls durchaus wahrscheinlich, daß sich Vietnam nach 1989 nicht mehr militärisch in Kambodscha aufhalten würde. ASEAN befürchtete in dieser Situation, daß sich entweder die Roten Khmer die Macht in Phnom Penh erkämpfen oder jeder Widerstand der Exilkoaltionsregierung zerbröckeln und somit der Status quo in Phnom Penh gefestigt werden würde. Zumindest sahen der Frontstaat Thailand und ASEAN's außenpolitischer Sprecher Indonesien die Gefahr ihrer Isolation und bemühten sich, im regionalen politischen Entscheidungsprozeß durch neue Initiativen ihre Bedeutung zu unterstreichen.

Der thailändische Außenminister hatte bereits im Mai 1987 als erster ASEAN-Vertreter die Sowjetunion besucht und von Gorbatschow die Zusicherung erhalten, daß die Sowjets die Thailänder in Zukunft in ihre Beratungen mit einbeziehen würden. Indonesien nahm dagegen Anfang Juli 1987 die Idee einer "Cocktail Party" von Sihanouk auf und schlug vor, daß alle vier kambodschanischen Faktionen über eine Lösung diskutieren sollten.[463] Ende Juli 1987 -nachdem klar wurde, daß die Sowjetunion ein Versöhnungstreffen der vier kambodschanischen Faktionen unterstützen würde- unterbreitete Indonesien in Übereinstimmung mit Vietnam einen weitergehenden Vorschlag, noch ehe es die Zustimmung der anderen ASEAN-Partner erhalten hatte.[464] Der neue Vorschlag beinhaltete, daß sich die vier kambodschanischen Faktionen zu einer informellen Konferenz treffen und daß dieses Treffen in eine zweite Gesprächsrunde übergehen sollte, an der dann alle direkt oder indirekt am Konflikt beteiligten Länder und Faktionen teilnehmen konnten.[465] Dieser Kompromißvorschlag hätte Vietnams Forderung nach einer formellen Rolle der Hun-Sen-Faktion Rechnung getragen, aber auch die gemeinsame Forderung von ASEAN und der Exilkoalitions-

---

[463] Justus M. van der Kroef, Cambodia: The Vagaries of 'Cocktail Diplomacy', Contemporary Southeast Asia, Vol.9, Nr.4, März 1988, S.305.

[464] Geoffrey Gunn und Jefferson Lee, Cambodia Watching Down Under, Bangkok 1991, S.228.

[465] Carlyle Thayer, ASEAN and Indochina, in: ASEAN into the 1990's, hg. von Alison Broinowski, London 1990, S.156.

regierung nach direkter vietnamesischer Beteiligung an Friedensgesprächen berücksichtigt. Indonesien und Vietnam wäre es dadurch gelungen, auf einer informellen Konferenz zwei unterschiedliche Verhandlungsebenen miteinander zu verbinden. Die vorgeschlagene Lösung war jedoch nicht für alle ASEAN-Mitglieder akzeptabel und wurde auch von den drei Widerstandsfaktionen abgelehnt. Unabhängig davon hielt Jakarta an dieser Idee fest.

Eine erste Verhandlungsrunde erschien jedoch noch unerreichbar. Es bedurfte der Strategie des genialen und unvorhersehbar handelnden Prinzen Sihanouk, um alle am Konflikt Beteiligten unter neuen Handlungsdruck zu setzen. Er wurde -wie auch Indonesien- von der Gefahr einer möglichen militärischen Lösung des Kambodscha-Konflikts angetrieben. Die Folgen eines militärischen Sieges von einem der beiden miteinander kriegführenden kommunistischen Regime (der Roten-Khmer und Hun Sens) hätten eine zukünftige führende Rolle des Prinzen bedeutend eingeengt, wenn nicht gar aussichtslos werden lassen. Er wußte bereits, daß sein Jonglieren um politischen Einfluß und besonders seine erzwungene Allianz mit den Roten Khmer seine Popularität beim kambodschanischen Volk verringert hatten und -sollte es beim Status quo bleiben- weiter sinken lassen würden.

Deswegen war Sihanouk Anfang Mai 1987 als Präsident der kambodschanischen Exilkoalitionsregierung zurückgetreten und befreite sich, zumindest für ein Jahr, von seinen Amtspflichten.[466] Damit erhielt er in einer äußerst prekären und komplexen Situation die Unabhängigkeit, direkt mit Vietnam und dem Hun-Sen-Regime auf informeller Ebene und als Privatperson zu verhandeln.[467] Im August 1987 ließ Sihanouk wissen, daß er Repräsentanten des Hun-Sen-Regimes eine Audienz in seiner Autorität als ehemaliger König von Kambodscha gewähren werde, sollten diese ihn darum bitten.[468] Er erklärte bald darauf, daß auch

---

466 Justus M. van der Kroef, Cambodia: The Vagaries of 'Cocktail Diplomacy', Contemporary Southeast Asia, Vol.9, Nr.4, März 1988, S.302.

467 Michael Leifer, Cambodian Conflict, Conflict Studies, Nr.221, London 1989, S.11.

468 Chang Pao-min, Kampuchean Conflict, Pacific Review, Vol.1, Nr.4, Oxford 1988, S.433.

das Hun-Sen-Regime in einer nationalen Versöhnungsregierung eingeschlossen sein werde. Um weiteren Druck auf alle am Konflikt beteiligten Faktionen und Länder auszuüben, deutete er an, daß er sich persönlich weiter um eine Lösung des Kambodscha-Problems bemühen werde. Er gab im November ein weiteres Zeichen seiner Kompromißbereitschaft: Es könne bereits vor dem Abzug der Vietnamesen aus Kambodscha eine Koalitionsregierung, bestehend aus allen vier Faktionen, geben. Hiermit erhielt Phnom Penh eine Möglichkeit, auch seine Unabhängigkeit von Vietnam unter Beweis zu stellen. Es war Sihanouk sogar gelungen, Deng Xiaopings Unterstützung für diesen Vorschlag zu erhalten. Chinas Außenminister Wu Xueqian erklärte im September 1987 vor den Vereinten Nationen, daß China ein unabhängiges Kambodscha unter Sihanouk unterstützen werde.[469] Daß China eine führende Rolle Sihanouks wünschte, hatte Peking bereits 1986 Bob Hawke bei dessen Besuch in China wissen lassen.[470]

Im Dezember 1987 und erneut im Januar 1988 verhandelte Sihanouk als einfacher Kambodschaner direkt mit dem de facto Regierungschef Hun Sen.[471] Damit verärgerte Sihanouk zwar seine ehemaligen Koalitionspartner, legitimierte aber dennoch nicht das Hun-Sen-Regime, eben weil er als Privatperson agierte. Während der ersten Runde der Pariser-Gespräche einigten sich Hun Sen und Prinz Sihanouk darauf, daß eine Übergangskoalitionsregierung geschaffen und durch eine internationale Konferenz Kambodschas Unabhängigkeit und Neutralität garantiert werden solle.[472] Damit gelang es Sihanouk nicht nur, alle Gegner einer politischen Lösung ins Abseits zu zwingen, sondern er präsentierte sich selbst auch als den einzigen Kandidaten für das führende Amt eben dieser geplanten Regierung, da er für alle kambodschanischen Faktionen und ausländischen Unterstützerstaaten Staaten akzeptabel war. Wie diese Übergangsregierung zusammengesetzt werden sollte, blieb jedoch offen.

---

469 Ebenda, S.234.

470 Bob Hawke, The Hawke Memoirs, Melbourne 1994, S.350.

471 Carlyle Thayer, ASEAN and Indochina, in: ASEAN into the 1990's, hg. von Alison Broinowski, London 1990, S.156.

472 Michael Leifer, Cambodian Conflict, Conflict Studies, Nr.221, London 1989, S.14.

Prinz Sihanouk mußte jedoch auch darauf achten, daß er nicht nur vom Hun-Sen-Regime toleriert werden würde, sondern er benötigte ebenfalls die Unterstützung Son Sanns, der Roten Khmer und nicht zuletzt Chinas. Noch vor dem zweiten Treffen mit Hun Sen erklärte er, daß er die Gespräche mit dem Hun-Sen-Regime nur dann weiterführen werde, wenn die anderen beiden kambodschanischen Faktionen an diesen Gesprächen teilnehmen können.[473]

Trotz seiner guten Beziehungen zu Hun Sen nannte er diesen einen Lakai Hanois, um so Druck auf Hanoi auszuüben, ebenfalls an den Verhandlungen teilzunehmen.[474] Während er im Januar 1988 hart mit Hun Sen über die Frage der Roten Khmer und den vietnamesischen Truppenabzug verhandelte, drohte er zur gleichen Zeit seinen beiden Koalitionspartnern. Ende Januar, kurz nach dem zweiten Treffen mit Hun Sen, war Sihanouk über die Gleichgültigkeit, die seine Koalitionspartner während seiner Friedensinitiative als beurlaubter Privatmann gezeigt hatten, so enttäuscht, daß er das Präsidialamt der Exilkoalitionsregierung nun "unwiderruflich" niederlegte. Er wollte damit ebenfalls erreichen, daß Hanoi direkt mit ihm, als ehemaligem König, verhandelte.[475] Hanoi lehnte ab, begab sich aber dadurch in eine diplomatische Sackgasse, da Vietnam nun nichts anderes übrigblieb, als sich früher oder später an einem größeren internationalen Treffen zu beteiligen. Durch Sihanouks "endgültigen" Rücktritt befürchteten seine ehemaligen Koalitionspartner jedoch, daß Hun Sen und Sihanouk die Macht unter sich aufteilen könnten und sie ins politische Nichts abgedrängt werden würden. Es wurde ihnen jetzt klar, wie unverzichtbar der Prinz für ihre Rolle in einer politischen Lösung war.

Kurz darauf, Anfang Februar 1988, trafen sich die kambodschanischen Widerstandsfaktionen in Peking, überredeten den Prinzen, seinen Rücktritt zurückzunehmen, und erreichten eine Einigung dahin gehend, daß

---

473 Ebenda.

474 Ebenda.

475 Chang Pao-min, Kampuchean Conflict, Pacific Review, Vol.1, Nr.4, Oxford 1988, S.435.

es wünschenswert sei, die Vierparteien-Regierung in Phnom Penh anzustreben.

Von diesem Zeitpunkt bis zum "First Jakarta Informal Meeting" (JIM 1)[476] im Juli 1988 löste eine Runde der *shuttle diplomacy* und *pressure politics* die andere ab, um die noch verbleibenden Meinungsverschiedenheiten zwischen den drei antivietnamesischen Faktionen, innerhalb ASEAN's sowie zwischen Vietnam und ASEAN zu verringern und um die endgültigen Einzelheiten des Verfahrens und der Tagesordnung von JIM 1 festzulegen.[477]

Zunächst hatte Prinz Sihanouk weitere taktische Schritte unternommen, um JIM 1 zu ermöglichen. Zwei Wochen vor Beginn der Konferenz trat er erneut als Präsident der Exilkoalition zurück und wies gleichzeitig darauf hin, wie groß das Unrecht sei, das diejenigen begangen hätten, die noch immer die Roten Khmer durch militärische Hilfe unterstützten. Der Prinz erklärte, daß er nicht persönlich an den Gesprächen teilnehmen werde, sondern sein Sohn Ranariddh.[478] Da die Vietnamesen es über Phnom Penh hatten deutlich werden lassen, daß Sihanouk nur dann für sie akzeptabel sei, wenn er den Status quo in Kambodscha unterstützen werde, zog Sihanouk es vor, einem Monarchen gemäß über den faktionalen Rivalitäten zu stehen. Er erlaubte weder der einen noch der anderen Seite, seine Unterstützung als politischen Trumpf zu benutzen.[479] Er erhielt stattdessen mit Hilfe der Indonesier die Genugtuung, während und nach dem JIM 1 allen kambodschanischen Teilnehmern eine "königliche Audienz" zu gewähren.

Die Tatsache, daß die Konferenz mit allen kambodschanischen Faktionen stattfand, bedeutete einen politischen und psychologischen Durchbruch. Aber in der Sache änderte sich nicht viel. Vietnam erklärte,

---

476 Identisch mit: Informal Meeting, Informal Conference, Bogor Meeting, Proximity Talks.

477 Für weitere Einzelheiten siehe: Chang Pao-min, Kampuchean Conflict, Pacific Review, Vol.1, Nr.4, Oxford 1988, S.435ff.

478 Imogen Pilch, Prospects for Neutralisation of Kampuchea, Research Paper, Nr.43, Griffith University, Brisbane 1988, S.51.

479 Michael Leifer, Cambodian Conflict, Conflict Studies, Nr.221, London 1989, S.13.

daß die Regierung in Phnom Penh sich für eine Übergangsregierung nicht auflösen werde, aber bereit sei, an einem "*Council of Reconciliation*" unter Sihanouks Vorsitz teilzunehmen, bis Wahlen unter der Aufsicht einer internationalen Kontrollkommission abgehalten werden. Auch dieses bleibe von der Eliminierung der Pol-Pot/Ieng-Sary-Führerschaft und der Auflösung aller Roten-Khmer-Truppen abhängig. Dieses wiederum könne nur erfolgen, wenn China und Thailand den Roten Khmer keine weitere militärische und finanzielle Unterstützung geben.[480]

Hun Sen und Thach gelang es gemeinsam, die Aufgabe, die Roten Khmer zu entmilitarisieren und ihre diskreditierte Führerschaft auszutauschen, den nicht-kommunistischen kambodschanischen Teilnehmern zu überlassen. Der völlige Abzug der vietnamesischen Truppen aus Kambodscha wurde somit mit der Beendigung einer militärischen Bedrohung durch die Roten Khmer verbunden.

Ali Alatas, der neue indonesische Außenminister, erkannte im Gegensatz zur offiziellen ASEAN-Politik dieses Junktim an, als er am Ende der Beratungen die Ergebnisse folgendermaßen zusammenfaßte:

> "All participants shared the view that the two key issues of the Kampuchean problem which are interlinked are the withdrawal of Vietnamese forces from Kampuchea to be carried out within the context of an overall political solution and the prevention of the recurrence of genocidal policies and practices of the Pol Pot regime and to ensure the cessation of all foreign interference and external arms supplies to the opposing Kampuchean forces."[481]

Das JIM 1, eine Folge der Veränderungen in der internationalen Politik, hatte dazu geführt, daß die Hun-Sen-Regierung, sollte die Rückkehr der Roten Khmer an die Macht verhindert werden, eine größere Rolle spielen mußte.

---

480 Imogen Pilch, Prospects for Neutralisation of Kampuchea, Research Paper Nr.43, Griffith University, Brisbane 1988 S.54.

481 Michael Leifer, Cambodian Conflict, Conflict Studies, Nr.221, London 1989, S.16.

Wie wichtig war Australien in dieser Zeit, in der die globalen Begrenzungen für Lösungsansätze des Kambodscha-Problems sich lockerten?

Australiens Einfluß auf den regionalen außenpolitischen Entscheidungsprozeß war unbedeutend. Was noch entscheidender war, Australien bemühte sich gar nicht erst, Einfluß nehmen zu wollen. Zu der Zeit, in der die Sowjetunion ihre Annäherung an China aktiv verfolgte, in der der Frontstaat Thailand eine Lösung des kambodschanischen Problems über Moskau versuchte, in der Sihanouk -wann immer ein politischer Stillstand drohte- unerwartet durch scheinbar widersprüchliche Initiativen für neue Bewegung sorgte, in der ASEAN gelähmt erschien und sich zu spalten drohte, gab es keinen Raum für wirksamen australischen Einfluß in der Kambodscha-Frage.

Außenminister Hayden war durch persönliche Ambitionen abgelenkt. In dem Maße, in dem sich die USA als wahlpolitisch nützlich für die Hawke-Hayden-Regierung gezeigt hatten, wuchs auch sein Verständnis für die Verantwortlichkeiten einer Supermacht.[482] Auch gegenüber den ASEAN-Staaten blieb er bei seiner 1985 begonnenen "Diplomatie der Höflichkeit". Nur in seiner Biographie ließ er nach Beendigung seiner Amtszeit als Außenminister erkennen, wie er sich darüber amüsiert hatte, als der damalige indonesische Außenminister Mochtar durch den

---

[482] Hayden: "In the end I came to have an enormous respect for their senior military people: their intellectual capacity, their intellectual balance, their intellectual and personal discipline in assessing East-West relations and talking about options available to them and saying why certain options weren't tenable because of the loss of life that would be involved. I came to respect the awesome responsibilities they had. My attitudes in some important respects changed about the Americans. As one of the great powers of the world and one of the two superpowers, they are often going to be put in very difficult situations, making judgements as to what they should best do as between competing interests of allies on the implications arising from a particular issue. That's just got to be recognised and respected. They don't like the word hegemony, but I said to them in Washington this year: their strategic and commercial hegemony, as much as I can see, has been a benign one and whatever way you look at the world there are going to be spheres of power, interest and influence coming from great powers. It has always been this way in modern history, and you are not going to get rid of it, no matter how much you might moralise. If you try to retreat from it you are probably going to be more vulnerable to the pressures and influences of great powers who are not as benign as you would wish. When I look around at the alternatives to the Americans, I prefer the Americans every time. They'll sometimes do things in a clumsy way, and sometimes some of their agencies will behave in a less than desirable way, but essentially I think their intentions are well-meaning." John Stubbs, Hayden, Port Melbourne 1990, S.277.

Wandel in der Weltpolitik gezwungen war, Haydens politische Analyse, die er bereits drei Jahre zuvor formuliert hatte, inhaltsgetreu als die Seine wiederzugeben.[483]

Nur einmal, vierzehn Tage vor dem Labor-Wahlsieg 1987, der es Hayden ermöglichte, Generalgouverneur zu werden, benutzte der australische Außenminister in der Öffentlichkeit Ironie. Auch diesmal war der indonesische Außenminister Mochtar die Zielscheibe.[484] Mochtar hatte Haydens bereits erwähnten Vorschlag eines Internationalen Tribunals aufgegriffen. Hayden hatte noch einmal klargestellt, daß die Führung der Roten Khmer in einer kambodschanischen Lösung in den Augen Australiens unakzeptabel bleibe. Er hatte jedoch auch angedeutet, daß Australien und viele andere Länder keine Einwände gegen eine Beteiligung von unbelasteten Amtsträgern der Roten Khmer in einer zukünftigen Koalitionsregierung in Phnom Penh haben. Hayden sollte während der JIM-Verhandlungen noch die Genugtuung erhalten, daß seine Idee eines Internationalen Tribunals vom vietnamesischen Außenminister Thach als eine mögliche Lösung für die Frage der Integration der Roten Khmer erneut ins Gespräch gebracht wurde.[485] Darüber hinaus hatte dieser Vorschlag Haydens auch dazu geführt, Australiens Popularität in Hanoi, Phnom Penh und der laotischen Hauptstadt Vientiane weiter zu vergrößern.[486]

Auch Haydens Gespräche mit Son Sann sollten später dazu beitragen, daß Australien über ein ausgeweitetes Netzwerk von politischen Kontakten und Informationsträgern über Indochina verfügte.

Zwei weitere Hayden-Initiativen, die zu der damaligen Zeit noch nicht als wichtig ausgelegt werden konnten, sollten es dem späteren Außenminister Gareth Evans bedeutend erleichtern, Einfluß auf die Kambodscha-Lösung auszuüben.

---

483 Ebenda, S.276.

484 ASEAN Post Ministerial Conference, Backgrounder, Nr.577, 24.06.1987.

485 Imogen Pilch, Prospects for the Neutralisation of Kampuchea, Research Paper, Nr.43, Griffith University, Brisbane 1988, S.52.

486 Gareth Evans, Indo-China and Foreign Policy, World Review, Vol.29, Nr.1, März 1990, S.42.

Wie bereits erwähnt, erhielt das australische Außenministerium von Hayden den Auftrag, in Zusammenarbeit mit der Griffith University eine dreiteilige Seminarreihe zum Kambodscha-Problem zu organisieren; aber dies blieb nicht die einzige Quelle, durch die das australische Außenministerium detaillierte Informationen erhielt und damit Urteilsvermögen über Indochina gewann.

Vom rechten politischen Spektrum in Australien, als "pro-vietnamesisches Netzwerk" bezeichnet,[487] verteilten die sogenannten non-governmental organisations (NGO's) australische Entwicklungshilfe in Indochina. Normalerweise wurden auf lokaler Ebene Selbsthilfe-Projekte unterstützt, allerdings begünstigten die NGO's -zumindest in Indochina- auch größere Infrastrukturprojekte wie Straßen- und Brückenbau. Die NGO's operierten in Indochina nicht nur mit Hilfe von Geldern, die durch private Spenden gesammelt wurden, sondern dienten auch als Kanäle staatlicher Entwicklungshilfe, die für kleinere lokale indochinesische Projekte gedacht waren.[488]

Das Ausmaß australischer Hilfe, die direkt nach Phnom Penh ging, wurde im sogenannten Ashton-Report "Cambodia: Development Needs" aufgezeigt.[489] Es wurde dort darauf hingewiesen, daß das *Australian International Assistance Bureau (AIDAB)* staatliche Gelder zunächst durch die Koordinierungsstelle für Flüchtlings- und Katastrophenhilfe und später durch das AIDAB-NGO Programm gefiltert hatte.[490]

Die wichtigsten NGO's setzten sich aus den folgenden Gruppierungen zusammen:[491] World Vision Australia, Australian Red Cross, Australian Catholic Relief, Quaker Service Australia, Australian Lutheran World Service, UNICEF Australia und Australian Council of Churches. Diese sieben australischen NGO's gründeteten im September 1986 ein gemein-

---

487 Malcolm Kennedy und Michael O'Connor, Australia's Indochina Policy, Indochina Report, Nr.5, Singapur 1989, S.13.
488 Ebenda, S.14.
489 Jennifer Ashton, Cambodia: Development Needs, ACFOA 1989.
490 Ebenda, S.13.
491 Ebenda, S.12.

sames Büro in Phnom Penh, das *Joint Australian NGO Office (JANGOO)*, das von Jennifer Ashton geleitet wurde.

Die tatsächliche Rolle der NGO's in der australischen Indochina-Politik wird von Jennifer Ashton in ihrem Bericht wie folgt kommentiert:

> "The Australian NGO's have been in an unusual position in Cambodia. Due to lack of diplomatic relations with resultant large scale aid from Western Countries, they are, in fact, providing the bi-lateral aid programme."[492]

Ihrer Meinung nach hatte das JANGOO eine quasi-diplomatische Rolle übernommen, weil einige Beamte und Minister der Hun-Sen-Regierung es als offizielle Repräsentantin Australiens ansahen.[493] Darüber hinaus pflegte der *Australian Council for Overseas Aid (ACFOA)* enge Kontakte zu kambodschanischen Ministern und ermöglichte inoffizielle Treffen zwischen kambodschanischen Beamten und australischen Ministern sowie Beamten des australischen Außenministeriums.[494] Insgesamt 30 NGO's waren unter der Dachorganisation ACFOA zusammengefaßt, deren Aufgabe es war, die Beziehungen zur Regierung zu pflegen. Bereits Mitte 1984 hatten sich einige NGO's an das *AIDAB-NGO Committee for Development Cooperation* gewandt, um zusätzliche staatliche Gelder für Projekte in Vietnam zu erhalten. Das erklärte Ziel dieses Vorgehens bestand darin, die australische Regierung zu testen, wie weit sie gehen würde, um bilaterale Hilfe an Vietnam wiederaufzunehmen. Hayden soll bereit gewesen sein, diese zusätzliche Unterstützung zu leisten, wurde jedoch von Bob Hawke bloc??kiert.[495]

Malcom Kennedy und Michael O'Connor argumentierten:

> "ACFOA delegations to Indochina are given warm welcomes reserved for political allies."[496]

---

492 Jennifer Ashton, Cambodia: Development Needs, ACFOA 1989, S.20.

493 Ebenda, S.12.

494 Russell Rollason, Interview, 06.04.1993.

495 Geoffrey Gunn und Jefferson Lee, Cambodia Watching Down Under, Bangkok 1991, S.163.

496 Malcolm Kennedy und Michael O'Connor, Australia's Indochina Policy, Indochina Report, Nr.5, Singapur 1986, S.15.

Wie eng die australische Regierung mit den NGO's zusammenarbeitete, wird auch aus der Personalpolitik ersichtlich. Die Vertrauensperson im Auswärtigen Amt für die NGO's war Graeme Alliband, der zuvor Direktor der *Australian Freedom from Hunger Campaign* und zweimaliger Botschafter in Vietnam gewesen war. Die Nachfolgerin von Jennifer Ashton, Lyndall McLean, die im Januar 1989 die Leitung des JANGOO's übernahm, wurde vom Außenministerium freigestellt und konnte unbezahlten Urlaub nehmen. Die Tatsache, daß Lyndall McLean eine Mitarbeiterin der australischen Botschaft in Hanoi gewesen war, rief sogar Protest bei den Thailändern hervor.[497] Sie erstattete dem Außenministerium regelmäßig Bericht.[498]

Die NGO's hatten auch einen gewissen Einfluß auf die Labor-Politik, da sie die Unterstützung von 85 australischen Gewerkschaften hatten. Der Bundesvorsitzende der australischen Gewerkschaften, Cliff Dolen, war persönlich an führender Stelle in den NGO's tätig.[499]

Der Direktor von ACFOA Russell Rollason reiste 1985 etwa zur gleichen Zeit wie der australische Außenminister Hayden nach Indochina und gab Hayden nach seiner Rückkehr durch zahlreiche Presseerklärungen Flankenschutz gegenüber den Medien.[500] Darüber hinaus hatte Hayden Rollason eingeladen, um dessen Eindruck von der Situation in Indochina persönlich zu erfahren.[501] Bald darauf sandte ACFOA eine weitere Delegation nach Vietnam, Laos und Kambodscha. In einer Presseerklärung verkündetete ACFOA:

> "ACFOA's delegation believes that Australia has an important role to play in the region. All three countries are looking to Australia for continued support. Both in development terms and in the political arena."[502]

---

497 Geoffrey Gunn und Jefferson Lee, Cambodia Watching Down Under, Bangkok 1991, S.178.

498 Diese Verflechtungen wurden von verschiedenen Seiten bestätigt. Russell Rollason, Interview, 06.04.1993; Douglas Sturkey, Interview, 07.04.1993; Ken Berry, Interview, 07.07.1994.

499 Geoffrey Gunn und Jefferson Lee, Cambodia Watching Down Under, Bangkok 1991, S.167.

500 Ebenda, S.165ff.

501 Russell Rollason, Interview, 06.04.1994.

502 ACFOA News, Nr.10, Juni 1985, S.1.

Da das JANGOO das einzige australische semi-offizielle Büro in Kambodscha war, organisierte es nicht nur verschiedene australische Pressebesuche, sondern war sogar an der Organisation von Indochina-Reisen australischer Parlamentarier beteiligt. Der Einfluß der NGO's wurde besonders bei einigen Labor-Politikern deutlich.[503]

Die Grenzen dieser informellen Beziehungen wurden jedoch in Australien durch die Gegenpropaganda von Medienpersönlichkeiten des äußerst rechten Flügels gesetzt. Hier tat sich besonders der rechtsgerichtete katholische und leidenschaftliche antikommunistische Kolumnist Santamaria hervor. Santamaria warnte:

> "(...) so-called NGO's were encouraged to apply for Australian Government funds to develop projects in Vietnam. This despite the fact that the Hanoi Government is spending some billions anually on the military incursions into Thailand, of the nature of which Mr Hayden must be aware. Australia's development aid projects in both Vietnam and occupied Cambodia are thus supplementing Soviet military aid and indirectly helping Hanoi's war machine."[504]

Später argumentierte Santamaria, daß es eine enge Zusammenarbeit zwischen der Regierung und den NGO's gegeben habe:

> "(...) The whole enterprise is obviously a carefully planned campaign of deception (...). Several NGO's argued that the Australian Government could circumvent the diplomatic difficulties of giving aid (...) by directing it through the NGO's."[505]

Dieses ging selbst den konservativen Wissenschaftlern Kennedy und O'Connor zu weit:

> "In development terms of course, the NGO's are insignificant. The work they do is certainly valuable and almost certainly does not free funds for military purposes. The real significance of the NGO's in relation to Indochina is the political pressure they bring to bear in Australia(...). (...) The pro-Vietnamese groups

---

503 Im Februar 1988 reiste unter anderem der Labor-Senator Chris Schacht nach Kambodscha, der einer der bekanntesten Kritiker der späteren australischen Initiative unter Haydens Nachfolger Gareth Evans werden sollte. Douglas Sturkey, Interview, 07.04.1993; Ken Berry, Interview, 07.07.1994.

504 The Australian, 27.08.1985.

505 The Australian, 25.11.1986.

occupy a prominent place because of their network of influential supporters in government, universities and the media."[506]

Die Geschichte hat Hayden in zwei Aspekten bestätigt. ASEAN mußte umdenken, und die Roten Khmer blieben lange Zeit ein Hindernis für die friedliche Entwicklung Kambodschas.

Einen direkten Einfluß auf den außenpolitischen Entscheidungsprozeß in der Region hatte der australische Außenminister jedoch nicht gehabt. Jede deutliche Einflußnahme Australiens in der Kambodscha-Frage mußte den Zeitpunkt abwarten, an dem die Supermächte eine Lösung des Konflikts für unumgänglich hielten, China und Vietnam zum Handeln gezwungen, aber ihre Interessen dennoch berücksichtigt wurden, die ASEAN-Staaten mit ihren Lösungsvorschlägen frustriert wurden und die kambodschanischen Faktionen sich nicht einigen konnten.

Haydens Amtsführung als Außenminister erleichterte jedoch seinem Nachfolger die Möglichkeit, Australiens Einfluß in dieser Frage und somit auch in der gesamten Region deutlich zu erweitern. Dabei waren vier spezifische Hayden-Initiativen von Wichtigkeit: Erstens Haydens zumindest bis Anfang 1985 kontinuierlicher Dialog mit Vietnams Außenminister Thach, zweitens sein mutiges Zusammentreffen mit Hun Sen im März 1985, drittens die dreiteilige Seminarreihe an der Griffith University und viertens die vorsichtige, aber nicht völlig ungefährliche Zusammenarbeit mit den NGO's. Alle vier Initiativen trugen dazu bei, daß das australische Außenministerium über eine relativ große "Datenbank" verfügte und Zugang zu zahlreichen indochinesischen Entscheidungsträgern bis hin zur untersten Ebene hatte.

Da Hayden als einer der wenigen westlichen Politiker bereits sehr früh Verständnis für die kommunistischen Regierungen in Indochina

---

[506] Malcolm Kennedy und Michael O'Connor, Australia's Indochina Policy, Indochina Report, Nr.5 Singapur 1986, S.15.

gezeigt hatte, konnte Australien später in seiner Politik mit einer gewissen Sympathie dieser Länder und Faktionen rechnen.[507]

Selbst die Regierungen der ASEAN-Länder respektierten Australiens Beharrlichkeit.

Die Kosten für Haydens unabhängige Politik gegenüber der Schutzmacht USA und den ASEAN-Ländern blieben kurzfristiger Natur.

Dem Außenpolitiker Hayden gelang es zudem, seine innenpolitischen Aufgaben voll zu erfüllen. Er schaffte es, die Parteilinke zumindest zu neutralisieren, wenn nicht sogar in die Hawke-Regierung zu integrieren.

Persönlich gesehen war er ebenfalls erfolgreich: Mit zwei Amtszeiten als Generalgouverneur überlebte Bill Hayden seinen alten Rivalen Bob Hawke politisch um fünf Jahre. Er hatte mit diesem Amt seine knapp verpaßte Chance, australischer Premierminister zu werden, würdig kompensieren können. Als er im Februar 1996 aus dem Amt ausschied, zog er sich mit seiner Frau Dallas auf die inzwischen ansehnlichen Ländereien in der Nähe seines früheren Geburtsorts Ipswich zurück.[508]

---

[507] In Vietnam erklärte z.B. die Vietnamesische Kommunistische Partei auf ihrem 6ten Kongreß im Dezember 1986 in ihrem politischen Bericht, daß Australien eines von fünf Ländern sei, mit dem Vietnam seine Beziehungen zu vertiefen wünsche. Carlyle Thayer, Indochina, in: Security and Defence, hg. von Desmond Ball und Cathy Downes, Sydney 1990, S.407.

[508] Hayden kaufte die meisten seiner Ländereien während einer langjährigen Dürre und in einem der besten landwirtschaftlichen Anbaugebiete Australiens.

KAPITEL 6

Der Kambodscha-Konflikt: Neue Flexibilität versus altes Mißtrauen

Auch im nächsten Jahr blieb der australischen Labor-Regierung nichts anderes übrig, als die Entwicklungen in den kambodschanischen Friedensverhandlungen von der Seitenlinie aus zu betrachten. Erst als die Internationale Pariser Friedenskonferenz im August 1989 ergebnislos endete und die Verhandlungen vertagt wurden, sollte sich für Australien eine Nische eröffnen, wieder in die Friedensverhandlungen eingreifen zu können. Da Australien die Entwicklungen weitestgehend vom Rande verfolgen mußte, werden an dieser Stelle die jüngsten Ereignisse in den kambodschanischen Friedensverhandlungen ohne die australische Rolle beschrieben.

Generell läßt sich für die letzte Phase der Friedensverhandlungen von 1989-1991 festhalten: Je weiter die Deeskalation des Ost-West-Konflikts fortschritt, desto wichtiger wurde bei allen beteiligten Staaten die Frage, ob die wirtschaftlichen Kosten noch im angemessenen Verhältnis zu den politischen Gewinnen standen, wenn sie ihre bisherigen Positionen im Kambodscha-Konflikt beibehalten würden. Innenpolitische, innerparteiliche und wahltaktische Überlegungen sowie regionalpolitische Interessen waren weitere Faktoren, die den Entscheidungsprozeß beeinflußten und in den nächsten drei Jahren zu einer inhaltlichen Annäherung bei den Verhandlungsparteien führten. Gleichzeitig war es gerade dieses Interessengemisch und -nicht zu unterschätzen- die regionalen historischen Feindschaften sowie die Ablenkung der Supermächte durch andere, für sie dringlichere Probleme, die den Einigungsprozeß immer wieder bremsten.

Die Sowjetunion war -wie es sich in den letzten Jahren bereits abgezeichnet hatte- das erste Land, das aus finanziellen Überlegungen durch seine wachsenden wirtschaftlichen Probleme gezwungen war, einen flexibleren Kurs in seiner Außenpolitik einzuschlagen. Während die Gorbatschow-Regierung bisher ihren angestrebten außenpolitischen Kurswechsel vorbereitet und in Gesprächen angedeutet sowie getestet

hatte, folgten nun die ersten politischen Entscheidungen und Maßnahmen. In seiner für den kambodschanischen Friedensprozeß bedeutsamsten Rede gab Gorbatschow im September 1988 in der sibirischen Stadt Krasnoyarsk die neue sowjetische außenpolitische Doktrin bekannt. Danach sollte es nun keine "ideologischen Befreiungskämpfe", sondern nur noch "regionale Konflikte" geben,[509] die sowjetischen Truppen bis 1989 aus Afghanistan abgezogen[510] und der Marinestützpunkt in Cam Ranh Bay geschlossen werden, jedenfalls wenn die USA ihrerseits ihre militärischen Stützpunkte auf den Philippinen aufgeben.[511] Ferner schlug Gorbatschow gemeinsame Wirtschaftszonen an der chinesisch-sowjetischen Grenze sowie ein Gipfeltreffen der beiden Nachbarn für Mai 1989 vor.[512]

Hinter dieser neuen außenpolitischen Linie standen folgende Ziele: Erstens sollten die Verteidigungsausgaben gesenkt, zweitens eine stufenweise Beendigung der finanziellen, wirtschaftlichen und militärischen Unterstützung der sowjetischen Protegés eingeleitet und drittens der Handel mit den asiatischen Nachbarn und westlichen Industrienationen gefördert werden. Für alle drei Ziele mußte die sowjetische Regierung eine kooperativere Haltung, die sich auch im Handeln niederschlagen mußte, in der globalen wie auch regionalen Politik einnehmen.[513]

Da für die sowjetische Regierung jetzt freundschaftliche Beziehungen zu China in jeder Hinsicht profitabler waren als sein Verhältnis zu Vietnam, hatten die Sowjets ein besonderes Interesse, ihr nachbarschaftliches Verhältnis zu den Chinesen zu verbessern. Eine sowjetisch-chinesische Annäherung bedeutete für die Sowjetunion, daß die aufwendigen und kostspieligen Grenzsicherungen nicht länger erfor-

---

509 Leszek Buszynski, The Soviet Union and Vietnamese Withdrawal from Cambodia, in: Vietnam's Withdrawal from Cambodia, hrsg. von Gary Klintworth, Canberra 1990, S.36ff.

510 Frank Frost, Vietnam's Foreign Relations, Singapur 1993, S.26.

511 Far Eastern Economic Review, 27.10.1988.

512 Michael Leifer, Cambodian Conflict, Conflict Studies, Nr.221, London 1989, S.20.

513 Leszek Buszynski, The Soviet Union and Vietnamese Withdrawal from Cambodia, in: Vietnam's Withdrawal from Cambodia, hrsg. von Gary Klintworth, Canberra 1990, S.38.

derlich sein würden und daß stattdessen der Grenzhandel mit dem wirtschaftlich aufstrebenden China verstärkt werden könnte. Um jedoch dieses Ziel zu erreichen, mußte die sowjetische Regierung Vietnam zu weiteren Konzessionen in seiner Kambodscha-Politik bringen. China hatte den vietnamesischen Truppenabzug zur Vorbedingung für das im Mai 1989 geplante Gipfeltreffen mit der Sowjetunion erhoben und damit Vietnam zum größten Hindernis für eine sino-sowjetische Annäherung erklärt.[514] Da die Sowjetunion nun Vietnam nicht länger in seiner verteidigungspolitischen Strategie gegen China benötigte, war es für Vietnam absehbar, daß es demnächst von seiner Schutzmacht dazu gedrängt werden würde, eine politische Lösung in Kambodscha anzustreben und seine kompletten Truppen zügig von dort abzuziehen.[515] Doch auch finanziell konnte und wollte die sowjetische Regierung Vietnam nicht länger in dessen Kampf um die Vorherrschaft in Indochina unterstützen. Sie löste ihr enges Bündnis mit Vietnam und begann, die finanzielle und militärische Hilfe an den indochinesischen Staat einzuschränken.[516] Die sowjetische Abnabelung von Vietnam und ihre Kooperationsbereitschaft in der Kambodscha-Frage wuchs in dem Maße, in dem Moskaus Bedarf an westlicher finanzieller Hilfe stieg.

Die sowjetische Annäherung sowohl mit China als auch mit den USA zwang am stärksten Vietnam, seine außenpolitischen Prioritäten neu zu überdenken. Die fortlaufend gekürzte sowjetische Hilfe ließ der vietnamesischen Regierung von Monat zu Monat bewußter werden, wie hoch die Kosten der politischen und wirtschaftlichen Isolation als auch wie gering ihr politischer Handlungsspielraum tatsächlich wa-

---

514 Michael Leifer, Power-Sharing and Peace-Making in Cambodia, SAIS Review, Vol.12, Nr.1, Winter/Frühjahr 1992, S.142. Bezüglich der Kambodscha-Frage einigten sich China und die Sowjetunion dann auf ihrem Gipfel, daß der vietnamesische Truppenabzug international überwacht werden müsse. Weiterhin verpflichteten sich beide Seiten, jedes Ergebnis kambodschanischer Wahlen zu akzeptieren. Ferner verständigten sie sich darauf, ihre jeweilige miltitärische Hilfe schrittweise zu verringern. Gérard Hervouet, The Cambodian Conflict, International Journal, Vol.XLV, Nr.2, Frühjahr 1990, S.287.

515 Leszek Buszynski, The Soviet Union and Vietnamese Withdrawal from Cambodia, in: Vietnam's Withdrawal from Cambodia, hrsg. von Gary Klintworth, Canberra 1990, S.41.

516 Ramesh Thakur und Carlyle Thayer, Soviet Relations with India and Vietnam, New York 1992, S.130ff.

ren.[517] Vietnams politische Führung mußte einsehen, daß wirtschaftliche Faktoren zumindest vorübergehend für die nationale Sicherheit wichtiger waren als militärische und strategische Überlegungen. Eine Normalisierung seiner wirtschaftlichen Beziehungen zur nicht-kommunistischen Welt, aber auch zu China wurde zum obersten Ziel erhoben.[518] Welcher Weg eingeschlagen werden sollte, ob man sich enger mit seinem sozialistischen Bruder, aber auch Erzrivalen zusammenschließen oder sich dem Westen öffnen sollte, blieb jedoch für die nächsten beiden Jahre in der politischen Führung Vietnams umstritten.[519] Dieser innerparteiliche Konflikt verlangsamte nicht nur Vietnams Anpassungsprozeß an die neuen internationalen Bedingungen, sondern führte auch zu widersprüchlichem außenpolitischen Verhalten in der Kambodscha-Frage. Die Regierungsmitglieder konnten jedoch die wirtschaftlichen Überlegungen langfristig nicht ignorieren, wollten sie ihre politische Macht sichern, denn die Stimmen nach einer Beendigung der wirtschaftlichen Isolation wurden in der kommunistischen Partei nach jeder weiteren sowjetischen Kürzung zahlreicher und lauter.[520]

Was blieb nun der vietnamesischen Regierung bei diesen Aussichten anderes übrig, als -zumindest nach außen hin- ihre Vision einer indochinesischen Union aufzugeben und ihre Truppen vollständig aus Kambodscha abzuziehen. Um die politischen Kosten zu minimieren, aber auch in der Hoffnung, mit diesem Schritt seine Beziehungen zu den USA und China verbessern zu können, kam Vietnam der erwarteten sowjetischen Aufforderung zuvor. Bereits am 5. April 1989 kündigte Hanoi an, daß seine Soldaten bis Ende September 1989 Kambodscha verlassen haben werden.[521] Doch diese Ankündigung erfolgte nicht, ohne

---

517 Gary Klintworth, The Vietnamese Achievement in Kampuchea, in: Strange Neighbours, hrgs. von Desmond Ball und Helen Wilson, Sydney 1991, S.96.

518 Frank Frost, Vietnam's Foreign Relations, Singapur 1993, S.27.

519 Während die alte Feindschaft mit und die Bedrohung regionalpolitischer Interessen durch China eine Annäherung erschwerte, löste eine eventuelle Normalisierung der Beziehungen zu den USA die Sorge aus, zu politischen Reformen gezwungen zu werden, die das politische System in seinen Grundfesten gefährden würde. Far Eastern Economic Review, 22.11.1990.

520 Far Eastern Economic Review, 22.11.1990.

521 Gary Klintworth, The Outlook for Cambodia: The China Factor, in: Vietnam's Withdrawal from Cambodia, hrsg. von Gary Klintworth, Canberra 1990, S.49.

mit einem Haken für die andere Seite versehen worden zu sein, und ließ bei genauerer Betrachtung eine "Hintertür" offen, daß Vietnam über Hun Sen seinen Einfluß in Kambodscha aufrechterhalten könnte. Die Brisanz der Bekanntgabe lag eben nicht ausschließlich im Truppenabzug sondern vielmehr im Zusatz, daß die vietnamesische Regierung ihre Truppen erneut nach Kambodscha entsenden werde, wenn eine militärische Machtübernahme der Roten Khmer drohe.[522] Mit dieser Offensive war Vietnam nichts Geringeres gelungen, als einerseits die Gegenseite, namentlich die USA, China, ASEAN und die Widerstandsfaktionen in Zugzwang zu bringen, indem es nach zehn Jahren deren Forderung zu erfüllen beabsichtigte. Andererseits bestand für Hanoi die Chance, daß über diesen Weg sein Einmarsch von 1979 retrospektiv als berechtigt bewertet werden könnte, weil es das Regime der Roten Khmer nicht nur entmachtet, sondern auch die letzten 10 Jahre von der Macht ferngehalten hat - eine solche Interpretation der Vergangenheit, konnte jedoch keinem Mitglied der internationalen Dreierkoalition gefallen.

Der vietnamesische diplomatische Vorstoß hatte eine neue Dringlichkeit in die kambodschanischen Friedensverhandlungen gebracht, weil der Termin Ende September 1989 früher als alle bis dahin genannten Termine war und früher, als es selbst den USA recht war.[523] Ein Abzug vietnamesischer Truppen ohne eine einvernehmliche Regelung über die Gestaltung einer Übergangsphase bedeutete, daß ein politisches Machtvakuum in Kambodscha entstehen würde. In dieser unsicheren und ungeklärten politischen Situation war eine militärische Rückkehr der Roten Khmer nicht ausgeschlossen, zumal die von ASEAN geleiteten Einigungsbemühungen in den letzten beiden Jahren keinen nennenswerten inhaltlichen Fortschritt gebracht hatten. Mit diesem Schachzug hatte Vietnam also das Problem der Roten Khmer seinen Gegenspielern aufgebürdet.

---

522 Patrick Raszelenberg und Peter Schier, The Cambodia Conflict, Hamburg 1995, S.222.

523 Far Eastern Economic Review, 20.05.1989.

Es waren sich alle Beobachter des Kambodscha-Konflikts darin einig, daß die Roten Khmer eine Last waren: Weder ein zweiter vietnamesischer Einmarsch noch die Entsendung eigener Soldaten lagen im Interesse der USA, Chinas und ASEAN's oder der Sowjetunion, um die Roten Khmer von einer Machtübernahme abzuhalten. Doch alle Verhandlungsparteien wollten -zwar aus unterschiedlichen Gründen- eine erneute Alleinherrschaft der Roten Khmer verhindern. Die vietnamesische Ankündigung beschleunigte nun nach der Flaute der letzten Verhandlungsrunde den Dialog über eine politische Lösung. Die Notwendigkeit, auf einer internationalen Friedenskonferenz eine Regelung der politischen Landschaft in Kambodscha nach einem vietnamesischen Truppenabzug auszuhandeln, war jetzt unumstritten. Doch sowohl der Termin als auch unter welcher Schirmherrschaft die Friedenskonferenz abgehalten werden sollte, blieben noch offen. Nachdem Vietnam seine Zustimmung für eine internationale Beteiligung gegeben hatte, erwartete Hanoi nun, daß im Gegenzug seiner alten Forderung entsprochen wurde, nicht den Vereinten Nationen eine führende Rolle in einer Friedenskonferenz zuzusprechen.[524]

Vietnam hatte sich mit seiner Entscheidung aus einer Position der Schwäche, in der es als Hindernis für eine Lösung angeklagt worden war, erst einmal herausmanövriert und stattdessen die gegnerische Verhandlungsseite unter Handlungsdruck gesetzt. Wieder im Besitz der Oberhand forderte Hanoi noch gleich mit, daß als Ausgleich für seinen Truppenabzug die militärische Unterstützung an die kambodschanischen Widerstandsfaktionen beendet werden müssen. Ferner sollte eine Übergangsregierung bis zu den Wahlen der Hun-Sen-Faktion weiteren Einfluß garantieren und die Roten Khmer ausschließen.[525] Vietnam hatte damit seine Position über eine Rolle der Roten Khmer wieder verschärft, nachdem es 1987 einer Integration der Roten Khmer unter der Bedingung zugestimmt hatte, daß dafür die alte politische Führung abgesetzt sein müsse.

---

524 Far Eastern Economic Review, 11.05.1989.

525 Carlyle Thayer, Indochina, in: Security and Defence, hrsg. von Desmond Ball und Cathy Downes, Sydney 1990, S.404.

Vietnams öffentliche Abstandnahme von seinem Ziel, einer Indochinesischen Föderation unter seiner Führung vorzustehen, verbesserte ungeachtet ihrer Differenzen über die Roten Khmer zunächst die Beziehungen zu China. Noch im gleichen Monat begannen erste Gespräche auf ministerieller Ebene, die zum Ergebnis hatten, daß sich der militärische Konflikt an der gemeinsamen Grenze verringerte und sich der Grenzhandel verstärkte.[526] Die bilaterale Annäherung wurde jedoch immer wieder durch beiderseitiges Mißtrauen, ob die Gegenseite nicht doch Indochina zu kontrollieren beabsichtige, sowie durch Streitigkeiten über territoriale Ansprüche auf die rohstoffreichen Spratley- und Paracel-Inselgruppen in der Südchinesischen See unterbrochen. Die jahrtausendalte Rivalität hielt den Einigungsprozeß in der Kambodscha-Frage wiederholt auf - eine Feindschaft, die in den letzten 10 Jahren vom Ost-West-Konflikt überlagert gewesen ist und sich mit fortschreitender amerikanisch-sowjetischer Zusammenarbeit zum dominierenden Hindernis entwickelte.

Für die amerikanische Regierung entfiel zunächst durch die neue sowjetischen Haltung in der Indochina-Politik die Dringlichkeit und damit auch Notwendigkeit, sich auf die Aufrechterhaltung des bipolaren Machtgleichgewichts in Indochina zu konzentrieren. Vielmehr beschäftigte die amerikanische Regierung nun primär die Frage, welche Auswirkungen die politischen Entwicklungen und wirtschaftlichen Probleme der Sowjetunion sowohl auf die amerikanische nationale als auch globale Sicherheit haben und welche Form einer weltpolitischen Neuordnung sich in den nächsten Jahren herausbilden könnte.[527] In Hinblick auf Südostasien kam der amerikanische Außenminister George Shultz kurz vor seinem Amtsabtritt Ende 1988 zu dem Schluß, daß die amerikanischen Sicherheitsinteressen auch wegen des kontinuierlichen

---

526 Ebenda, S.402; Frank Frost, Vietnam's Foreign Relations, Singapur 1993, S.32ff; Gary Klintworth, The Outlook for Cambodia: The China Factor, in: Vietnam's Withdrawal from Cambodia, hrsg. von Gary Klintworth, Canberra 1990, S.52.

527 Für die USA erforderte insbesondere die sino-sowjetische Annäherung ein Überdenken ihrer Asien-Politik. Je schwächer China die Bedrohung seiner Sicherheitsinteressen durch die Sowjetunion bewertete, desto weniger benötigte China die Amerikaner als Verbündeten. Die Verbesserung der sino-sowjetischen Beziehungen verringerte demnach den amerikanischen Einfluß auf China. Derek McDougall, Studies in International Relations, Melbourne 1991, S.182.

wirtschaftlichen Wachstums und der daraus resultierenden gefestigten politischen Stabilität in Südostasien nicht länger bedroht waren.[528]

Doch mit Vietnams Ankündigung vom April 1989 entwickelte sich der Kambodscha-Konflikt für die Ende 1988 neugewählte Bush-Regierung zunehmend zu einem unbequemen innenpolitischen Thema, weil es derart eng mit den schwierigen amerikanischen Beziehungen sowohl zu Vietnam als auch zu China verflochten war. Vietnams diplomatischer Vorstoß brachte nun die amerikanische Regierung mit dem außenpolitischen Problem innenpolitisch in Bedrängnis, wer die Roten Khmer nach einem vietnamesischen Truppenabzug kontrollieren sollte. Jede Lösung hätte in der amerikanischen Öffentlichkeit einen Grad der Unzufriedenheit hervorgerufen, der aus wahltaktischen Überlegungen nicht hätte ignoriert werden können.[529] Einerseits hätte weder der amerikanische Kongreß noch die amerikanische Öffentlichkeit eine Rückkehr der Roten Khmer an die Macht gebilligt. Andererseits wäre eine Normalisierung mit Vietnam und eine Unterstützung der Hun-Sen-Faktion als Gegengewicht zu den Roten Khmer ebensowenig wie die erneute Entsendung amerikanischer Soldaten nach Indochina innenpolitisch durchsetzbar gewesen. Auch die Option, China von der Reduzierung seiner Waffenlieferungen an die Roten Khmer zu überzeugen, wurde als wenig erfolgsversprechend bewertet, solange China keine Garantie erhielt, daß Kambodscha politisch neutral und bündnisfrei werden würde.

Der Zwiespalt erstreckte sich ebenfalls auf die Frage, ob die Roten Khmer in eine kambodschanische Übergangsregierung integriert werden sollten und wenn, in welchem Ausmaß.[530] Ein Ausschluß der Roten Khmer hätte mit großer Wahrscheinlichkeit die Fortsetzung der militärischen Auseindersetzungen bedeutet, eine Regierungsbeteiligung das Risiko einer Machtübernahme aus dem System heraus geborgen.

---

528 Bernard Gordon, The United States and Indochina after Vietnam Leaves Cambodia, in: Vietnam's Withdrawal from Cambodia, hrsg. von Gary Klintworth, Canberra 1990, S.22.

529 Dieses Dilemma wird ausführlich von Robert Sutter und Frederick Brown beschrieben. Robert G. Sutter, The Cambodian Crisis and U.S. Policy Dilemmas, Boulder/Colorado 1991; Frederick Z. Brown, Second Chance, New York 1989.

530 Frederick Z. Brown, Second Chance, New York 1989, S.89.

Ironischerweise entwickelte sich jetzt diese politische Gruppierung zum Problem für die USA, der sie durch ihre wiederholten Bombenangriffe in den frühen 70er Jahren auf Kambodscha jenes Propagandamaterial geliefert hatten, das Pol Pot die Machtergreifung erleichtert hatte. Nachdem Vietnam das Pol-Pot-Regime gestürzt hatte, waren es neben China die USA gewesen, die die Roten Khmer wiederbewaffnet hatten - beides Tatsachen, die die amerikanische Regierung vorzog nicht ihren Wählern erklären zu müssen. Das Argument des australischen Journalisten John Pilger ist schwer zu entkräften, daß erst die seit 1979 erneute amerikanische und chinesische Unterstützung die Roten Khmer zu einer gefährlichen Guerrillagruppe hatte werden lassen. Wobei nicht unterschätzt werden sollte, daß schon die chinesische Hilfe allein ausreichend gewesen wäre, um die Roten Khmer zu einer ernsthaften Bedrohung zu machen, die damals von der amerikanischen Regierung gebilligt worden war. Dies ist die Schattenseite von Realpolitik, in der nach dem Motto gehandelt wird, daß der Feind deines Feindes dein Freund ist und der Freund -wie in diesem Fall- das menschenrechtsverletztende Regime der Roten Khmer ist.

Präsident Bush wartete in dieser schwierigen politischen Situation erst einmal ab und führte zunächst die Politik seines Vorgängers fort, als er Anfang Mai Waffenlieferungen an die beiden nicht-kommunistischen kambodschanischen Faktionen im Kongreß durchsetzte.[531] Damit sollten die beiden kleinen Faktionen als Verhandlungspartner gestärkt werden, um ein politisches und militärisches Gegengewicht zu den Roten Khmer zu bilden.[532] Das einflußreiche Kongreßmitglied Stephen Solarz[533] blieb zunächst der prominenteste Unterstützer von Präsident Bushs Waffenlieferungen. Er hatte Anfang April die amerikanische Regierung dazu gedrängt, als Ausweg aus dem politischen Di-

---

531 Far Eastern Economic Review, 04.05.1989.

532 Far Eastern Economic Review, 06.07.1989; Michael Haas, Genocide by Proxy, New York 1991, S.164. Ende Mai 1989 hatte die amerikanische Regierung beschlossen, diese Waffen geheim an die beiden nicht-kommunistischen Faktionen zu liefern. Robert G. Sutter, The Cambodian Crisis and U.S. Policy Dilemmas, Boulder/Colorado 1991, S.50.

533 Stephen Solarz war Vorsitzender des Unterausschuß für asiatisch-pazifische Angelegenheiten. Er gehörte dem Repräsentantenhaus an.

lemma Sihanouks und Son Sanns Faktionen weiter zu bewaffnen.[534] Solarz wollte damit aber auch Vietnams Verhandlungsbereitschaft weiter erhöhen - ein Motiv, das ihn bereits 1984 veranlaßt hatte, die Reagan-Regierung von dieser Strategie zu überzeugen. Er regte jedoch dieses Mal auch an, anstatt die Roten Khmer an einer Übergangsregierung zu beteiligen, den Vereinten Nationen die Regierungsverantwortung in Kambodscha bis zu international überwachten Wahlen zu übertragen. Solarz' Idee wurde jedoch in den USA als undurchführbar verworfen.[535] Es kann davon ausgegangen werden, daß Stephen Solarz von Sihanouks Idee einer UN-Treuhandverwaltung angeregt worden ist. Er unterbreitete diesen Vorschlag, nachdem er gerade von einer Reise nach Hanoi, Phnom Penh und Peking zurückkehrt war, wo er im März in der chinesischen Hauptstadt mit Sihanouk über die Machtteilungsfrage diskutiert hatte.[536] Sihanouk hatte diesen Vorschlag, wenn auch erfolglos, erstmals auf der internationalen Friedenskonferenz 1981 vorgeschlagen.

Es wurde für die amerikanische Regierung mit der weiteren Deeskalation des Ost-West-Konflikts zusehends schwieriger, die humanitären und moralischen Argumente von Kongreßmitgliedern gegen Waffenlieferungen mit sicherheitspolitischen und ideologischen Begründungen zu entkräften.[537] Einige Mitglieder verurteilten Bushs Politik deswegen, weil sie diese Strategie für wirkungslos hielten und stattdessen eine Stärkung der Roten Khmer befürchteten. Diese Kritikergruppe argumentierte, daß die amerikanische Regierung nicht garantieren könne, daß die Waffen nicht doch an die Roten Khmer gelangen würden.[538] Andere Gegner der Waffenlieferungen forderten darüber hinaus die diplomatische Anerkennung und finanzielle Unterstützung der Hun-Sen-

---

534 Far Eastern Economic Review, 20.04.1989.

535 Michael Haas, Genocide by Proxy, New York 1991, S.165. Während in den USA der Kostenfaktor den Ausschlag gab, war Vietnam gegen eine jegliche Rolle der Vereinten Nationen einschließlich der Überwachung seines Truppenabzugs Ende September. Die vietnamesische Regierung begründete ihre Haltung damit, daß die Exilkoalition nach wie vor offiziell Kambodscha in den Vereinten Nationen repräsentiere.

536 Far Eastern Economic Review, 20.04.1989.

537 Stephen Solarz, Cambodia, Foreign Affairs, Frühjahr 1990, Vol.69, Nr.2, S.100.

538 Far Eastern Economic Review, 20.04.1989.

Regierung, die ihrer Meinung nach die beste Garantie gegen eine Rückkehr der Roten Khmer sei.[539]

Eine Anerkennung der Hun-Sen-Faktion wäre jedoch ein Triumph für Vietnam gewesen, was weder die innenpolitischen Vietnamgegner noch China konsequenzenlos akzeptiert hätten.[540] In allen Bereichen der amerikanischen Gesellschaft war die Meinung noch weit verbreitet, daß Vietnam für seinen Sieg über die USA "bestraft" werden müsse.[541] Deshalb lehnte das Außen- und Verteidigungsministerium eine Normalisierung der Beziehungen zu Vietnam ab, womit sie eine Lockerung des amerikanischen Handelsembargos und einen erleichterten Zugang zu internationalen Krediten für Vietnam verhinderten. Insbesondere der vietnamesische Einmarsch 1979 in Kambodscha hatte dieses Denken in den beiden Ministerien weiter erhärtet;[542] es war im Laufe der Zeit geradezu institutionalisiert worden. Auch die politisch einflußreichen Veteranenverbände sprachen sich vehement gegen jegliche amerikanisch-vietnamesische Annäherung aus, jedenfalls solange der Verbleib der in Vietnam vermißten amerikanischen Soldaten noch ungeklärt war.[543]

Was China betraf, hatte Präsident Bush neben seiner persönlichen Vorliebe für dieses Land[544] verschiedene Motive, es mit einer Legitimierung der Hun-Sen-Faktion nicht zu provozieren. Einerseits sollten die Chancen für einen von China finanzierten militärischen Angriff der Roten Khmer auf Phnom Penh so weit wie möglich reduziert werden, um die Aussichten für eine Einigung nicht durch erneut aufflammende Kämpfe unnötig zu verschlechtern. Andererseits wollte die amerika-

---

539 Robert G. Sutter, The Cambodian Crisis and U.S. Policy Dilemmas, Boulder/Colorado 1991, S.39.

540 Bernard Gordon, The United States and Indochina after Vietnam Leaves Cambodia, in: Vietnam's Withdrawal from Cambodia, hrsg. von Gary Klintworth, Canberra 1990, S.19ff und S.27.

541 Ebenda.

542 Ebenda.

543 Robert G. Sutter, The Cambodian Crisis and U.S. Policy Dilemmas, Boulder/Colorado 1991, S.39; Frederick Z. Brown, Second Chance, New York 1989, S.111.

544 Bushs besonderes Interesse an China war bei ihm in den 70er Jahren geweckt worden, als er als Chef an der amerikanischen Mission in Peking gedient hatte. James Baker, Erinnerungen, Berlin 1996, S.58.

nische Regierung aber auch verhindern, daß sich China neben einer politisch und wirtschaftlich instabilen Sowjetunion zu einem weiteren unkalkulierbaren Faktor in Asien entwickelte.[545] Das Niederschlagen der Protestbewegung auf dem Tiananmen-Platz Anfang Juni 1989 hatte gezeigt, wie unberechenbar die chinesische politische Führung sein konnte, wenn sie oder zumindest Teile von ihr sich in ihrer Macht bedroht sahen. Weiterhin wollte die amerikanische Regierung China davon abhalten, sich von den USA abzuwenden und enger an die Sowjetunion zu binden, weil sie dadurch eine Schwächung ihrer militärischen Stellung in der asiatisch-pazifischen Region befürchtete - eine Sorge, die Washington schon seit Mitte der 80er Jahre plagte.[546] In diesem Kontext sind auch die relativ milden amerikanischen Wirtschaftssanktionen nach den Ereignissen auf dem Tiananmen-Platz zu verstehen.

Während die antivietnamesische Stimmung in den USA die eine Seite des Dilemmas bildete, war die andere Seite das wachsende Bewußtsein in der amerikanischen Öffentlichkeit und im Kongreß über die politische Vergangenheit der Roten Khmer. Um diese widersprüchlichen politischen Strömungen zu adressieren, formulierte Außenminister Baker im Juli 1989 folgende neue Position: Die amerikanische Regierung wünsche eine wichtige, wenn nicht sogar führende Rolle Hun Sens in einer Übergangsregierung, halte jedoch eine politische Lösung nur dann für denkbar, wenn sich alle vier kambodschanischen Faktionen einigen. Sihanouks Wunsch nach einer Integration der Roten Khmer in eine Übergangsregierung könne die amerikanische Regierung prinzipiell akzeptieren, ihre Unterstützung hänge allerdings vom Ausmaß der Einbindung ab.[547] Ferner forderte Außenminister Baker den Abzug der vietnamesischen Truppen, ein unabhängiges und bündnisfreies Kambodscha mit internationalen Garantien gegen eine erneute Einmischung

---

545 Derek McDougall, Studies in International Relations, Melbourne 1991, S.182.

546 Far Eastern Economic Review, 06.07.1989.

547 Außenminister Baker setzte sich mit der Forderung nach einer wenn auch nur marginalen Integration der Roten Khmer in eine Übergangsregierung gegen den Kongreß durch, während sich das Außenministerium derweil bemühte, die vehemente Kritik des Kongreß über Bakers Äußerung zu beschwichtigen, daß die Roten Khmer "a fact of life" sind. Es betonte, daß sich die amerikanische Position in dieser Frage nicht geändert habe. Far Eastern Economic Review, 20.04.1989.

von außen sowie ein Mehrparteien-Wahlsystem, das den Kambodschanern die Ausübung ihres Selbstbestimmungsrechts ermöglichte.[548] Letzteres war eine Forderung, auf die sich China, ASEAN und die USA bereits auf der ersten ICK 1981 geeinigt hatten.

Mit dieser Erklärung wertete die amerikanische Regierung zwar die Hun-Sen-Faktion politisch auf und distanzierte sich soweit wie möglich von den Roten Khmer, blieb aber im Rahmen des Konzeptes einer Vierparteien-Übergangsregierung. Innenpolitisch konnte die Bush-Regierung auf diese Weise die widersprüchlichen Strömungen vorübergehend zufriedenstellen. Gerade weil die politische Forderung in nur einer -wenn auch wichtigen- Nuance verändert worden ist, bestand darüber hinaus die reelle Chance, daß China sich dieser Version -allerdings nur mit amerikanischen Nachdruck- anschließen würde. Es war die chinesische Regierung selbst, die den USA diesen neuen Manövrierraum mit ihrem Vorgehen auf dem Tiananmen-Platz Anfang Juni zugespielt hatte, denn über eine Verschärfung von Wirtschaftssanktionen konnten die USA zumindest bis zu einem gewissen Grad die chinesische Zusammenarbeit beeinflussen. Washington beabsichtigte nun, diesen Hebel auf der internationalen Friedenskonferenz dafür zu nutzen, um China zu einer größeren Kompromißbereitschaft hinsichtlich der Rolle der Roten Khmer zu bewegen. Da die diplomatischen Beziehungen jedoch nach dem militärischen Einsatz auf dem Tiananmen-Platz von der amerikanischen Regierung abgebrochen worden sind, blieben Washington nur multilaterale Verhandlungsrunden, um ein Übereinkommen mit China voranzutreiben. Gleiches galt generell für Amerikas Rolle in den kambodschanischen Friedensverhandlungen; das politisch prekäre und diffizile Thema sowie die historischen Erfahrungen in Indochina verhinderten, daß sich die amerikanische Regierung offen an die Spitze dieses Einigungsprozesses stellte.

---

[548] Außenminister Baker formulierte diese Vorstellungen seiner Regierung auf dem ASEAN-PMC im Juli 1989, an der ebenfalls Außenminister Evans teilnahm. Frederick Z. Brown, Second Chance, New York 1989, S.83, 89, 137.

Unmittelbar nach der vietnamesischen Ankündigung lieferte China erst einmal Waffen an die Roten Khmer.[549] Es war die Reaktion eines mißtrauischen Landes, das bereits mehrfach von seinem Nachbarn überlistet worden ist. Die chinesische Regierung wollte abwarten, ob Vietnam sein Versprechen auch tatsächlich einhalten würde, bevor sie sich in ihrer Haltung gegenüber den Roten Khmer beweglicher zeigte.[550] Ihren stärksten Trumpf, die militärische Bedrohung durch die Roten Khmer, wollten sie nicht ohne entsprechende Garantien aus der Hand geben. Zwar sprachen die Chinesen den Roten Khmer nicht länger das Machtmonopol zu, insistierten aber auf deren gleichberechtigte Beteiligung an einer zukünftigen kambodschanischen Übergangsregierung.[551] Ferner forderten sie ein unabhängiges, souveränes und bündnisfreies Kambodscha.[552]

Dieser Hauch von Kooperationsbereitschaft war eine Folge wirtschaftlicher Schwierigkeiten, die China bereits seit Mitte der 80er Jahre Sorge bereiteten und die im letzten Jahr zu verschärften innenpolitischen und innerparteilichen Auseinandersetzungen über den zukünftigen wirtschaftspolitischen Kurs geführt hatten.[553] Der Streit zwischen Reformkräften und Konservativen in der chinesischen Führungsspitze, wie den Finanzproblemen des Landes begegnet werden sollte, hatte am 4. Juni 1989 zur militärischen Niederschlagung der Protestbewegung auf dem Tiananmen-Platz geführt. Es kam erschwerend hinzu, daß die wirtschaftspolitische Debatte mit den parteiinternen Machtkämpfen verknüpft war. Sie war auch durch die sich abzeichnende Frage der Nachfolge der alten Regierungsgarde ausgelöst worden. Darüber hinaus hatten die politischen und wirtschaftlichen Zerfallserscheinungen in der Sowjetunion gerade die konservativen Kräfte in

---

549 Far Eastern Economic Review, 25.05.1989.

550 Mohamed Noordin Sopiee, The Cambodian Conflict 1978-1989, Institute of Strategic and international Studies, Kuala Lumpur 1989, S.19.

551 Michael Leifer, Cambodian Conflict, Conflict Studies, Nr.221, London 1989, S.17.

552 Gary Klintworth, The Outlook for Cambodia: The China Factor, in: Vietnam's Withdrawal from Cambodia, hrsg. von Gary Klintworth, Canberra 1990, S.48.

553 Die Inflation war hoch und die Arbeitslosigkeit wuchs stetig. Insbesondere die Intellektuellen des Landes forderten politische Reformen und die Erlaubnis von Privateigentum. Robert A. Scalpino, Asia and the United States, Foreign Affairs, Vol.69, Nr.1, New York 1989/90, S.91ff.

der chinesischen Regierung beunruhigt.[554] Es war diese Gruppe, die jetzt mit allen Mitteln ihre innenpolitische Macht erhalten wollte, was sie letztlich zum Einsatz der Armee gegen die politischen Demonstranten veranlaßt hatte. Um nun den außenpolitischen Schaden der innenpolitisch motivierten Handlung zu begrenzen, bemühte sich Peking, in der Kambodscha-Frage flexibler zu wirken. Eine Verschärfung der internationalen, insbesondere aber amerikanischen Wirtschaftssanktionen hätte sie wiederum unter größeren innenpolitischen Druck gesetzt.[555] Diese politische Zwickmühle, in der sich die chinesische Führung nun befand, gab der amerikanischen Regierung den bereits beschriebenen Ansatzpunkt, um ihre politischen Interessen durchzusetzen.

Von den Mitgliedern der internationalen Koalition hatte Frontstaat Thailand den deutlichsten Positionswandel in seiner Indochina-Politik vorgenommen. Die thailändische Regierung gab, nachdem im August 1988 Chatichai zum neuen thailändischen Premier Minister gewählt worden war, ihre bis dahin kategorische Antivietnam-Haltung auf und begann Gespräche mit der vietnamesischen Regierung und Hun Sen. Premierminister Chatichai, vor seiner Wahl ein erfolgreicher Geschäftsmann, gab nun die Devise aus, "turn the Indochina battlefield to a trading market".[556] Im Januar 1989 entsandte er seinen Außenminister Siddhi nach Vietnam, der erste ministerielle Besuch seit 1976, und lud Hun Sen zu sich nach Bangkok ein.[557] Er wollte mit dieser Geste das thailändische Interesse an einer generellen regionalen Zusammenarbeit einschließlich der indochinesischen Staaten unterstreichen. Vietnam sah im neuen thailändischen Interesse einen

---

554 Michael Leifer, Power-Sharing and Peace-Making in Cambodia, SAIS Review, Vol.12, Nr.1, Winter-Frühjahr 1992, S.150.

555 Michael Haas, Genocide by Proxy, New York 1991, S.248.

556 Zhu Zhenming, Thailand's Policy Towards Cambodia, Indochina Report, Nr.23, Apr-Jun 1990, S.10. Die Änderung der thailändischen Haltung gegenüber Vietnam war eine Folge des politischen Drucks thailändischer Geschäftsleute, nicht Singapur den indochinesischen Markt zu überlassen. Nayan Chanda, Vietnam's Withdrawal from Cambodia: The ASEAN Perspectives, in: Vietnam's Withdrawal from Cambodia, hrsg. von Gary Klintworth, Canberra 1990, S.88.

557 Gerade wegen seiner neuen Indochina-Politik sollte Thailand noch für weitere Jahre unterschätzt werden, denn in einem Punkt blieb die thailändische Politik unverändert. Die Waffenlieferungen an die Roten Khmer wurden fortgeführt und dieses sollte den Friedensprozeß bedeutend erschweren. Far Eastern Economic Review, 11.05.1989.

möglichen Ausweg aus seiner wirtschaftlichen Isolation. Was jedoch noch wichtiger war, Hanoi witterte seit einigen Jahren erstmals wieder eine Möglichkeit, ASEAN politisch auf seine Seite ziehen zu können und insbesondere Thailand von China sowie den Widerstandsfaktionen abzuspalten. Damit hätte Vietnam die Roten Khmer von ihrer wichtigsten Versorgungslinie abschneiden können.[558]

Die USA wie auch einige ASEAN-Mitglieder waren über Chatichais frühen Alleingang Mitte 1988 besorgt.[559] Ihrer Meinung nach hatte Chaitichai ASEAN's wichtigste Trumpfkarte aus der Hand gegeben, indem er ihre Isolationspolitik gegenüber Vietnam und Hun Sen brach, bevor Vietnam seine Truppen aus Kambodscha abgezogen hatte und die Frage einer politischen Neuordnung geklärt war. Sein Vorgehen erweckte den Eindruck, daß Thailand bereit war, die Hun-Sen-Faktion als de facto Regierung anzuerkennen, um durch ein fait accompli so früh wie möglich wirtschaftliche Vorteile für sich erzielen zu können.[560]

Die amerikanischen Bedenken resultierten darüber hinaus aus der Furcht, daß der thailändische Premierminister die Konsensfähigkeit ASEAN's zu sehr strapazieren könnte und als Folge ASEAN sich -wie in den Jahren vor Vietnams Einmarsch- erneut einer vietnamfreundlichen Politik zuwenden würde. Allerdings minderte -im Gegensatz zu den 70er Jahren- der Widerstand des thailändischen Militärs und des Außenministers gegen Chatichais Vorstoß Sorge vor einer Spaltung oder politischen Kehrtwendung.[561] Nayan Chanda argumentiert, daß

---

558 Michael Leifer, The Cambodian Conflict, Conflict Studies, Nr.221, London 1989, S.23. Hun Sen äußerte sich gegenüber einer Bangkoker Zeitung sehr deutlich darüber, warum Thailand und nicht China den Schlüssel zum Frieden in Kambodscha in der Hand hielt. "If Thailand stops providing assistance to Pol Pot, then a civil war will not happen in Cambodia (...)". Far Eastern Economic Review, 11.05.1989.

559 Frederick Z. Brown, Second Chance, New York 1989, S.59.

560 Far Eastern Economic Review, 11.05.1989.

561 Der thailändische Außenminister Siddhi unterstützte die Roten Khmer und mißtraute den Vietnamesen als auch Hun Sen. Ebenso wie der thailändische Außenminister sahen die Armee und Singapur die Chinesen als Garanten für ihre langfristige Sicherheit, während der thailändische Premierminister Chatichai, Indonesien, Malaysia und die Philippinen in China eine Bedrohung ihrer Interessen sahen. Diese drei Staaten wünschten sich nach wie vor ein nationalistisches Vietnam als Gegengewicht zum chinesischen Hegemonialstreben in Südostasien. Zwar setzte sich Chatichai in dieser Frage innenpolitisch gegen das Außenministerium und Militär durch, was jedoch nicht bedeutete, daß die Widerstandsfaktionen und insbesondere die Roten Khmer nicht weiter über Thailand mit Waffen und Munition, Medizin und

Chatichais Vorgehen auch deswegen keine ernsthafte Gefahr, zumindest nicht für die Einheit ASEAN's, bedeutete, weil die regionale Staatenvereinigung in den letzten Jahren einen wirksamen Mechanismus entwickelt habe, bei dem die Haltung der individuellen Mitglieder gegenüber Vietnam von der gemeinsamen Linie abweichen könne.[562] Darüber hinaus hatten Vietnams wiederholten Versuche, die Differenzen zwischen den ASEAN-Staaten für sich zu nutzen, zu vermehrten Beratungen und engerer Zusammenarbeit innerhalb ASEAN's geführt.[563]

Die internen Spannungen blieben jedoch auch deswegen kontrollierbar, weil die gemeinsame Furcht vor einem andauernden militärischen Konflikt in der benachbarten Region, der die politische Stabilität und wirtschaftlichen Entwicklungen auch durch das anhaltende Problem indochinesischer Flüchtlinge gefährdete, ein nützliches verbindendes Element war. ASEAN rief nun nach einer starken und effektiven UN-Präsenz in Form einer internationalen Friedenstruppe, die politisch stabile Verhältnisse schaffen und Wahlen ermöglichen sollte. Um jedoch weitere Disharmonien innerhalb ASEAN's zu vermeiden, behielt sie ihre bisherige Forderung nach einer Übergangsregierung bei, die gleichberechtigt aus allen vier Faktionen zusammengesetzt sein sollte.[564] Damit forderten nach wie vor alle drei Mitglieder der internationalen Koalition (USA, China, ASEAN) die Vierparteien-Version, allerdings mit einer unterschiedlichen Gewichtung des Machtanteils für die einzelnen vier kambodschanischen Faktionen.

Zwar bestätigten die Bemühungen sowohl Thailands als auch Indonesiens in den nächsten Monaten Chandas Analyse, daß die internen Absprachen über eine duale Politik unterschiedliche Strategien von ASEAN-Mitgliedern erlaubten, ohne ASEAN's Einheit zu gefährden; sie löste aber nicht -wie sich im weiteren Verlauf der Verhandlungen zeigen wird- das Problem der Entscheidungsunfreudigkeit, wenn ASEAN

Nahrungsmitteln versorgt wurden. Far Eastern Economic Review, 24.08.1989; Nayan Chanda, The ASEAN Perspective, in: Vietnam's Withdrawal from Cambodia, hrsg. von Gary Klintworth, Canberra 1990, S.88.

562 Nayan Chanda, The ASEAN Perspective, in: Vietnam's Withdrawal from Cambodia, hrsg. von Gary Klintworth, Canberra 1990, S.75ff.

563 Ebenda, S.80.

564 Far Eastern Economic Review, 13.07.1989.

gezwungen war, auf neue politische Entwicklungen zu reagieren. Das nächste Problem zeichnete sich für die regionale Staatenorganisation bereits ab: Wie sollte sich ASEAN verhalten, wenn Vietnam ihre Kernforderung nach einem Truppenabzug im September tatsächlich erfüllte?

ASEAN verlor für die USA als Speerspitze der internationalen Koalition an Bedeutung. Während unter den Bedingungen der bipolaren Welt, in der auch von den USA eine Friedenslösung nicht ernsthaft angestrebt worden war, ASEAN's Führungsschwäche nicht nur selten sichtbar wurde, sondern den USA sogar recht war, sollte die Unentschlossenheit in der Umbruchsphase der politischen Weltordnung, in der die amerikanische Regierung nun an der Beendigung des Kambodscha-Konflikts ein wachsendes Interesse hatte, deutlicher zu Tage treten und ASEAN's Nützlichkeit für die USA verringern.

ASEAN's Effektivität wurde von der gespaltenen Meinung innerhalb ihrer Organisation und innerhalb Thailands über ihr Verhältnis zu Vietnam bzw. China dahin gehend behindert, daß sie ihr potentiell wirksamstes Druckmittel nicht zum Einsatz bringen konnte: den militärischen, finanziellen, materiellen und personellen Nachschub für die Widerstandsfaktionen. Sie besaßen allerdings auch nicht die Machtmittel oder die notwendigen Ressourcen, um einen erneuten Griff Vietnams nach Kambodscha etwas entgegensetzen zu können.

So konnten weder Thailand noch Indonesien inhaltlich einen Fortschritt in den Verhandlungen erzielen. Während Chatichai mehrfach Gespräche mit Hun Sen, Vietnam und China über deren jeweiligen Bedingungen für eine internationale Konferenz führte, bemühte sich Indonesien mit einem weiteren informellen Treffen in Jakarta (JIM II) im Februar 1989 darum, den Dialog zwischen den drei Oppositionsfaktionen auf der einen sowie Vietnam und der Hun-Sen-Faktion auf der anderen Seite voranzutreiben. Die Gespräche brachten in der Sache keine Annäherung, doch es konnte -wie schon auf JIM I- erreicht

werden, daß alle vier Faktionen und Vietnam einer Fortsetzung der Verhandlungen zustimmten.[565]

Die Frage der Machtteilung, welche Rolle und welchen Status die jeweiligen Faktionen in einer Übergangsregierung bis zu Wahlen einnehmen sollten, hatte sich in den letzten Gesprächsrunden immer wieder als der umstrittenste Punkt herausgestellt.[566] Hun Sen und seine Unterstützer wollten den Status quo in puncto Macht beibehalten, während Sihanouk, seine Koalitionspartner und die internationale Dreierallianz mit Ausnahme der USA eine gleichberechtigte Machtaufteilung in einer Übergangsphase bis zu Wahlen einschließlich der Auflösung von der Hun-Sen-Regierung forderten. Die Oppositionsfaktionen befürchteten, daß Hun Sen mit seinem Machtvorteil als langjähriger Regierungschef in Phnom Penh den Wahlausgang für sich entscheiden würde. Nach Chatichais Gesprächen mit Hun Sen hatten sich jedoch die Positionen der Widerstandfaktionen weiter verhärtet, weil die Einladung des thailändischen Premierministers ihrer Ansicht nach einer Aufwertung der Hun-Sen-Faktion gleichkam. Michael Leifer machte Chatichais Verhalten sogar dafür verantwortlich, daß Prinz Sihanouk die Führung der Widerstandskoalitionsregierung wiederaufnahm, die er im Juli 1988 "unwiderruflich" niedergelegt hatte.[567] Damit verstärkte Sihanouk die Polarisierung der verfeindeten kambodschanischen Lager, was zur Folge hatte, daß das JIM II im Februar 1989 ergebnislos endete.

Der angekündigte vietnamesische Truppenabzug sowie das für Mitte Mai geplante sino-sowjetische Gipfeltreffen sorgten jedoch -wie bereits 1987- bei Sihanouk und Hun Sen für eine neue Gesprächsbereitschaft. Beide Kambodschaner verband jetzt das gleiche Ziel: Es mußte auf jeden Fall verhindert werden, daß die Roten Khmer militärisch die Macht erobern würden. Sie wußten aus eigener Erfahrung, daß eine

---

565 Gérard Hervouet, The Cambodian Conflict,International Journal, Vol.XLV, Nr.2, Frühjahr 1990, S.288.

566 Michael Leifer, Power-Sharing and Peace-Making in Cambodia, SAIS Review, Vol.12, Nr.1, Winter-Frühjahr 1992, S.144.

567 Michael Leifer, The Cambodian Conflict, Conflict Studies, Nr.221, London 1989, S.25.

Alleinherrschaft dieser Faktion nicht nur ihre politische Zukunft beenden, sondern auch ein machtloses Leben im Ausland bedeuten würde. Während Sihanouk 1975 von den Roten Khmer unter Hausarrest gestellt und zahlreiche seiner Familienmitglieder umgebracht worden sind, floh Hun Sen, der bis 1977 als Kommandeur bei den Roten Khmer gedient hatte, ins politische Exil nach Vietnam.

Das erneute Interesse der beiden veranlaßte Außenminister Alatas, Hun Sen und Sihanouk Anfang Mai 1989 ein weiteres Mal zu Gesprächen nach Indonesien einzuladen.[568] Bei diesem Treffen kamen Hun Sen und Sihanouk zu einer mündlichen Einigung - oder zumindest schien es so. Sihanouk akzeptierte Hun Sens Vorschlag, als Präsident eines nationalen Versöhnungsrates nach Kambodscha zurückzukehren. Hun Sens Angebot sah vor, daß dem Rat alle vier zuvor entwaffneten kambodschanischen Faktionen angehören, ein militärischer Ausschuß für die Einhaltung des Waffenstillstand und die Entwaffnung der Faktionsarmeen sorgen sowie ein politischer Ausschuß für die Organisation der Wahlen verantwortlich sein sollte, die drei Monate nach dem vietnamesischen Truppenabzug in Kambodscha abgehalten werden würden. Darüber hinaus sollte ein Kontrollausschuß in Zusammenarbeit mit einer internationalen Gruppe, aber nicht von den Vereinten Nationen gestellt, einen Waffenstillstand und die Wahlen überwachen.[569] Sihanouk hatte damit seine Forderung nach einer kompletten Auflösung der Hun-Sen-Regierung fallengelassen.[570] Als Gegenleistung deutete Hun Sen seine Bereitschaft an, ein Mehrparteien-Wahlsystem in Erwägung zu ziehen.[571]

---

568 Far Eastern Economic Review, 11.05.1989. Sihanouk traf Hun Sen in seiner Funktion als Präsident der Exilkoalition und wurde von Son Sann, Premierminister der Koalition, begleitet.

569 Michael Haas, Genocide by Proxy, New York 1991, S.191.

570 Sihanouk forderte jedoch, daß der Nationale Versöhnungsrat entweder in die bestehende Hun-Sen-Regierung integriert oder als übergeordnetes Regierungsorgan eingesetzt werden sollte. Son Sann beharrte nach wie vor auf die Forderung einer Vier-Faktionen-Übergangsregierung. Es bestanden weitere Differenzen zwischen Son Sann und Hun Sen. Son Sann wollte eine Überwachung der Wahlen und des Waffenstillstands durch die Vereinten Nationen, was Hun Sen ablehnte. Patrick Raszelenberg und Peter Schier, The Cambodia Conflict, Hamburg 1995, S.230.

571 William S. Turley, The Khmer War, Survival, Vol.32, Nr.5, September/Oktober 1990, S.440.

Beide verständigten sich weiterhin darauf, daß die Zeit nun für eine internationale Konferenz reif sei, und baten den indonesischen Außenminister Alatas und UN-Generalsekretär Perez de Cuellar, sich der Ausrichtung einer Konferenz anzunehmen. Frankreich bot sofort an, eine Konferenz gemeinsam mit Indonesien in Paris zu organisieren und zu leiten. Damit konnte Frankreich nicht nur innenpolitisch beweisen, daß es noch immer eine verantwortungsbewußte *grand nation* war,[572] sondern das Angebot hatte darüber hinaus den Vorteil, daß Vietnams Vorbehalte entkräftet würden, weil die internationale Konferenz nicht unter einer UN-Schirmherrschaft stehen würde. Als Zeichen ihrer Ernsthaftigkeit vereinbarten Hun Sen und Sihanouk ein weiteres Treffen für Ende Juli in Frankreich.[573]

Doch so wie Hun Sen seine Partei von den mit Sihanouk getroffenen Absprachen überzeugen mußte, hatten auch Sihanouks Zusagen nur dann Bestand, wenn die Roten Khmer und China einlenkten. Als sich dann, wie vereinbart, Hun Sen und Sihanouk eine Woche vor der internationalen Friedenskonferenz in Frankreich trafen, distanzierte sich Sihanouk wieder von seiner Mai-Position. Er gab bekannt, daß eine Machtteilung mit Hun Sen nicht in Frage komme, wenn nicht alle vier Faktionen gleichberechtigt an den Regierungsgeschäften beteiligt werden würde. Wenig überraschend endete daraufhin das für den nächsten Tag angesetzte Gespräch aller vier kambodschanischen Faktionen ebenfalls ergebnislos. Bereits die Zusammensetzung der kambodschanischen Delegation für die anstehende internationale Konferenz war eine unüberwindbare Hürde.[574]

Die ausländischen Verhandlungsparteien zeigten sich vom widerspenstigen Verhalten der kambodschanischen Faktionen unbeeindruckt. Trotz des gescheiterten Vier-Faktionen-Gesprächs waren die Erwartungen im Vorwege der Konferenz groß.[575] Immerhin handelte es sich um

---

572 Nach der Pariser Konferenz 1974, auf der die Beendigung des Vietnamkrieges verhandelt worden war, wollte Frankreich erneut sein Pflichtgefühl demonstrieren.

573 Patrick Raszelenberg und Peter Schier, The Cambodia Conflict, Hamburg 1995, S.230.

574 Ebenda, S.245.

575 Far Eastern Economic Review, 10.08.1989.

die größte Internationale Friedenskonferenz zu Kambodscha seit dem Zweiten Weltkrieg. 18 Regierungen einschließlich der fünf ständigen Mitglieder des UN-Sicherheitsrates und ein Repräsentant des UN-Generalsekretariats waren geladen und hatten zugesagt.[576] Auch die vier kambodschanischen Faktionen hatten ungeachtet ihrer Zwistigkeiten ihre Zusage erteilt. Vier Wochen, vom 30. Juli bis 31. August, sollten nach zweitägiger Außenministerrunde in vier Arbeitsgruppen für folgende Themen eine Lösung erarbeitet werden, die dann als ein umfassendes Lösungspaket von allen Teilnehmern unterzeichnet werden sollte: Wie soll ein internationaler Kontrollmechanismus zusammengesetzt sein, der den Truppenabzug verifiziert, einen Waffenstillstand kontrolliert und die Wahlen vorbereitet (Arbeitsgruppe 1); Wie können die territoriale Integrität und Neutralität sichergestellt sowie die externen Waffenlieferungen beendet werden (Arbeitsgruppe 2); Wie werden die kambodschanischen Flüchtlinge aus Thailand nach Kambodscha zurückgeführt und wie muß die Wiederaufbauhilfe nach Abschluß eines Friedensabkommens organisiert werden (Arbeitsgruppe 3); Welcher Modus ist für die Machtteilung in einer Übergangsregierung für alle Verhandlungsparteien akzeptabel (Arbeitsgruppe 4).[577]

Während an den ersten drei Arbeitsgruppen alle Verhandlungsparteien mitarbeiteten, nahmen an der vierten nur die kambodschanischen Faktionen teil. Damit hatte Frankreich Vietnams langjährige Forderung aufgegriffen, die internen Aspekte von den externen getrennt zu behandeln.[578]

Kurz vor Konferenzbeginn kam von unerwarteter Seite ein Positionsumschwung, der den Verhandlungen neuen Schwung zu geben versprach. Wieder einmal war es Vietnam, das sich mit einem Überraschungseffekt zum optimalen Zeitpunkt geschickt als konstruktiver Verhandlungspartner in Szene zu versetzen verstand. Außenminister Thach gab be-

---

576 Es nahmen die USA, Sowjetunion, China, Großbritanien, Frankreich, die ASEAN-Mitglieder, Vietnam, Laos, Japan, Indien, Kanada, Zimbabwe, Australien und die vier kambodschanischen Faktionen an der Konferenz teil.

577 Amitav Acharya, Pierre Lizée, Sorpong Peou (Hrsg.), Cambodia - The 1989 Paris Peace Conference, New York 1991.

578 Michael Haas, Genocide by Proxy, New York 1991, S.193.

kannt, daß seine Regierung jede auf der Pariser Konferenz ausgehandelte umfassende Friedenslösung anerkennen werde und daß die Vereinten Nationen eine Rolle darin übernehmen können.[579]

Was hatte Vietnam zu dieser plötzlichen Kehrtwendung veranlaßt? Es waren ein amerikanischer Vorschlag, dem die sowjetische Regierung am Abend zuvor bereits zugestimmt hatte, und eine Äußerung Sihanouks, in der er ein Scheitern der Konferenz prophezeite. Die Amerikaner schlugen folgenden Handel vor: Hun Sen akzeptiert, daß die Vereinten Nationen einer internationalen Kontrollkommission vorstehen können, die den vietnamesischen Truppenabzug und Wahlen überwacht. Im Gegenzug muß Sihanouk zustimmen, daß die Roten Khmer in einer temporären Koalitionsregierung keinen gleichen Machtanteil erhalten.[580] Bei genauerer Betrachtung stimmte Hanoi jedoch lediglich der Hun-Sen-Hälfte des vorgeschlagenen Handels zu, die keine Aussage zur Machtbeteiligung der Roten Khmer traf. Eine Regierungsbeteiligung lehnte inzwischen sowohl Phnom Penh als auch Hanoi wieder vehement ab. Es war Hanois Versuch, im Fall eines Scheiterns der Konferenz Peking als den Schuldigen dastehen zu lassen.

Die vietnamesische Regierung konnte davon ausgehen, daß die Gegenseite den Vorschlag nicht nur ablehnen, sondern daß dieser die Konferenz auch scheitern lassen würde. Anlaß zu dieser Annahme gab ein von Sihanouk abgegebener Satz, der als Ankündigung für sein Verhalten und damit dem wahrscheinlichen Verlauf der Konferenz interpretiert werden kann:

> "I am flexible, but the Khmer Rouge want me to be tough. So, I have to be tough."[581]

Sihanouk hatte diese Aussage getroffen, um seinen letzten Rückzug zu erklären, warum er sich von seiner mündlichen Einigung im Mai mit Hun Sen wieder gelöst hatte. Diese Äußerung gab nicht nur Aufschluß über

---

[579] The Age, 31.07.1989.
[580] Ebenda.
[581] Michael Haas, Genocide by Proxy, New York 1991, S.193.

sein, sondern auch über das geplante Vorgehen der Roten Khmer. Ebenfalls läßt der Satz die Interpretation zu, daß die Chinesen über die starre Haltung der Roten Khmer den Kompromiß verhindern wollten, wie ihn Hun Sen und Sihanouk zuvor angeregt hatten.[582] Danach sollten die Roten Khmer aus einer Übergangsregierung ausgeschlossen bleiben - ein für die chinesische Regierung noch nicht denkbarer Verhandlungsausgang. Sihanouks Kommentar offenbarte aber auch, in welchem Dilemma er sich persönlich befand. Faktisch bestimmte China seine Verhandlungsstrategie. Daran konnte er nichts ändern, weil er von China finanziell abhing.[583] Indem er auf seine Abhängigkeit von Peking indirekt mit dem Hinweis auf die Blockadestrategie der Roten Khmer aufmerksam machte und indem er sich zunächst mit Hun Sen einigte, um sich anschließend wieder zu distanzieren, schrieb Sihanouk einerseits auf sehr subtile Art China die Schuld für die festgefahrenen Positionen in der Frage der Machtteilung zu und distanzierte sich damit andererseits von den Roten Khmer. Er mußte jedoch hoffen, daß jemand seine Strategie erkannte und daß er nicht für seinen "Schlingerkurs" als politisch unzurechnungsfähig erklärt wurde.

Ungeachtet dieser Schuldzuweisungen im Vorwege wurde am 30.Juli 1989 die Internationale Friedenskonferenz zu Kambodscha in Paris mit der zweitägigen Außenministerrunde eröffnet. China gab sich, jedenfalls öffentlich, flexibel. In seiner Eröffnungsrede sprach der chinesische Außenminister nicht länger von einem gleichberechtigten Anteil, sondern nur noch von einer Einbindung der Roten Khmer in eine Übergangsregierung.[584] In der dritten Verhandlungswoche brachte China die Idee ein, den Roten Khmer weniger Ministerien als den anderen Faktionen zuzuteilen - ein Vorschlag, der Bakers Plan sehr nahekam.[585]

---

582 Schon bei ihrer Gesprächsrunde am 08.05.1989 in Peking waren sich China und Vietnam in der Frage der intra-kambodschanischen Machtteilung nicht nähergekommen. An Chinas Position änderte sich auch nichts nach dem Gipfeltreffen mit der Sowjetunion Mitte Mai. Patrick Raszelenberg und Peter Schier, The Cambodia Conflict, Hamburg 1995, S.234, 236.

583 Stephen Solarz, Cambodia, Foreign Affairs, Frühjahr 1990, Vol.69, Nr.2, S.107.

584 The Sydney Morning Herald, 31.07.1989.

585 Michael Haas, Genocide by Proxy, New York 1991, S.203.

Sihanouk verhielt sich wie angekündigt. Schon auf der Eröffnungsveranstaltung wurde klar, daß die Oppositionsfaktionen alles daransetzen würden, nicht zu einer Einigung zu kommen.[586] Während sich China öffentlich moderat verhielt, zeigte sich Sihanouk in seiner Funktion als Präsident der Exilkoalitionsregierung unnachgiebig.[587] In seiner Eröffnungsrede äußerte er die Zweifel, daß Vietnam seine Truppen tatsächlich abziehen werde, und forderte eine Lösung für die vietnamesischen Siedler in Kambodscha, die nichts anderes als verkleidete Soldaten seien - eine Sorge die China teilte, aber nicht laut äußerte.[588] Im Gegenzug brachte Vietnam ein anderes heftig umstrittenes Thema auf. Hanoi bestand auf der Bezeichnung "Völkermord" für die Regierungsperiode des Pol-Pot-Regimes.[589] Darüber hinaus zog Vietnam seine Zusage wieder zurück, daß die Vereinten Nationen eine Rolle in einer kambodschanischen Friedenslösung spielen können.[590] Damit war es Sihanouk mit seinem Vorgehen auch gelungen, diese vietnamesische Zusage und Hanois Ankündigung, jedes Verhandlungsergebnis zu akzeptieren, als das zu enttarnen, was es wirklich war: ein öffentlichkeitswirksames Kunststück einfallsreicher Propagandisten, das allerdings dieses Mal von sehr kurzfristiger Natur war.

Diese beiden Fragen hatten die Emotionen beider Seiten in Wallung gebracht. Daß die vierte Arbeitsgruppe, die die Machtteilungsfrage klären sollte, zu keiner Einigung kommen würde, wenn die vier Faktionen und Vietnam nur unter indonesischer und französischer Leitung verhandeln würden, war abzusehen. So war es nicht erstaunlich, daß die Debatten in der Gruppe von Beginn an festgefahren waren. Während

---

586 The Sydney Morning Herald. 31.07.1989; The Age, 31.07.1989.

587 Als Privatperson testete er am Rande der Verhandlungen erneut seinen alten Vorschlag einer UN-Treuhandverwaltung, den er im März bereits mit Stephen Solarz diskutiert hatte. Douglas Sturkey, Interview, 07.04.1993.

588 The Sydney Morning Herald, 31.07.1989. Es sollte eine Ausweisung der in Kambodscha lebenden ehtnischen Vietnamesen erreicht werden, um einerseits über diesen Weg die Machtbasis Hun Sens erschüttern zu können. Andererseits hegten sie tatsächlich den Verdacht, daß Vietnam von dieser Möglichkeit Gebrauch machen könnte. Far Eastern Economic Review, 07.09.1989. Die Siedlerfrage war schon 1983 umstritten.

589 Far Eastern Economic Review, 07.09.1989. Die Canberra Times kommentiert, daß dieser Punkt deswegen vehement umstritten war, weil es um die historische Bewertung der Pol-Pot-Era ging und ob die vietnamesische Invasion gerechtfertigt war. The Canberra Times, 30.08.1989.

590 Michael Haas, Genocide by Proxy, New York 1991, S.197.

Sihanouk und seine Koalitionspartner weiterhin eine Integration der Roten Khmer forderten, lehnten Vietnam und Hun Sen deren Regierungsbeteiligung ab. Beide Seiten brachten zwar eine Reihe neuer Vorschläge ein, die sich jedoch in ihrer Essenz immer wieder um die bereits genannten Grundpositionen rankten.[591] Was jedoch von vielen Konferenzteilnehmern unterschätzt worden ist, war, daß die mit Vehemenz verfochtenen Positionen in der Siedler- und Völkermordfrage auch alle anderen Arbeitsgruppen nicht nur in ihrem Einigungsprozeß behindern, sondern eine abschließende Erklärung über deren Verhandlungsergebnisse verhindern würden.

Auch Frankreich konnte mit seinem in der letzten Woche eingebrachten Kompromißvorschlag, den Hun Sen aufgriff und in modifizierter Form als eigenen Vorschlag wieder einbrachte, die von Mißtrauen und Feindschaft geprägte Verhandlungsatmosphäre nicht mehr ändern.[592] Es sollten jedoch im späteren Verlauf der Friedensverhandlungen Elemente dieses Plans übernommen werden.

Das eigentliche Ziel, die Entstehung eines politischen Machtvakuums in Kambodscha nach dem vietnamesischen Truppenabzug zu verhindern, wurde nun angesichts der Verhandlungsblockade von verschiedenen Delegationen noch während der Konferenz als verfehlt bewertet. Ein Vertagen der Verhandlungen lag jetzt im Interesse der USA und Sowjetunion, aber auch in dem Chinas und Vietnams, weil ein Scheitern eine politische Lösung in nächster Zukunft unmöglich gemacht hätte und stattdessen ein fortgesetzter, für alle Seiten kostspieliger bewaff-

---

591 Far Eastern Economic Review, 07.09.1989; Michael Haas, Genocide by Proxy, New York 1991, S.200ff.

592 Der modifizierte Plan von Hun Sen erhielt von vielen Konferenzteilnehmern, nicht jedoch von den drei Widerstandsfaktionen und China Unterstützung. Danach sollte Sihanouk das Amt des kambodschanischen Präsidenten sowie die Befehlsgewalt über die bewaffneten Armeen erhalten als auch die Ressorts Außenpolitik und Justiz übernehmen. Hun Sens Übergangsregierung würde zu 50% von seinen Ministern und zur anderen Hälfte von Ministern der Exilkoalitionsregierung gestellt werden. Ein zusätzliches Gremium bestehend aus den vier Faktionen sollte die Wahlen überwachen und organisieren, unterstützt von Auschüssen eine neue Verfassung entwickeln, einen Waffenstillstand kontrollieren, alles in Zusammenarbeit mit einem internationalen Kontrollmechanismus. Die Hun-Sen-Regierung als auch die Exilkoalition sollten beide intakt bleiben und die täglichen Regierungsaufgaben in ihren jeweiligen Verwaltungsgebieten bis zu Wahlen erfüllen. Far Eastern Economic Review, 07.09.1989; Michael Haas, Genocide by Proxy, New York 1991, S.204.

neten Kampf mit ungewissen und möglicherweise nicht erwünschtem Ausgang das Ergebnis hätte sein können.[593] Das erklärt, warum die sowjetischen[594] und amerikanischen[595] Delegierten sich weitgehend aus den Debatten heraushielten und der britische, chinesische, sowjetische sowie amerikanische Außenminister auf ihre Teilnahme an der abschließenden ministeriellen Plenumssitzung verzichteten.[596] Es wurde sich darauf geeinigt, die offenen Punkte erst nach dem Abzugstermin (26. September) weiterzuverhandeln.[597]

Das gegenseitige chinesische und vietnamesische Mißtrauen, das in diesem Fall über die Siedler- und Völkermordsfrage ausgetragen wurde, erlaubte es den vier Faktionen, ihrem nach kurzfristigen Machtvorteilen strebenden Verhalten weiter nachzugehen. Die USA lernten ihre Grenzen der Einflußnahme in der Kambodscha-Frage kennen, die ihnen durch das besagte innenpolitische Dilemma gesetzt waren. Weder die Beschwichtigungspolitik gegenüber den Roten Khmer noch die kurzfristige Anerkennung der Hun-Sen-Faktion bis zu Wahlen waren für die USA politisch annehmbare Optionen.[598] Sie konnten die Verhandlungsparteien nicht in eine politische Lösung drängen, weil Washington nicht all seine diplomatischen Mittel einsetzen konnte und wollte.[599] Die Konzentration auf die beiden nicht-kommunistischen Faktionen hatte sich als ineffizient erwiesen. Wie sich in den letzten Wochen

---

593 Jusuf Wanandi, The Cambodian Conflict, Unpublished Paper, Dezember 1989.

594 Sarasin Viraphol, The Paris Conference on Cambodia, Indochina Report, Nr.21, Okt.-Dez. 1989, S.3.

595 Michael Haas, Genocide by Proxy, New York 1991, S.206.

596 The Sydney Morning Herald, 31.07.1989; Far Eastern Economic Review, 07.09.1989; The Canberra Times, 30.08.1989.

597 The Canberra Times, 30.08.1989. Prinzipielle Übereinstimmung herrschte in den folgenden Punkten: Der Waffenstillstand war eine notwendige Voraussetzung für eine politische Lösung; Wahlen sollten eine verfassungsgebende Versammlung bestimmen, die einen Entwurf für eine neue Verfassung entwickeln sollte; eine internationale Überwachung der Wahlen war erforderlich. Douglas Sturkey, Cambodia - Australia's Role, in: Vietnam's Withdrawal from Cambodia, hrsg. von Gary Klintworth, Canberra 1990, S.112ff.

598 Nayan Chanda hat diesen Punkt bereits Anfang Mai in seinem Artikel "Smoke and Mirrors" hervorgehoben. Far Eastern Economic Review, 04.05.1989. Frederick Brown und Michael Haas bestätigen, daß die amerikanische Handlungsunfähigkeit aus dem politischen Dilemma resultierte. Frederick Brown, Second Chance, New York 1989, S.140; Michael Haas, Genocide by Proxy, New York 1991, S.207.

599 William Turley nennt dieses als wichtigsten Grund für das Scheitern der Pariser Konferenz. Er beschuldigt jedoch auch die Sowjetunion und China, ihre diplomatischen Möglichkeiten nicht genutzt zu haben. Das innenpolitische Dilemma der amerikanischen Regierung bleibt in seiner Argumentation jedoch unberücksichtigt. William Turley, The Khmer War, Survival, Vol.32, Nr.5, September/Oktober 1990, S.441.

gezeigt hatte, war die Verhandlungsposition der beiden nicht-kommunistischen Widerstandsfaktionen durch deren politische und finanzielle Abhängigkeit von China zu schwach, um effektiv Einfluß auf den Verlauf der Verhandlungen nehmen zu können, und die USA konnten ihrerseits die Waffenlieferungen nicht noch weiter erhöhen. Auch ihre Druckmittel auf China waren in der Wirkung beschränkt, weil Peking mit Hilfe der Roten Khmer und auch Sihanouks die amerikanische Strategie unterlaufen konnte. Darüber hinaus verfolgte Washington noch andere außenpolitische Interessen in seinem Verhältnis zu China, die es nicht aufs Spiel setzen wollte.

China und auch Vietnam konnten jedoch die Kambodschaner nur deswegen für ihre Interessen benutzen, weil jede einzelne Faktion noch kein Interesse an einem Kompromiß hatte. Sie befürchteten nicht nur von einer der anderen Gruppierungen ausmanövriert zu werden, sondern ihre historischen Erfahrungen waren auch von der Natur, daß die Zukunft für ihre Gruppe und auch für sie persönlich nicht unbedingt eine Verbesserung bringen würde. Zu häufig hatten in der kambodschanischen Geschichte andere Staaten ihre Machtlandschaft direkt oder indirekt bestimmt.[600] Zweifel an der Ehrlichkeit des politischen Gegenüber und Furcht vor Vergeltung waren ebenfalls nicht zu unterschätzende Faktoren, die das Denken und Verhalten der kambodschanischen Faktionen bestimmten. Der Verlust von politischer Macht bedeutet -anders als in den meisten westlichen Demokratien- fast immer auch die Bedrohung der persönlichen und wirtschaftlichen Existenz als auch die von Familie und Freunden. Die jüngsten Entwicklungen in Kambodscha unterstreichen, wie berechtigt diese Furcht gewesen war und noch immer ist. Jede einzelne kambodschanische Faktion, aber auch China und Vietnam, gingen in Paris noch davon aus, daß die Zeit für sie arbeiten würde.[601]

Obwohl sich alle Teilnehmer darin einig waren, daß eine politische Lösung besser als eine militärische war, reichte der politische Wille

---

[600] The Sydney Morning Herald, 01.09.1989.
[601] Ebenda.

nicht aus, einen Kompromiß über die Gestaltung der Übergangszeit von einem Friedensabkommen bis zu Wahlen zu erzwingen. Mit anderen Worten: Die politischen und wirtschaftlichen Kosten waren für die externen Verhandlungsparteien noch nicht so hoch, daß sie sich zu einem weitergehenden Positionswandel veranlaßt sahen, den sie auch engagiert vertreten würden.

Die Internationale Friedenskonferenz erschien aus internationaler Sicht nutzlos, aus australischer Perspektive war sie jedoch wertvoll. Auch wenn Australien in letzter Zeit keine maßgebliche Rolle in den kambodschanischen Friedensverhandlungen gespielt hatte, hatte es doch gerade im vergangenen Jahr die Zeit genutzt, Beziehungen aufzubauen und zu plegen, die ihm später zu gute kommen sollten. Im folgenden Kapitel werden die Monate im Vorwege der Internationalen Friedens-konferenz zu Kambodscha in Paris gesondert und ausschließlich aus australischer Sicht betrachtet.

KAPITEL 7

Der neue Außenminister: Australiens Kambodscha-Politik vom September 1988 bis August 1989

Wie verhielt sich nun Australien, da es nur als Zuschauer den eifrigen Bemühungen der anderen Verhandlungsparteien bei den Vorbereitungen für die Internationale Friedenskonferenz in Paris beiohnen konnte?

Der vermehrt auftretende Mangel an finanziellen Ressourcen hatte nicht nur auf internationaler Ebene das politische Geschehen in der Region bestimmt. Auch die australische Regierung sah sich unvorhergesehenen negativen wirtschaftlichen Daten ausgesetzt, die wiederum den außenpolitischen Entscheidungsprozeß der Hawke-Regierung beeinflussen sollten.

Der "weltbeste Schatzminister"[602] und Aspirant für den Stuhl des Premierministers war 1988 dem Rat seiner höchsten Beamten und der meisten australischen renommierten Wirtschaftswissenschaftler gefolgt und hatte es erreicht, die australische Wirtschaft innerhalb von zwei Jahren mit einem Zinssatz von bis zu 22% zum Stillstand zu bringen.[603] Noch Mitte 1988 hatte Keating dem australischen Wahlvolk versprochen, daß die finanziellen Opfer der vergangenen Jahre nun ihre Rendite bringen würden. Er stellte in seinem August-Haushalt finanzielle Wohltaten in Aussicht, die durch eine bessere Handelsbilanz finanziert werden sollten.[604] Nur wenige Monate später widerlegten die Wirtschaftsdaten Keatings Versprechen als hoffnungslose Illusion.

---

602 Paul Keating hatte im Oktober 1984 von der einflußreichen Finanzzeitschrift "Euromoney" für die australischen Wirtschaftsreformen die Auszeichnung "Finanzminister des Jahres" erhalten. Edna Carew, Paul Keating, Sydney 1992, S.115.

603 John Edwards, Keating, Melbourne 1996, S.329ff.

604 Edna Carew, Paul Keating, Sydney 1992, S.245ff; Paul Kelly, The End of Certainty, Sydney 1992, S.545ff.

Premierminister Hawke hatte früh erkannt, daß seine Sympathien beim Wechselwähler ein jähes Ende finden würden, wenn die sich weiter verschlechternde Wirtschaftslage die Schlagzeilen der Medien bestimmten.[605] Da traf es sich gut, daß die wirtschaftliche Situation Australiens nicht nur mit der Mißwirtschaft der Regierung erklärbar wurde, sondern daß ebenfalls weiteres wirtschaftliches Ungemach auf internationaler Ebene auf Australien zuzukommen drohte. Es deutete sich die Gefahr an, daß Australien bei der Bildung großer Handelsblöcke nicht mit eingeschlossen und somit im weltweiten Handel erheblich benachteiligt sein würde.[606]

Während die Europäische Gemeinschaft über Einzelheiten eines gemeinsamen Binnenmarktes diskutierte, die USA ein Abkommen über eine Freihandelszone mit Kanada trafen und auch Vorschläge über ein Handelsabkommen zwischen Japan und den USA sowie den USA und der Europäischen Gemeinschaft auf dem Tisch lagen,[607] suchte der australische Premierminister Bob Hawke ein Konzept, welches dem Wähler, den Interessengruppen und der eigenen Partei wieder frische Hoffnung geben würde.[608]

Die wiederholten Kürzungen im Bundeshaushalt, die Nullrunden der Tarifpartner, die Umstrukturierung des Beamtenapparates und Teilprivatisierungen von staatlichen Unternehmen sowie Veräußerungen von staatlichen Liegenschaften hatten nicht die erwünschten Wirkungen gezeigt. Weitere Schritte in diese Richtung waren aus innerpartei-

---

605 Coral Bell, Dependent Ally, Canberra 1994, S.169.

606 Richard Pomfret, The International Policy Environment, in: Australia's Trade Policies, hrsg. von Richard Pomfret, Melbourne 1995, S.190-204. Hawke warnte Anfang 1989 in einer Rede, daß die Deeskalation im Ost-West-Konflikt nicht notwendigerweise zum Frieden führen werde, sondern vielmehr mit einem neuen Krieg, nun einem Handelskrieg, zu rechnen sei. The Third Indira Ghandi Memorial Lecture, New Delhi, 10.02.1989, zitiert aus: Stephen Mills, The Hawke Years, Melbourne 1993, S.186.

607 Andrew Elek, Asia Pacific Economic Cooperation, in: Southeast Asian Affairs, 1991, S.34.

608 Es war Bob Hawke, der Australien in die großen außenpolitischen Fragen wie z.B. der multilateralen Handelspolitik drängte. Stephen Mills schreibt, daß drei Faktoren maßgeblich Hawkes Handelspolitik bestimmten: sein Kampf gegen den Protektionismus, sein natürliches Talent in multilateralen Verhandlungen und seine Vision von der wirtschaftlichen Verschmelzung Australiens mit der asiatischen Wirtschaft. Darüber hinaus erlaubten, laut Mills, diese Themen Hawke, sein Imgae bei den Wählern zu "polieren". Stephen Mills, The Hawke Years, Melbourne 1993, S.191ff.

lichen und wahltaktischen Gründen nicht möglich. Hawkes Hoffnungen konzentrierten sich nun verstärkt auf die Außenhandelspolitik.[609]

Je schwieriger die wirtschaftliche Situation und je dramatischer die Außenverschuldung Australiens wurden, desto deutlicher traten die wirtschaftlichen Motive in der australischen regionalen Außenpolitik hervor.[610] Diese Entwicklungen festigten die Überzeugungen der ASEAN-Regierungen, daß Australiens Interesse an der Region ausschließlich darin bestand, wirtschaftlich von den in beträchtlichem Tempo wachsenden regionalen Wirtschaften zu profitieren, ohne jedoch selbst wesentliche Vorteile für die Region anzubieten.[611]

So wie die ASEAN-Staaten in der Kambodscha-Frage ihre Skepsis beibehielten, daß Australien von Nutzen sein könnte, so drohten die gleichen Vorbehalte auch die australischen außenwirtschaftlichen Initiativen zu blockieren.

In dieser Situation stellte sich für die australische Regierung die Frage, was sie tun könne, um aus ihrem Image der Besserwisserei und Nutzlosigkeit herauszukommen. Welche Schritte würde die Hawke-Regierung unternehmen, um die ASEAN-Länder und die eigene Wählerschaft zu beeindrucken?

Mit dem Rücktritt Haydens im August 1988 war die erste Aufgabe Hawkes, einen neuen Außenminister zu ernennen. Mit der Auswahl von Senator Gareth Evans sollte Bob Hawke eine gute Hand beweisen.

Gareth Evans gehörte wie Hawke dem rechten Flügel der Labor-Party an. Aber unabhängig von der Übereinstimmung in politischen Kernfragen war Hawke schon früh von Evans Intelligenz und rhetorischer Brillanz

---

609 Richard Higgott, Economic Diplomacy in a Multilateral Context, in: Australia in a Changing World, hrsg. von F.A. Mediansky, Sydney 1992, S.133; Siehe auch: Coral Bell, Dependent Ally, Canberra 1993, S.163, 168ff.

610 Richard Higgott, Australia: Economic Crisis and the Politics of Regional Adjustment, in: Southeast Asia in the 1980s, hsg. von Richard Robinson, Kevin Hewsion, Richard Higgott, Sydney 1990, S.177-237.

611 K.S. Nathan, Australia and Southeast Asia, The Round Table, Vol.319, London 1991, S.345ff.

sowie seinem Ehrgeiz und seiner Arbeitswut beeindruckt. Was noch wichtiger war, Evans war ein pragmatischer Realpolitiker, was in Zeiten sinkender Bedeutung von Ideologien eine nützliche Voraussetzung war, die australische Außenpolitik an die neue internationale Wirklichkeit anzupassen. Darüber hinaus hatte Evans bereits 1982 auf Hawkes Seite gestanden, als dieser das erste Mal Hayden als Oppositionsführer herausgefordert hatte.[612] Auch als Dank für Evans loyales Verhalten berief ihn Hawke 1983 als Justizminister in sein erstes Kabinett. Dafür brachte Evans damals die besten Voraussetzungen mit. Er hatte eine juristische Ausbildung, die er mit dem Preis des Obersten Gerichtshofs vom Bundesstaat Victoria für die besten juristischen Studienleistungen abgeschlossen hatte, arbeitete anschließend für mehrere Jahre als rechtswissenschaftlicher Dozent und Autor sowie als Anwalt und war bereits mit 40 Jahren zum Queen's Counsel, der höchsten juristischen Auszeichnung in Australien, ernannt worden.[613] Doch eine politische Fehleinschätzung, die Hawke in innenpolitische Schwierigkeiten gebracht hatte, bedeutete für Evans, daß er bereits bei der ersten Kabinettsumbildung 1984 nur ein relativ unbedeutendes Ministeramt erhielt.[614]

Seine Neigung, Entscheidungen allein und manchmal voreilig zu treffen, festigte das Bild über ihn, daß er ein ausgeprägtes Selbstvertrauen hatte, von seinen Ideen besessen war und seine Vorstellungen mit aller Kraft durchzusetzen versuchte. Evans galt als arrogant. Er hatte den Ruf, unbelehrbar und intolerant sowie scharfzüngig und impulsiv zu sein. Sein Temperament und seine Wutausbrüche waren berüchtigt.[615] Er war dafür bekannt, seinen Frustrationen über vermeintliche und tatsächliche Unzulänglichkeiten seiner Mitarbeiter dadurch Ausdruck zu verleihen, daß er mit Schreibtischutensilien (einschließlich schwerer Aschenbecher) um sich warf. Seine Lebhaftigkeit und intellektuellen Höhenflüge haben ihm bei seinen Kollegen

---

612 John Edwards, Keating, Melbourne 1996, S.159; Stephen Mills, The Hawke Years, Melbourne 1993, S.275.

613 Alan Attwood, Gareth Evans, The Man Behind the Mouth, The Australian Magazine, 13.-14.07.1991, S.22.

614 Evans erhielt das Ministeramt "Resources and Energy".

615 John Edwards, Keating, Mebourne 1996, S.466.

nicht gerade große Sympathien eingetragen, besonders deshalb nicht, weil Evans nicht verheimlichen konnte, was er von "Dummköpfen" hielt.[616]

Evans wurde mehr respektiert, als daß er beliebt war. Mitarbeiter, Kollegen und Parteigenossen erkannten seine Redebegabung und seinen Willen sowie seine Ausdauer an, Argumente für sich zu entscheiden. Sie schätzten seine ungewöhnlichen intellektuellen Fähigkeiten und staunten über das enorme Arbeitspensum, das er leistete.[617]

Es waren diese ungewöhnlichen Fähigkeiten, die Hawke 1987 dazu veranlaßt hatten, Evans ins bedeutsame Ministeramt für Kommunikation und Verkehr zu befördern. Als Hawke ihn dann im September 1988 zum Außenminister ernannte, hatte Evans bereits erste Erfahrungen in der Außenpolitik gesammelt. Er war von 1984-1987 Vize-Außenminister gewesen. In den drei Jahren hatte Evans die Schwierigkeiten, Fehler und Erfolge in der australischen Außenpolitik miterlebt. Er mußte in dieser Zeit die Außenpolitik im Senat[618] erklären und verteidigen. Das war eine Aufgabe, die ihn interessierte und ihm lag. Das Amt bot ihm die Möglichkeit, sich ausgewogene Meinungen zu außenpolitischen Fragen und Problemen zu bilden, sein außenpolitisches Urteilsvermögen zu testen und weiter zu schärfen. Ihn faszinierte die Welt der internationalen Politik.

Evans wollte Politik selbst gestalten und formulieren, wußte jedoch, was für ein schwieriges und heikles Feld Außenpolitik sein konnte. Er hatte bereits erfahren, wie komplex und verworren einige außenpolitische Sachverhalte sein konnten. Er zog daraus den Schluß, daß er das Urteilsvermögen außenpolitisch Erfahrener benötigte.[619] In seiner ersten Amtswoche als Außenminister teilte er leitenden Beamten des

---

616 Alan Attwood, Gareth Evans, The Man Behind the Mouth, The Australian Magazine, 13.-14.07.1991, S.22.

617 Ebenda; Amanda Buckely, The Ego has Landed, The Sunday Age, 27.06.1993.

618 Der Senat ist die zweite Kammer Australiens, die dem deutschen Bundesrat entspricht, wird jedoch vom Wähler in einer modifizierten Verhältniswahl (unter Einschluß des Präferenzsystems) zur gleichen Zeit wie das Repräsentantenhaus gewählt.

619 Ashton Calvert, Interview, 19.04.1993.

Außenministeriums seine Vorstellungen über eine künftige Zusammenarbeit mit. Er drängte sie geradezu, ihm offenen und unverblümten Rat zu geben. Ferner kündigte er noch zwei weitere Arbeitsweisen von sich an: Erstens werde er jeden Beamten unabhängig von seiner Position in der Hierarchie bei Bedarf direkt konsultieren.[620] Zweitens beabsichtige er, wenn er nicht mit den Vorschlägen aus dem Ministerium übereinstimme, die zuständigen Beamten zu sich zu rufen und die abweichenden Punkte ausführlich durchzusprechen.[621] Dieses Vorgehen war auch in Australien äußerst ungewöhnlich, denn normalerweise vertrat der Staatssekretär die Meinung des Ministeriums und kein anderer.

Mit der Ernennung von Richard Woolcott zum Ersten Staatssekretär holte sich Gareth Evans einen Mann an seine Seite, der mit dem eben genannten Vorgehen von Evans völlig einverstanden war, praxisnahe Erfahrungen auf der diplomatischen Bühne gesammelt hatte sowie die Spielregeln der Diplomatie kannte. Dies galt sowohl für die offiziellen Spielregeln als auch für den gekonnten Griff in die "Trickkiste". Richard Woolcott war seit 37 Jahren im diplomatischen Dienst und hatte 10 Auslandsposten wahrgenommen, darunter 4 in südostasiatischen Staaten. Woolcott hatte als Diplomat mehrfach politische Weitsicht bewiesen und sich nicht gescheut, gegen die vorherrschende Meinung seine abweichenden Einschätzungen zu artikulieren. Mehr noch, er versuchte, die australische politische Führung von seiner Beurteilung der politischen Situation zu überzeugen, was ihm in seiner wohl schwierigsten Phase, als er Botschafter in Indonesien während der Annektion von Ost-Timor war, auch gelang. Damals hatte er die Labor-Regierung unter Gough Whitlam dazu gedrängt, Ost-Timor als neue indonesische Provinz anzuerkennen, obwohl die Generalversammlung der Vereinten Nationen sich dagegen ausgesprochen hatte. Es sei, so Woolcott damals, eine unabänderliche politische Entscheidung Indonesiens. Wolle Australien ein gutes Verhältnis zu seinem größten

---

620 Einer seiner persönlichen Berater beschrieb Evans Vorgehen wie folgt: "We all had direct access to Evans. He did not want to have views and news filtered." Mick Trimmer, Interview, 24.04.1993.

621 David Humphries, Evans Tastes Success as he Takes on the World, The Age, 09.09.1988.

Nachbarn haben, müsse die australische Regierung den indonesischen Ansprüchen nachgeben.[622] Woolcott war ein Pragmatiker.

In Woolcott fand Evans einen ebenbürtigen schnellen Denker, einen offenen und furchtlosen Kommunikator sowie einen sachkundigen Partner, von dem er bereit war, sich Unbekanntes und Unbequemes aus der Welt der Diplomatie nahebringen und erklären zu lassen. Evans war gewillt, von Woolcott geschickt vorgebrachte Konzepte und Nuancen in seine Gedankenwelt miteinzubringen, denn Woolcott zeigte ihm Wege auf, wie er seine Ideen und Visionen umsetzen konnte. Es war der Wunsch nach pragmatischen Ratschlägen, der Evans dazu veranlaßte, Stuart Harris durch Richard Woolcott zu ersetzen. Harris Stärken lagen auf dem gleichen Gebiet wie dem von Evans, im konzeptionellen Denken. Nach drei Jahren in der praktischen Politik kehrte Stuart Harris an das Forschungsinstitut für Internationale Beziehungen an der Australian National University zurück.

Woolcott brachte noch weitere für Evans nützliche Erfahrungen in sein neues Amt mit. Als früherer Botschafter in südostasiatischen Staaten hatte er weitreichende Kenntnisse über die asiatische politische Kultur sammeln können. Dabei erfuhr er auch, wie Australiens Außenpolitik in Südostasien wahrgenommen wurde. Kurz nach seiner Ernennung zum Ersten Staatssekretär des Außenministeriums erläuterte er Journalisten seine Erkenntnisse:

> "Our societies are very different and what in Australia is often taken to be a sort of robust, frank and direct approach is seen in the countries like Indonesia sometimes as sort of insensitive and a bit heavy-handed."[623]

Er hatte ferner gute Kontakte zur Bürokratie in den jeweiligen Ländern knüpfen können.

Ein weiterer Gewinn für Evans war Woolcotts Verhältnis zu den australischen Medien. Woolcotts Wortgewandheit, Direktheit und Intelligenz

---

622 The Age, 09.09.1988.
623 Ebenda.

verschafften ihm den wichtigen Respekt bei australischen Journalisten, die schon so manchen Spitzenbeamten in Canberra mit ihrem Zynismus, ihrer Robustheit und Unverblümtheit verschreckt hatten.

Nachdem der Premierminister der Personalpolitik im Außenministerium seinen Stempel aufgedrückt hatte,[624] entschloß er sich, Australiens Augenmerk auf den dichtesten und bevölkerungsstärksten Nachbarn zu richten.

Hawke und sein Ministerium (Premierminister and Cabinet) als auch Evans und sein neuer Staatssekretär waren sich in einem einig: Australiens Einfluß in der Region würde nur dann größer werden, wenn Australien einen Fürsprecher innerhalb ASEAN's finden konnte. Dieser Fürsprecher konnte wegen seiner Größe und seines hohen Ansehens innerhalb ASEAN's nur Indonesien sein.[625]

Zu der Zeit war das größte Problem für Australien und die Region die internationale Handelspolitik. Australien und allen ASEAN-Staaten drohte, von den großen internationalen Handelsblöcken ausgeschlossen zu bleiben. Auch die wirtschaftlich stärkeren Staaten wie China, Korea und Japan standen vor ähnlichen Problemen. Die augenscheinliche theoretische Lösung dieses Problems hätte darin bestanden, daß sich alle nordost- und südostasiatischen Staaten in einer Freihandelszone zusammenschlossen. In der Praxis mußte jedoch diese Lösung eine Illusion bleiben, denn die politischen, kulturellen und wirtschaftlichen Unterschiede dieser Länder waren so eklatant, daß diese Möglichkeit weder auf wissenschaftlicher noch auf praktisch-politischer Ebene je ernsthaft diskutiert worden war.[626]

---

624 Hawkes Interesse an der und sein Einfluß auf die Außenpolitik werden auch an der Auswahl seiner engsten Mitarbeiter deutlich. Alle vier Privatsekretäre von Hawke waren erfahrene Diplomaten, wovon die letzten drei zuvor Leiter der unter Hawke im Ministerium Premierminister and Cabinet einflußreichen Abteilung für internationale Politik waren. Stephen Mills, The Hawke Years, Melbourne 1993, S.160.

625 Ashton Calvert, Interview, 19.04.1993; Bob Hawke, Commonwealth Parliamentary Debates, Hansard, House of Representatives, 01.09.1988, S.819.

626 Richard Higgott, Andrew F.Cooper, Jenelle Bonnor, Asia-Pacific Economic Cooperation, International Journal, Vol. XLV, Nr.4, Autumn 1990, S.827.

Es gab aber politische Versuche, durch Koalitionsbildung die Verhandlungsposition in mulilateralen Gesprächsrunden zu stärken. Bereits 1986, als die GATT-Verhandlungen an der Agrarpolitik der USA und der Europäischen Gemeinschaft zu scheitern drohten, hatte Bob Hawke die Regierungen verschiedener Länder, unter anderem auch Indonesien, Thailand, Malaysien und die Philippinen, zu einem separaten Gespräch in die nordaustralische Stadt Cairns eingeladen.[627] Ziel des Treffens war, eine dritte Kraft in den GATT-Verhandlungen zu formieren, um den Agrarhandel Bestandteil von GATT werden zu lassen.[628] Zwar konnte sich die sogenannte Cairns Group of Fair Traders in Agriculture zu jener Zeit noch nicht durchsetzen, aber es war deutlich geworden, daß die Nachbarn Australien und Indonesien viele gemeinsame Interessen hatten. Da sowohl die Europäische Gemeinschaft als auch die USA ihre landwirtschaftlichen Produkte subventionierten und zu Billigpreisen auf dem Weltmarkt anboten, Australien und Indonesien sich aber wegen ihrer Finanzschwäche Subventionen nicht leisten konnten, mußten beide Länder wirtschaftliche Verluste hinnehmen.

Auch litten beide Staaten unter dem Verfall der Öl- und Gaspreise und benötigten ausländische Invesitionen, um ihre nach innen gerichteten Wirtschaften exportfähiger zu gestalten. Dafür waren jedoch innenpolitisch schwierige Reformen erforderlich.[629] Darüber hinaus mußten sich Indonesien und Australien über den Grenzverlauf ihrer Hoheitsgewässer einigen, der durch die indonesische Annexion von Ost-Timor in Frage gestellt worden war.

Gerade eine Einigung in dieser Frage war für beide Länder von hoher wirtschaftlicher Bedeutung: In dem umstrittenen Grenzgebiet wurden riesige Mengen von Gas und Öl vermutet - zu Recht, wie sich später

---

627 Bob Hawke lud ferner die Regierungen von Argentinien, Brasilien, Chile, Fidschi, Kanada, Kolumbien, Neuseeland, Ungarn und Uruguay zu diesem Treffen ein.

628 Richard Higgott, The Politics of Australia's International Economic Relations, Australian Journal of Political Science, Vol.26, 1991, S.8.

629 Hal Hill, Economic Relations, in: Australia and Indonesia, hrsg. von David Anderson, Sydney 1992, S.16.

herausstellen sollte. Seit 1978 hatten die Beamten beider Regierungen versucht, eine Lösung zu erreichen; immer wieder scheiterte jedoch eine Einigung an Australien, weil die verschiedenen australischen Regierungen die innenpolitischen Konsequenzen einer für Australien ungünstigen Regelung fürchteten.[630] Wie bereits erwähnt, waren bei dem indonesischen Einmarsch in Ost-Timor 1975 fünf australische Journalisten ermordet worden. Ein Großteil der australischen Medien hatte deswegen heftig und kontinuierlich darauf bestanden, daß Australien der UN-Position folgen sollte, die indonesische Aneignung von Ost-Timor 1975 nicht anzuerkennen und gegen die damit verbundenen Menschenrechtsverletzungen zu protestieren.

So wie die von Gough Whitlam geführte Labor-Regierung die Selbständigkeit und Freiheit der Ost-Timoresen dem Sicherheitsinteresse Australiens und der westlichen Welt glaubte opfern zu müssen, um den möglichen Einfluß der Sowjetunion in diesem strategisch wichtigen Land auszuschließen,[631] so wurden jetzt die Belange der Ost-Timoresen, die die Achtung der Menschenrechte einschlossen, den für wichtiger erachteten wirtschaftlichen und politischen Interessen von Australien und Indonesien untergeordnet. Ein enges freundschaftliches Verhältnis mit Indonesien war nun für die australische Regierung wichtiger als kurzfristige innenpolitische Widerstände, welche geschickt unterlaufen werden konnten.

Was die Menschenrechtsfrage betrifft, verhielt sich die Hawke-Regierung genau so wie die meisten anderen Regierungen in der Welt, wenn sicherheitspolitische oder wirtschaftliche Interessen im Konflikt mit Menschenrechtsfragen liegen. Hawke und Evans erklärten wiederholt die große Wichtigkeit der Menschenrechte für die australische Regierung, und daß sie ihre Bedenken, was Menschenrechtsverletzungen in Indonesien angehe, der indonesischen Regierung stets vortragen und auch in Zukunft ansprechen würden.[632] In anderen Worten: Beide Regie-

---

630 The Age, 06.09.1988.

631 Coral Bell, Dependent Ally, Canberra 1993, S.114ff.

632 Gareth Evans, Australia in the South Pacific, Address to the Foreign Correspondents' Association, Sydney 23.09.1988; Gareth Evans, Australia in the Asia-Pacific Region, Address by the Minister for Foreign Affairs and

rungen stimmten dahingehend überein, daß sie in der Interpretation von Menschenrechtsfragen unterschiedlicher Meinung seien.

Dieses hinderte Australien und Indonesien jedoch nicht, sich friedlich und später sogar freundschaftlich miteinander über die Fragen zu einigen, bei denen es gemeinsame Interessen gab. Die Einigung über das Timor-Gap-Abkommen kam schrittweise, aber wenn man die langen Vorbereitungsjahre auf bürokratischer Ebene mit in Betracht zieht, sehr schnell. Nur wenige Tage nach Haydens Rücktritt gab Jakarta bekannt, daß es Australiens jüngsten Kompromißvorschlag zustimme.[633] Jakarta hätte Hayden ein Abschiedsgeschenk geben können;[634] aber die Beziehungen zwischen Hayden und der indonesischen Regierung waren meistens von gegenseitigem Mißtrauen gekennzeichnet gewesen.[635] Darüber hinaus machte es mehr Sinn, Haydens Nachfolger durch ein Antrittsgeschenk begrüßen zu wollen. Gareth Evans revanchierte sich umgehend. Als er sein erstes Gespräch mit seinem indonesischen Kollegen Ali Alatas im Oktober 1988 führte, erklärte Evans sofort, daß Australien wieder *co-sponsor* in der UN-Generalversammlung für die von ASEAN eingebrachte Resolution über Kambodscha werde.[636] Beide Seiten bestätigten ebenfalls, daß das Timor-Gap-Abkommen im folgenden Jahr

---

Trade to the World Affairs Council and Asia Society in Washington, on Oktober 7, Australian Foreign Affairs Record, Vol.59, Nr.10, 1988, S.406-408; Gareth Evans, Australia's Place in the World, Address to ANU Strategic and Defence Studies Bicentennial Conference, Canberra, 06.12.1988, S.15ff.

633 Im Februar 1988 hatte die australische Verhandlungsseite vorgeschlagen, daß das Gebiet in der Timor Sea in drei Förderzonen aufgeteilt werden sollte, von der die potentiell ertragsreichste gemeinsam bewirtschaftet werden sollte. Ferner sah der australische Vorschlag vor, daß die Steuereinnahmen künftiger Gewinne aus der Öl- und Gasförderung in den anderen beiden Zonen nach einem festgeschriebenen Schlüssel an beide Staaten gehen sollten. The Age, 06.09.1988; Andrew Mills, The Timor Gap Treaty, Inside Indonesia, March 1990, S.5.

634 The Age, 06.09.1988.

635 Wie richtig die Indonesier mit ihrer Einschätzung lagen, sollte sich in den letzten Tagen von Haydens Amtszeit als Außenminister zeigen, als geheime Regierungsdokumente mit seinen wenig schmeichelhaften handschriftlichen Kommentaren über Südostasien und den Südpazifik an die Presse gelangten und veröffentlicht worden waren. The Sydney Morning Herald, 02.09.1988.

636 Gareth Evans, Indo-China and Foreign Policy, The 1989 Beanland Lecture, at the Footscray Institute of Technology, Melbourne, 24. August 1989, World Review, Vol.29, Nr.1, März 1990, S.44. Außenminister Evans kam es sehr gelegen, daß ASEAN ihren Resolutionstext verändert hatte. Es ermöglichte ihm eine erste positive Geste gegenüber ASEAN, ohne die australische Position in dieser Frage verändern zu müssen. Erstmals wurde darin ausdrücklich die damalige Politik des Pol-Pot-Regimes verurteilt und dazu aufgerufen, eine Wiederholung zu verhindern. Das Fehlen dieses Passus war der Grund, weswegen die Labor-Regierung 1983 von einer *co-sponsorship* abgesehen hatte, was -wie in Kapitel 4 beschrieben, der Auslöser für einen diplomatischen Konflikt zwischen ASEAN und Australien geführt hatte.

unterschrieben werden würde. Ferner kündigte Evans weitere Zollsenkungen für bestimmte Warengruppen an - ein Schritt, der Indonesien wirtschaftliche Vorteile bringen würde.[637]

Trotz der Zugeständnisse Australiens in Jakarta glaubten politische Beobachter, daß Alatas keineswegs von Evans überschäumender und ungeduldiger Energie mitgerissen worden war.[638] Doch Alatas Skepsis sollte systematisch und schrittweise abgebaut werden. Acht Tage nach Evans Besuch in Jakarta folgte dem Wort die Tat. In besonders eindrucksvoller Weise forderte der damalige Botschafter bei den Vereinten Nationen, Michael Costello, in seiner Rede die Mitgliedsstaaten in der UN-Generalversammlung auf, ASEAN zu unterstützen, und lobte auch besonders die indonesische Leistung in dieser Frage.[639]

Ein weiteres Zeichen setzte der australische Außenminister diesmal in der Kambodscha-Frage: Wenn es wolle, könne Indonesien zusätzliche Beobachter zum dritten Griffith Seminar im nördlichen Bundesstaat Queensland schic??ken, um sich aus erster Hand über den neuesten Stand der kambodschanischen Frage zu informieren - eine gute Vorbereitung für Indonesien, das nur 14 Tage nach dem Griffith Seminar sein zweites Informal Meeting in Jakarta ausrichten sollte.[640]

Bislang wurde zwischen Indonesien und Australien harmonisch und in positiver Atmosphäre auf folgenden Ebenen zusammengearbeitet: auf der Ebene der Bürokratie, auf der das Timor-Gap-Abkommen unterschriftsreif vorbereitet werden sollte, und auf ministerieller Ebene, auf der

---

637 Gareth Evans, Australia's Relations with Indonesia, Address by the Minister for Foreign Affairs and Trade to the Australia-Indonesia Business Cooperation Committee, in Bali, on Oktober 24, Australian Foreign Affairs Record, Vol.59, Nr.10, S.399-401; Far Eastern Economic Review, 03.11.1988.

638 Ken Berry, Interview, 07.06.1994.

639 Michael Costello, Statement on Cambodia delivered to the 43rd General Assembly of the United Nations by Australia's Ambassador to the United Nations in New York, on November 2, Australian Foreign Affairs Record, Vol.59, Nr.11, 1988, S.504-505.

640 Douglas Sturkey, Interview, 07.04.1993. Zu dem Griffith Seminar, das vom 23.-28.1.1989 stattfand, waren Wissenschaftler, Journalisten, hohe Staatsbeamte und Parteifunktionäre aus den USA, Frankreich, der Sowjetunion, Malaysien, Indonesien und Thailand und noch wichtiger Vertreter der kambodschanischen Faktionen von Hun Sen, Ranariddh/Sihanouk und Son Sann geladen. Donald Hugh McMillen, Conflict Resolution in Cambodia, Griffith University, Brisbane 1989, S.34.

verschiedene Ressortminister Gebiete gleichen Interesses definierten oder aber sich über die notwendigen wirtschaftlichen Reformen in den beiden Ländern zu gegenseitigem Nutzen gedanklich austauschten, wie z.B. die Gespräche der australischen und indonesischen Verteidigungsminister im September 1988, wie eine gemeinsame Verteidigungskooperation aussehen könnte.[641] Die beiden Außenminister stellten ihrerseits sicher, daß die neugefundene konstruktive Zusammenarbeit aufrechterhalten wurde. Diese Aktivitäten wurden weiter gestrafft und konzentriert, nachdem sich Evans und Alatas zum zweiten Mal im März 1989 in Jakarta getroffen hatten. Bei dem Treffen wurde der Grundstein für eine enge persönliche Freundschaft gelegt, die wegen ihrer Intensität auch eine bedeutende Rolle für die späteren kambodschanischen Friedensverhandlungen spielen sollte.[642]

Ali Alatas war im März 1988 nach Mochtars Rücktritt[643] von Präsident Suharto zum neuen Außenminister ernannt worden. Die Wahl Suhartos war insofern bemerkenswert, als daß erstmals das Amt des Außenministers an jemanden vergeben worden war, der nicht aus den Kreisen der Militärs kam. Alatas teilte Suhartos politischen Ehrgeiz, Indonesiens Einfluß auf die Regionalpolitik -seit kurzem auch in der internationalen Politik- zu erhöhen.[644] Er hatte bereits erste außenpolitische Erfahrungen in seinem Amt als Botschafter bei den Vereinten Nationen sammeln, verschiedene Sichtweisen über internationale Probleme und Entwicklungen kennenlernen und polititische Vorstellungen entwickeln können, wie der Industrialisierungsprozeß der südostasiatischen Staaten ungehindert fortgesetzt werden könnte.[645] Seine Erfahrungen als UN-Botschafter, seine Neugier, sein aufgeschlossenes Wesen und sein Wille, Neues zu lernen, haben dazu beigetragen, daß Alatas sich nicht durch persönliche Empfindlichkeiten irritieren ließ, sondern bereit war, sein Gegenüber anzuhören, auch wenn der

---

641 The Age, 04.09.1988.

642 Ken Berry, Interview, 07.06.1994; Far Eastern Economic Review, 22.02.1990.

643 Mochtar zog sich nach seinem Rücktritt aus der Politik in den Ruhestand zurück.

644 Far Eastern Economic Review, 14.04.1988.

645 Alatas hatte zuvor für fünf Jahre als indonesischer Botschafter bei den Vereinten Nationen gedient. Far Eastern Economic Review, 31.03.1988.

sein Anliegen auf eine für ihn unangenehme Weise nahezubringen versuchte. Ausschlaggebend war für Alatas, ob sein Gesprächspartner für sein Land und ihn persönlich nützlich sein konnte. Während Alatas die ungewöhnlichen Ideen und zunächst befremdliche Vorgehensweise von Evans zu schätzen lernte, erkannte Evans den Pragmatismus von Alatas an, der sich zum Übersetzer und Umsetzer seiner Ideen in Südostasien entwickeln sollte. Beide erfreuten sich am scharfen, schnellen und visonären Denken des anderen.[646]

Obwohl für die australische Regierung kein Platz in den kambodschanischen Friedensverhandlungen zu sein schien, verfolgten Hawke und Evans die Entwicklungen in der Kambodscha-Frage weiter. Gerade weil der Kambodscha-Konflikt nicht offentsichtlich australische Interessen berührte, erschien der Labor-Regierung eine Fortführung ihrer Bemühungen in dieser Frage besonders wertvoll. Sie wollte Australiens Engagement in den kambodschanischen Friedensverhandlungen nun dahingehend gewinnbringend einsetzen, um das von ihr angestrebte australische Image zu untermauern, ein besorgter, verläßlicher und konstruktiver Nachbar zu sein.[647] Um die Ernsthaftigkeit ihrer Absichten zu unterstreichen, mußten jetzt weitere politische Taten folgen. Evans und Hawke wußten aber auch, daß diese Strategie nur dann erfolgreich sein konnte, wenn sie sich von Haydens Politik distanzierten, ohne diese jedoch für falsch zu erklären.[648]

---

646 Ben Bobane, Interview with Gareth Evans, Australian Playboy, June 1992, S.104.

647 In seiner ersten Grundsatzrede über Kambodscha betonte Gareth Evans, daß die aktuelle australische Indochina-Politik nur im Zusammenhang mit der Regionalpolitik der Hawke-Regierung gesehen werden könne, in der ASEAN eine heraushebende Rolle spiele. Evans ging in seiner Rede sogar soweit zu sagen, daß die australische Indochina-Politik nicht unabhängig von den Beziehungen zu ASEAN vorangetrieben werden könne. Er war jedoch sogleich bemüht, mit seinem nächsten Satz möglicher Kritik entgegenzuwirken, daß dieses nicht bedeute, daß ASEAN ein Veto im Entscheidungsprozeß der australischen Indochina-Politik habe. Gareth Evans, Indo-China and Foreign Policy, The 1989 Beanland Lecture, at the Footscray Institute of Technology, Melbourne, 24. August 1989, World Review, Vol.29, Nr.1, März 1990, S.43ff.

648 In derselben Rede versuchte Evans, sich mit der Begründung einer veränderten politische Lage in den kambodschanischen Friedensverhandlungen von Haydens Politik abzugrenzen. Er begründete die Mißstimmungen zwischen ASEAN und Australien wie folgt: "The early Hawke government policy on Indo-China flowed from an implicit understanding of the importance to Australia of Indo-China and Southeast Asia generally. There was no pressing need to make this understanding explicit, because the prevailling conditions at the time - namely, stalemate on a settlement - did not require us to think through, in any systematic way, the scope of Australian interests involved, our capacity to pursue these interests, or the nature of the constraints on the exercise of Australian influence." Er fuhr dann in seiner Rede fort, daß

Evans und Hawke nutzten jeweils ihre von handelspolitischen Themen dominierten Auslandsreisen Anfang 1989, um am Rande ihrer Gespräche Australiens Unterstützung bei der Lösung des Kambodscha-Konflikts anzubieten. Evans bemühte sich darüber hinaus, in seinen Diskussionen mit Vietnams Außenminister Thach in Hanoi vermittelnd einzugreifen,[649] um die Aussichten für Verhandlungsfortschritt in der anstehenden JIM II-Runde zu verbessern. Ferner bot er eine australische Beteiligung an einem internationalen Kontrollmechanismus an, der einen möglichen vietnamesischen Truppenabzug überwachen und demokratische Wahlen in Kambodscha ermöglichen sollte.[650] Es ist für Evans Vorgehen bezeichnend, daß er keine Chance ungenutzt ließ, Möglichkeiten für eine Einflußnahme auszuloten. Auch deswegen traf er Sihanouk in seinem Pekinger Exil während seines offiziellen China-Besuchs, um mit ihm ebenfalls die neuesten Entwicklungen in der Kambodscha-Frage zu diskutieren und um Australiens Teilnahme an einer eventuellen internationalen Friedenskonferenz sicherzustellen.[651] Darüber hinaus faszinierte Evans auch ein derartig komplexes internationales Problem: Die Suche nach einer politischen Lösung war für Evans eine verlockende intellektuelle Herausforderung. Hawke unterbreitete derweil dem thailändischen Premierminister Chatichai das gleiche Angebot und warb für die australische Mitwirkung an einer internationalen Konferenz.[652]

---

durch eine verstärkte Kommunikation mit den ASEAN-Mitgliedern aber auch mit China und den USA die australische Position nun besser verstanden werde und die Meinungsverschiedenheiten beigelegt seien. Aus innen- wie außenpolitischen Gründen ließ Gareth Evans die damaligen Absichten von Hawke und Hayden unerwähnt, die Initiative aus einer innerparteilichen Zwangslage heraus gestartet zu haben. Gareth Evans, Indo-China and Foreign Policy, The 1989 Beanland Lecture, at the Footscray Institute of Technology, Melbourne, 24. August 1989, World Review, Vol.29, Nr.1, März 1990, S.43.

649 Chatichais Vorstoß, die politischen und wirtschaftlichen Beziehungen zu Vietnam und der Hun-Sen-Faktion zu intensivieren, brachte der australischen Labor-Regierung wiederum den Spielraum, ihrerseits die politischen und insbesondere handelspolitischen Beziehungen zu Vietnam weiterauszubauen. Da ASEAN die duale Politik eines ihrer Mitglieder mit Vietnam nicht ahndete, brauchte auch die australische Regierung keine ernsthaften Konsequenzen zu fürchten, zumal sie bemüht war, als Ausgleich konstruktiv zur Lösung des Konflikts beizutragen.

650 The Australian, 20./21.01.1989; The Sydney Morning Herald, 20./21.01.1989.

651 Sihanouk sicherte Evans in diesem Gespräch seine Unterstützung zu. Gareth Evans, Commonwealth Parliamentary Debates, Hansard, House of Senate, 04.05.1989, S.1798.

652 Bob Hawke, Visit to Asia, Ministerial Statement, Commenwealth Parliamentary Debates, Hansard, House of Representatives, 02.03.1989, S.343.

Während Außenminister Evans die bilateralen diplomatischen und handelspolitischen Beziehungen auf regionaler Ebene weiter vorantrieb, konzentrierte sich Premierminister Hawke primär auf seine neue multilaterale Handelsinitiative. Er erklärte am 31. Januar 1989 in Seoul, wie die südost- und nordostasiatischen Staaten ihre gemeinsamen Interessen gegenüber der Europäischen Gemeinschaft und den USA am besten durchsetzen könnten. Hawkes Plan, der vom neuen Staatssekretär und Sondergesandten Richard Woolcott[653] zuvor durch Gespräche auf höchster Beamtenebene in den ASEAN-Staaten getestet und als chancenreich eingestuft worden war, erhielt innerhalb von fünf Monaten breite Zustimmung.

Hawke hatte vorgeschlagen, Beratungen auf ministerieller Ebene zu beginnen, um die gemeinsamen wirtschaftlichen Interessen genauer zu definieren, über bestehende Handelshemmnisse in der Region zu diskutieren und -am wichtigsten- den freien und multilateralen Welthandel zu verteidigen.[654]

Nachdem Woolcott auf seiner dreiwöchigen Reise durch die ASEAN-Staaten im April 1989 die größten Bedenken der südostasiatischen Staaten sondiert und ihre ärgsten Befürchtungen gemildert hatte, erreichte die australische Regierung, daß ihr Vorschlag auf der ASEAN-Post-Ministerial-Conference im Juli 1989 in Brunei diskutiert und ein erstes Sondierungsgespräch der Wirtschaft- und Außenminister für November 1989 in Canberra vereinbart wurde.[655]

Canberra hatte die Vorschläge verschiedener ASEAN-Mitglieder für die Gestaltung solch einer regionalen Wirtschaftskooperation aufgegriffen.[656] Insbesondere Jakartas Sorge, daß ASEAN ihre Bedeutung und

---

653 Richard Woolcott genoß das Vertrauen von Bob Hawke. Dieser schätzte Woolcotts politisches Urteilsvermögen, dessen Verhandlungstalent und Effizienz. Stephen Mills, The Hawke Years, Melbourne 1993, S.160.

654 Bob Hawke, Challenges for Korea and Australia, Speech by the Premierminister at a Lunch of Korean Business Associations in Korea, on January 31, Australian Foreign Affairs Record, Vol.60, Nr.1, 1989, S.6.

655 Far Eastern Economic Review, 20.07.1989.

656 Siehe für weitere Einzelheiten: Andrew Elek, Asia Pacific Economic Cooperation, Southeast Asian Affairs 1991, S.38-39.

ihren Einfluß in der regionalen Politik verlieren könnte, wurde Rechnung getragen, indem Canberra betonte, daß die neue Kooperation zunächst die in der Region bestehenden Strukturen nutzen würde. Es solle keine formale Institution gebildet werden, die einem Handelsblock gleichkomme.[657] Indonesien befürchtete ferner, daß die Frage über die Mitgliedschaft ASEAN spalten könnte. Während Indonesien die Einbindung seines wichtigen Handelspartners USA befürwortete, äußerten Malaysien und Thailand ihre Bedenken vor einer möglichen Dominanz der USA.[658] Der australischen Regierung gelang auch hier die Quadratur des Kreises. Woolcott beruhigte Thailand und Malaysien, indem die USA im australischen Vorschlag nicht als Teilnehmer erwähnt wurden.[659] Damit wurde erstens die Gefahr gebannt, daß Australien als abhängiger Verbündeter der USA betrachtet werden würde. Zweitens wurde die indonesische Regierung zufriedengestellt, denn beide - Australien wie Indonesien- wußten, daß Japan, größter Investor in Südostasien, ohnehin auf eine amerikanische Teilnahme drängen würde. Genau dies trat ein.[660]

Als sich im November 1989 die Außen- und Wirtschaftsminister aus zwölf Ländern einschließlich der amerikanischen und kanadischen Minister in Canberra trafen, war die Asia-Pacific-Economic-Cooperation (APEC) gegründet.[661] Als Vorsitzender dieses Treffens zollte

---

657 Ebenda.

658 Far Eastern Economic Review, 11.05.1989.

659 Ebenda; siehe auch: Bob Hawke, The Memoirs, Melbourne 1984, S.431.

660 James Bakers Version von dieser Episode unterstützt die Annahme, daß es sich um ein kalkuliertes Vorgehen von Hawke handelte. Baker berichtet, daß Hawke der amerikanischen Bitte, ebenfalls zum November-Treffen eingeladen zu werden, sofort entsprochen habe. Seine Begründung gibt weiterhin Aufschluß über den Spielraum, den sich Bob Hawke im Verhältnis zu den Amerikanern einerseits durch seine Überzeugung für die Notwendigkeit der Allianz mit den USA und andererseits durch seine persönliche Diplomatie erarbeitet hatte. Hawkes Handlungsspielraum hatte sich durch die ANZUS-Krise 1984 weiter vergrößert, als Neuseeland den Amerikanern den Zugang von nuklearbestückten Schiffen in seinen Häfen untersagte. Der amerikanischen Regierung waren Haydens Versuche in dieser Richtung von 1982 noch lebhaft in Erinnerung. In Hawke sahen die amerikanischen Regierungen seitdem einen Garanten für ihr sicherheitspolitisches Konzept. Baker bezeichnete Hawke sowohl als guten Freund der Vereinigten Staaten als auch von George Bush. James Baker, Erinnerungen,1996, S.607ff. Bob Hawke konnte sich darüber hinaus der persönlichen Unterstützung des amerikanischen Außenministers sicher sein. Er bestand später -laut eigener Aussage- auf die Leitung der Delegationen zu den APEC-Konferenzen, obwohl es ausschließlich um internationale Handelsfragen ging. Ebenda, S.608.

661 Zu den ersten 12 Teilnehmerstaaten zählten die ASEAN-Länder, USA, Kanada, Japan, Südkorea, Australien und Neuseeland. Die Mitgliedschaft von China, Hong Kong und Taiwan wurde zunächst zurückgestellt, weil China eine

Evans besonders ASEAN Tribut.[662] Ohne die Erfahrungen der Südostasiaten in der Regionalpolitik, so Evans, wäre die Gründung von APEC nicht möglich gewesen. Um dieser Leistung gerecht zu werden, so Evans weiter, werde in nächster Zukunft jedes zweite APEC-Treffen in einem Mitgliedsland ASEAN's stattfinden. Indonesien war beeindruckt, wie es Canberra gelungen war, APEC zu gründen, ohne daß die politischen und wirtschaftlichen Widersprüche der ungleichen Partner an die Oberfläche gelangten.[663]

Auch in der Frage der indochinesischen Flüchtlinge machte sich Australien für Indonesien und weitere ASEAN-Mitglieder auf eine ganz konkrete Art und Weise nützlich. Die australische Labor-Regierung kündigte im Juni 1989 auf der Konferenz der Vereinten Nationen über das indochinesische Flüchtlingsproblem an, daß Australien über die nächsten drei Jahre 11.000 indochinesische Flüchtlinge aus südostasiatischen Flüchtlingslagern aufnehmen werde.[664] Diese Maßnahme verbesserte das Image der Australier in Südostasien, nicht nur weil die Hawke-Regierung zum ersten Mal eine beträchtliche Zahl von Flüchtlingen aufnehmen würde, sondern auch weil die südostasiatischen Regierungen zu würdigen wußten, daß eben diese Aufnahme für die Labor-Regierung negative innenpolitische Auswirkungen haben würde.[665]

Ein weiterer Handel auf internationaler Ebene, der zunächst "nur" auf wahlpolitischen Motiven basierte, sollte Australien später helfen, Einfluß auf die kambodschanischen Verhandlungen zu nehmen. Zunächst hatte die französische Regierung einsehen müssen, daß die international verhandelten Verträge der Antarctic Minerals Convention

---

eigenständige und gleichwertige Repräsentanz des nicht-souveränen Taiwans und Hong Kongs nicht akzeptierte. Jacqueline Rees, First Step Taken, Far Eastern Economic Review, 18.11.1989, S.11.

662 Ebenda.

663 Gavin Williams, Interview, 17.10.1992; Far Eastern Economic Review, 16.11.1989.

664 James E. Coughlan, International Factors Influencing Australian Governments' Responses to the Indochinese Refugee Problem, Vietnam Generation, Vol.3, Nr.2, 1991, S.94; Far Eastern Economic Review, 29.06.1989.

665 Erst im August 1988 war in Australien erneut eine Debatte darüber entbrannt, ob die australische Gesellschaft in der Lage sei, weiterhin indochinesische Flüchtlinge aufzunehmen. Einer Umfrage der Herald Sun zufolge, waren zu jener Zeit gut 50% der Australier der Überzeugung, daß kein Bedarf mehr an einer Erhöhung der Bevölkerung durch Einwanderung bestand. The Sydney Morning Herald, 22.08.1988.

vom Juni 1988 sie wahlpolitisch zu viele Stimmen kosten könnten. Sie erklärte im April 1989 öffentlich, daß sie die Verträge nicht ratifizieren werde.

Bob Hawke -immer darauf bedacht hinzuzulernen, wenn es um Wählerstimmen ging- mag sich an die Unterstützung, die er bei den letzten Bundeswahlen von der Grünen Partei im Präferenzsystem erhalten hatte, erinnert haben. Er wird auch an die nächste Wahl gedacht haben - in jedem Fall kündigte er an, daß sich seine Meinung ebenfalls geändert habe und er sich den Franzosen anschließe. Dieses tat er trotz starken innerparteilichen Widerspruchs.[666]

Die Einzelheiten dieser in sich selbst sehr eindrucksvollen Episode, wie internationale Politik von Wahlinteressen beeinflußt werden kann, sind hier irrelevant. Es genügt festzustellen, daß sich Frankreich und Australien gegen die restlichen 31 Staaten durchsetzten. Dies sollte zwar erst im April 1991 endgültig gelingen, doch die gemeinsame Vorbereitungs- und Planungszeit, wie dieser Coup auf internationaler Ebene erreicht werden könnte, verbesserte die persönlichen Beziehungen der Entscheidungsträger in beiden Ländern deutlich. Nichts bringt Regierungen einander näher als die erfolgreiche gemeinsame "Spurensuche" bei der immerwährenden Jagd nach dem Wähler.

An diese freundschaftliche Zusammenarbeit mag sich Evans erinnert haben, als er feststellen mußte, daß Australien zur Internationalen Friedenskonferenz über Kambodscha in Paris im August 1989 nicht einmal eine Einladung erhalten hatte. Gareth Evans befürchtete, daß sechs Jahre diplomatischen, ministeriellen und prime-ministeriellen Engagements sich in nichts auflösen könnten - daran konnte auch der Premierminister kein Interesse haben.[667]

---

666 Anthony Bergin, The Politics of Antarctic Minerals, Australian Journal of Political Science, Vol.26, 1991, S.216-239; Stephen Mills, The Hawke Years, Melbourne 1993, S.190.

667 Douglas Sturkey, Interview, 07.04.1993.

In dieser der Sachlage entsprechenden emotionalen Verfassungslage beauftragte der Außenminister einen seiner wichtigsten Berater für nordost- und südostasiatische Angelegenheiten im Außenministerium, einen ausführlichen Brief zu entwerfen, in dem Australiens Ansprüche auf die Teilnahme an der Konferenz in Paris begründet wurden.[668] Bei dieser Maßnahme beließ es Evans jedoch nicht. Nach seinem persönlichen Gespräch mit Sihanouk im Januar hatte er den australischen Botschafter in Indonesien, Philip Flood, Anfang Mai beauftragt, erneut Sihanouk den australischen Wunsch vorzutragen.[669] Dieser sprach umgehend mit Hun Sen, der keine Einwände gegen Australiens Teilnahme hatte.[670] Unterstützung erhielt die Labor-Regierung ebenfalls von Indonesien, das gemeinsam mit Frankreich die Schirmherrschaft der Pariser Konferenz übernommen hatte. Australien partizipierte nun nicht nur an der Internationalen Friedenskonferenz über Kambodscha, sondern trug aktiv zur Konferenz bei, nachdem die Labor-Regierung ihren Wunsch von drei Seiten hatte absichern lassen.

Es gab noch einen weiteren Grund, warum die australische Labor-Regierung an einer Teilnahme an der Internationalen Friedenskonferenz interessiert war. Sie hoffte durch eine aktive Mitwirkung an einer politischen Friedenslösung in Kambodscha, eine aufflammende innenpolitische Debatte über die Fragen entschärfen zu können, die mit der vietnamesischen Ankündigung seines Truppenabzugs 1988 erneut in den Vordergrund zu geraten drohte. Die politische Opposition,[671] Entwicklungshilfeorganisationen[672], aber auch Linke aus den eigenen

---

668 Ebenda.

669 Philip Flood hatte nach dem Gespräch zwischen Hun Sen und Sihanouk am 2. Mai 1989 in Jakarta die Gelegenheit genutzt, Sihanouk das australische Anliegen nochmals vorzutragen. Sihanouk versicherte Botschafter Flood, sich für Australien einzusetzen. Gareth Evans, Commonwealth Parliamentary Debates, Hansard, House of Senate, 04.05.1989, S.1798.

670 Mohamed Noordin Sopiee, The Cambodian Conflict 1978-1989, Institute of Strategic and International Studies, Kuala Lumpur 1989, S.22.

671 Andrew Peacock, Commonwealth Parliamentary Debates, Hansard, House of Representatives, 06.04.1989, S.1140-1141; Frank Frost, Interview, 20.04.1993.

672 Geoffrey Gunn und Jefferson Lee, Cambodia Watching Down Under, Bangkok 1991, S.239; Australian Council for Overseas Aid, Australian NGOs and Vietnam, Laos and Kampuchea, A Submission to Senator Gareth Evans for Consideration During the Inaurgual Visit to Vietnam and Laos as Minister for Foreign Affairs and Trade, January 1989; Australian Council for Overseas Aid, Submission to Expenditure Review Committee, Aid Allocation 1989/90, March 1989.

Reihen[673], unterstützt von australischen Wissenschaftlern[674], hatten eine Kampagne gestartet, in der die Wiederaufnahme der bilateralen Entwicklungshilfe an Vietnam nach seinem Truppenabzug gefordert, eine Anerkennung und Stärkung der Hun-Sen-Faktion als wirksamstes Mittel gegen eine Rückkehr der Roten Khmer dargestellt und jede politische Einbindung der Roten Khmer verurteilt wurde. Die Labor-Regierung befürchtete, daß ein über öffentlichen Druck erzwungenes Nachgeben in diesen Punkten negative Folgen insbesondere in ihrem Verhältnis zu ASEAN, aber auch zu China und den USA haben könnte, welches wiederum ihre jüngsten bilateralen wie auch multilateralen handelspolitischen Initiativen hätte gefährden können.

Inhaltlich reagierten Premierminister Hawke und sein Außenminister Evans mit einem nach innen wie außen gerichteten Positionsgemisch. Sie stimmten grundsätzlich einer Wiederaufnahme der bilateralen Entwicklungshilfe zu, die jedoch Bestandteil einer umfassenden politischen Lösung sein müsse.[675] Bei der Frage der diplomatischen Anerkennung einer Phnom-Penh-Regierung legte sich die Labor-Regierung nicht fest, sondern machte ihre Entscheidung vom Ausgang einer politischen Lösung abhängig.[676] Hinsichtlich der Einbindung der Roten Khmer geriet sie ähnlich wie die amerikanische Regierung in das politische Dilemma, einerseits aus innenpolitischen Gründen die Roten Khmer in eine Übergangsregierung nicht eingebunden sehen zu wollen, sich andererseits aber darüber im Klaren zu sein, daß China seine Waffenlieferungen an die Roten Khmer nur dann beenden würde, wenn die Roten Khmer integriert werden. Auch die Hawke-Regierung ging davon aus, daß eine fortgesetzte Bewaffnung der Roten Khmer zu einer Eskalation im Bürgerkrieg mit nicht absehbaren Konsequenzen führen könnte.

---

673 Chris Schacht, Commonwealth Parliamentary Debates, Hansard, House of Senate, 06.04.1989, S.1077 und 25.05.1989, S.2675; Senator Chris Schacht, Australia and The Cambodia Peace Plan, Chairman, Joint Parliamentary Committee on Foreign Affairs, Defence and Trade, 16.09.1992, S.5-6.

674 Geoffrey Gunn und Jefferson Lee, Cambodia Watching Down Under, Bangkok 1991, S.207; Gary Klintworth, Interview, 18.03.1989.

675 Gareth Evans, Commonwealth Parliamentary Debates, Hansard, House of Senate, 06.04.1989, S.1077.

676 Gareth Evans, Commonwealth Parliamentary Debates, Hansard, House of Senate, 25.05.1989, S.2675-2676.

Sie reagierte auf diesen Zwiespalt, indem sie die alte Hayden-Position beibehielt. Sie forderte für die Mitglieder der Roten Khmer mit Ausnahme der Führungsspitze eine Integration in die kambodschanische Gesellschaft, sprach sich aber gegen eine Besetzung von politischen Ämter mit Roten Khmer aus.[677] Nur in diesem letzten Punkt wich die australische Regierung von den Forderungen ASEAN's ab, die eine Vierfaktionen-Koalition für die Übergangsphase zwischen vietnamesischem Truppenabzug und kambodschanischen Wahlen wünschten. Ansonsten war die Labor-Regierung sehr bemüht, einen Konflikt mit ASEAN zu vermeiden, bzw. keine für Indonesien international unangenehme Situation zu schaffen.

Evans grenzte sich in einem Punkt deutlich und dennoch für seine innenpolitischen Kritiker geschickt verpackt von seinem Vorgänger Bill Hayden ab. Er forderte kein internationales Tribunal für die Führungsspitze der Roten Khmer -eine Forderung, die 1986/87 zu Mißstimmungen zwischen ASEAN und Australien geführt hatte-, verurteilte aber klar und eindeutig die Praktiken des Pol-Pot-Regimes.[678] Dieses war insbesondere ein Zugeständnis an die Indonesier, die keinerlei Interesse daran haben konnten, daß Menschenrechtsverletzungen in internationalen Foren diskutiert wurden. Ihnen war die Gefahr zu groß, daß im Rahmen solcher Debatten ihre Politik in Ost-Timor ebenfalls zum Thema gemacht werden würde.[679]

---

677 Bob Hawke, Commonwealth Parliamentary Debates, Hansard, House of Representatives, 06.04.1989, S.1141.

678 In seiner ersten außenpolitischen Grundsatzrede über die aktuelle Indochina-Politik beschreibt Evans, daß neben anderen Entscheidungen auch der Hayden'sche Tribunal-Vorschlag von ASEAN nicht begrüßt worden sei und zu Spannungen mit der regionalen Staatenorganisation geführt habe. Gareth Evans, Indo-China and Foreign Policy, The 1989 Beanland Lecture, at the Footscray Institute of Technology, Melbourne, 24. August 1989, World Review, Vol.29, Nr.1, März 1990, S.42; Gareth Evans, Statement to the Paris Conference on Cambodia, in: Cambodia - The 1989 Paris Peace Conference, hrsg. von Amitav Acharya, Pierre Lizée und Sorpong Peou, New York 1991, S.90. Auf Fragen der Opposition hinsichtlich eines internationalen Tribunals führte Außenminister Evans leaglistische Gründe dafür an, daß die australische Labor-Regierung dieses Initiative Haydens nicht weitervorantrieb. Commonwealth Parliamentary Debates, Hansard, House of Senate, 28.11.1989, S.3431.

679 Geoffrey Gunn und Jefferson Lee, Cambodia Watching Down Under, Bangkok 1991, S.207.

In seiner Eröffnungsrede[680] auf der Pariser Konferenz formulierte Evans, welche Voraussetzungen seine Regierung für eine politische Lösung als entscheidend ansah. Erstens sei für eine nationale kambodschanische Versöhnung eine einvernehmliche Lösung aller vier Faktionen notwendig, wobei die zukünftige politische Rolle der Roten Khmer -wie bereits erwähnt- begrenzt sein sollte. Evans unterstrich ferner, daß eine politische Lösung nur in Verbindung mit einem vietnamesischen Truppenabzug und der Beendigung externer Waffenlieferungen erreichbar sei - ein Punkt, den Hayden bereits 1983 vertreten hatte. Einigen Journalisten gegenüber drückte Evans jedoch zu Beginn der Konferenz seinen Zweifel darüber aus -wie auch sein indonesischer Kollege Alatas-, daß auf der Konferenz eine Zusage zur Beendigung der Waffenlieferungen erreicht werden würde.[681]

Bereits in den vorangegangenen Monaten hatten Hawke und Evans mehrfach Diskussionen mit der chinesischen und amerikanischen Regierung über dieses Thema geführt. Während sie die Chinesen zu einer Reduzierung ihrer Waffenlieferungen an die Roten Khmer bewegen wollten, warnten beide die amerikanische Regierung vor den Folgen erneuter amerikanischer Waffenlieferungen an die beiden nicht-kommunistischen Faktionen. Außenminister Evans hatte seinem amerikanischen Kollegen Baker Australiens Bedenken gegen diese Strategie in einem persönlichen Gespräch mitgeteilt. Darüber hinaus haben Premierminister Hawke und Außenminister Evans mit dem amerikanischen Vize-Präsidenten Quayle bei dessen Besuch im Mai in Australien eingehend über diesen Punkt gesprochen. Sie hoben insbesondere das Risiko hervor, daß die Waffen an die Roten Khmer gelangen könnten.[682] Sie konnten jedoch in dieser Frage keinen Fortschritt erzielen.

Australiens Beitrag, einer politischen Lösung näherzukommen, sah Evans zu diesem Zeitpunkt in erster Linie in der Bereitstellung von

---

680 Gareth Evans, Statement to the Paris Conference on Cambodia, in: Cambodia - The 1989 Paris Peace Conference, hrsg. von Amitav Acharya, Pierre Lizée und Sorpong Peou, New York 1991, S.89-92.

681 The Age, 31.07.1989.

682 Gareth Evans, Commonwealth Parliamentary Debates, Hansard, House of Senate, 01.06.1989, S.3221.

Ressourcen und weniger in der Funktion eines Vermittlers.[683] Australien sei erstens gewillt, für einen internationalen Kontrollmechanismus Mittel zur Verfügung zu stellen. Er fügte jedoch einschränkend hinzu, daß die australische Regierung einer Aufforderung nur dann nachkommen werde, wenn die Strukturen und Funktionen einer internationalen Überwachungsmission exakt definiert seien und im Rahmen einer politischen Gesamtlösung stattfinden. Die Vereinten Nationen, fuhr Evans fort, seien das beste Organ für diese Aufgabe. Zweitens verwies er auf die australische Leitung der vierten Arbeitsgruppe auf der Internationalen Friedenskonferenz in Paris. Mit der Wahl des *Committee on reconstruction and repatriation* wollte die Hawke-Regierung ihr langfristiges Engagement bei der Bekämpfung regionaler Probleme unterstreichen, nachdem sie zuvor kurzfristige Entlastung durch ihre auf der UN-Friedenskonferenz angekündigte Aufnahme indochinesischer Flüchtlinge versprochen hatte. Die Arbeitsgruppe hatte die Aufgabe, einen Plan zu entwickeln, wie die 250.000 kambodschanischen Flüchtlinge, die vor allem in thailändischen Lagern lebten, wieder repatriiert und wie Entwicklungshilfe für den Wiederaufbau von Kambodscha organisiert werden könnte.

Die begrenzten diplomatischen Möglichkeiten seiner Regierung hinderten Evans jedoch nicht daran, seinen Aufenthalt in Paris über das offizielle Programm der Friedenskonferenz hinaus zu nutzen. Statt sich nur darauf zu beschränken, die australische Position in der Ministerrunde kundzutun, suchte er sowohl mit Sihanouk als auch mit Hun Sen[684] das inoffizielle Gespräch über eine Lösung des strittigsten Punkts, wie eine Machtteilung in Kambodscha aussehen könnte. Dabei interessierte ihn insbesondere Sihanouks alternativer Lösungsvorschlag, daß die Vereinten Nationen während einer Übergangsperiode bis zu Wahlen treuhänderisch die kambodschanischen Regierungsgeschäfte führen könnten.[685]

---

683 Gareth Evans, Statement to the Paris Conference on Cambodia, in: Cambodia - The 1989 Paris Peace Conference, hrsg. von Amitav Acharya, Pierre Lizée und Sorpong Peou, New York 1991, S.92.

684 Douglas Sturkey, Interview, 07.04.1993.

685 Australian Foreign Affairs Record, Vol.60, Nr.11, 1989, S.646.

Douglas Sturkey, der in den Einzelheiten des Kambodscha-Problems wohl informierteste Beamte des Außenministeriums, hatte von Gareth Evans die Aufgabe erhalten, gemeinsam mit japanischen Beamten die vierte Arbeitsgruppe zu leiten.[686] Schnell lernte Sturkey, daß seine Ressourcen nicht ausreichten, um auch über die Ergebnisse der anderen Arbeitsgruppen informiert zu sein, und forderte deswegen Unterstützung aus Canberra an. Der frühere australische Botschafter in Kambodscha, Robert Merrilees[687], der sich im Heimatdienst in Canberra befand, reiste wenige Tage später ebenfalls nach Paris.[688]

Außenminister Evans und der australische Botschafter bei den Vereinten Nationen, Peter Wilenski, der auch ein langjähriges aktives Parteimitglied der Labor-Party war, flogen nach den zweitägigen ministeriellen Beratungen wieder ab. Beide wußten, daß unter der Leitung von Douglas Sturkey und Robert Merrilees das australische Team sicherstellen würde, daß sowohl ein professionelles Papier erarbeitet als auch die Aufgabe der Informationsbeschaffung erfolgreich abgeschlossen werden würde.[689]

So war es dann auch. Die australisch-japanische Arbeitsgruppe blieb die einzige der vier Arbeitsgruppen, die ein gemeinsames schriftliches Ergebnis präsentieren konnte, das mit nur einigen wenigen Änderungen von allen an der Konferenz teilnehmenden Staaten angenommen wurde.[690]

Zumindest beschwerte sich laut Wilenski auch später in Canberra niemand darüber, daß es nicht genügend Informationsmaterial über die

---

686 Douglas Sturkey, Interview, 07.04.1993; Siehe auch Michael Haas, Genocide by Proxy, New York 1991, S.194. Douglas Sturkey war seit 1988 Abteilungsleiter der Nordasien- und Südostasien-Sektion, galt als kompetenter und verläßlicher Berater.

687 Robert Merrilees kam wie Douglas Sturkey aus dem Außenministerium. Evans hielt ihn auch deshalb für besonders geeignet, weil Merrilees von 1967-1969 als australischer Botschafter in Kambodscha gedient hatte.

688 Douglas Sturkey, Interview, 07.04.1993.

689 Peter Wilenski, Interview, 21.04.1993.

690 Dieses bezog sich auf die Frage des Wiederaufbauprogramms für Kambodscha. Michael Haas, Genocide by Proxy, New York, 1991, S.197.

Einzelheiten der anderen Arbeitsgruppen, Beratungen, Hintergrundgespräche sowie über die Diskussionen auf den Gängen und in den einschlägigen Pariser Speise-, Trink- und Unterhaltungslokalen gab.[691]

Mit ihrer Teilnahme an der Pariser Konferenz konnte die australische Labor-Regierung ferner ihre Kenntnisse, in welchen Fragen Einigung und bei welchen Aspekten Uneinigkeit in der Kambodscha-Frage herrschte, auf den neuesten Stand bringen.

Evans zeigte sich über den Ausgang der Pariser Verhandlungen enttäuscht, betonte aber, daß der Prozeß noch nicht vorüber sei. Seine Vorhersage für den weiteren Verlauf in den kambodschanischen Friedensverhandlungen lautete wie folgt:

> "There is a disposition on the part of some of the internal players to see what the terrain looks like after the Vietnamese are out, to see whether their positions are capable of being strengthened on the ground."[692] (...) "We may just have to go through one further period of practical testing of strength before we can once again fully recreate the conditions for a settlement."[693]

Er führte zwei Gründe für das Verhandlungsergebnis an. Erstens habe "die letzte Unze politischen Willens" bei den vier Faktionen gefehlt. Zweitens seien Vietnam und die Sowjetunion auf der einen sowie China, die USA und ASEAN auf der anderen Seite ihrer Rolle nicht nachgekommen, ein dauerhaftes Ergebnis zu forcieren.[694] Als Vorbedingungen für eine haltbare Lösung wiederholte er, daß Vietnam seine Truppen abziehen, die ausländischen Waffenlieferungen beendet werden und sich die vier Faktionen über die Gestaltung der Übergangsphase bis zu Wahlen einigen müssen.[695] Außenminister Evans schloß sich mit seiner Bewertung der Pariser Konferenz der Analyse seines französischen Kollegen Dumas an, daß fünf Fragen die größten Hindernisse für einen Kompromiß bildeten.

---

691 Peter Wilenski, Interview, 21.04.1993. Wilenski stellte Evans sowohl Stephen Solarz als auch dem Wolfowitz-Nachfolger Richard Solomon vor.

692 The Canberra Times, 30.08.1989.

693 The Age, 31.08.1989.

694 Ebenda.

695 Ebenda.

Dazu zählten: welche Rolle die Roten Khmer in einer Übergangsregierung spielen sollten; wie die kambodschanische Geschichte seit der Machtübernahme der Roten Khmer 1975 bewertet wird; wie ein Waffenstillstand erzielt werden kann; welche Rolle die Vereinten Nationen übernehmen und wie mit den vietnamesischen Siedlern in Kambodscha verfahren wird.[696]

Außenminister Evans und sein Berater Douglas Sturkey sahen jedoch auch, daß in einer Reihe von Punkten Fortschritte erzielt werden konnten. Sturkey war davon überzeugt, daß die in den Arbeitsgruppen erzielten Ergebnisse zum Tragen kommen würden, wenn die Kernkonflikte beigelegt worden sind.[697] Beiden erschien insbesondere der neue Vorschlag von Hun Sen als vielversprechende Grundlage für einen Kompromiß.[698] Dieser Ansatz entsprach sowohl ihren eigenen Vorstellungen als auch der amerikanischen Forderung, daß den Roten Khmer nur eine marginale Rolle zugestanden werden sollten, wobei die australische Regierung im Gegensatz zur amerikanischen auch deren Regierungsbeteiligung ablehnte. Ferner hatte Hun Sen die Unterstützung der Sowjetunion und Vietnams. Sihanouk hatte im Mai einem ähnlichen Ansatz bereits zugestimmt. Das größte Hindernis stellte China dar, obwohl auch hier erste Schritte der Annäherung bereits erfolgt waren. Die chinesische Regierung hatte bereits zweimal in den letzten Wochen in dieser Frage eingelenkt, indem sie zunächst den Roten Khmer das Machtmonopol absprach und auch -jedenfalls offiziell- nicht länger auf eine gleichberechtigte Rolle drängten. Warum sollte sie nicht ein weiteres Mal Konzessionen eingehen, wenn ihr die politischen und vor allem wirtschaftlichen Kosten zu hoch zu werden drohten.

Evans und sein Team zogen die Schlußfolgerung, daß ein Friedensabkommen für Kambodscha möglich sein könnte, wenn mehr Zeit und Überlegungen für die Lösung der Kernfragen, vor allem für die Frage

---

696 The Canberra Times, 30.08.1989.

697 Douglas Sturkey, Cambodia, Australia's Role, in: Vietnams Withdrawal from Cambodia, hrsg. von Gary Klintworth, Canberra Papers on Strategy and Defence, Nr.64, Australian National University, Canberra 1990, S.111.

698 Michael Haas, Genocide by Proxy, New York 1991, S.204.

der Machtteilung in einer Übergangsphase bis zu freien Wahlen, aufgebracht werden würde.[699] Dieser Eindruck verstärkte sich in Gesprächen, die die Australier in den Wochen nach der Pariser Konferenz mit Teilnehmern weiter führten.[700]

Nach sechs Jahren hatte die Labor-Regierung erreicht, was Hawke und Hayden 1983 angestrebt hatten: Mit Hilfe ihrer guten Beziehungen zu Frankreich und Indonesien sowie zu Vietnam und zu Hun Sen war sie jetzt Teil des regionalen Entscheidungsprozesses geworden und wurde sowohl über geplantes Vorgehen informiert als auch konsultiert.

699 The Canberra Times, 30.08.1989.
700 Backgrounder, Vol.1, Nr.1, 03.11.1989, S.6.

KAPITEL 8

Die amerikanische Bitte: Australiens Kambodscha-Politik vom September 1989 bis November 1989.

Am 6. Oktober 1989, vier Wochen nach dem Scheitern der Pariser Konferenz, trafen sich Stephen Solarz, amerikanisches Kongreßmitglied und Vorsitzender des einflußreichen Sub*committee on Asian and Pacific Affairs of the House of Representatives*, und Gareth Evans in New York. Solarz war aus Washington nach New York gereist, um mit Evans über die Frage zu diskutieren, ob der Vorschlag Sihanouks, eine UN-Treuhandverwaltung für eine Übergangsphase bis zu freien Wahlen einzusetzen, ein realistischer Weg zur Lösung des Kambodscha-Konflikts sein könnte. Solarz, dem Evans auf der Pariser Konferenz vorgestellt worden war, drängte den australischen Außenminister geradezu, diese Idee auf ihre Durchsetzbarkeit zu testen.[701]

Ein in der Außenpolitik einflußreicher amerikanischer Politiker bittet den australischen Außenminister um Hilfe bei der Suche nach einer Lösung des Kambodscha-Konflikts! Bill Hayden hätte ein ironisches Lächeln sicher nicht unterdrücken können; Gareth Evans aber sandte innerhalb kürzester Zeit ein Telegramm von New York nach Canberra, um die Neuigkeiten seinen beiden engsten Beratern in dieser Frage, Douglas Sturkey und Robert Merrilees, mitzuteilen. Er forderte ferner beide auf, die Vor- und Nachteile einer solchen Lösung zu skizzieren. Die erste Reaktion aus Canberra war eher ablehnend: Es sei äußerst schwierig, die Vereinten Nationen wegen der immensen Kosten zu einer solchen Aufgabe zu bewegen, zumal einige Staaten aus Gründen des internationalen Rechts Einspruch erheben könnten, da die Vereinten Nationen die Regierungsgeschäfte eines souveränen Mitglieds übernehmen würden.[702]

---

[701] Michael Costello, Interview, 10.03.1993.
[702] Douglas Sturkey, Interview, 07.04.1993.

Evans ließ sich nicht entmutigen und wurde darin vom australischen UN-Botschafter Peter Wilenski kräftig unterstützt.[703] Evans wurde auch von seinem Premierminister ermutigt, das Konzept einem Realitätstest zu unterziehen.[704] Solarz' Anfrage erlaubte Hawke, eines seiner größten Talente ein weiteres Mal unter Beweis zu stellen: Rivalen zusammenzubringen und einen scheinbar unlösbaren Konflikt zum allseitigen Vorteil zu beenden. Während Hawke sich darauf konzentrierte, seinem Außenminister Ratschläge zum taktischen Vorgehen zu geben und seine politischen Kontakte auf höchster politischer Ebene einzusetzen, überließ er seinem kompetenten Außenminister die Ausarbeitung und Ausführung der Bitte in all ihren Einzelheiten.

Noch in New York führte Evans am Rande der 44ten Generalversammlung der Vereinten Nationen Einzelgespräche mit den verschiedenen ASEAN-Außenministern und erhielt übereinstimmende Ermunterungen, diesen Weg weiter zu verfolgen. In nur 12 Stunden sprach Evans mit Solarz, sandte ein Telegramm an seine Berater, erhielt deren Antwort, sprach in New York mit seinem Botschafter und seinen ASEAN-Kollegen.[705] Darüber hinaus prüfte Evans in dieser Zeit, welche Bereitschaft die Roten Khmer zeigten, sich in Wahlen dem Votum der kambodschanischen Bevölkerung zu stellen.[706] Ferner engagierte er sich in Diskussionen, wie der vietnamesische Truppenabzug verifiziert, ein Waffenstillstand erreicht und die ausländischen Waffenlieferungen beendet werden könnten.[707] Dieses Vorgehen war symbolhaft für die neue Effizienz in der Labor-Kambodscha-Politik.

Wie war es zu diesem plötzlichen Vertrauen in und Wohlwollen gegenüber Australien von Seiten eines Amerikaners gekommen?

---

703 Peter Wilenski, Interview, 21.04.1993.

704 Australian Financial Review, 28.02.1990.

705 Ebenda.

706 Douglas Sturkey, Cambodia - Australia's Role, in: Vietnam's Withdrawal from Cambodia, hrsg. von Gary Klintworth, Canberra 1990, S.113.

707 Peter Wilenski, Interview, 21.04.1993.

Die Faktionen der kambodschanischen Exilkoalitionsregierung hatten - wie von vielen einschließlich Gareth Evans zuvor prognostiziert- die Flaute in den Friedensverhandlungen nach dem ergebnislosen Ende und der Vertagung der Internationalen Friedenskonferenz Ende August 1989 sofort dazu genutzt, um ihre Verhandlungsposition durch militärische Erfolge zu stärken. Zunächst starteten die beiden kleinen Faktionen von Sihanouk und Son Sann militärische Angriffe im Westen Kambodschas. Beide Faktionen konnten im September 1989 Gebiete entlang der Grenze zu Thailand unter ihre Kontrolle bringen.[708] Nachdem am 26. September die Vietnamesen wie angekündigt ihre Truppen aus Kambodscha abgezogen hatten, verschärften sich die militärischen Auseinandersetzungen in Kambodscha. Nur wenige Tage nach dem vietnamesischen Truppenabzug konnten auch die Roten Khmer erste militärische Siege im Westen Kambodschas vorweisen.[709]

Die erfolgreiche militärische Machtdemonstration der Roten Khmer brachte eine neue Brisanz in die politische und militärische Lage Kambodschas. Die Befürchtungen, daß sich die Roten Khmer militärisch die Rückkehr an die Macht sichern könnten, schienen sich mit der Belagerung und den ersten Angriffen auf die strategisch wichtige Edelsteinstadt Pailin zu bewahrheiten.[710] Die Leichtigkeit, mit der alle drei Oppositionsfaktionen in den letzten Wochen Gebiete hatten besetzen können, verstärkten den Eindruck, daß Hun Sens Armee schlecht ausgebildet und mangelhaft organisiert war und somit einer erneuten militärischen Machtübernahme der Roten Khmer nur wenig entgegenzusetzen hatte.[711] Eine Rückkehr der Roten Khmer an die Macht hätte den Vorhersagen von Nguyen Co Thach entsprochen, der über eine Dekade der Welt gegenüber erklärt hatte, daß Vietnam lediglich in Kambodscha einmarschiert und geblieben sei, damit das Pol-Pot-Regime nicht wieder auf so grausame Weise regieren könne. Einen solchen

---

708 Far Eastern Economic Review, 07.09.1989.

709 Far Eastern Economic Review, 26.10.1989.

710 Ebenda. Die Eroberung Pailins war für die Roten Khmer deswegen von höchster Priorität, weil die Kontrolle der Edelsteinminen sie in die Lage versetzen würde, eine Beendigung chinesischer finanzieller und militärischer Unterstützung zum größten Teil durch den Verkauf der wertvollen Funde vor allem an thailändische Händler zu kompensieren. Frank Frost, The Cambodia Conflict, Contemporary Southeast Asia, Vol.13, Nr.2, September 1991, S.130.

711 Far Eastern Economic Review, 09.11.1989.

vietnamesischen Propagandasieg wollten weder die USA, China noch ASEAN hinnehmen.

Die Debatte über die Roten Khmer ging aber noch weiter. In den letzten Jahren waren vor allem in den westlichen Demokratien immer häufiger Nachrichten über die politische Vergangenheit der Roten Khmer bekannt geworden. Mit der aufklärerischen Berichterstattung ging einher, daß die Zahl derjenigen stieg, die glaubten, daß es für diese Gruppierung in einer zukünftigen politischen Landschaft keinen Platz mehr geben dürfe. Darüber hinaus zeigten sich Teile der Medien in diesen Ländern skeptisch über die Bereitschaft der Roten Khmer, im Rahmen einer pluralistischen Demokratie agieren zu wollen.[712] Ferner erschwerte die fortschreitende Entspannung im Ost-West-Konflikt es den westlichen Regierungen, ihre antikommunistische Begründung weiter ungehindert anzuführen, um mit der Billigung des Wählers die indirekte Unterstützung der Roten Khmer weiter zu rechtfertigen. Insbesondere die USA, die sich für Jahre nicht nur zum Ziel gesetzt hatte, die Sowjetunion zu bezwingen, sondern auch Vietnam für seinen Sieg 1975 zurechtzuweisen und dieses auch mit Hilfe der Roten Khmer zu erreichen versucht hatten, sahen sich jetzt in dieser Frage verstärkt der Kritik des Kongreß ausgesetzt.[713] Weniger in den USA wegen der noch ausgeprägten nationalen Verbitterung über das Vietnam-Debakel, als vielmehr in verschiedenen europäischen Staaten wurde dagegen die politische Option einer von Vietnam unterstützten Hun-Sen-Regierung zusehends hoffähig.[714] Diese Tendenz war durch die Unfähigkeit der internationalen Gemeinschaft, auf der Pariser Konferenz vorbeugend eine Regelung des Roten-Khmer-Problems auszuhandeln, verstärkt worden.

Alle drei "Partner" der 1982 gebildeten internationalen Koalition befanden sich jetzt in dem politischen Dilemma, weder eine

---

712 Geoffrey Gunn und Jefferson Lee, Cambodia Watching Down Under, Bangkok 1991, S.254.

713 Robert Sutter, The Cambodian Crisis and US Policy Dilemmas, Boulder/Colorado 1991, S.48ff.

714 Geoffrey Gunn und Jefferson Lee, Cambodia Watching Down Under, Bangkok 1991, S.254.

militärische Rückkehr der Roten Khmer noch eine erneute Besetzung durch die Vietnamesen innenpolitisch vertreten zu können.

Für die amerikanische Regierung drohten als erstes die innenpolitischen Kosten zu hoch zu werden. Ein Aufschieben des Problems lag nun nicht länger in ihrem Interesse.[715] Deshalb wurde die amerikanische Regierung bei der Suche nach neuen Wegen für die Lösung des Problems flexibler. Da sie aus innenpolitischen Gründen nicht selbst eine führende Rolle in den kambodschanischen Friedensverhandlungen übernehmen konnte, konzentrierte sie sich jetzt darauf, ihren Einfluß innerhalb der Vereinten Nationen geltend zu machen. Deswegen hatte der amerikanische Außenminister Baker Ende September 1989 den Versuch begonnen, die fünf ständigen Mitglieder des UN-Sicherheitsrates stärker in den Prozeß der kambodschanischen Friedensverhandlungen einzubinden.[716]

Das primäre Ziel von Außenminister Baker im UN-Sicherheitsrat war, in der Frage der Waffenlieferungen einen Fortschritt zu erzielen. Der Anlaß für Bakers Initiative war eine scharfe Verurteilung des Kongresses im September 1989 über Vorschläge der Bush-Regierung, erneut militärische Hilfe an die beiden nicht-kommunistischen Faktionen zu liefern.[717] Bakers Angebot gegenüber den fünf ständigen Mitgliedern, die amerikanischen Waffenlieferungen zu beenden, wenn die Sowjetunion und China ihre ebenfalls stoppen würden, scheiterte jedoch am Widerstand der Chinesen. Sie mißtrauten nach wie vor den Vietnamesen und befürchteten, wieder einmal militärisch und politisch ausmanövriert zu werden. Im Gegensatz zur Pariser Konferenz klagte China Vietnam nun öffentlich an, seine Soldaten aus Kambodscha nicht

---

715 Im September war das State Department vom amerikanischen Kongreß derart unter Druck geraten, daß es erstens zugeben mußte, daß Pol Pot Völkermord begangen hat, und zweitens nicht um die Zusage herumkam, sich gegen eine Rolle der Pol Potisten in einer zukünftigen kambodschanischen Übergangsregierung öffentlich auszusprechen. Michael Haas, Genocide by Proxy, New York 1991, S.252. Die Far Eastern Economic Review weiß in dieser Zeit von einer neuen Flexibilität in der amerikanischen Kambodscha-Politik zu berichten. Far Eastern Economic Review, 09.11.1989.

716 James Baker, Erinnerungen, Berlin 1996, S.581; Michael Haas, Genocide by Proxy, New York 1991, S.253.

717 Michael Haas, Genocide by Proxy, New York 1991, S.252.

abgezogen zu haben, sondern diese lediglich ihre Uniformen gegen Zivilkleidung gewechselt haben zu lassen. Da China noch immer sein primäres Ziel gefährdet sah, ein politisch neutrales Kambodscha zu schaffen, lehnte Peking den amerikanischen Vorschlag ab und erhöhte obendrein die Waffenlieferungen an die Roten Khmer.[718]

Die amerikanische Regierung verfügte zwar noch über ungenutzte diplomatische Mittel, die chinesische Regierung zu einer Kooperation in der Kambodscha-Frage im Rahmen der fünf ständigen Mitglieder des UN-Sicherheitsrates zu bewegen,[719] doch ein gewinnbringender Einsatz dieser Mittel setzte eine Kommunikation mit der chinesischen Regierung voraus. Dafür benötigte die amerikanische Regierung jedoch noch weitere Vorbereitungszeit. Die Ereignisse auf dem Tiananmen-Platz im Juni 1989 hatten zum Stillstand der diplomatischen Beziehungen mit China geführt und eine Wiederaufnahme von Gesprächen zu diesem frühen Zeitpunkt hielt die Bush-Regierung aus innenpolitischen Gründen für unmöglich.[720] Eine erste öffentliche Kontaktaufnahme bedurfte einiger Geschicklichkeit, wollte die Bush-Regierung eine Verschärfung der Wirtschaftssanktionen gegen die chinesische Regierung durch politischen Druck von Seiten des Kongresses vermeiden. Eine Berichterstattung über das geplante amerikanisch-sowjetische Gipfeltreffen Anfang Dezember versprach ein guter Anlaß zu sein, um mit Billigung des Kongresses erste Gespräche mit der chinesischen Regierung aufzunehmen.

Die Zeichen für eine amerikanisch-sowjetische Zusammenarbeit in der Frage der Waffenlieferungen waren positiver. Außenminister Baker hatte seit Mitte 1989 seine gesamte Aufmerksamkeit darauf gerichtet, durch vertrauensbildende Maßnahmen den amerikanisch-sowjetischen

---

718 Ebenda, S.247; Patrick Raszelenberg und Peter Schier, The Cambodia Conflict, Hamburg 1995, S.261ff.

719 Die Bush-Regierung hatte auch deswegen ein besonderes Interesse daran, einen Einigungsprozeß der fünf ständigen Mitglieder des UN-Sicherheitsrates hinsichtlich der Kambodscha-Frage in Bewegung zu setzen, weil ihnen zu dieser Zeit nur multilaterale Foren die Möglichkeit eröffneten, mit der chinesischen Regierung "in einem größeren und weniger kontroversen Kontext über Themen gemeinsamen Interesses zu sprechen" - wie Baker es in seinen Memoiren ausdrückt. James Baker, Erinnerungen, Berlin 1996, S.581.

720 Ebenda.

Beziehungen eine persönliche Komponente hinzuzufügen. Der Abbau von Mißtrauen sollte Einigungen bei gemeinsamen Problemen erleichtern.[721] Deshalb plante Baker bei seinem Treffen mit Shevardnadze Ende September und beim anstehenden Gipfeltreffen Anfang Dezember Förmlichkeiten auf das Minimum zu reduzieren und das Zwischenmenschliche in den Vordergrund der Gespräche zu rücken.[722] Der Plan von Außenminister Baker ging auf. Bereits auf Bakers Ranch in Wyoming bestätigte der sowjetische Außenminister Shevardnadze, daß seine Regierung Waffenlieferungen in regionale Konfliktherde beenden werde.[723]

Welche Rolle spielten nun Stephen Solarz und Gareth Evans in dieser Planungsphase bis zum Gipfeltreffen der beiden Supermächte?

In der Literatur über die kambodschanischen Friedensverhandlungen ist es weitestgehend unumstritten, daß das Gespräch mit Senator Solarz Außenminister Evans veranlaßt hat, die Option einer Beteiligung der Vereinten Nationen an einer Übergangsregierung bis zu Wahlen auf ihre Durchsetzbarkeit zu testen. Es bleibt aber unerwähnt, daß die parallelen Bemühungen der australischen und amerikanischen Regierung abgesprochen und keineswegs ein Produkt des Zufalls gewesen sind. Diese Absprache bleibt in der relevanten Literatur unerwähnt. Der führende Indochina-Spezialist Michael Leifer beispielsweise erweckt mit der folgenden Formulierung den Eindruck, daß es sich um unabhängige und ungeplante Maßnahmen handelte:

> "This Plan [Solarz] was taken up by Australia; it then attracted the attention of the permanent members of the Security Council, who drafted a framework agreement which was endorsed by the full Council and the General Assembly."[724]

---

721 Ebenda, S.123.

722 Ebenda, S.162ff.

723 Auch der Kambodscha-Konflikt war auf diesem Treffen Thema. Baker und Shevadnaze diskutierten mögliche Lösungsansätze. Die Kernfrage drehte sich darum, wie China zum Einlenken gebracht werden konnte, ohne den Roten Khmer zuviel Einfluß gewähren zu müssen. International Herald Tribune, 09.01.1990.

724 Michael Leifer, Power-Sharing and Peacemaking in Cambodia, SAIS Review, Vol.12, Nr.1, Winter/Frühjahr 1992, S.145. Frank Frost verwendet ebenfalls den Begriff "attracted" diesem Zusammenhang. Frank Frost, The Cambodia Conflict, Contemporary Southeast Asia, Vol.13, Nr.2, September 1991, S.142.

Diese verkürzte Darstellung des australischen Beitrages, die repräsentativ für die Literatur über die kambodschanischen Friedensverhandlungen in dieser Phase ist, wird weder dem Ablauf politischer Entscheidungsprozesse auf den verschiedenen Ebenen noch der australischen Rolle in diesen Friedensverhandlungen gerecht[725] - zumal die australische Regierung über ihren anfänglichen "Auftrag" hinaus eine weitaus größere Leistung erbracht hat, um diesen Plan zum unterschriftsreifen Pariser Friedensabkommen zu bringen.

James Schaer geht bereits etwas weiter und beschreibt den australischen Beitrag wie folgt:

> "Solarz persuades Australia's foreign minister, as to the merits of the idea, and Evans campaigned energetically for the concept starting in late 1989."[726]

Michael Doyle faßt Evans Vorgehen auf diese Weise zusammen:

> "Australian Foreign Minister Gareth Evans contributed an extensive exploration of the implications of various UN transitional roles."[727]

Stephen Rafter kommt der australisch-amerikanischen Zusammenarbeit mit seiner Beschreibung am nächsten:

> "He [Solarz] convinced the Australian Foreign Minister, Gareth Evans, of the idea's merits. Evans endorsed it publicly in November 1989 and dispatched his diplomats to world capitals to sell the concept. Simultanously, the United States sought to salvage and influence the peace process by building an improved cooperation with the Security Council at the end of the Cold War, and advocated consultations among its five permanent members on a settlement. The substance of a UN-dominated solution for Cambodia was married to a procedere making the Council the forum for peace making."[728]

---

[725] Eine Ausnahme bildet die Darstellung von Michael Haas "Genocide by Proxy", in der er bereits vor der Internationalen Friedenskonferenz von 1991 auf die Bedeutung der australischen Leistung verweist.

[726] James A. Shear, Riding the Tiger, in: UN Peacekeeping, American Politics, and the UN Civil Wars of the 1990s, hrsg. von William J. Durch, London 1997, S.139.

[727] Michael Doyle, UN Peacekeeping in Cambodia, UNTAC's Civil Mandate, London 1995, S.23.

[728] Steven Raftner, The New UN Peacekeeping, New York 1995, S.144.

Nachfolgend wird aufgezeigt, welche Hinweise für ein geplantes und abgesprochenes Vorgehen zwischen den USA und Australien sprechen. Bakers Memoiren[729], die einen überzeugenden Einblick in die politischen Entscheidungsprozesse während seiner Amtszeit von 1989-1992 gewähren, sind ein anschauliches Beispiel dafür, daß der Anteil von Planung und Zusammenarbeit in der Politik auch dann noch bedeutend ist, wenn die Faktoren Glück und Zufall sowie Bakers unterschwellige Absicht berücksichtigt werden, sich als kompetenten und vorausdenkenden Politiker ins rechte Licht zu rücken. Planung bedeutet in diesem Zusammenhang nicht notwendigerweise die Absprache bis in die kleinste Einzelheit, sondern vielmehr die grundsätzliche Einigung auf eine gemeinsame Linie, die individuellen Handlungsspielraum erlaubt.

Es bestand in der Kambodscha-Frage einerseits eine enge Zusammenarbeit zwischen dem amerikanischen Außenminister Baker und dem demokratischen Kongreßmitglied Stephen Solarz. Andererseits besprachen Solarz und Evans Strategie und Argumentation. Jeder einzelne setzte wiederum seine individuellen Stärken und Ressourcen wie auch die seiner Regierung bzw. Institution ein, um das gemeinsame Vorhaben zum Erfolg zu bringen - Außenminister Baker die machtpolitischen Mittel einer Supermacht, Solarz seinen Einfluß im amerikanischen Kongreß und Außenminister Evans Australiens gute diplomatischen Beziehungen mit den relevanten asiatischen Nationen, seine persönlichen Kontakte zu Mitgliedern asiatischer Regierungen, ein breites informelles Netzwerk insbesondere in Kambodscha und Vietnam als auch Australiens Ruf als neutraler Vermittler in dieser Frage.

Bakers verstärkte Bemühungen in der Kambodscha-Frage waren das Ergebnis von Solarz wiederholtem Versuch, sein Konzept für eine politische Lösung im Kambodscha-Konflikt durchzusetzen. Nach dem Scheitern der Pariser Konferenz hatte Stephen Solarz die neue politische Atmosphäre genutzt, um seinem Freund James Baker erneut die Vorteile seiner im April verworfenen Idee einer UN-Treuhand-

729 James Baker, Erinnerungen, Berlin 1996.

verwaltung darzulegen.[730] Neu war an seinem jetzigen Vorschlag, daß Solarz Australien für die Rolle des Verhandlungsführers vorsah. Die amerikanische Regierung sollte sich derweil zunächst um einen Konsens für diese Lösungsalternative im UN-Sicherheitsrat und anschließend in der Generalversammlung bemühen.[731]

Diese Arbeitsteilung hatte für die amerikanische Regierung den entscheidenden Vorteil, aus dem Hintergrund agieren zu können und nicht direkt in diesen für sie noch immer innenpolitisch brisanten Konflikt eingreifen zu müssen. Sowohl die UN-Option als auch die Zusammenarbeit mit Stephen Solarz und Australien boten einen attraktiven Ausweg aus dem sich zuspitzenden Dilemma in der Frage, wie dem Problem einer bewaffneten und wiederbelebten Roten-Khmer-Faktion nach dem vietnamesischen Truppenabzug begegnet werden sollte. Darüber hinaus besaß diese Alternative das Potential, einen nationalen Konsens in der Kambodscha-Frage und -was noch wichtiger war- in der Vietnam-Frage zu erwirken. Erstmals bestand eine begründete Chance, daß der emotionale Schockzustand, in dem sich noch immer ein großer Teil der amerikanischen Gesellschaft über den aus ihrer Sicht demütigenden Abzug aus Indochina befand, überwunden werden konnte.

Wie bereits erwähnt, hatte die UN-Option ebenfalls den Vorteil, daß die amerikanische Regierung einen Kommunikationskanal mit China aufbauen konnte, der innenpolitisch toleriert werden würde. Diese Vielzahl möglicher positiver Effekte in einer Reihe von außen- und innenpolitischen Fragen veranlaßten Außenminister Baker, dem Außenministerium den Auftrag zu erteilen, Vorschläge zur Solarz-Idee zu erarbeiten.[732]

Es gibt verschiedene Gründe, warum Stephen Solarz Australien als besten Partner für die Durchsetzung seines Plans ansehen mußte. Es wird Solarz nicht entgangen sein, wie engagiert der neue australische

---

730 Leo Wieland, Interview, 04.10.1997.
731 Ken Berry, Interview, 06.07.1994.
732 Peter Wilenski, Interview, 21.04.1993.

Außenminister vor und während der Pariser Konferenz bei der Suche nach einer friedlichen Lösung für den Kambodscha-Konflikt gewesen ist. Dabei hatte Evans auch ein besonderes Interesse an Sihanouks Vorschlag einer UN-Treuhandverwaltung gezeigt und noch in Paris das Gespräch mit dem Prinzen gesucht. Als langjähriger Akteur im Kambodscha-Konflikt hatte Solarz ebenfalls Haydens Bemühungen beobachten können und wußte, welche Kontakte die australische Labor-Regierung zur vietnamesischen Regierung und den vier kambodschanischen Faktionen pflegte. Der wichtigste Vorteil Australiens über die USA bestand jedoch darin, daß die australische Regierung bereits seit 1972 diplomatische Beziehungen zum kommunistischen Vietnam hatte, während die amerikanische Regierung gerade erste Überlegungen anstellte, die Beziehungen wieder zu normalisieren.

Die amerikanische und australische Regierung lagen jedoch darüber hinaus auch inhaltlich eng beieinander. Beide Regierungen wollten vor allem aus innenpolitischen Gründen eine Rückkehr der Roten Khmer an die Macht verhindern und das kambodschanische Volk selbst über seine politische Zukunft entscheiden lassen.

Dafür waren ihrer Ansicht nach die Beendigung der Waffenlieferungen und die Verifizierung des vietnamesischen Truppenabzugs die wichtigsten Voraussetzungen. Es bestanden allerdings Differenzen darüber, wie dieses Ziel erreicht werden sollte. Während Australien auf die sofortige Beendigung auch amerikanischer Waffenlieferungen drängte, wollten die USA dieser Forderung erst dann nachkommen, wenn die Sowjetunion und China zugestimmt hatten.[733] Was die Roten Khmer betraf, waren sich beide Regierungen einig. Diese mußten in eine Übergangslösung miteingebunden sein, wenn China kooperieren sollte.[734]

Beide Regierungen fanden den Solarz-Ansatz attraktiv, Hun Sen und Sihanouk eine politische Allianz bilden zu lassen, die von den

---

[733] Michael Haas, Genocide by Proxy, New York 1991, S.252.
[734] Michael Costello, Interview, 11.03.1993.

Vereinten Nationen kontrolliert werden würde. Auf diesem Weg konnte Sihanouks Machtdefizit gegenüber Hun Sen ausgeglichen sowie Raum für eine begrenzte Einbindung der Roten Khmer geschaffen werden. Der Kompromiß erschien Washington und Canberra innenpolitisch tragfähig und außenpolitisch chancenreich, sowohl von China als auch von Vietnam akzeptiert zu werden.[735]

Darüber hinaus hatten Australien und insbesondere Premierminister Bob Hawke in Washington den Ruf eines loyalen und verläßlichen Verbündeten. In seinen Memoiren bezeichnet James Baker Bob Hawke sowohl als einen guten Freund der Vereinigten Staaten als auch von George Bush persönlich.[736] Stephen Mills bestätigt, daß Hawke die Freundschaft von Bush hatte gewinnen können.[737] Bob Hawke hatte es -wie schon 1983 bei Reagan- auch bei Bush verstanden, ihn emotional an sich zu binden. Dieses war Hawke nicht schwergefallen, denn beide kannten sich bereits aus früheren Jahren, als Bush noch Vizepräsident unter Präsident Reagan war. Bush schätzte auch Hawkes grenzenlosen Optimismus in schwierigen Verhandlungssituationen. Für diese spezifische Initiative erschien der australische Premierminister den Amerikanern darüber hinaus geeignet, weil Bob Hawke bereits in der Vergangenheit nachweislich erfolgreich zwischen Präsident Reagan und Präsident Jiang Zemin vermittelt hatte.[738] Der australische Labor-Prime-Minister war somit für den amerikanischen Präsidenten nicht nur eine bekannte und verläßliche Größe, sondern bot auch einen weiteren Zugang zur chinesischen Regierung. Präsident Bush und Premierminister Hawke verband ihr Interesse an der Außenpolitik und insbesondere ihre Vorliebe für China. Beide waren über den zwangsweisen Abbruch der politischen und wirtschaftlichen Beziehungen zu China enttäuscht und suchten nach Ansatzpunkten, die diplomatischen Beziehungen zumindest auf niedriger diplomatischer Ebene fortzusetzen.[739] Bush wurde auch ein gutes Gespür für die Bedeutung des politischen Konsens in

---

735 Peter Wilenski, Interview, 21.04.1993.

736 James Baker, Erinnerungen, Berlin 1996, S.608.

737 Ebenda, S.35.

738 The Sydney Morning Herald Weekend Magazine, 21.02.1998, S.20.

739 Bob Hawke, The Hawke Memoirs, Melbourne 1994, S.352ff; James Baker, Erinnerungen, Berlin 1996, S.58.

Krisenzeiten nachgesagt.[740] Ein Talent, das Hawkes gesamtes politisches Leben und Agieren gekennzeichnet hat.

Eine nationale Aussöhnung voranzutreiben und politischen Konsens herzustellen, verband Bob Hawke auch mit James Baker. Der amerikanische Außenminister begann seine außenpolitischen Überlegungen stets damit, wie er die drei innenpolitischen Elemente (Bürokratie, Kongreß und Medien) für sich gewinnen konnte, bevor er sich um die Unterstützung ausländischer Bündnispartner bemühte.[741] Auch Bob Hawke hatte in seiner Amtszeit als Premierminister die Innen-, Partei- und Wahlpolitik bei der Formulierung der Außenpolitik selten aus den Augen verloren. So ist es nicht erstaunlich, daß der australische Premierminister und der amerikanische Außenminister ein herzliches Verhältnis pflegten.[742]

Auch die Beziehung der beiden Außenminister zeichnete sich durch ein gutes und freundschaftliches Verhältnis aus. James Baker charakterisiert Gareth Evans als sehr intelligenten, gewitzten und fähigen Mann, einen exzellenten Außenminister und Freund, mit dem er eng in einer Reihe von asiatisch-pazifischen Fragen zusammengearbeitet habe.[743] Gareth Evans zollt seinerseits James Baker seinen höchsten Respekt. Er bewundert Baker für dessen vollendete Professionalität und Kompetenz sowie für seine effektive und gewissenhafte Arbeit.[744] Das Zusammenspiel der beiden wurde durch einen ähnlichen Arbeitsstil erleichtert. Beide teilten die Ansicht, daß Politik die Diplomatie und damit die Bürokratie gestalten und treiben sollte und nicht umgekehrt. Ihrer Meinung nach neigt der bürokratische Apparat zur Trägheit und scheut folglich tendenziell Positionswandel. Deshalb zogen es Baker und Evans vor, mit einem kleinen Team von talentierten und loyalen Beratern zu arbeiten, das bereit war, eine Aktion auch dann weiter voranzutreiben, wenn sie schwierig und mühsam erschien.

---

[740] Als US-Botschafter an den Vereinten Nationen sei laut Baker dieses Talent von Bush sichtbar geworden. James Baker, Erinnerungen, Berlin 1996, S.25.
[741] James Baker, Erinnerungen, Berlin 1996, S.55.
[742] Stephen Mills, The Hawke Years, Melbourne 1993, S.162.
[743] James Baker, Erinnerungen, Berlin 1996, S.363ff.
[744] Gareth Evans, Interview, Australian Playboy, Juni 1992, S.104.

Darüber hinaus ermöglichte aus ihrer Sicht die Zusammenarbeit mit einem ausgewählten Team, umfassende Initiativen im Geheimen zu entwickeln, die aus diplomatischen Sackgassen herausführen sollten.[745] Alle vier vereinte wiederum, daß sie multilaterale Gesprächsrunden schätzten und es in dieser Frage als sinnvoll erachteten, die Vereinten Nationen enger in den Verhandlungsprozeß miteinzubinden.

Das Entscheidende an der Konstellation von Bob Hawke als australischer Premierminister, George Bush als amerikanischer Präsident, Gareth Evans und James Baker als Außenminister dieser beiden Länder war, daß das gegenseitige Vertrauen und die ähnlichen politischen Vorstellungen, Werte sowie Vorgehensweisen eine effektive und relativ reibungsarme Zusammenarbeit ohne ständige Konsultationen ermöglichte. Dieses Verständnis auf höchster politischer Ebene erzeugte eine Atmosphäre der Verläßlichkeit, die gerade bei Themen delikater Natur von entscheidender Wichtigkeit für den Erfolg ist. Solarz, der seinerseits das Vertrauen von Baker und den Respekt von Evans genoß, konnte darüber hinaus als inoffizielles Verbindungsglied zwischen den beiden Regierungen Außenminister Baker in der Kambodscha-Frage entlasten.

Weiterhin sprach für die australische Labor-Regierung, daß sie sich in den letzten Jahren intime Kenntnisse und einen Ruf als beharrlicher, beständiger und neutraler Vermittler im Kambodscha-Konflikt erworben hatte sowie gute Beziehungen zu allen im Konflikt verwickelten Ländern und Faktionen besaß. Dabei waren insbesondere die engen persönlichen Kontakte australischer Regierungsmitglieder zu ihren französischen und indonesischen Kollegen hilfreich, weil es diese beiden Länder waren, die sich die Schirmherrschaft der Pariser Konferenz teilten. Die amerikanische Regierung befand sich dagegen mit Frankreich im dauerhaften Konkurrenzkampf und ihr Verhältnis zu Indonesien war durch die Menschenrechtsfrage in Ost-Timor belastet. Wollte man das Momentum der Pariser Konferenz bewahren, mußten sich

---

[745] James Baker, Erinnerungen, Berlin 1996, S.46; Douglas Sturkey, Interview, 25.06.1993.

die Schirmherren mit dem UN-Konzept einverstanden erklären. Gareth Evans politische und persönliche Freundschaft mit Indonesiens Außenminister Ali Alatas eröffnete der amerikanischen Regierung ferner die Möglichkeit, ASEAN auf einen Positionswandel in der gemeinsamen Kambodscha-Politik vorzubereiten, ohne deren Einheit zu gefährden.

Jetzt kamen der amerikanischen Regierung sogar das von der vietnamesischen Regierung und von der Hun-Sen-Faktion Australien entgegengebrachte Vertrauen, die australische diplomatische Vertretung in Hanoi und auch die quasi-diplomatische Vertretung in Phnom Penh sehr gelegen, weil es ihr einen indirekten und diskreten Weg bot, Nachrichten an diese beiden Verhandlungsparteien zu senden.

So wie Australien als Freund und Verbündeter der USA in Bakers außenpolitische Strategie paßte, erfüllte Solarz eine wichtige Funktion in Bakers wichtigstem Vorhaben, einen nationalen Konsens in der amerikanischen Außenpolitik herzustellen. Solarz war sowohl Bakers Verbindungsmann zu den Demokraten als auch zum Repräsentantenhaus und dessen außenpolitischen Ausschuß mit seinen Unterausschüssen.[746]

Solarz sah in diesen Wochen einmal mehr seine Chance, die amerikanische Asienpolitik maßgeblich mitzugestalten. Gareth Evans erkannte seinerseits in Solarz' Bitte eine für einen australischen Außenminister außergewöhnliche Gelegenheit, an einem größeren Spiel über die eigenen Landesgrenzen hinaus nicht nur teilzunehmen, sondern auch dessen Ausgang mitzubestimmen.[747] Diese Möglichkeit, auf höchster internationaler Ebene mitwirken und sich beweisen zu können, wollte Evans nicht ungenutzt lassen.[748] Wie stark sein Wunsch nach politischer Einflußnahme war, wird 1991 in einem Interview mit der Tageszeitung "The Australian" deutlich:

---

[746] Leo Wieland, Interview, 04.10.1997.

[747] Ken Berry, Interview, 06.07.1994.

[748] Nahezu alle australischen Außenminister hatten den bemerkenswerten Labor-Außenpolitiker Dr. Herbert Vere Evatt zum Vorbild, der als Mitverfasser der Gründungscharta der Vereinten Nationen einen für australische Verhältnisse ungewöhnlich großen Beitrag in der internationalen Politik geleistet hat.

> "You're only given an opportunity in this life to make an impact in a larger-scale environment very rarely and it's a matter of grabbing the opportunity for the finite time it's available."[749]

Daß Evans darüber hinaus darauf spekulierte persönlich internationale Anerkennung zu erhalten, wird aus einem weiteren Kommentar deutlich. Wenige Tage nach der Unterzeichnung des Pariser Friedensabkommens im Oktober 1991 gab Evans den folgenden Inhalt seines Gesprächs mit Solarz vom Oktober 1989 bekannt:

> "It follows the discussion that we had right from the outset of this whole exercise in 1989 when he [Solarz] put to me the idea in outline of the UN peace plan. I thought then that it had the potential to produce a settlement, said so to him, and he said to me that if you can actually help produce a settlement, that will be worthy of a Nobel Prize and I'd be delighted to nominate you."[750]

Daß Evans das Potential des Vorschlags erkannte, lag eben auch daran, daß er mit der Kambodscha-Problematik seit mehreren Jahren vertraut war. Er war ferner, wie er wenige Tage vor seiner Abreise nach New York im australischen Senat erwähnt hatte, bereits mit der Absicht zur UN-Generalversammlung gereist, um mit den Außenministern der Teilnehmerstaaten von der Pariser Konferenz über das weitere Vorgehen in der Kambodscha-Krise zu diskutieren. In seinen Augen galt es, das Momentum der kambodschanischen Friedensverhandlungen zu erhalten. Immerhin hatten sich, wie Evans es im australischen Senat begründete, Vertreter von 18 Regierungen einschließlich der fünf ständigen Mitglieder des UN-Sicherheitsrates für vier Wochen in Paris getroffen, um nach einer politischen Lösung zu suchen.[751] Darüber hinaus hatten sich die beiden gemeinsamen Schirmherren der Pariser Konferenz, Frankreich und Indonesien, eine Frist gesetzt, innerhalb der kommenden sechs Monate zu entscheiden, ob es lohnenswert sei, die Verhandlungen im Rahmen der Pariser Konferenz wiederaufzunehmen. Gareth Evans war mit der Hoffnung nach New York geflogen, daß

---

749 Alan Attwood, Gareth Evans, The Man Behind the Mouth, The Australian Magazine, 13.-14.07.1991, S.24.

750 Ken Berry, Cambodia From Red To Blue, Canberra 1997, S.23.

751 Gareth Evans, Commonwealth Parliamentary Debates, Hansard, House of Senate, 27.09.1989, S.1413.

zumindest in Einzelfragen eine inhaltliche Annäherung zustande kommen würde.[752]

Das Gespräch mit Solarz hatte Evans Erwartungen übertroffen. Neben einem möglichen Ausweg aus der Kambodscha-Krise und persönlichen Profilierungschancen eröffnete der Solarz-Vorschlag der Hawke-Regierung die Möglichkeit, regionalpolitische Entwicklungen in einer Art und Weise zu beeinflussen, die einen Synergieeffekt für die Durchsetzung einer Reihe außenpolitischer Interessen schaffen konnte. Solarz' Bitte bot der Hawke-Regierung eine einmalige Gelegenheit, abgesichert durch die machtpolitischen Mittel der amerikanischen Regierung, zur Lösung eines der größten Probleme ASEAN's beizutragen und damit insbesondere Indonesien zu seiner angestrebten Imageverbesserung gerade auch bei der amerikanischen Regierung zu verhelfen. Ferner verbesserte dieses Angebot für die Hawke-Regierung deutlich die Chancen, in kürzester Zeit vor den anstehenden Bundeswahlen sichtbare außenpolitische Erfolge vorzuweisen und sich als kompetente Regierung zu profilieren.

Evans konnte den Wert der Solarz' Bitte auch deswegen erkennen, weil er um Solarz Ruf wußte, ein maßgeblicher Faktor im Entscheidungsprozeß der amerikanischen Asienpolitik zu sein. Es war in den Kreisen der Asien-Interessierten allgemein bekannt, daß einige von Solarz außenpolitischen Reden weittragende Auswirkungen auf den Entscheidungsprozeß amerikanischer Regierungen hatten.[753]

Solarz hatte sogar in den letzten Jahren seinen politischen Einfluß durch einen institutionellen Vorteil festigen können. Als Vorsitzender eines Unterausschusses des auswärtigen Ausschusses des Repräsentantenhauses konnte er sich mit seinem Wissensvorsprung und seinem Redetalent oftmals die Unterstützung der verschiedenen außenpolitischen Unterausschüsse sichern und über diesen Weg regelmäßig die Mehrheit des Kongresses für seine Positionen gewinnen.[754]

---

752 Ebenda.
753 Far Eastern Economic Review, 09.11.1989.
754 Ebenda.

Ferner ließ Solarz' Fähigkeit, seine ausgeprägten Detailkenntnisse in ein größeres Bild setzen und daraus attraktive politische Optionen für die Regierung entwickeln zu können,[755] ihn für Evans zu einem wichtigen und angenehmen Koalitions- und Diskussionspartner in der Kambodscha-Frage werden. In einer späteren ministeriellen Grundsatzerklärung über die Kambodscha-Politik der Labor-Regierung im australischen Senat bestätigte Evans, daß sein Konzept, die Vereinten Nationen Aufgaben in einer kambodschanischen Übergangsregierung übernehmen zu lassen, maßgeblich von Solarz Vorstellungen geprägt worden seien:

> "And during 1989, US Congressman Stephen Solarz had developed the specific idea of a neutral United Nations interim administration: discussions I had with Mr Solarz in New York last October and subsequently have been crucial in shaping my own thinking."[756]

Ihre ähnlichen Talente und Neigungen weckten das Verständnis füreinander und erleichterte ihre Zusammenarbeit. Sie waren beide Juristen, schnelle und präzise Denker sowie gewandte Redner, Meister des Details als auch der Vision sowie Verfechter des rationalen und logischen Ansatzes für Problemlösungen. Letzteres sowie ihre juristische Ausbildung teilten sie mit Bush, Baker und Hawke. Darüber hinaus waren beide wegen ihrer Scharfzüngigkeit und Arroganz wenig beliebt, aber wegen ihrer Intelligenz und Kenntnisse sowie ihrer gründlichen Vorbereitung und vor allem wegen ihres Urteilsvermögens respektiert.[757]

Solarz und Evans dachten und arbeiteten auf vergleichbare Weise, so daß der Austausch von Ideen, die Absprache des weiteren Vorgehens oder die Diskussion von Problemen und deren Lösungen schnell, effizient und ohne zeitraubende Förmlichkeit stattfinden konnten.[758] Die Zusammenarbeit sollte auch dadurch vereinfacht werden, daß Solarz

---

755 Far Eastern Economic Review, 20.03.1990.

756 Gareth Evans, Prospects for a Cambodian Peace Settlement, Ministerial Statement, Commonwealth Parliamentary Debates, Hansard, House of Senate, 06.12.1990, S.5167.

757 Far Eastern Economic Review, 20.03.1990.

758 Peter Wilenski, Interview, 21.04.1993.

Überblick und Einblick in die Politik zahlreicher asiatischer Länder hatte und von vielen asiatischen Politikern geschätzt wurde. Seine Meinung wurde dort häufig als offizielle amerikanische Position gewertet.[759] Dieses entsprach nicht immer der Wirklichkeit, denn Solarz war Demokrat, wenn er auch auf republikanische Regierungen großen Einfluß nehmen konnte. Allseits respektiert, konnte er jedoch nicht von seinen politischen Gegnern als ein Propagandist für Vietnam oder Hun Sen gesehen werden.[760]

Wie versuchte Außenminister Evans, die Unterstützung von ASEAN und insbesondere Indonesiens zu gewinnen?

Die erste Resonanz der südostasiatischen Außenminister auf die Solarz/Evans-Initiative war überwiegend positiv.[761] Den meisten ASEAN-Mitgliedern war mittlerweile jede Unterstützung recht, die ihren diplomatischen Bemühungen im Kambodscha-Konflikt diente. Ein Scheitern der kambodschanischen Friedensverhandlungen hätte zumindest dem angestrebten Image als nützliche regionale Staatenorganisation schaden, wenn nicht sogar ihre Einheit gefährden können, weil sich der Konflikt in Indochina über die Jahre zu einem wichtigen Amalgam der Gruppierung entwickelt hatte. Indonesien betraf ein Fehlschlag der diplomatischen Bemühungen als Schirmherr der Pariser Konferenz in besonderer Weise. Die Erfahrungen der letzten Jahre hatten die indonesische Regierung einerseits zurückhaltend für neue diplomatische Vorstöße, aber andererseits auch aufgeschlossener gegenüber jedem erfolgversprechenden Ausweg aus der Krise werden lassen. Darüber hinaus hatte ASEAN bereits auf der Pariser Konferenz eine starke UN-Präsenz gefordert.

Eine konkrete Sorge ASEAN's verstärkte ihre Flexibilität für eine Einigung. Mit dem Abzug seiner Truppen hatte Vietnam ASEAN's

---

759 Far Eastern Economic Review, 20.03.1990.

760 Peter Wilenski, Interview, 21.04.1993.

761 Singapur äußerte sich im Gegensatz zu Thailand und Indonesien zunächst skeptisch über die Erfolgschancen, ließ jedoch seine Einwände fallen als der australische Vorschlag international vor allem aber bei der chinesischen Regierung an Unterstützung gewann. International Herald Tribune, 13.01.1990.

Forderung erfüllt. Die regionale Staatenvereinigung mußte nun nicht nur eine neue und wegen ihres Konsensprinzips einvernehmliche Haltung für ihre zukünftige gemeinsame Kambodscha-Politik finden, sondern darüber hinaus innerhalb kürzester Zeit einen anderen Text für ihre jährlich eingebrachte Resolution in der UN-Generalversammlung entwerfen. Diese Dringlichkeit hatte ASEAN selbst verschuldet, nachdem sie es versäumt hatte, sich bereits nach der vietnamesischen Ankündigung im April 1989 auf eine neue Position zu einigen. So wie der Zwang zum Konsens ASEAN's Einheit stärkte, schwächte dieser Druck zur Einstimmigkeit ASEAN's Reaktionsvermögen bei politischem Wandel.

Gareth Evans nutzte die Solarz-Idee, um ASEAN bei der Beilegung ihres aktuellen Disputs behilflich zu sein. Während Thailand und Singapur im Resolutionstext eine internationale Überwachung des vietnamesischen Truppenabzugs und der Wahlen durch die Leitung der Vereinten Nationen festgeschrieben sehen wollten, argumentierte Indonesien gegen die ausdrückliche Benennung der Vereinten Nationen mit der Begründung, daß deswegen möglicherweise Staaten ihre Unterstützung für die ASEAN-Resolution zurückziehen könnten.[762] Gareth Evans gelang es noch in New York, zur Beendigung dieser Debatte und zur Einigung auf eine Formulierung beizutragen, indem er einerseits auf die Vorteile der UN-Option für ASEAN verwies und andererseits aufzeigte, daß ASEAN weiterhin eine führende Rolle in den kambodschanischen Friedensverhandlungen spielen konnte.[763] Er argumentierte, daß diese Lösung am ehesten zu einer Entmilitarisierung des kambodschanischen Konflikts und zur Neutralisierung der Super- und Regionalmachtsinteressen führen werde. Eine Begründung, die auch Solarz in seinen Diskussionen verwendete.[764] Damit sollte zum einen Chinas Forderung, daß die Roten Khmer politisch integriert werden müssen, und zum anderen Vietnams (und auch der amerikanischen und sowjetischen) Bedin-

---

762 Nayan Chanda, Vietnam's Withdrawal from Cambodia: The ASEAN Perspectives, in: Vietnam's Withdrawal from Cambodia, hrsg. von Gary Klintworth, Canberra, 1990, S.83.

763 Peter Wilenski, Interview, 21.04.1993.

764 Stephen Solarz, Cambodia, Foreign Affairs, Frühjahr 1990, Vol.69, Nr.2, S.99.

gung, daß die Roten Khmer keinen politischen Machtzugang erhalten sollen, entsprochen werden.[765]

Evans versicherte ferner jedem ASEAN-Außenminister, daß sich an der bisherigen Funktion ihrer Organisation bei der Friedenssuche für den Kambodscha-Konflikt nichts zu ändern brauche und ASEAN sogar mit ihrer Resolution die Richtung der weiteren Verhandlungen vorgeben könne. Da eine UN-Treuhandverwaltung die Zustimmung des UN-Sicherheitsrates voraussetze, sei es sogar empfehlenswert, die Vereinten Nationen von Beginn an miteinzubeziehen. Weiterhin könne ASEAN die führende Rolle beim Verhandeln dieser Option auf regionaler Ebene übernehmen, indem sie an die bisherigen Gesprächsrunden der Jakarta Informal Meetings anknüpfe. Dort könne die Einwilligung der vier Faktionen und Vietnams ausgehandelt werden. Evans regte außerdem an, daß ASEAN in ihrer Resolution nicht nur eine Überwachung der Wahlen und eines Waffenstillstandes durch die Vereinten Nationen, sondern darüber hinaus deren Mitwirkung bei der Bildung einer Übergangsregierung fordern solle. Australien würde dann seinerseits seine neue Kambodscha-Initiative erst nach der Abstimmung über die ASEAN-Resolution am 15. November öffentlich ankündigen.[766]

In seinem Gespräch mit Alatas erinnerte Evans seinen indonesischen Kollegen ferner daran, daß Vietnam im September einer Rolle der Vereinten Nationen zugestimmt habe und die Sorge einer Ablehnung der Resolution deswegen unbegründet sei.[767] Indonesien ließ daraufhin seine Einwände gegen den Text der ASEAN-Resolution fallen und stimmte der folgenden Version zu, die mit großer Mehrheit angenommen wurde:

> "... there is an urgent need for the international community to find a comprehensive political settlement of the Kampuchean problem, with effective guarantees, that must include the total

---

765 Peter Wilenski, Interview, 21.04.1993.

766 Peter Wilenski, Interview, 21.04.1993; Dieses australische Angebot ist ein weiteres Beispiel dafür, daß Solarz und Evans nicht nur anfänglich eine gemeinsame Strategie abgesprochen haben, sondern auch im ständigen Kontakt über das weitere Vorgehen standen. Die Far Eastern Economic Review berichtet in dieser Zeit darüber, daß ASEAN Solarz gebeten habe, seine Idee einer UN-Treuhandverwaltung nicht weiter voranzutreiben, bis die UN-General-versammlung ihre Resolution diskutiert und verabschiedet hat. Far Eastern Economic Review, 09.11.1989.

767 Douglas Sturkey, Interview, 07.04.1993.

withdrawal of all foreign forces from Cambodia under UN supervision and control and will provide for the creation of an interim administration authority."[768]

Hinsichtlich eines dritten informellen Treffens verhielt sich Alatas abwartend. Präsident Suharto zögerte, so kurz nach dem Scheitern der internationalen Friedenskonferenz die Serie der informellen Treffen in Jakarta fortzusetzen.[769] Nach den Fehlversuchen der letzten Jahre wollte Suharto zumindest die Chance für einen Verhandlungsdurchbruch erhöht sehen, was nach seiner Einschätzung zu diesem Zeitpunkt noch nicht der Fall war.[770] Die indonesische und letztlich damit ASEAN's Unterstützung hing nun von der zumindest prinzipiellen Bereitschaft aller vier Faktionen und Vietnams ab, die UN-Option als Ausgangspunkt für weitere Verhandlungen zu akzeptieren und zu diskutieren. ASEAN's Kooperation war von nicht zu unterschätzender Wichtigkeit. Immerhin erfolgte die Logistik der finanziellen und militärischen Unterstützung an die drei Widerstandsfaktionen über Thailand. Evans wollte aber auch ASEAN's Selbstbewußtsein als relevante regionale Organisation durch ihre Vorreiterrolle in der Kambodscha-Frage unter indonesischer Führung stärken - nicht zuletzt, weil Evans das anstehende erste ministerielle APEC-Treffen Anfang November und damit das gesamte Projekt nicht durch ein sich bedroht oder geschwächt fühlende ASEAN gefährden wollte.[771]

Evans setzte seinen Harmoniekurs mit ASEAN fort. Auch in New York hatte er mit seinem Vorgehen einmal mehr zu beweisen beabsichtigt,

---

[768] Nayan Chanda, Vietnam's Withdrawal from Cambodia: The ASEAN Perspectives, in: Vietnam's Withdrawal from Cambodia, hrsg. von Gary Klintworth, Canberra, 1990, S.86.

[769] Indonesien stimmte dann jedoch einem weiteren informellen Treffen in Jakarta zu, weil Frankreich eingewilligt hatte, dieses Treffen unter der Schirmherrschaft der Pariser Konferenz abzuhalten. Konkret bedeutete das für Indonesien eine finanzielle Entlastung. Auch Japan sagte seine finanzielle Unterstützung zu. Zum einen bot Japan seine Hilfe aus Furcht vor amerikanischen Handelsrepressalien an und zum anderen, weil es Vietnam als potentiellen neuen Markt durch ein Scheitern der Friedensverhandlungen nicht verloren gehen sehen wollte. Der Termin blieb jedoch aus den besagten Gründen noch offen. Michael Haas, Genocide by Proxy, New York 1991, S.271; Patrick Raszelenberg und Peter Schier, The Cambodia Conflict, Hamburg 1995, S.265ff.

[770] Nayan Chanda, Vietnam's Withdrawal from Cambodia: The ASEAN Perspectives, in: Vietnam's Withdrawal from Cambodia, hrsg. von Gary Klintworth, Canberra, 1990, S.83.

[771] Far Eastern Economic Review, 22.02.1990; The Canberra Times, 11.12.1989; Australian Financial Review, 18.12.1989.

daß Australien ein berechenbarer und verläßlicher Partner war. Er gab vor allem mit einer Handlung ASEAN zu verstehen, daß seine Regierung ASEAN's Vermittlungsversuche in den kambodschanischen Friedensverhandlungen nicht unterlaufen, sondern unterstützen wollte. Es war das Versprechen, seinen neuen Friedensplan erst nach der Verabschiedung der Resolution in der UN-Generalversammlung öffentlich bekanntzugeben. Hinter dieser Zusage verbarg sich noch ein anderer Zweck. Er konnte die diesjährige Resolution als Gradmesser für möglichen Widerstand gegen eine erweiterte Rolle der Vereinten Nationen in einer kambodschanischen Friedenslösung nutzen. Zur Beruhigung ASEAN's und um die Chance nicht versehentlich oder unüberlegt zu verspielen, hatte der australische Botschafter Peter Wilenski vor der Abstimmung die Reaktionen auf diese Passage der Resolution bei seinen Kollegen an den Vereinten Nationen getestet.[772]

Wie sicherte sich Evans die innenpolitische Unterstützung und welchen Nutzen zog er aus Gesprächen mit Vertretern australischer nichtstaatlicher Organisationen, Journalisten und Wissenschaftlern?

Ermuntert vom positiven Echo der ASEAN-Staaten konzentrierte sich Außenminister Evans nach seiner Rückkehr aus New York Anfang Oktober auf die Frage, welche Schritte notwendig seien, um die UN-Option ins Zentrum der Friedensverhandlungen zu rücken.

Evans entwickelte folgende Strategie: Zunächst wollte er in Diskussionen mit innenpolitischen Kritikern der offiziellen australischen Kambodscha-Politik und Kennern des Kambodscha-Konflikts das weitere Für und Wider der neuen Idee ermitteln und die von Solarz aufgestellten Prämissen testen. Ferner plante er, das Konzept der UN-Treuhandverwaltung vorab und inoffiziell Vertretern der Hun-Sen-Faktion zu erläutern. Sollte deren Reaktion nicht vehement ablehnend sein, wollte Evans diesen Entwurf als neue offizielle australische Kambodscha-Initiative präsentieren. Mit Hilfe des amerikanischen Gewichts im UN-Sicherheitsrat und Indonesiens Einfluß auf die

---

772 Peter Wilenski, Interview, 21.04.1993.

regionalen Spieler sollte die UN-Option zur Basis eines einvernehmlichen internationalen Friedensabkommens für Kambodscha werden. Für Australien sah Evans folgende Aufgaben vor: zum einen sollte es seine Kontakte und seinen Ruf nutzen, um die Idee bei allen Konfliktparteien hoffähig zu machen; zum anderen in bilateralen Gesprächen erste konkrete Wege sondieren, wie der Plan in Einzelheiten gestaltet werden könnte.[773]

Evans nutzte die nächsten Wochen bis zum 15. November, um in verschiedenen Gesprächen informeller Natur möglichst viele Gegenargumente und kontroverse Standpunkte kennenzulernen. Er beabsichtigte, sich gerade nach dem vietnamesischen Truppenabzug über die militärische, wirtschaftliche und politische Lage in Kambodscha als auch über die militärische Schlagkraft der einzelnen kambodschanischen Armeen ein Bild zu machen.[774]

Darüber hinaus wollte er die Gespräche nutzen, um ein altes Problem, das seit 1983 nur aufgeschoben und nun wieder aktuell geworden war, erneut zu verschieben.[775] Es handelte sich um das Thema, das Hawke 1983 zum Aufsehen erregenden Beginn seiner Kambodscha-Initiative veranlaßt hatte. Es ging um die Frage der Wiederaufnahme bilateraler Entwicklungshilfe an Vietnam, von der trotz eines anderslautenden Parteitagsbeschlusses Premierminister Hawke und Außenminister Hayden im August 1983 mit der Begründung Abstand genommen haben, daß diese Entscheidung eine notwendige Voraussetzung für Australiens neutrale Vermittlerrolle sei. Nun da Vietnam -wenn auch noch nicht verifiziert- seine Truppen aus Kambodscha abgezogen hatte, war es

---

773 Douglas Sturkey, Interview, 07.04.1993. Der Vergleich der Themen, die Evans für diese Gespräche gewählt hat, mit dem von Solarz im März 1990 erschienen Artikel läßt den Schluß zu, daß Evans sowohl Solarz Situationsanalyse als auch dessen aufgestellte Prämissen überprüfen wollte. Dabei ging es um folgende Fragen: Wie groß war die tatsächliche militärische Bedrohung durch die Roten Khmer, welche Faktion kontrollierte welchen Teil des kambodschanischen Territoriums, wieviele Stimmen würden die Roten Khmer bei Wahlen erringen können, ist die Gefahr durch die Roten Khmer nach dem vietnamesischen Truppenabzug gestiegen? Stephen Solarz, Cambodia, Foreign Affairs, Frühjahr 1990, Vol.69, Nr.2.

774 Senator Chris Schacht, Australia and The Cambodia Peace Plan, Chairman, Joint Parliamentary Committee on Foreign Affairs, Defence and Trade, 16.09.1992; Russell Rollasson, Interview, 06.04.1993; Gary Klintworth, Interview, 18.03.1993.

775 Douglas Sturkey, Interview, 07.04.1993.

keine Überraschung, daß dieses Thema von der politischen Linken weiter in den Vordergrund gerückt wurde. Die Befürworter der bilateralen Hilfe sahen jetzt eine erneute Chance, ihre Forderung durchzusetzen, nachdem in ihren Augen die wichtigste Kondition erfüllt war. Die sogenannte "Pro-Vietnam-Lobby", der in erster Linie Entwicklungshilfeorganisationen sowie Politiker und Wissenschaftler des linken politischen Spektrums angehörten, verstärkten ihre Aktivitäten und warben insbesondere in australischen Tageszeitungen für ihre Position.[776]

Bereits seit April hatte es sich abgezeichnet, daß diese Frage wieder Einzug in die innenpolitische Debatte erhalten würde. Nur einen Tag nach der vietnamesischen Ankündigung hatte der linke Laborsenator Chris Schacht dafür plädiert, daß die bilaterale Entwicklungshilfe wieder aufgenommen werden müsse, sobald die vietnamesischen Soldaten aus Kambodscha abgerückt seien.[777] In den vergangenen Monaten hatten insbesondere Vertreter des linken Fraktionsflügels hinter verschlossenen Türen die Regierungsspitze wiederholt dafür kritisiert, daß die Roten Khmer in eine politische Lösung integriert werden sollten. Die Situation spitzte sich nun dahingehend zu, daß einige Fraktionsmitglieder drohten, die Regierung öffentlich zu kritisieren.[778] Erneut nutzten Hawke und Evans das Argument, Australiens Ruf als neutralen Vermittler nicht mit einer als Parteinahme interpretierbaren politischen Handlung zu gefährden, um die Entscheidung für eine Wiederaufnahme ein weiteres Mal zu verschieben.

Die ersten drei Gesprächspartner von Gareth Evans, Chris Schacht, Gary Klintworth und Russell Rollason, waren nicht nur mit der Kambodscha-Problematik vertraut, sondern auch alle Vertreter der sogenannten "Pro-Vietnam-Lobby". Gareth Evans begann seine Serie von informellen Gesprächen mit Chris Schacht, einem in der Indochina-

---

776 Russell Rollason, Interview, 06.04.1993.

777 Zu diesem Zeitpunkt erwiderte Außenminister Evans darauf, daß eine Entscheidung vor allem davon abhänge, ob eine Wiederaufnahme einer umfassenden Friedenslösung im Wege stehen würde. Gareth Evans, Commonwealth Parliamentary Debates, Hansard, House of Senate, 06.04.1989, S.1077-1078.

778 The Canberra Times, 17.12.1989.

Frage freimütigen Kritiker des linken Parteiflügels, Senatskollegen und damaligen Vorsitzenden des *Joint Parliamentary Committee on Foreign Affairs, Defence and Trade.* Evans setzte sich mit Schacht darüber auseinander, welche möglichen politischen und militärischen Konsequenzen dessen politische Forderung haben würden, wenn in der Übergangszeit bis zu Wahlen die kambodschanische Regierung aus drei Faktionen ohne die Roten Khmer bestehen würde.[779] Er testete die Durchschlagskraft seines eigenen Arguments, daß für eine friedliche Lösung des Kambodscha-Konflikts die Integration der Roten Khmer eine zentrale Voraussetzung war. Evans argumentierte, daß ohne eine Einbindung der Roten Khmer China seine finanzielle und militärische Unterstützung nicht beenden werde und als Folge das Land und die Region weiter unter den vielfältigen Auswirkungen eines Bürgerkrieges leiden müßten.[780]

Mit Gary Klintworth, wissenschaftlicher Mitarbeiter des North East Asia Programs an der Australian National University und ehemaliger Mitarbeiter der *Australian Security Intelligence Organisation*, sprach Evans eingehend über die verschiedenen Mutmaßungen der militärischen Stärke der Roten Khmer sowie über Chinas politischen Ziele und Interessen in der Kambodscha-Frage.[781] Klintworths im Juni 1989 im "Current Affairs Bulletin"[782] veröffentlichter ausführlicher Artikel über die zahlenmäßige Größe der Roten-Khmer-Armee und deren militärische Struktur hatte Evans Interesse geweckt.[783] Gary Klintworth vertrat darin die Position, daß die Roten Khmer militärisch und

---

779 Chris Schacht, Australia and the Australian Peace Plan, 16.09.1992. Die US-Regierung hatte in den letzten Monaten überlegt, ob sie sich diese Forderung zu eigen machen sollte. Michael Haas, Genocide by Proxy, New York 1991, S.166 und S.205. Diese Option haben Solarz und Evans ebenfalls auf ihrem Oktober-Treffen diskutiert, hatten sie jedoch als unrealistischen Ansatz verworfen. Ken Berry, Cambodia frome Red to Blue, Canberra 1997, S.22.

780 Ken Berry, Interview, 06.07.1994.

781 Gary Klintworth, Interview, 18.03.1993.

782 Gary Klintworth, The Future of Cambodia, in: Current Affairs Bulletin, Vol.66, Nr.1, Juni 1989, S.18-24.

783 Je nach Quelle variierten die Schätzungen von 8.000 (1) über 35.000 (2) bis zu 40.000-50.000 (3) Soldaten, die der Roten-Khmer-Armee angehörten. Gary Klintworth rechnete dem militärischen Arm der Roten Khmer zwischen 9.000 und 11.000 (4) Soldaten zu. (1) Russell Rollasson, Interview, 06.04.1993; (2) Michael Haas, Genocide by Proxy, New York 1991, S.213; (3) Far Eastern Economic Review, 26.10.1989; Michael Richardson, Cambodia and the Bangkok-Beijing Connection, Pacific Defence Reporter, Vol.15, Nr.8, S.40; (4) Gary Klintworth, The Future of Cambodia, in: Current Affairs Bulletin, Vol.66, Nr.1, Juni 1989, S.22.

in ihrer Kampfmoral weitaus schwächer waren als bisher angenommen und von daher keine ernsthafte Bedrohung für die in Phnom Penh regierende Hun-Sen-Faktion darstellten. Ferner fügte er hinzu, daß die Roten Khmer seines Wissens nach nur unwegsames und dünnbesiedeltes Gebiet an der thailändisch-kambodschanischen Grenze kontrollieren. Die Hun-Sen-Faktion, so Klintworth, habe Ansehen und Respekt bei der kambodschanischen Bevölkerung und könne am besten die politische, wirtschaftliche und militärische Stabilität bewahren. In seinem Artikel berief sich Klintworth in dieser Frage maßgeblich auf Informationen von Jennifer Ashton, die -wie bereits berichtet- das JANGOO in Phnom Penh bis Ende 1988 geleitet hatte.

Ein ungenannter Informant aus Geheimdienstkreisen hatte Außenminister Evans eine andere Einschätzung über die Hun-Sen-Faktion gegeben. Danach war Hun Sen ohne vietnamesische Unterstützung politisch nicht überlebensfähig. Darüber hinaus würde eine Anerkennung der Hun-Sen-Faktion weder von China noch den USA akzeptiert werden.[784]

Wie Chris Schacht[785] konnte Gareth Evans auch Gary Klintworth[786] in den kommenden Monaten davon überzeugen, daß das Konzept einer UN-Übergangsregierung erfolgversprechender war als die alternativen Optionen, entweder eine Drei-Faktionen-Übergangsregierung zu bilden oder die Phnom-Penh-Regierung diplomatisch anzuerkennen. Dem Argument, daß China auf eine Integration der Roten Khmer beharren und den Bürgerkrieg mit fortgesetzten Waffenlieferungen weiter schüren werde, das Konzept der UN-Treuhandverwaltung aber dieser Entwicklung dadurch entgegenwirke, daß es die Roten Khmer ohne reellen Machtzugewinn integriere, war schwer zu entkräften.[787]

Bis zur Unterzeichnung des Friedensabkommens im Oktober 1991 bildete diese Begründung den Kern der australischen Erklärung, warum eine UN-Übergangsregierung anderen Alternativen überlegen war, wenn wieder

---

[784] Ungenannter Informant.
[785] Chris Schacht, Australia and the Australian Peace Plan, 16.09.1992.
[786] Gary Klintworth, Interview, 18.03.1993.
[787] Ebenda.

einmal in einem der zahlreichen Einzelgespräche eine Ablehnung des UN-Konzepts drohte.[788]

Mit Russell Rollasson, Leiter des Dachverbands australischer nicht-staatlicher Entwicklungshilfeorganisationen (ACFOA), verfolgte Evans verschiedene Ziele. Er ließ sich einerseits von Rollasson die politische, wirtschaftliche und militärische Lage in Kambodscha beschreiben. Die Unterredung mit Rollasson bot ihm andererseits die Gelegenheit, die Qualität der Berichte von den australischen Nachrichtendiensten zu überprüfen, die ihrerseits ihre Informationen über Kambodscha maßgeblich aus Befragungen von Entwicklungshelfern und im Austausch mit ausländischen Nachrichtendiensten gewannen.[789] Darüber hinaus konnte Evans die regelmäßigen Berichte der Leiterin von JANGOO als Vergleichsquelle nutzen. Ferner interessierte ihn, wie schlagkräftig Rollasson die einzelnen kambodschanischen Armeen einschätzte.[790]

Der Kontakt zu ACFOA war für Evans jedoch auch deswegen von besonderem Wert, weil ACFOA's enge Beziehungen zu JANGOO der australischen Regierung die Möglichkeit eröffnete, verschleiert eine quasi-diplomatische Beziehung zur Hun-Sen-Faktion zu unterhalten. Den Ruf einer quasi-offiziellen australischen Repräsentanz hatte JANGOO nicht zuletzt dadurch erworben, weil diese Organisation 1986 gegründet worden war, um die für Kambodscha bestimmte humanitäre Hilfe der australischen Regierung koordiniert zu verteilen.[791] Die staatlichen Mittel waren seit 1979 kontinuierlich an eine Reihe von australischen nicht-staatlichen Organisationen vergeben worden.[792] Das Verschleiern war umso notwendiger geworden, weil die Nachfolgerin von Jennifer

---

788 Michael Costello, Interview, 17.05.1994; Gareth Evans hatte bereits zu Beginn der Pariser Konferenz China und dessen Waffenlieferungen als zentrales Problem bei der Suche nach einer friedlichen Lösung identifiziert. Ein Punkt den Bill Hayden bereits 1983 herausgehoben hatte. The Age, 31.07.1989.

789 Ungenannter Informant.

790 Douglas Sturkey, Interview, 07.04.1993.

791 Frank Frost, The Cambodia Conflict, in: Contemporary Southeast Asia, Vol.13, Nr.2, September 1991, S.157.

792 Russell Rollasson, Interview, 06.04.1993; Frank Frost, The Cambodian Conflict, Contemporary Southeast Asia, Vol.13, Nr.2, S.156.

Ashton, Lyndall McLean, eine vom Dienst freigestellte australische Diplomatin war.[793] Während einerseits diese guten Beziehungen zu Hun Sen einen wichtigen Teil des australischen Wertes für die kambodschanischen Friedensverhandlungen ausmachten, bargen sie andererseits die Gefahr, daß die australische Regierung durch eine zu große Nähe zur Hun-Sen-Faktion ihren neutralen Ruf gefährdete. Diese Gratwanderung sollte bis zum Pariser Friedensabkommen im Oktober 1991 Teil eines Dilemmas für die australische Regierung bleiben. Der Kanal über ACFOA sollte das Risiko einer solchen potentiellen Anklage minimieren. Evans nutzte ACFOA regelmäßig, um die Essenz der UN-Option als auch das zukünftige australische Vorgehen in Kreisen der Hun-Sen-Faktion diskutieren und verbreiten zu lassen.[794] Dieser Weg bot Gareth Evans darüber hinaus die Möglichkeit, sich ein Treffen mit Vertrauten von Hun Sen arrangieren zu lassen, ohne daß es als offizielle Anfrage der australischen Regierung gewertet werden konnte.[795] Während Rollasson über die Vermittlung von Gesprächen mit Angehörigen der Hun-Sen-Faktion ACFOA's Position durchzusetzen hoffte, daß eine Anerkennung der Hun-Sen-Faktion die beste Lösung für das kambodschanische Problem sei,[796] verfolgte Evans ein ganz anderes Ziel.

Noch im Oktober 1989 traf Außenminister Evans den zweithöchsten politischen Vertreter der Hun-Sen-Faktion, Vize-Prime-Minister Kong-Som-Ol.[797] Er hatte nun erstmals die Chance, die Solarz-Idee einem ernsthaften Test zu unterziehen. Evans konnte bei diesem Gespräch davon ausgehen, daß Kong-Som-Ol sich die australische Position

---

793 Frank Frost, Interview, 20.04.1993; Douglas Sturkey, Interview, 07.04.1993; Russell Rollason, Interview, 06.04.1993.

794 Douglas Sturkey, Interview, 07.04.1993. In einer späteren Rede über regionale Sicherheitspolitik im Dezember 1989 betonte Außenminister Evans die Bedeutung nicht-staatlicher Hilfsorganisationen für die *Second Track Diplomacy* in der australischen Außenpolitik: "Mutual understanding, like all other strands in this multidimensional approach, is no guarantee of peace. But mutual ignorance is a greater risk, and so-called 'second-track' diplomacy - seeking to get our message across through various non-governmental channels - has an important role to play in countering it." Gareth Evans, Australia's Regional Security, Ministerial Statement, 06.12.1989, Commonwealth Parliamentary Debates, Hansard, House of Senate, S.4025.

795 Russell Rollasson, Interview, 06.04.1993; Douglas Sturkey, Interview, 07.04.1993.

796 Russell Rollasson, Interview, 06.04.1993.

797 Geoffrey Gunn und Jefferson Lee, Cambodia Watching Down Under, Bangkok 1991, S.275.

anhören und nicht gleich verwerfen würde. Australien hatte den Grundstein für das Vertrauen der Hun-Sen-Faktion in die australische unabhängige Vermittlerposition durch Haydens frühen und damals politisch mutigen Besuch in Phnom Penh im März 1985 gelegt. Seine anknüpfenden Gespräche mit Hun Sen auf der Pariser Konferenz und die Verbindungen zu JANGOO hatten weiter vertrauensbildend gewirkt. Das Ergebnis der Unterredung wertete Evans als ermutigend, obwohl Kong Som Ol nur sehr vorsichtig formuliert hatte, daß er sich vorstellen könne, diese Idee mit Hun Sen zu diskutieren.[798]

Das zweite durch ACFOA vermittelte Gespräch führte Evans mit Khieu Kanarith, einem engen Vertrauten Hun Sens.[799] Ebenfalls im Oktober diskutierten beide in einer privaten Unterredung, wie das bisher größte Hindernis für erfolgreiche Friedensverhandlungen aus dem Weg geräumt werden könnte.[800] Einen Tag vor dem Treffen hatte Kanarith an einem Symposium an der Australian National University in Canberra teilgenommen, auf dem die Frage der Machtteilung in einer Übergangsregierung als das zentrale Problem in den kambodschanischen Friedensverhandlungen identifiziert worden war.[801]

Gareth Evans legte Khieu Kanarith dar, wie seiner Meinung nach mit einer Einbindung der Vereinten Nationen in eine kambodschanische Übergangsregierung dieses vielerörterte und ungelöste Problem umgangen werden könnte.[802] Er wollte Kanarith einen Ausweg aus dem von Douglas Sturkey beschriebenen Dilemma der laufenden Friedensverhandlungen aufzeigen. Sturkey hatte in seinem Beitrag auf dem Tagesseminar so sachlich und objektiv wie möglich geschildert, welche

---

798 Gareth Evans, Commonwealth Parliamentary Debates, Hansard, House of Senate, 29.11.1989, S.3555.

799 The Australian, 16./17.12.1989.

800 Geoffrey Gunn und Jefferson Lee, Cambodia Watching Down Under, Bangkok 1991, S.275.

801 Am 22.10.1989 fand am Department of Political Science an der Australian National University ein Seminar zum Thema "Vietnam's Withdrawal from Cambodia: Regional Issues and Realignment" unter der Leitung von Nancy Viviani statt. Eingeladen waren Journalisten, eine Vertreterin der Vereinten Nationen, Wissenschaftler und Mitarbeiter des Außenministeriums. Einige der Teilnehmer hatten bereits an den vorherigen Griffith Seminaren teilgenommen. Gary Klinworth hat die Vorträge und Ergebnisse des Seminar in der Reihe "Canberra Papers on Strategy and Defence" unter dem Seminartitel veröffentlicht (Nr.94).

802 Douglas Sturkey, Interview, 25.06.1994.

voraussichtlichen politischen und militärischen Konsequenzen eine Durchsetzung der Hun-Sen-Position[803] haben würden. Douglas Sturkey skizzierte das Kernproblem folgendermaßen:

> "China, which backs both Prince Sihanouk and the Khmer Rouge, remains insistent on transitional arrangements in which all four parties are represented under Prince Sihanouk's leadership. China will only stop assistance to the Khmer Rouge in the context of a settlement which sees the cessation of arms and other military support to all four groups. The reality is that the fighting will not stop until some place is found for the Khmer Rouge in the transitional administration. How to acommodate them, and at the same time restrain them, is at the heart of the dilemma."[804]

Gareth Evans und seine Berater hatten in den verschiedenen Gesprächen den Eindruck gewonnen, daß eine grundsätzliche Ablehnung der Solarz-Idee von der Hun-Sen-Faktion nicht zu erwarten war.[805] Das Angebot, den Vereinten Nationen eine Rolle in den Regierungsgeschäften einzuräumen und dafür Schutz vor einer militärischen Machtübernahme der Roten Khmer zu erhalten, mußte zumindest für diese beiden Vertreter der Hun-Sen-Faktion verlockend geklungen haben. In den letzten Monaten war ihre Faktion zunehmend durch sinkende sowjetische und damit auch gekürzter vietnamesischer Hilfe finanziell in Bedrängnis gekommen als auch vom Ostblock politisch unter Druck gesetzt worden, mit den Widerstandsfaktionen einschließlich der Roten Khmer zu verhandeln.[806]

Mit Vietnam dagegen sah das Evans-Team größere Schwierigkeiten, weil sich Hanoi bisher beständig auf den Standpunkt zurückgezogen hatte, daß es sich beim Kambodscha-Konflikt um eine interne Angelegenheit handelt und es Hun Sen's Entscheidung folgt, jedenfalls solange eine Machtübernahme der Roten Khmer verhindert wird. Es war jedoch abzu-

---

803 Hun Sen hatte im Verlauf der Pariser Konferenz vorgeschlagen, für die Vorbereitung von Wahlen ein "Council for National Reconciliation" zu gründen. Diesem sollten fünf Minister seiner Regierung und fünf Minister der beiden nicht-kommunistischen Widerstandsfaktionen angehören. Die Roten Khmer wollte Hun Sen aus diesem Rat ausgeschlossen lassen. Ferner sollten neben dem Rat die beiden Regierungen mit ihren Verwaltungen und Verwaltungsgebieten weiter bestehen bleiben. Khieu Kanarith, Whatever Future for Cambodia, in: Vietnam's Withdrawal from Cambodia, hrsg. von Gary Klintworth, Canberra, 1990, S.94.

804 Douglas Sturkey, Cambodia - Australia's Role, in: Vietnam's Withdrawal from Cambodia, hrsg. von Gary Klintworth, Canberra, 1990, S.113.

805 Douglas Sturkey, Interview, 25.06.1994.

806 Far Eastern Economic Review, 07.12.1989.

sehen, daß die zunehmende wirtschaftliche Misere Vietnam verhandlungsbereiter werden lassen würde. Die Australier rechneten mit keinem großen Widerstand von der sowjetischen Regierung, die prinzipiell - wie Shevardnadze bei seinem USA-Besuch im September 1989 erneut bekräftigt hatte- kein Interesse an ausgedehnten und für sie kostspieligen Bürgerkriegen hatten.[807]

Chinas Reaktion war für das Evans-Team schwerer einzuschätzen. Außenminister Evans war sich jedoch der tatkräftigen Unterstützung der Amerikaner sicher.[808] Was die Roten Khmer betraf, hatte das Evans-Team den Eindruck gewonnen, daß durchaus eine Chance bestand, daß sich die Roten Khmer Wahlen stellen würden. Douglas Sturkey hatte auf dem bereits erwähnten Tagesseminar an der Australian National University darauf hingewiesen, daß es innerhalb der Roten Khmer eine beachtliche Strömung gab, die sich für eine Teilnahme an Wahlen aussprach.[809] Auch die Far Eastern Economic Review hatte Anfang September von zwei politischen Lagern innerhalb der Roten Khmer berichtet. Danach vertrat Ta Mok, der 1997 Nachfolger Pol Pots werden sollte, die harte Linie, den Krieg bis zu einer erfolgreichen Machtübernahme weiterzuführen. Ieng Sary, der sich 1996 mit seiner Gefolgschaft von den Roten Khmer trennen würde, plädierte dagegen für eine diplomatische und nachgiebigere Strategie, die auf eine politische Einbindung abzielte.[810]

Die Ergebnisse dieser informellen Gesprächsserie waren maßgeblich dafür verantwortlich, daß sich die australische Regierung dazu entschloß, den Solarz-Vorschlag als offizielle australische Initiative in die kambodschanischen Friedensverhandlungen einzubringen. Ursprünglich hatte Evans beabsichtigt, das für Anfang Dezember anberaumte amerikanisch-sowjetische Gipfeltreffen abzuwarten, um die davon auch in der Kambodscha-Frage erwartete engere Zusammenarbeit

---

807 Ashton Calvert, Interview, 19.04.1993.

808 Peter Wilenski, Interview, 21.04.1993.

809 Zu dieser Einschätzung waren sie im Oktober 1989 nach Gesprächen mit Vertretern der drei Widerstandsfaktionen gekommen. Douglas Sturkey, Cambodia - Australia's Role, in: Vietnam's Withdrawal from Cambodia, hrsg. von Gary Klintworth, Canberra, 1990, S.113.

810 Far Eastern Economic Review, 07.09.1989.

der Supermächte zu nutzen.[811] Doch eine Reihe von Ereignissen veranlaßten Außenminister Evans früher als geplant, die neue australische Initiative bekanntzugeben.[812] Die neuesten Entwicklungen drohten das UN-Konzept zunichte zu machen, noch ehe es als offizielle Lösungsalternative präsentiert werden konnte.

Nachdem am 21.11.1989 in Phnom Penh drei Granaten der Roten Khmer explodierten (Pailin war bereits Ende Oktober besetzt worden)[813] sowie wichtige Hauptstraßen aus den Provinzen nach Phnom Penh als von den Roten Khmer kontrolliert galten[814] und am 23.11. das Europäische Parlament eine Resolution verabschiedete, die Hun-Sen-Faktion offiziell anzuerkennen,[815] befürchtete Evans, daß der Bürgerkrieg sich weiter verschärfen und die Aussicht auf eine friedliche Lösung gänzlich schwinden würde.[816] Eine de-jure-Anerkennung der Hun-Sen-Faktion durch die britische und französische Regierung hätte das von Außenminister Baker begonnene Unterfangen, eine Einigung im Kambodscha-Konflikt auf der Ebene der fünf ständigen Mitglieder des UN-Sicherheitsrates anzustreben, bedeutend erschwert. Wollte Evans die Idee einer UN-Übergangsregierung am Leben erhalten, mußte er den Europäern mit einer aussichtsreichen Alternative zuvorkommen. Es galt zu verhindern, daß ein neues Hindernis in den Weg gestellt wurde. Außerdem hätte China eine solche Machtverschiebung nicht hingenommen, seine Waffenlieferungen an die Roten Khmer weiter erhöht und damit die Gesprächsrunde der fünf ständigen Mitglieder des UN-Sicherheitsrates verzögert, wenn nicht sogar verhindert.[817]

---

811 Peter Wilenski, Interview, 21.04.1993.

812 Douglas Sturkey, Interview, 07.04.1993.

813 Vietnam nahm die militärischen Erfolge der Roten Khmer zum Anlaß, erneut einige Truppen nach Kambodscha zu entsenden. Michael Haas, Genocide by Proxy, New York 1991, S.215. Solarz bestätigt diese Tatsache in seinem März-Artikel. Stephen Solarz, Cambodia, Foreign Affairs, Frühjahr 1990, Vol.69, Nr.2, S.99.

814 Far Eastern Economic Review, 04.12.1989.

815 The Canberra Times, 25.11.1989; The Age, 25.11.1989.

816 Douglas Sturkey, Interview, 07.04.1993.

817 China hatte bereits im September 1989 nach dem vietnamesischen Truppenabzug aus Kambodscha seine Waffenlieferungen an die Roten Khmer erhöht. Michael Haas, Genocide by Proxy, New York 1991, S.214; Far Eastern Economic Review, 26.10.1989.

Gareth Evans hatte Anlaß besorgt zu sein, daß insbesondere die britische Regierung der Resolution folgen würde.[818] Nachdem diese im Oktober für ihre Kambodscha-Politik unter starken innenpolitischen Druck geraten war, hatte sich der neue britische Außenminister Douglas Hurd Anfang November vor dem britischen Parlament von der Exilkoalitionsregierung distanziert.[819] Die britische Regierung war durch John Pilgers Film "Cambodia Year Ten" in Verlegenheit gebracht worden, weil darin über die militärische Hilfe Großbritanniens an die Armeen von Sihanouk und Son Sann berichtet worden ist.[820] In seinem Film, der am 23. November 1989 auch in Australien im öffentlichen Sender ABC ausgestrahlt werden sollte, stellte Pilger die nichtkommunistischen Faktionen als enge militärische Verbündete der Roten Khmer dar.[821] John Pilger wollte mit seinem Film öffentlichen Druck erzeugen und so westliche Regierungen dazu bringen, die Hun-Sen-Faktion als kambodschanische Regierung diplomatisch anzuerkennen.

Von den Erfahrungen der britischen Regierung vorgewarnt, wollte Evans verstärkter innenpolitischer Kritik als Reaktion auf den Pilger-Film zuvorkommen. Am Tag nach der Fernsehausstrahlung verkündete er den Plan seiner Regierung.[822] Am Nachmittag des 24. November 1989, eine Woche vor dem amerikanisch-sowjetischen Gipfeltreffen, präsentierte Außenminister Evans die Grundidee des neuen Friedensplans für Kambodscha im australischen Senat.[823] Er hatte eine zurückhaltende Form der Ankündigung gewählt. Seine Bekanntgabe beschränkte sich auf

---

818 Ken Berry, Interview, 06.07.1993.

819 Far Eastern Economic Review, 23.11.1989.

820 Geoffrey Gunn und Jefferson Lee, Cambodia Watching Down Under, Bangkok 1991, S.277. Daß die britische Regierung wenige Monate später wichtige inhaltliche Ratschläge hinsichtlich rechtlicher Fragen der Solarz-Idee gab und zu Beginn des Prozeß der fünf ständigen Mitglieder des UN-Sicherheitsrates einen wichtigen Beitrag leistete, Frankreich vom Sinn einer solchen Zusammenarbeit zu überzeugen, lag nicht zuletzt am guten persönlichen Verhältnis zwichen Gareth Evans und Douglas Hurd. Ken Berry, Interview, 07.06.1994.

821 Geoffrey Gunn und Jefferson Lee, Cambodia Watching Down Under, Bangkok 1991, S.277. Im Verlauf der kambodschanischen Friedensverhandlungen kamen -dieses Mal von amerikanischen staatlichen Stellen- weitere Berichte an die Öffentlichkeit, die koordinierte militärische Aktionen der drei Widerstandsfaktionen bestätigten.

822 The Canberra Times, 25.11.1989.

823 Gareth Evans, Cambodia: A Possible Alternative Approach, Statement to the Senate on November 24 by the Minister for Foreign Affairs and Trade Gareth Evans, Australian Foreign Affairs Record, Vol.60, Nr.11, 1989, S.646. Der Premierminister informierte persönlich zur gleichen Zeit das Repräsentantenhaus über die neue Initiative.

eine knappe Erklärung im Senat und eine anschließende kurze Presseerklärung. Senat wie Presse informierte er über die Ziele und Inhalte der neuen Position sowie über das weitere Vorgehen.

Evans skizzierte das Vorhaben lediglich und begründete sein Vorgehen damit, daß er in den nächsten Wochen gemeinsam mit allen im Konflikt verwickelten Ländern und Faktionen diese Kernidee konkretisieren werde.[824] Die allgemein gehaltene Formulierung sollte bei jeder einzelnen Verhandlungspartei, aber auch bei den innenpolitischen Kritikern den Eindruck entstehen lassen, daß bei diesem Lösungskonzept ihre individuellen Interessen, Vorstellungen und Forderungen berücksichtigt werden würden. Es sollte einerseits der Eindruck vermittelt werden, daß mit diesem Konzept ein besseres Ergebnis auf dem Verhandlungsweg als durch militärische Konfrontation erzielt werden konnte.[825] Andererseits sollte mit dieser Strategie erreicht werden, daß die Stärke des Konzeptes darinlag, daß es durch seine Flexibilität konsensfähiger wirkte als alle bisherigen Ansätze.

Evans wollte jeden nur denkbaren Anlaß verhindern, der sein Vorhaben durch Zurückweisung oder auch nur durch mangelnde Kooperation hätte gefährden können. Da er auf ASEAN's Zusammenarbeit angewiesen war und keinen Zweifel über die australische Akzeptanz von ASEAN's Führungsrolle aufkommen lassen wollte, hatte er vor seiner offiziellen Ankündigung im australischen Senat die Abgesandten der einzelnen ASEAN-Vertretungen am Vormittag des 24. November zu sich ins Büro gerufen. Dort erläuterte er ihnen das australische Konzept und geplante Vorgehen.[826] Die ASEAN-Vertretungen erhielten diese Informationen ebenfalls schriftlich, um möglichen Argwohn aus versehentlichen Mißdeutungen vorzubeugen.[827]

Mit den folgenden knappen Worten umriß Außenminister Evans den Grundgedanken der Friedenslösung, die -wie er in seiner Rede frei-

---

824 Ebenda.
825 Douglas Sturkey, Interview, 25.06.1994.
826 Douglas Sturkey, Interview, 07.04.1993.
827 The Canberra Times, 25.11.1989; The Sydney Morning Herald, 25.11.1989.

mütig bekanntgab- dem Sihanouk-Vorschlag einer UN-Treuhandverwaltung sehr ähnele:

> "The idea that I have found most attractive, and which I believe deserves very close examination by all the participants at the Paris conference, is one that would involve building a transitional administration directly around the authority of the United Nations - some variation of the kind of UN administration which previously has been put in place in comparable circumstances, most recently in Namibia."[828]

Diese Leitidee sollte den erbitterten Streit über die Machtverteilung in einer Übergangsregierung dadurch beenden, indem die Vereinten Nationen in die kambodschanischen Regierungsgeschäfte miteinbezogen werden sollten. Die Formulierung ließ offen, wie groß der Anteil der Übernahme von Regierungsaufgaben durch UN-Beamte sein würde. Die Konstruktion sollte verhindern, daß eine der vier kambodschanischen Faktionen sich in die Lage versetzte, vor von den Vereinten Nationen organisierten freien und geheimen Wahlen die politischen Geschicke des Landes zu bestimmen, um über diesen Weg den Ausgang der Wahlen zu beeinflussen. Der Lösungsansatz setzte einen Kompromiß sowohl der in Phnom Penh regierenden Hun-Sen-Faktion als auch der drei Widerstandsfaktionen voraus: Beide Seiten mußten Macht abgeben; Hun Sen als de facto Regierungschef und die Exilkoalitionsregierung als Repräsentant Kambodschas in den Vereinten Nationen.[829] Wieviel Macht Hun Sen abtreten sollte, mußte verhandelt werden.

Dieser Ansatz unterschied sich von den bisher diskutierten Lösungsvorschlägen. Während zuvor alle Einigungsversuche an der Frage der Machtteilung in einer Übergangsregierung gescheitert waren, "löste" dieses Konzept die Frage, indem sie umgangen wurde. Die Vereinten Nationen sollten die Regierungsgeschäfte oder Teile davon übernehmen,

---

828 In Namibia waren insgesamt 7.700 UN-Beamte für ein Jahr im Einsatz gewesen. Davon waren 1.500 Polizisten, 1.000 Wahlhelfer, 4.600 Friedenssoldaten und 600 Beamte für Aufgaben in der zivilen Verwaltung. Außenminister Evans konnte beruhigt das Beispiel von Namibia anführen, denn die Wahlen waren vom 07.-11. November 1989 erfolgreich durchgeführt worden. Auch die Demobilisierung und die Rückführung der Flüchtlinge konnten problemlos durchgesetzt werden. Gareth Evans, Cambodia: A Possible Alternative Approach, Statement to the Senate on November 24 by the Minister for Foreign Affairs and Trade Gareth Evans, Australian Foreign Affairs Record, Vol.60, Nr.11, 1989, S.646.

829 Ebenda.

um ein neutrales politisches Klima für freie und faire Wahlen herzustellen, so daß die kambodschanischen Wähler ohne Einschüchterung jeglicher Art ihre politische Zukunft selbst bestimmen konnten. Weiter war angedacht, einen nationalen Rat bestehend aus den vier kambodschanischen Faktionen als Organ ohne Exekutivgewalt zu bilden. Damit sollte sichergestellt werden, daß die kambodschanische Souveränität gewahrt wurde.

Solch eine Rolle der Vereinten Nationen verlangte jedoch, daß der kambodschanische Sitz in der UN-Generalversammlung der Vereinten Nationen entweder unbesetzt bleiben oder von Repräsentanten eines bevollmächtigten Gremiums wahrgenommen werden müßte. Der dahinterstehende Gedanke war, daß die Vereinten Nationen keine unparteiische politische Atmosphäre vor Wahlen schaffen konnte, wenn eine der im Streit stehenden Gruppen Kambodscha darin offiziell vertreten war. Die Abgabe ihres alleinigen Vertretungsrechts, das die Widerstandskoalition seit 1982 besaß, war also eine Voraussetzung für die Durchsetzung diese Konzeptes.[830] Für Hun Sen bedeutete die erste Option Genugtuung und die zweite brachte sogar einen faktischen Machtgewinn. Blieb der Sitz frei, war seine langjährige Forderung erfüllt, wurde er Teil eines Übergangsgremiums, konnte er legal auf

---

[830] Die Frage der Repräsentanz in den Vereinten Nationen war sowohl in den USA als auch in Australien vor allem deswegen innenpolitisch immer wieder ein Thema, weil ein Vertreter der Roten Khmer Leiter der kambodschanischen UN-Delegation war. Doch im Gegensatz zur amerikanischen Regierung konnten Hawke und Evans ihre Kritiker darauf verweisen, daß Australien weder die Exilkoalitionsregierung noch die Phnom-Penh-Regierung anerkannte und sich 1982 bei der Abstimmung in den Vereinten Nationen über die kambodschanische Repräsentanz durch diese Dreierkoalition enthalten hatte. Die amerikanische Regierung hatte dagegen nicht diesen Argumentationsspielraum. Sie hatte darüber hinaus 1982 auf die Bildung der Widerstandskoalition gedrängt. Solarz bemühte sich, die damalige amerikanische Rolle herunterzuspielen, um die Argumente der Kritiker im In- und Ausland nicht weiter zu stärken. Commonwealth Parliamentary Debates, Hansard, House of Senate, 17.10.1989, S.1987; Stephen Solarz, Cambodia, Foreign Affairs, Frühjahr 1990, Vol.69, Nr.2, S.102. Es war jedoch absehbar, daß die amerikanische Regierung in näherer Zukunft auf diese Kritik würde reagieren müssen. Doch der jetzige Moment war in den Augen der amerikanischen Regierung denkbar ungünstig. Zu diesem Zeitpunkt hätte die amerikanische Regierung mit einer Verweigerung der Anerkennung der Exilkoalition sowohl China als auch ASEAN politisch vor den Kopf gestoßen, weil es die Aufkündigung der internationalen Dreierkoalition in der Kambodscha-Frage bedeutet hätte. Die Konsequenzen einer solchen Entscheidung lagen jedoch in diesem Moment überhaupt nicht im Interesse der amerikanischen Regierung. Vor allem hätten sie Präsident Bushs Ziel bedeutend erschwert, einen maßvollen Kommunikationskanal mit China aufzubauen. Dadurch daß die UN-Sitz-Frage von Evans in das Gesamtkonzept einer UN Beteiligung an einer kambodschanischen Übergangsregierung eingebettet worden ist, war das Problem zwar noch nicht gelöst, jedoch verschoben.

internationaler Bühne agieren. Der Preis für Hun Sen: Die zumindest teilweise Aufgabe seiner Regierungsmacht.

Peter Wilenski hatte in New York auch diesen Passus getestet. Er hatte dafür seine Rede vor der Generalversammlung genutzt, ohne jedoch das Konzept einer UN-Übergangsregierung explizit erwähnt zu haben:

> "(...) that as a part of a comprehensive settlement a change of seating will take place - either the seat will be declared vacant or will be occupied by the interim authority, until elections install a legitimate government which can take its rightfull place in this body."[831]

John Pilger, der zu Recht eine australisch-amerikanische Zusammenarbeit vermutete, diskreditierte sich jedoch gerade in der UN-Sitz-Frage mit seiner inkorrekten und von ideologischen Motiven geprägten Darstellung. Er klagte Außenminister Evans später an, in diesem Punkt Solarz' Position übernommen und seine fallengelassen zu haben. Wie jedoch die Rede von Wilenskis zeigt, dessen Passage Evans in seiner Bekanntgabe am 24. November wiederholte, hat Evans zwei alternative Lösungen für dieses Problem angeführt und nicht nur eine, wie Pilger behauptet. John Pilger zitiert nur die erste Hälfte von Gareth Evans Satz und wirft ihm so vor, der US-Position gefolgt zu sein. Pilger kommt auf diese Weise zu folgender Schlußfolgerung:

> "Evans announced a new Australian plan to have the United Nations temporarily administer Cambodia and hold elections. He said its aim was to exclude the Khmer Rouge, with Cambodia's UN seat declared vacant (...). This crucial latter point was never implemented. The Evans Plan became, in effect, the Solarz Plan. Solarz urged the Bush administration to have nothing to do with the vacant seat proposal; only the Khmer Rouge coalition should continue to speak for Cambodia. The most creative part of the Australian plan was vetoed by the US."[832]

Darüber hinaus haben Evans und seine Berater an anderer Stelle mehrfach betont, daß eine Integration der Roten Khmer in eine politische Lösung unabdingbar sei, um China von der Beendigung seiner Unterstützung an die Roten Khmer zu überzeugen. Der kreative Teil von

---

831 Australian Foreign Affairs Record, Vol.60, Nr.11, 1989, S.646.

832 John Pilger, The Return to the Year Zero, The Bulletin, 11.05.1993, S.36.

Evans Plan war, nur eine symbolische Einbindung der Roten Khmer zu erlauben.

Die ersten öffentlichen Reaktionen auf den Evans-Vorschlag kamen von Sihanouk und aus Bangkok. Sihanouk war -wie nicht anders erwartet- hocherfreut und gab seine Unterstützung mit der Bemerkung bekannt, daß der australische Vorschlag "seine richtige Idee auf globaler Ebene repräsentiere".[833]

Zwar hatten die Australier Thailand zuvor informiert und ASEAN hatte diese Idee bereits geschlossen begrüßt, trotzdem wurden aus Bangkok zurückhaltende Berichte laut. Danach hieß es, daß thailändische Beamte den Evans-Plan mit dem Argument abtaten, daß die Idee äußerst schwierig umzusetzen sei, weil Hun Sen einer Auflösung seiner de facto Regierung nicht zustimmen werde.[834] Ein Sprecher des thailändischen Außenministeriums kritisierte, daß die Vereinten Nationen mit der Errichtung einer Übergangsregierung die kambodschanische Souveränität verletzen würden.[835]

Für die reservierte Reaktion gab es einen Grund. Wenige Tage vor Evans Bekanntgabe im Senat hatte Vize Premierminister Bhichai Rattakul dem vietnamesischen Außenminister Thach einen Vorschlag unterbreitet, der eine Zwei- statt einer Vierparteien-Übergangsregierung forderte. Danach stellte Hun Sen die eine und die drei Widerstandsfaktionen die andere Partei.[836] Die Thailänder wollten nun erst einmal die vietnamesische Reaktion abwarten, bevor sie die australische Idee öffentlich unterstützten. Ihre Skepsis gründete sich jedoch auch darauf, daß Teile der thailändischen Regierung[837]

---

833 The Age, 27.11.1989.

834 The Age, 25.11.1989.

835 The Age, 27.11.1989.

836 Ebenda.

837 Darüber hinaus reflektierten die beiden politischen Lager innerhalb der thailändischen Regierung die konkurrierenden Positionen über die Machtteilungsfrage, ob eine Zwei- oder Vierparteienregelung vorzuziehen sei. Wie so häufig in der thailändischen Politik bestimmten wirtschaftliche Interessen die politischen Inhalte. Während Premierminister Chatichai auf den frühen Einstieg in den indochinesischen Markt setzte, sah Außenminister Siddhi seine Geschäftsinteressen im Handel mit den kambodschanischen Widerstandsfaktionen am besten gewahrt. Daraus resultierte, daß Chatichai für sich für die bilaterale Annäherung zu Vietnam und Hun Sen sowie einer

eine andere Verhandlungsstrategie befürworteten als Australien, wie eine friedliche politische Lösung am ehesten erreicht werden konnte. Während Premierminister Chatichai wie Vietnam und Hun Sen eine schrittweise Regelung von Einzelfragen vorzog, favorisierte Außenminister Evans wie die USA, ASEAN und China das Aushandeln und Verabschieden einer umfassenden Friedenslösung.

Thailand gab seine Vorbehalte gegen den Evans-Plan jedoch auf, nachdem Thach den thailändischen Vorschlag zurückgewiesen hatte.[838] Aus australischer Sicht war dies in zweierlei Hinsicht ein positives Zeichen. Einerseits blieb die Hoffnung bestehen, die Vietnamesen von ihrem Konzept und den Vorteilen einer umfassenden Lösung überzeugen zu können. Jedes Zeichen von potentieller Verhandlungsbereitschaft war in diesen Wochen von besonderer Wichtigkeit. Andererseits relativierte diese vietnamesische Reaktion die im Oktober 1989 geäußerte scharfe Kritik an Australien von Außenminister Thach. Thach hatte die australische Labor-Regierung zuvor öffentlich dafür verurteilt, die bilaterale Entwicklungshilfe nicht wiederaufgenommen zu haben, obwohl Vietnam die australische Bedingung des Truppenabzugs erfüllte hatte.[839]

Innenpolitisch erzielte Evans ebenfalls den gewünschten Effekt. Einer der vehementesten australischen Befürworter für eine Anerkennung der Hun-Sen-Regierung, der Historiker Ben Kiernan, bezeichnete den Evans-Plan als "breath of hope". Er könne das Konzept insofern akzeptieren, weil es die Roten Khmer von einem direkten Machtzugang ausschließe.[840]

Allianz zwischen der Hun-Sen-Regierung und der Exilkoalitionsregierung einsetzte und Siddhi dagegen die gleichberechtigte Teilnahme aller vier Faktionen in einer Übergangszeit forderte.

838 Michael Haas, Genocide by Proxy, New York 1991, S.216ff.

839 Geoffrey Gunn und Jefferson Lee, Cambodia Watching Down Under, Bangkok 1991, S.182.

840 Ebenda.

KAPITEL 9

Der Friedensplan: Australiens Kambodscha-Politik vom Dezember 1989 bis März 1990.

Nun begann für Evans die herausfordernde Aufgabe, die Solarz-Idee in ein diskussionsfähiges Konzept zu bringen und als einzigen Lösungsvorschlag zu etablieren. Für das Letztere mußte jede Verhandlungspartei der Pariser Konferenz dazu gebracht werden, ihre bisherige Position zu ändern. Die USA, China, ASEAN sowie alle drei kambodschanischen Widerstandsfaktionen mußten Australien folgen und ihre Forderung nach einer Vierparteien-Übergangsregierung und das Alleinvertretungsrecht der Exilkoalition in den Vereinten Nationen aufgeben; die Sowjetunion, Vietnam, Laos und die Hun-Sen-Faktion mußten einem zumindest teilweisen Rücktritt der de facto Hun-Sen-Regierung zustimmen; Frankreich und Großbritannien mußten davon abgehalten werden, die Hun-Sen-Regierung de jure anzuerkennen.

Da Außenminister Evans wußte, daß -wie bei nahezu allen komplexen Konflikten- die Stolpersteine einer Einigung im Detail lagen, wollte er zunächst eine allgemeingehaltene Willensbekundung von jeder Verhandlungspartei in bilateralen Gesprächen erwirken. Alle sollten einer erweiterten Rolle der Vereinten Nationen in einer Friedenslösung zustimmen. Die Entscheidung, Einzelgespräche zu führen, resultierte aus den Erfahrungen vergangener Verhandlungen. Die meisten multilateralen Treffen einschließlich der Vier-Faktionen-Treffen waren dadurch gekennzeichnet, daß der Rückzug auf Positionen taktischer Natur die Diskussionen ergebnislos enden ließ. Dieses Schiksal sollte der Solarz-Idee nicht widerfahren. Evans ging davon aus, daß, je länger sich der Vorschlag als denkbarer Weg im Gespräch halten konnte, desto höher die Chancen waren, daß das Konzept zu einem internationalen Friedensabkommen führen würde.[841]

---

[841] Shirley Lithgow, Interview, 24.11.1993.

Nach Rücksprache mit seinem Premierminister entschied Außenminister Evans, eine Werbetour für seine Initiative in der Region erst nach dem für Anfang Dezember geplanten amerikanisch-sowjetischen Gipfeltreffen und den sich anschließenden Gespräche zwischen den Amerikaner und Chinesen zu beginnen.[842] Die verbleibenden Tage nutzte Außenminister Evans für weitere Vorbereitungen. So erhielt Douglas Sturkey den Auftrag, einen ersten Entwurf darüber zu entwickeln, welche Rolle die Vereinten Nationen in einer Übergangsregierung spielen könnten.[843] Ferner mußte die wichtige Frage geklärt werden, wer die Verhandlungen von australischer Seite führen sollte.

An dieser Stelle schaltete sich Premierminister Hawke ein weiteres Mal mit einer personalpolitischen Empfehlung in die Kambodscha-Politik ein. Er riet Gareth Evans, den stellvertretenden Staatssekretär des Außenministeriums, Michael Costello, mit dieser Aufgabe zu betrauen.[844] Michael Costello erschien Bob Hawke für diese schwierige Mission wegen seiner Erfahrungen und seiner Persönlichkeit besonders geeignet. Seine schnelle Karriere im Außenministerium, verdankte Costello seinem Talent, in diplomatisch komplexen Situationen nicht nur den Überblick zu bewahren, sondern auch Ergebnisse zu erzielen.[845] Nachdem er zwei Jahre als Abteilungsleiter für Europa, Nordasien und Nordamerika gedient hatte, wurde Costello als australischer Botschafter an die Vereinten Nationen berufen und fünf Monate später, im Juni 1989, zum stellvertretenden Staatssekretär befördert.

Kambodscha war für Michael Costello kein unbekanntes Thema. Er hatte von 1983 bis 1986 als Berater für Außenminister Hayden gearbeitet. In diesen drei Jahren hatte er nicht nur den ersten australischen Friedensplan für Kambodscha im April 1983 mitentwickelt, sondern auch Hayden auf seinen Reisen nach Südostasien, Vietnam, China und Kambodscha begleitet. Michael Costello war mit den Einzelheiten des Kambodscha-Konflikts vertraut und was noch wichtiger war, er hatte

---

842 Michael Costello, Interview, 10.03.1993.
843 Douglas Sturkey, Interview, 07.04.1993.
844 Ken Berry, Interview, 07.06.1994.
845 Ashton Calvert, Interview, 19.04.1993.

Thach, Hun Sen und Sihanouk bereits wiederholt persönlich getroffen.[846]

Für Costellos Wahl sprach eben dieser wichtige Vorteil, bei führenden Politikern in der Region kein fremdes Gesicht zu sein. Das erhöhte gerade in Asien die Chancen, daß seine Gesprächspartner sich wohlwollend die australische Position und Argumentation anhören würden. Darüber hinaus hatte Michael Costello bereits mehrfach bewiesen, daß er mit seiner Persönlichkeit eine Gesprächsatmosphäre des Vertrauens und der Vertraulichkeit sowie des Verständnisses und der Rationalität schaffen konnte, in der dennoch hartes Verhandeln in der Sache möglich war.[847] Michael Costello war offen und ehrlich und vermittelte den Eindruck, an der Lösung des Problems interessiert zu sein und keine geheime Tagesordnung zu verfolgen. Er war flexibel, entschlossen und loyal. Mit sicherem Instinkt hörte er meist heraus, was vorgeschobene und was tatsächliche Gründe für Skepsis, Ablehnung oder mangelnde Kompromißbereitschaft waren.

Erst jüngst hatte Costello Premierminister Hawke erneut seine Nützlichkeit beweisen können. Er hatte durch einfühlsames und geschicktes Verhandeln erreicht, daß der für Februar 1990 geplante Besuch des sowjetischen Vize-Prime-Ministers Rushkov für die Hawke-Regierung ein kalkulierbarer Erfolg werden würde. Es sollte beim Rushkov-Besuch eine Wirtschaftsvereinbarung unterzeichnet werden, die Australien für drei Jahre die Abnahme von Weizen, Bauxit und Aluminium garantieren würde. Diese gute Nachricht zielte so kurz vor den Bundeswahlen auch darauf ab, die Stimmen der Bauern und der Bergarbeiter für Hawkes dritte Wiederwahl zu gewinnen.[848]

Außenminister Evans sollte in den nächsten Monaten immer wieder gefragt werden, warum sich Australien mit dieser Intensität für eine Lösung des Kambodscha-Konflikts einsetzte. Offiziell führte Evans

---

[846] Michael Costello, Interview, 10.03.1993; Ashton Calvert, Interview, 19.04.1993.

[847] Ashton Calvert, Interview, 19.04.1993.

[848] Graeme Gill, Australia and the Eastern Block, in: Diplomacy in the Marketplace, hsg. von P.J. Boyce, Melbourne 1992, S.236.

drei wohlklingende Motive an. Sie reichten vom Nationalinteresse (in diesem Fall der politischen Stabilität im wirtschaftlichen Wachstumsgebiet "Südostasien") über die moralische Verantwortung für eine humane Welt (und einer besonderen Verpflichtung für Indochina nach der australischen Beteiligung am Vietnamkrieg) bis zur persönlichen Verbundenheit mit diesem Land (Kambodscha war eines der ersten Länder, die Evans in seiner Jugend als "Rucksacktourist" bereist hatte).[849]

Peter Wilenski wußte noch um weitere Motive, die damals aus augenscheinlichen Gründen nicht von offizieller Seite öffentlich genannt werden konnten. Er glaubte, daß persönliche Ambitionen ein wichtiger Faktor für die australische Energieleistung der kommenden Wochen in der Kambodscha-Frage waren. Bob Hawke wollte als der am längsten dienende Labor-Prime-Minister und Außenminister Gareth Evans als erfolgreicher und über die australischen Grenzen hinaus einflußreicher Außenminister in die Geschichte eingehen. Darüber hinaus wurde Evans der Wunsch nach einer höheren Tätigkeit entweder bei den Vereinten Nationen oder als zukünftiger Labor-Parteiführer nachgesagt.[850] Dafür mußten jedoch die nächsten Bundeswahlen gewonnen werden. Da die Wahlen bis spätestens Mai 1990 abgehalten werden mußten, verblieb vor allem Evans nicht viel Zeit, sein Ziel zu erreichen.[851] Während über den Termin noch Unsicherheit herrschte, hatte Bob Hawke über eines Gewißheit: Die Ergebnisse der letzten Meinungsumfragen über die Leistung der Labor-Regierung und erstmals auch seine eigenen Popularitätswerte waren besorgniserregend negativ.[852]

Auch wenn außenpolitische Themen in der Regel für den Wahlausgang nur von geringer Bedeutung waren, galt dieses nicht für die Kambodscha-Politik. Das lag in erster Linie daran, daß ein parteiinterner Streit

---

849 Gareth Evans, Informal Meeting on Cambodia, Introductory Address, 26.02.1990, Australian Foreign Affairs Record, Vol.61, Nr.2, 1990, S.70-71.
850 Peter Wilenski, Interview, 21.04.1993.
851 Rodney Cameron, Interview, 05.03.1993.
852 Paul Kelly, The End of Certainty, Sydney 1994, S.546ff.

über die Rolle der Roten Khmer in die Öffentlichkeit zu drohen geriet.[853] Das Bild einer zerstrittenen Partei minderte schlichtweg die Chancen einer Wiederwahl, weil es mit der Annahme verbunden war, daß diese Uneinigkeit symptomatisch für den Zustand der Partei war. Das Schwinden seiner Popularität bedeutete für Hawke die Schwächung seines stärksten innerparteilichen Trumpfes. Dieses Tief kam zu einer Zeit, in der sein Rivale, Schatzminister Keating, den Druck für einen personellen Wechsel an der Regierungsspitze erhöht hatte. Schnelle politische Erfolge waren nun für Hawke aus persönlichen, wahltaktischen und innerparteilichen Gründen notwendig geworden.[854] Mit seiner Wahl von Gareth Evans als führenden Kopf sowie den beiden Genossen Michael Costello als ausführende Hand in der Region und Peter Wilenski an den Vereinten Nationen wollte Bob Hawke seine eigene Kompetenz und die seiner Regierung durch eine fortgesetzte Serie erfolgreicher außenpolitischer Initiativen[855] unterstreichen.[856]

Daß Costello später den Einfluß Wilenskis herunter zu spielen trachtete, lag auch daran, daß sich Costellos und Wilenskis Rollen im Entscheidungsprozeß der fünf ständigen Mitglieder des UN-Sicherheitsrates überschnitten. Auf UN-Ebene hatte Peter Wilenski die Aufgabe, den Weg für den australischen Plan insbesondere beim Generalsekretär zu ebnen.[857] Er bot sich dafür besonders an, weil er auch wegen seines großen persönlichen Einsatzes in anderen UN-Fragen von vielen seiner Kollegen an den Vereinten Nationen und von Perez de Cuellar hochgeschätzt war.[858] Michael Costellos Reisemarathon in den nächsten Wochen, der auch der Vorbereitung des ersten Treffens der fünf ständigen Mitglieder des UN-Sicherheitsrates diente, mag dazu

---

853 The Canberra Times, 17.11.1989.

854 Paul Kelly, The End of Certainty, Sydney 1994, S.546ff.

855 Mit dem ersten erfolgreichen Treffen der APEC-Außen- und Handelsminister im November 1989 in Canberra und der Unterzeichnung des Timor-Gap-Abkommens am 11.12.1989 hatte Hawke bereits aus jüngster Zeit zwei wichtige außenpolitische Ergebnisse vorzuweisen.

856 Frank Frost, Interview, 20.04.1993; Rodney Cameron, Interview, 05.03.1993.

857 Peter Wilenski, Interview, 21.04.1993.

858 Susan Anthony, Wilenski Shakes Up the UN, The Bulletin, 12.11.1991, S.29.

beigetragen haben, daß er zu dieser Selbsteinschätzung seines Beitrags gekommen ist.[859]

Neben den wahltaktischen Überlegungen gab es zwei weitere Gründe für die enorme Intensität der australischen diplomatischen Bemühungen in den kommenden Wochen. Erstens wollte die amerikanische Regierung auf dem Gipfeltreffen die sowjetische Bereitschaft für eine Gesprächsserie der fünf ständigen Mitglieder des UN-Sicherheitsrates testen. Zweitens verblieben nur noch zwei Monate bis Frankreich und Indonesien entscheiden mußten, ob eine Fortsetzung der Verhandlungen im Rahmen der Internationalen Friedenskonferenz lohnenswert war. Gareth Evans wollte das momentare Klima der aufgeschlossenen Diskussionsbereitschaft nutzen, bevor sich -wie er es nannte- das "Fenster der Möglichkeiten"[860] wieder schloß.

Das Gipfeltreffen der Supermächte endete aus australischer Sicht positiv. Bush und Gorbatschow vereinbarten auf Malta, daß ihre Regierungen generell in Fragen gemeinsamen Interesses zusammenarbeiten wollen.[861]

Auch Präsident Bush und Generalsekretär Gorbatschow diskutierten wie bereits ihre Außenminister zuvor über mögliche Lösungsansätze für den Kambodscha-Konflikt. Beide waren sich darin einig, daß China das Kernproblem war und daß die anderen vier ständigen Mitglieder des UN-Sicherheitsrates China zum Einlenken bringen mußten. Differenzen bestanden lediglich in der Frage des zeitlichen Ablaufes.[862] Nur wenige Tage nach dem Gipfeltreffen entsandte die sowjetische Re-

---

[859] Er führte im Dezember 1989 und Januar 1990 in nur 28 Tagen, 26 Gespräche auf 16 Reisen in 9 verschiedenen Ländern. Michael Costello, Interview, 10.03.1993.

[860] Gareth Evans, Ministerial Statement, Prospects for a Cambodian Peace Settlement, House of Senate, 06.12.1990, S.1.

[861] Michael Haas, Genocide by Proxy, New York 1991, S.259; Retrospektiv schätzt James Baker dieses Gipfeltreffen für sehr wichtig ein, obwohl keine Memoranden unterzeichnet worden sind. Die Bedeutsamkeit lag seiner Meinung nach darin, daß eine persönliche Ebene in den bilateralen Beziehungen die Zusammenarbeit von Ost und West in dieser neuen Era erheblich erleichtern würde. Baker beschrieb dieses Treffen als Pendent zu seinem September-Gespräch mit Shevardnadze, das aus den gleichen Gründen ebenfalls bewußt in einem informellen Rahmen stattgefunden hatte. James Baker, Erinnerungen, Berlin 1996, S.162ff; International Herald Tribune, 06.12.1989.

[862] International Herald Tribune, 09.01.1990.

gierung ihren Vize-Außenminister Rogachev nach Hanoi und Phnom Penh. Er sollte mit beiden Regierungen über eine Lösung des Kambodscha-Konflikts diskutieren. In Hanoi einigte sich Rogachev mit der vietnamesischen Regierung darauf, daß eine umfassende politische Lösung die Beendigung der ausländischen Waffenlieferungen beinhalten sowie eine Rückkehr der Roten Khmer an die Macht verhindern müsse und daß weitere Verhandlungen zwischen den vier kambodschanischen Faktionen erforderlich seien.[863]

Zur gleichen Zeit flogen Brent Scowcroft, amerikanischer nationaler Sicherheitsberater, und Lawrence Eagleburger, Vize-Außenminister, nach Peking, um die chinesische Regierung über das Ergebnis des Gipfeltreffens zu informieren.[864] Die Politik der frühen Annäherung, das wußte auch Präsident Bush, würde der Kongreß nur dann hinnehmen, wenn im Gegenzug die Chinesen tatsächlich politische Zugeständnisse eingehen und vor allem einhalten würden.[865] Präsident Bush schickte seine beiden besten Männer nach Peking, um diese heikle Aufgabe zu lösen.[866]

Die Mission war erfolgreich, wenn sie auch nicht ohne Kritik im eigenen Land blieb.[867] Noch während ihres Aufenthaltes gab die chinesische Regierung erste politische Konzessionen bekannt.[868] In der Frage des Kambodscha-Problems konnte Außenminister Baker dann im Januar 1990 einen Dialog unter allen fünf ständigen Mitgliedern des

---

863 Am 10.12 befand sich Rogachev in Hanoi. Michael Costello führte am 12.12. seine ersten Gespräche in Vietnam, während Rogachev in Phnom Penh mit Hun Sen diskutierte. Patrick Raszelenberg und Peter Schier, The Cambodia Conflict, Hamburg 1995, S.275. Bereits im November war deutlich geworden, daß die Sowjetunion und verschiedene Ostblockstaaten auf Hanoi und Phnom Penh Druck ausübten, eine Einigung mit den Roten Khmer zu erzielen, um ihre eigene finanzielle und wirtschaftliche Hilfe des Westens nicht zu gefährden. Far Eastern Economic Review, 07.12.1989.

864 Es war nicht der erste Besuch der Beiden nach den Ereignissen auf dem Tianamen-Platz. Scowcroft war bereits im Juli in Peking gewesen, nur war die Visite aus innenpolitischen Gründen streng geheim gehalten worden. International Herald Tribune, 11.12.1989.

865 Far Eastern Economic Review, 21.12.1989.

866 Brent Scowcroft war ein enger Vertrauter von Präsident Bush und genoß dessen vollstes Vertrauen. Lawrence Eagleburger hatte sich bereits unter Präsident Nixon den Ruf erworben, jedes unlösbar erscheinende Problem bewältigen zu können. Nixon hatte ihn als loyalen, uneigennützigen Mann bezeichnet, der schlau wie eine "Scheißhausratte" ist. James Baker, Erinnerungen, Berlin 1996, S.38 und S.47.

867 International Herald Tribune, 19.12.1989.

868 Far Eastern Economic Review, 21.12.1989.

UN-Sicherheitsrates beginnen, ohne ein Veto der Chinesen fürchten zu müssen. Die amerikanische Drohung, ihre Wirtschaftssanktionen zu verschärfen, sollte sich noch öfter als geeignetes Mittel erweisen, um China in dieser Frage zur Mitarbeit zu bewegen.[869]

Welche Rolle spielte Australien, daß die fünf ständigen Mitglieder des UN-Sicherheitsrates im Januar diese Idee als diskussionswürdige Alternative anerkannten?

Um diese Frage beantworten zu können, ist ein Blick in die australische Vorgehensweise nötig. Die nachfolgende detaillierte Darstellung der australischen Verhandlungsstrategie macht deutlich, welcher Anstrengungen es bedurfte, um das australische Konzept als einzigen Friedensplan zu verankern. Attribute wie Weitsicht, Kreativität, strategische Planung, Beharrlichkeit, persönliches Verantwortungsgefühl, Energie und Ehrgeiz kennzeichneten die Phase bis zur Unterzeichnung des Internationalen Friedensabkommens im Oktober 1991.

Ausgestattet mit einem ersten fünfseitigen Entwurf von Douglas Sturkey flog Michael Costello am 11. Dezember von Honolulu nach Hanoi.[870] Die Wahl des Zeitpunktes war kein Zufall, sondern die direkte Folge eines Gesprächs zwischen Außenminister Evans und Richard Solomon, US-Assistant Secretary for Southeast Asian and Pacific Affairs.[871] Solomon versicherte Evans erneut der amerikanischen Unterstützung und unterrichtete ihn, daß China und die Sowjetunion einer Gesprächsserie der fünf ständigen Mitglieder des

---

869 Far Eastern Economic Review, 25.01.1990. Außenminister Baker berichtet in seinen Memoiren von den wiederholten amerikanischen Bemühungen, China in der Kambodscha-Frage vom Gebrauch ihres Vetos abzuhalten. James Baker, Erinnerungen, Berlin 1996, S.581.

870 Michael Costello hatte nach den jährlichen amerikanisch-australischen verteidigungspolitischen Gesprächen aus organisatorischen Gründen einen fünftägigen Aufenthalt auf Hawaii geplant, bevor er zu seinem nächsten Termin nach Tokio weiterreiste. Nach einem Telefongespräch mit Außenminister Evans änderte Michael Costello seine Pläne und flog statt dessen nach Vietnam. Der entgangenen Unterbrechung trauerte Costello nicht nach; ihm lag ohnehin mehr das Agieren als das Ruhen. Ashton Calvert, Interview, 19.04.1993.

871 Am 09. Dezember fand diese Unterredung über die kritischen Punkte der Solarz-Idee in Canberra statt. Ken Berry, Cambodia from Red to Blue, Canberra 1997, S.25.

UN-Sicherheitsrates zugestimmt hätten. Er äußerte jedoch Bedenken, ob es nicht zu voreilig sei, die Vereinten Nationen bereits zu diesem frühen Zeitpunkt in dem von Australien gewünschten Maße in einen Lösungsvorschlag einzubinden. Zum einen basierten die Vorbehalte auf dem grundsätzlichen Problem amerikanischer Regierungen, für eine Beteiligung an UN-Friedensmissionen die Zustimmung des Kongresses einschließlich einer entsprechenden Gesetzesvorlage zu erhalten.[872] Deswegen befürchtete das State Department im speziellen Fall von Kambodscha, bei dem die Vereinten Nationen die kambodschanischen Regierungsgeschäfte übernehmen sollten, besonders starken Widerstand. Zum anderen nannte Solomon die Zweifel seines Ministeriums, daß sich Hun Sen in der Frage der Machtabgabe kompromißbereit zeigen werde. Solomon bat Evans zu überprüfen, ob die Bedenken über die Kosten und über Hun Sens Unnachgiebigkeit gerechtfertigt waren.[873]

Nach dem Gespräch informierte Außenminister Evans umgehend Michael Costello über die amerikanischen Vorbehalte.[874] Wollte Evans den politischen Willen der Amerikaner und deren Einfluß innerhalb der Vereinten Nationen für sich nutzen, mußten diese Einwände so schnell wie möglich ausgeräumt werden.[875] Deswegen schlug er Michael Costello vor, noch von Honolulu einen Abstecher nach Hanoi zu unternehmen, in der Hoffnung, eine erste positive Resonanz von der vietnamesischen Regierung zu erhalten.

Michael Costellos Reise nach Hanoi war der Auftakt zu einer aufwendigen und intensiven Reisediplomatie, bei der die Verhandlungs- und Kompromißbereitschaft getestet sowie die Bedingungen für eine

---

872 Der amerikanische Anteil liegt bei 32%.

873 Richard Solomon hatte im Dezember Gareth Evans die Empfehlungen des State Departments zur Solarz-Idee überreicht, die ebenfalls dem sowjetischen Außenminister Shevardnadze zugestellt worden waren. Danach sollte die Hun-Sen-Regierung so weit wie möglich intakt bleiben, die Vereinten Nationen die Exekutivgewalt übernehmen und ein nationaler Rat bestehend aus allen vier Faktionen gegründet werden, der formal die kambodschanische Souveränität wahren sollte. Ken Berry, Cambodia from Red to Blue, Canberra 1997, S.28.

874 Michael Costello, Interview, 10.03.1993.

875 In diesen Tagen äußerte David Lambertson, Deputy Assistant U.S. Secretary of State for East Asian Affairs, vor einem Forum über Kambodscha an der Havard University seine positive Einschätzung, daß der Plan einer UN-Übergangsregierung die Verhandlungssackgasse beenden könnte. Er sagte: "I think that the idea has great merit.". International Herald Tribune, 12.12.1989.

Zustimmung zum Grundkonzept und zu einzelnen Aspekten einschließlich existierender Lösungsvorstellungen ermittelt werden sollten. Mit den gewonnenen Kenntnissen sowie dem Wissen über offene Fragen und das Ausmaß der Uneinigkeit hoffte Außenminister Evans, einen *modus operandi* für die Solarz-Idee entwickeln zu können, der sowohl den fünf ständigen Mitgliedern des UN-Sicherheitsrates als auch den Teilnehmern eines eventuellen weiteren informellen Treffens in Jakarta als Diskussionsgrundlage dienen konnte und das Potential besaß, eine prinzipielle Zustimmung aller Verhandlungsparteien zu erobern.[876] Während seiner gesamten Reise stand Michael Costello mit seinem Minister im regelmäßigen telefonischen Kontakt. Er informierte Evans über jede neue Entwicklung, jede Reaktion und diskutierte jeden einzelnen weiteren Schritt.[877] Es war dieses Gemisch aus Loyalität, Verhandlungsgeschick und hoher Einsatzbereitschaft, das Bob Hawke und Gareth Evans an Michael Costello so schätzten.[878]

Unterhändler Costello traf nur zwei Tage nach Rogachevs Besuch in Hanoi mit Außenminister Thach zusammen. Er konzentrierte sich in seiner Präsentation auf die strittigste Frage in den kambodschanischen Verhandlungen: die Machtteilung in einer Übergangsphase bis zu freien Wahlen. Douglas Sturkey hatte für Michael Costello ein Diskussionspapier vorbereitet, das zwei Vorschläge enthielt, welche Aufgaben die Vereinten Nationen in einer Übergangsregierung übernehmen könnten. Die beiden Optionen unterschieden sich darin, daß die Vereinten Nationen entweder zu einem noch zu bestimmenden Ausmaß die Phnom-Penh-Regierung ersetzen oder aber zusätzliches Personal zur Überwachung zur Verfügung stellen würden.[879] Michael Costello hatte noch einen weiteren Auftrag. Er sollte Thach die Nachricht überbringen, daß die Amerikaner eine Normalisierung der diplomatischen Beziehungen anstrebten.[880]

---

[876] Michael Costello, Interview, 17.05.1994.
[877] Michael Costello, Interview, 10.03.1993.
[878] Ken Berry, Interview, 06.07.1994.
[879] Douglas Sturkey, Interview, 25.06.1994.
[880] Ken Berry, Cambodia from Red to Blue, Canberra 1997, S.43.

Auf die UN-Option reagierte Thach mit der Antwort, daß die vietnamesische Regierung den australischen Vorschlag zwar begrüsse, ihre Unterstützung aber von Hun Sens Reaktion abhänge.[881] Vietnam blieb seiner Position treu. Thach deutete aber eine mögliche Zustimmung seiner Regierung zu einer erweiterten Rolle der Vereinten Nationen in einer Übergangsregierung an. Als Bedingung stellte er jedoch, daß die Exilkoalition den UN-Sitz räumen und dieser bis zu Wahlen freibleiben müsse. Dem amerikanischen Annäherungsversuch begegnete Thach dagegen vorsichtig und zurückhaltend. Er teilte Costello mit, daß seine Regierung keine Normalisierung der vietnamesisch-amerikanischen Beziehungen vor dem amerikanischen Präsidentschaftswahlkampf 1992 erwarte.[882]

In eigener Sache hoffte Michael Costello, Vietnam in den nächsten Tagen beim Wort nehmen zu können. Darüber hinaus veranlaßten Hun Sens öffentliche Äußerungen, den australischen Plan diskutieren zu wollen, Costello zu einem weiteren Abstecher.[883] Er wollte Hun Sens aufgeschlossene Einstellung nutzen,[884] um eine erste öffentliche positive Resonanz von Hun Sen zu erwirken, mit der er wiederum Vietnam zu einer aussagekräftigen Äußerung zu bringen hoffte. Doch für eine Reise nach Phnom Penh benötigte er die Zustimmung seines Premierministers.[885]

Ein Treffen mit Hun Sen konnte, wie Costello noch von Haydens Gesprächen im März 1985 lebhaft in Erinnerung hatte, eine politisch heikle Angelegenheit sein. In der jetzigen Situation wollten die Australier jede negative Kritik über ihr Vorgehen verhindern, die zu Verzögerungen oder gar zu einer Ablehnung des australischen Friedensplans hätte führen können. Canberra zögerte deswegen und informierte

---

881 Michael Haas, Genocide by Proxy, New York 1991, S.239.

882 Ken Berry, Cambodia from Red to Blue, Canberra 1997, S.43.

883 Melbourne Herald, 12.12.1989; Patrick Raszelenberg und Peter Schier, The Cambodia Conflict, Hamburg 1995, S.276.

884 Rogachev merkte Journalisten gegenüber an, daß Hun Sen Außenminister Evans schätzte. Melbourne Herald, 14.12.1989.

885 Michael Costello, Interview, 10.03.1993.

die ASEAN-Staaten und China. Die australische Regierung wollte sich versichern, daß keines der Länder diesen Schritt mißbilligte.[886]

Während der ungeduldige Costello auf die Antwort aus Canberra wartete, traf er noch am gleichen Tag in Ho-Chi-Minh-Stadt den stellvertretenden Außenminister der Hun-Sen-Faktion, Sok An.[887] Costello muß in diesem Gespräch sehr überzeugend gewesen sein, denn innerhalb von 24 Stunden erklärte einer der engsten Berater von Hun Sen, Khieu Kanarith, der bereits im Oktober mit Evans in Canberra zusammengetroffen war, daß die Hun-Sen-Faktion einer Lösung nach dem Namibia-Muster zustimme. Phnom Penh sei bereit, so Kanarith weiter, den Council of Ministers[888] aufzulösen, um den Weg für eine UN-Übergangsregierung freizumachen. Diese Zustimmung sei aber von dem Zugeständnis der Exilkoalitionsregierung abhängig, Kambodscha nicht länger in den Vereinten Nationen zu repräsentieren.[889] Am Tag zuvor hatte Sok An ebenfalls angedeutet, daß seine Regierung einer Kandidatur der Roten Khmer zustimmen werde, wenn die Vereinten Nationen die volle Verantwortung für mögliche Konsequenzen übernehmen.[890]

Nach 48 Stunden gespannten Wartens konnte Michael Costello nach Phnom Penh fliegen, wo er zwei Tage intensiv mit Hun Sen diskutierte. Hun Sen wiederholte jedoch nicht Kanariths weitreichende Zustimmung, sondern bekundete lediglich sein Interesse, Evans Vorschlag zu überdenken.[891]

Es war das erste Mal, daß die Differenzen zwischen Hun Sen und seinem Berater Kanarith in der Öffentlichkeit derart deutlich zu Tage

---

886 Ebenda.

887 Ebenda.

888 Der Council of Ministers bildet die de-facto-Regierung Kambodschas. Es war das höchste Exekutivorgan und der Nationalen Versammlung gegenüber verantwortlich. Der Rat war sowohl für das Tagesgeschäft der Zentral- als auch der Provinzregierungen zuständig. Informal Meeting on Cambodia, Issues for Negotiation in a Comprehensive Settlement, 1990, S.II-4.

889 The Australian, 16./17.12.1989; The Canberra Times 13.12.1989; International Herald Tribune, 12.12.1989.

890 The Australian, 16/17.12.1989.

891 Michael Costello, Interview, 10.03.1993.

traten. Sie waren stellvertretend für den faktionsinternen Streit, ob der Evans-Plan unterstützt und mit dem Westen verhandelt oder die traditionelle Position beibehalten werden sollte, daß sie die Wahlen 1981 bereits als souveräne Regierung Kambodschas legitimiert hätten.[892] Zu diesem Zeitpunkt war noch nicht absehbar, daß Kanarith sich mit seinem Standpunkt nicht durchsetzen würde. Im Juni 1990 verlor er im Zuge einer politischen Säuberungsaktion, mit der Begründung, einen Coup gegen die Regierung geplant zu haben, zumindest nach außen hin das Vertrauen von Hun Sen.[893] Doch im Dezember 1989 hätte die Diskrepanz zwischen den beiden durchaus als ein taktischer Zug von Hun Sen gewertet werden können. Die Vermutung, daß Hun Sen so kurz nach Rogachevs Besuch sein Gesicht vor allem aus innerparteilichen Gründen wahren wollte und deswegen seinen Berater ein prinzipielles Einverständnis Costello gegenüber äußern ließ, war aus australischer Perspektive nicht abwegig - zumal die Flexibilität von zwei Vertrauten Hun Sens geäußert worden war. Später sollte sich diese australische Einschätzung als richtig erweisen, als Hun Sen sich regelmäßig in privaten Unterredungen mit Australien deutlich kooperativer und beweglicher zeigte, als es in seinen öffentlichen Äußerungen zum Ausdruck kam.

Eines wurde jedoch aus diesen Gesprächen klar: Die Hun-Sen-Faktion - und damit auch Vietnam- würden den Evans-Plan erst dann ernsthaft in Erwägung ziehen, wenn Sihanouk sich erneut zu Verhandlungen mit Hun Sen bereiterklären[894] und die Exilkoalitionsregierung auf ihr Alleinvertretungsrecht in den Vereinten Nationen verzichten würde.[895]

---

892 Geoffrey C. Gunn and Jefferson Lee, Cambodia Watching Down Under, Bangkok 1991, S.286; Frank Frost, The Cambodian Conflict, Contemporary Southeast Asia, Vol.13, Nr.2, September 1991, S.123. Der Parteivorsitzende Chea Sim, Hun Sens größte innerparteiliche Bedrohung, führte die Vertreter der harten Linie an. Michael Haas, Genocide by Proxy, New York 1991, S.191.

893 Geoffrey C. Gunn and Jefferson Lee, Cambodia Watching Down Under, Bangkok 1991, S.286. Sina Than geht von einer anderen Theorie aus. Er zitiert, wie er selbst hinzufügt, unbestätigte Quellen, nach denen bei diesem Coup nicht Gegner sondern Hun Sen nahestehende Personen verhaftet worden seien. Danach sollte der Präsident Heng Samrin unterstützt von Chea Sim eine führende Rolle gespielt haben. Für diese Theorie spricht, daß die Verhaftungswelle stattfand zu einem Zeitpunkt stattfand als sich Hun Sen mit Sihanouk im Juni 1990 in Tokio zu Gesprächen traf. Sina Than, Cambodia 1990, Southeast Asian Affairs, 1991, S.93ff; Frank Frost, The Cambodian Conflict, Contemporary Southeast Asia, Vol.13, Nr.2, September 1991, S.123.

894 Michael Haas, Genocide by Proxy, New York 1991, S.216.

895 The Australian, 16./17.1989.

Außenminister Evans informierte den amerikanischen Außenminister, James Baker, und auch den britischen Außenminister, Douglas Hurd, am Rande eines Treffens der NATO und G-24 Staaten in Brüssel über die jüngsten Gespräche von Michael Costello mit Hun Sen und erläuterte die weiteren geplanten Schritte seiner Regierung.[896]

Dem Ziel, die vier Faktionen an einen Tisch mit nur einem Verhandlungsvorschlag zu bringen, konnten die Australier nur näherkommen, wenn China sich dem australischen Vorschlag gegenüber nicht abgeneigt zeigte. Da Australien seine diplomatischen Beziehungen zu China im Juni 1989 eingefroren hatte, hielt Gareth Evans zunächst mit seinem Premierminister Rücksprache, ob Michael Costello in Sachen "Friedensplan" nach Peking reisen konnte. Beide kamen zu dem Schluß, daß er Chinas Bereitschaft testen sollte. Hawke war sich der innenpolitischen Brisanz dieser Entscheidung bewußt und entschied sich, einen Tag vor Costellos Reise nach Peking in einem Fernsehinterview im ABC seinen Entschluß der Öffentlichkeit gegenüber zu begründen:

> "The decision has been taken as a result of the sorts of reactions that we're getting from other key players in the search for a peace settlement in Cambodia. China is obviously a player in the resolution of the Cambodian tragedy. We think it is appropriate to send Mr Costello there to expound to the Chinese leadership the thinking that is behind our proposal and to see, hopefully, if we could get a positive response from them."[897]

Michael Costello reiste schließlich von seinem Termin in Tokio in anderer Angelegenheit nach Peking, um auch der chinesischen Regierung den australischen Plan zu erläutern.[898] Doch zunächst traf Costello vor seinem Abflug noch auf dem Narita Flughafen Rogachev, den er bereits von seinen Vorbereitungen für den Rushkov-Besuch im Februar 1990 in Canberra kannte. Ob Rogachev seine Route extra für dieses Gespräch umgelegt oder er sich zufällig am gleichen Tag in Tokio aufgehalten hat, ist nicht bekannt. Klar ist jedoch, daß Rogachev

---

[896] Australian Financial Review, 14.12.1989.
[897] Australian Financial Review, 14.12.1989.
[898] Michael Costello, Interview, 17.05.1994.

Costello mitteilte, daß Moskau die UN-Option favorisiere.[899] Er warnte aber vor zu früher Einbindung der fünf ständigen Mitglieder des UN-Sicherheitsrates, weil sowohl Vietnam als auch die Hun-Sen-Faktion dieses als eine Bevorzugung Chinas ansehen würden.[900]

In Peking angekommen wurde Costello von Chinas Vize-Außenminister Liu ohne große Umstände empfangen. Beide kannten sich bereits von früheren Treffen und als Vertrauter von Premierminister Hawke war es für Michael Costello kein Problem, sofort einen Termin zu erhalten. Bob Hawkes ausgezeichneten Kontakte zur chinesischen Regierung schufen für Costello eine ihm freundlich gesinnte Gesprächsatmosphäre. Der Besuch der beiden Amerikaner hatte das Seinige dazu getan, um den australischen Emissär willkommen heißen zu lassen.

Michael Costello wußte die chinesische Gesprächsbereitschaft zu nutzen. Nach neunstündiger Diskussion mit Liu hatte er es erreicht, daß er am nächsten Tag Premier Li Peng sein Anliegen vortragen durfte. Am Tag darauf traf Costello den chinesischen Außenminister, ebenfalls inoffiziell. Es war schließlich Außenminister Quichen, der Michael Costello die neue Flexibilität Chinas mitteilte. Die chinesische Regierung bevorzuge, so Quichen, eine Vierparteien-Übergangskoalitionsregierung, akzeptiere aber den Evans-Plan, wenn ihre Forderung praktisch nicht durchsetzbar sei.[901]

Der Druck der Amerikaner, die bereits schmerzhaften Kosten der Wirtschaftssanktionen und die "politische Hintertür Australien" veranlaßten China zu dieser unerwarteten neuen Beweglichkeit. Die chinesische Regierung war auch deswegen bereit, den Evans-Plan als ernstzunehmende Alternative in Erwägung zu ziehen und dieses als erstes den Australiern mitzuteilen, weil Australien erneut für China einen politischen Ausweg in der Auseinandersetzung mit den Amerikanern bot. Eine inoffizielle Äußerung gegenüber einem australischen Diplomaten konnte China politisch nicht in Bedrängnis

---

899 Michael Haas, Genocide by Proxy, New York 1991, S.258.
900 Michael Costello, Interview, 10.03.1993.
901 Michael Costello, Interview, 17.05.1994.

bringen, ein allgemein gehaltenes und ebenfalls inoffizielles australisches Zeichen an die Amerikaner, daß die Chinesen kooperieren werden, konnte jedoch mögliche weitere verschärfte amerikanische Wirtschaftssanktionen abwenden.

Costellos anschließendes Treffen mit dem amerikanischen Botschafter in Peking, Jim Lilley,[902] bestärkt die beiden Annahmen, daß zum einen die australische und amerikanische Regierung ihr Vorgehen abgesprochen haben und daß Australien zum anderen dank seiner guten Beziehungen in Asien Amerikas Mann in der Region und gleichzeitig als Verbündeter der USA für Asien ein nützliches Sprachrohr war, um die asiatischen Interessen den USA zu erklären. In Peking führte Michael Costello noch ein weiteres Gespräch. Er nutzte die Gelegenheit von Sihanouks Aufenthalt in der chinesischen Hauptstadt. In ihrer Unterredung wiederholte Sihanouk seine Unterstützung für das Evans-Konzept, solange Hun Sens Regierung auf allen Ebenen demontiert werden würde. Seiner Meinung nach könnten freie Wahlen nicht gewährleistet werden, wenn Hun Sen die Regierungsgeschäfte weiterführe. Solange dieses geschähe, würde seine Regierung weiterhin Kambodscha in den Vereinten Nationen repräsentieren.[903]

Auf seinem Rückweg nach Canberra landete Costello noch in Bangkok zwischen, wo er mit dem australischen Botschafter zu Thailand, Richard Butler, die neuesten Entwicklungen diskutierte. Butler leitete die größte der australischen Botschaften in Südostasien und verfügte dementsprechend über die meisten Ressourcen. Ihn zeichnete jedoch besonders sein Einblick in die südostasiatische Politik einschließlich seines Wissens über die jeweiligen persönlichen Interessen und Intrigen aus sowie sein weitreichendes und breitgefächertes Netzwerk politischer und persönlicher Kontakte.[904] Er war für Costello eine große Hilfe im Entwirren, Ordnen und Einschätzen der häufig widersprüchlichen Äußerungen der am Entscheidungsprozeß

---

902 Michael Costello, Interview, 28.12.1995.
903 Ken Berry, Cambodia from Red to Blue, Canberra 1997, S.33.
904 Germanus Pause, Interview, 26.10.1994.

beteiligten Personen sowie beim Knüpfen von Kontakten.[905] Ferner nutzte Costello seinen Besuch in Bangkok, um dem thailändischen Außenminister Siddhi den australischen Plan persönlich zu erläutern. Widersprüchliche Reaktionen von verschiedenen thailändischen Regierungsmitgliedern hatten in Canberra den Eindruck erweckt, daß neben den üblichen regierungsinternen machtpolitischen Kämpfen auch tatsächliche Mißdeutungen und Mißverständnisse über das australische Konzept vorlagen.[906]

Am nächsten Tag berichtete Costello in Jakarta dem indonesischen Außenminister Alatas wortgetreu und in allen Einzelheiten von seinen Gesprächen.[907] Von Alatas erhielt Costello noch den Ratschlag, besonders der Souveränitäts-Frage Aufmerksamkeit zu schenken.[908]

Einen Tag nach Costellos Rückkehr aus Jakarta bestellte Gareth Evans am 24. Dezember seinen Privatsekretär John Dauth sowie Michael Costello und Douglas Sturkey in sein Privathaus nach Melbourne, um die nächsten Schritte zu diskutieren, wie die prinzipielle Akzeptanz Chinas und die zurückhaltende Diskussionsbereitschaft Hun Sens zunächst in eine uneingeschränkte Zustimmung zur erweiterten Rolle der Vereinten Nationen in einer Übergangsregierung umgewandelt werden könnte.[909]

Aus Michael Costellos ausführlicher Darstellung der Ergebnisse, Einzelheiten, und Einschätzungen seiner zahlreichen Gespräche leitete das Team folgendes ab: Als erfolgsversprechenste Lösung bewerteten die vier, daß die Vereinten Nationen nur die Bereiche der kambodschanischen Übergangsregierung übernehmen sollten, die das Wahlergebnis am stärksten beeinflussen würden. Diese Option sollte die Bedenken der amerikanischen Regierung entkräften, die Richard Solomon Anfang

---

905 Michael Costello, Interview, 17.05.1994.

906 Australian Financial Review, 20.12.1989.

907 Michael Costello, Interview, 17.05.1994. Laut Michael Costello insistierte Evans darauf, daß Alatas die Gesprächsergebnisse auch schriftlich erhielt. Jede neue Idee und jeder neue Kontakt wurde mit Alatas diskutiert.

908 Ken Berry, From Red to Blue, Canberra 1997, S.35.

909 Douglas Sturkey, Interview, 07.04.1993; Michael Costello, Interview, 10.03.1993.

Dezember Gareth Evans mitgeteilt hatte. Sie gingen davon aus, daß Hun Sen dieser Version am ehesten zustimmen würde, weil er nicht -wie von den Widerstandsfaktionen gefordert- seine Regierung komplett auflösen müßte. Darüber hinaus würde eine begrenzte Übernahme der kambodschanischen Regierungsgeschäfte durch die Vereinten Nationen die Kosten in einem überschaubaren finanziellen Rahmen halten.[910]

Die erhoffte frühe öffentliche Zustimmung Hun Sens sollte das Signal für die Amerikaner sein, das erste Treffen der fünf ständigen Mitglieder des UN-Sicherheitsrates einzuberufen, um dort die UN-Option als möglichen Ausweg aus dem Kambodscha-Konflikt zu präsentieren und zu diskutieren. Sollte die Grundidee für alle fünf akzeptabel sein, war eine wichtige Voraussetzung für den Erfolg dieser Konfliktlösung bereits erfüllt. Ferner sollte Hun Sens Zusage Indonesien ermuntern, ein weiteres Treffen der kambodschanischen Faktionen in Jakarta auszurichten.

Nach stundenlangen und bis in die späten Abendstunden des 24. Dezember dauernden Diskussionen glaubte das Team, den besten Modus gefunden zu haben, wie dieser Kompromiß allen Verhandlungsparteien, insbesondere jedoch China und den Roten Khmer erfolgreich verkauft werden könnte. Evans war mit seinen Beratern zu dem Schluß gekommen, daß eine Wahl zwischen drei Optionen am ehesten die Diskussionsbereitschaft aller gewähren würde.[911] Zwei der Optionen entsprachen den Forderungen Sihanouks und Hun Sens, während die dritte eine Kombination der ersten beiden Varianten war.

Bei Option 1 sollte die gesamte Hun-Sen-Regierung und Verwaltung durch UN-Beamte substituiert werden, was Sihanouks Anliegen gleichkam. Option 2 sah vor, daß UN-Beamte als Kontrolleure zusätzlich zur bestehenden Administration eingesetzt werden würden. Dieses entsprach Hun Sens Vorstellungen. Option 3 enthielt den oben bereits

---

910 Ebenda.

911 Douglas Sturkey, 25.06.1994; Michael Costello, 17.05.1994.

beschriebenen Mittelweg.[912] Um insbesondere Chinas Forderung nach einer Einbindung der Roten Khmer zu erfüllen, sollten alle vier Faktionen vorzugsweise unter Sihanouks Leitung einen nationalen Rat bilden, dessen exakte Funktionen über die Wahrung der kambodschanischen Souveränität hinaus noch zu klären waren.[913] Die Idee des nationalen Rats war erstmals 1989 von Hun Sen vorgebracht worden. Frankreich hatte diesen Vorschlag dann aufgegriffen und in die Verhandlungen der Pariser Konferenz eingebracht.

Das australische Konzept lief darauf hinaus, einen Kompromiß zwischen Hun Sen und Sihanouk auszuhandeln. Die beiden sollten die politische Achse einer Lösung bilden, bei der Hun Sen, durch die Vereinten Nationen kontrolliert, die Regierungsgeschäfte fortführen und Sihanouk im Namen des nationalen Rates einerseits die Vereinten Nationen beraten und andererseits die Einheit und Souveränität Kambodscha wahren sollte. Die Gesprächsserie zwischen Sihanouk und Hun Sen, beide hatten sich seit 1987 bereits mehrfach zum Dialog getroffen, bot dafür einen guten Anknüpfungspunkt. Hinter dem Vorhaben stand, daß Sihanouk nun der Hun-Sen-Faktion anstelle der Roten Khmer Respektabilität verleihen sollte.[914]

Die Anregung kam von Stephen Solarz,[915] das Verhandlungskonzept entwickelte jedoch Gareth Evans. Vor einer Diskussion seines Planes in all seinen Einzelheiten strebte Gareth Evans noch an, daß alle

---

912 Die erste und zweite Option waren in ihrer Grundidee bereits im ersten Sturkey-Entwurf enthalten, den Costello auf seiner Dezember-Tour mit im Gepäck hatte. Informal Meeting on Cambodia, Issues for Negotiations in a Comprehensive Settlement, Working Papers, Jakarta 26.-28.02.1990, Working Paper II.

913 Douglas Sturkey, Interview, 25.06.1994.

914 Stephen Solarz, Cambodia Foreign Affairs, Frühjahr 1990, Vol.69, Nr.2, S.107.

915 Ebenda. Nachdem ein ehemaliges Mitglied des amerikanischen auswärtigen Ausschusses im Rahmen einer Studie über die amerikanische Kambodscha-Politik die Empfehlung ausgesprochen hatte, die Hun-Sen-Sihanouk-Achse zu stärken, griff Stephen Solarz diesen Ansatz auf und integrierte ihn in sein Konzept einer erweiterten Rolle der Vereinten Nationen. Solarz sah die Aufgabe der Vereinten Nationen darin, neuer "Schutzherr" von Sihanouk zu werden, damit dieser sich von den Roten Khmer distanzieren konnte. Er äußerte die Annahme, daß Sihanouk diese Möglichkeit nur dann ergreifen werde, wenn er nicht länger von der diplomatischen, finanziellen und materiellen Unterstützung Chinas abhängig sei. Eine Einbindung der Vereinten Nationen in eine kambodschanische Übergangsregierung sollte Sihanouk darüber hinaus stärken und ein wirksames politisches Gegengewicht zu Hun Sen in dieser geplanten Allianz schaffen und Sihanouks politisches Überleben garantieren.

Verhandlungsparteien als gemeinsamen Ausgangspunkt öffentlich der Aussage zustimmten, daß demokratische Wahlen einer Fortsetzung kriegerischer Auseinandersetzungen vorzuziehen waren.[916] Dieser Erklärung auf der Bühne der internationalen Politik konnte sich niemand entziehen, ohne nicht mit einer öffentlichen Verurteilung und einem wirtschaftspolitischen Nachspiel insbesondere von der amerikanischen Regierung rechnen zu müssen - so jedenfalls die Annahme. Die indirekte Warnung über die Konsequenzen unkooperativen Verhaltens war in erster Linie an China und Vietnam adressiert.

Als nächstes plante Evans, einen Konsens über die Entscheidungskriterien zu erzielen. Jede Verhandlungspartei sollte als Richtschnur anerkennen, daß ein Friedensabkommen erstens im Interesse aller Kambodschaner, zweitens politisch und finanziell durchführbar als auch logistisch praktikabel sein sowie drittens zu einer effektiven und arbeitsfähigen Übergangsregierung führen mußte.[917] Evans beabsichtigte damit, daß am Ende alle Verhandlungsparteien zu dem Schluß kommen mußten, daß nur der besagte Mittelweg das Verhandlungsergebnis sein konnte.

Auf diesem vorweihnachtlichen Treffen legten Außenminister Evans und seine drei Berater die Gliederung für den Friedensplan fest.[918] Obwohl die Machtteilung bisher den Kern des Streites bildete, mußten nach Ansicht von Gareth Evans auch die klassischen Elemente einer UN-Friedensmission berücksichtigt und durchdacht werden. Deshalb forderte er sein Team auf, ein Lösungspaket zu entwickeln, das alle Problembereiche von der Machtteilung über Wahlen bis zu den vielfältigen sicherheits- und innenpolitischen als auch sozialen Aspekten behandelte. Aspekte, über die bereits auf der Pariser Friedenskonferenz im August 1989 Einigkeit herrschten, sollten mit eingearbeitet werden.[919]

---

916 Informal Meeting on Cambodia, Issues for Negotiations in a Comprehensive Settlement, Working Papers, Jakarta 26.-28.02.1990, S.I-3.

917 Ebenda.

918 Douglas Sturkey, Interview, 07.04.1993.

919 Ebenda.

Das Ziel war, einen möglichst detaillierten Vorschlag zu präsentieren, der bewies, daß die UN-Option sowohl praktisch umsetzbar als auch finanzierbar sein würde. Das Konzept sah vor, im ersten Abschnitt die drei Modelle aufzulisten und zu erläutern, die sich mit der Rolle der Vereinten Nationen in einer Übergangsregierung befaßten. Im zweiten Abschnitt galt es darzulegen, welche Funktionen der zivilen Verwaltung mit und ohne internationale Unterstützung fortgesetzt werden mußten. Der dritte Abschnitt sollte die Wahlorganisation und -überwachung sowie das Problem der kambodschanischen Flüchtlinge und vietnamesischen Siedler behandeln. Im vierten Abschnitt sollten Fragen der militärischen und inneren Sicherheit einschließlich der Überwachung eines Waffenstillstands und der Beendigung externer Waffenlieferungen geklärt werden. Das Konzept mußte zu diesem Zeitpunkt flexibel gestaltbar bleiben, um jederzeit die noch erwarteten neuen Lösungsvorschläge sowie politischen Forderungen und Bedingungen problemlos einarbeiten zu können.

Als -wie verabredet- gegen Mitternacht des 24. Dezember Indonesiens Außenminister Alatas in Melbourne anrief, war Gareth Evans in der Lage, Alatas das gerade erarbeitete Konzept vorzutragen und von den guten Erfolgschancen zu überzeugen. Alatas stimmte mit Evans überein, daß die australische Idee die indonesischen Interessen nicht negativ berühren würde und daß er mit Präsident Suharto die Wiederaufnahme der informellen Verhandlungen in Jakarta mit den vier kambodschanischen Widerstandsfaktionen, Vietnam, Laos und den verbleibenden ASEAN-Staaten besprechen werde, sobald Hun Sen öffentlich positiv auf den australischen Vorschlag reagiert habe.[920] Evans hätte eine frühe Wiederaufnahme des Pariser-Konferenz-Prozesses mit allen Teilnehmern vorgezogen, hatte sich aber entschlossen, Ali Alatas die Entscheidung darüber zu überlassen.[921] Das Gespräch war der Beginn fast täglicher telefonischer Absprachen, die bis zum Informal Meeting in Jakarta Ende Februar 1990 andauerten.[922] Beide

[920] Michael Costello, Interview, 10.03.1993.
[921] Shirley Lithgow, Interview, 24.11.1993.
[922] Ken Berry, Interview, 06.07.1994.

wollten mit bestmöglicher Vorbereitung sicherstellen, daß dieses Mal in Jakarta ein Verhandlungsdurchbruch erzielt werden würde.

Nachdem sich der indonesische Außenminister mit dem australischen Konzept einverstanden erklärt hatte, legte Gareth Evans mit seinen drei Beratern das weitere australische Vorgehen fest.[923] Douglas Sturkey erhielt die Aufgabe, noch über die Feiertage die neuen Erkenntnisse aus der ersten Gesprächsrunde Michael Costellos entsprechend der diskutierten Strategie in eine schriftliche Form zu bringen. Peter Wilenski sollte sich weiter um die Unterstützung des UN-Generalsekretariats bemühen. Michael Costello erhielt den Auftrag, erneut für weitere Überzeugungsarbeit in die Region zu reisen, um vor allem Hun Sen und die vietnamesische Regierung zur öffentlichen Anerkennung des Konzeptes als Ausgangspunkt für weitere Verhandlungen zu bewegen. Vorher sollte er jedoch eine Arbeitsgruppe mit dem Namen "Indochina-Task-Force" bilden, die seiner Leitung unterstand.

Dieser Aufgabe widmete sich Costello als erstes im neuen Jahr. Douglas Sturkey und Robert Merrilees waren ebenfalls mit von der Partie. Beide hatten neben Michael Costello den besten Überblick und die meisten Kenntnisse über die Problematik in den kambodschanischen Friedensverhandlungen. Insbesondere ihre Erfahrungen als Teilnehmer der Pariser Friedenskonferenz im August 1989 machten sie zu einer unentbehrlichen Quelle, welche inhaltlichen Fragen und Termini umstritten waren. Beide hatten alle Verhandlungsparteien in Aktion erlebt; die Emotionen, das Mißtrauen und die taktischen Spiele um den jeweiligen Vorteil hautnah erfahren. Der lähmende Streit über die Völkermord- und Siedlerfrage war beiden noch lebhaft gegenwärtig. Douglas Sturkey hatte sich darüber hinaus als Formulierungskünstler in delikater Angelegenheit erwiesen, der es verstand, komlexe und politisch brisante Aspekte in eine klare und sachliche Form zu bringen, der nur schwer Parteinahme vorgeworfen werden konnte. Während Douglas Sturkey in Paris die Möglichkeit gehabt hat, die

---

[923] Douglas Sturkey, Interview, 07.04.1993; Michael Costello, Interview, 10.03.1993.

Diskussionen aller Arbeitsgruppen zu verfolgen, und sich auf diese Weise einen guten Einblick in die Vielfalt der Problembereiche verschaffen konnte, hatte sich Robert Merrilees als Leiter der dritten Arbeitsgruppe zum Fachmann in Fragen des Wiederaufbaus Kambodschas und der Rückführung kambodschanischer Flüchtlinge aus dem Ausland entwickelt. Douglas Sturkey gehörte noch aus einem weiteren Grund dem engsten Zirkel an. Er war des Premierministers Informant. Sturkey wurde von Bob Hawke vor allem für seine akurate, verläßliche und "schnörkelfreie" Berichterstattung sowie treffenden politischen Analysen sehr geschätzt. Mit Sturkey im Team stellte Hawke aber auch sicher, daß seine Ideen und Anregungen einflossen und er bei Bedarf Evans Vorgehen indirekt korrigieren konnte.[924] Hawke konnte somit die Ausführung der Politik getrost seinem kompetenten Außenminister überlassen, da er sich durch Sturkey einen effektiven Kontrollmechanismus geschaffen hatte.

Die weiteren Beamten wurden nach dem Kriterium ausgewählt, wer am besten über die notwendigen Qualifikationen verfügte, um die einzelnen Komponenten für den australischen Friedensplan auszuarbeiten. Die Mehrzahl der weiteren Mitglieder kamen wie auch Sturkey und Merrilees aus den relevanten Referaten des Außenministeriums (Regionalbüros, Menschenrechte, Vereinten Nationen, internationales Recht).[925] Ken Berry wurde herangezogen, weil er die Sprache des internationalen Rechts beherrschte, mit dem die UN-Führung beeindruckt werden sollte. Peter Gregg vom Referat der Vereinten Nationen galt als arbeitsamer Zahlenjongleur. Er sollte die Kostenschätzungen für die UN-Friedensmission erstellen. Collin Willis kam aus der Abteilung Menschenrechte und hatte ein gutes Gespür dafür, was in asiatischen autoritären Systemen an westlicher Menschenrechtsdiktion noch akzeptabel war. Joe Capoth war das unverzichtbare Gedächnis der Gruppe. Mit seinem phänomenalen Erinnerungsvermögen wußte er, was in jeder Aktennotiz, in jedem Telex und Kabel sowie in der gesamten relevanten Korrespondenz stand sowie von wann und wem sie stammte. Sein Talent

---

924 Michael Costello, Interview, 10.03.1993.

925 Die Gruppe begann am 2. Januar mit ihrer Arbeit. Douglas Sturkey, Interview, 07.04.1993; Michael Costello, Interview, 10.03.1993.

ermöglichte eine zügige Arbeit. Collin Willis und Joe Capoth arbeiteten hauptsächlich für Douglas Sturkey, der zu wesentlichen Teilen, den australischen Vorschlag formulierte.[926]

Außerdem bat Michael Costello um einen Verbindungsmann aus dem Verteidigungsministerium, um den bestmöglichen Rat für die sicherheitspolitischen Fragen einschließlich der militärischen Organisation von Friedensmissionen zu erhalten. Die Aufgabe umfaßte unter anderem Aspekte, wie die innere Sicherheit und ein Waffenstillstand gewahrt, die externen Waffenlieferungen beendet, die vier Armeen abgerüstet sowie die Waffenlager und abgegebenen Waffen kontrolliert werden können. Eine frühe Einbindung des Verteidigungsministeriums in die Planungsphase war auch aus dem Grund sinnvoll, weil im Fall einer UN-Friedensmission geplant war, australische Truppen nach Kambodscha zu entsenden.[927] Darüber hinaus hatte Australien bereits auf der Pariser Konferenz sein Interesse bekundet, die Position des Oberbefehls in einer wie auch immer gearteten UN-Friedensmission zu übernehmen.[928] Oberst-Leutnant Russell Stuart wurde vom Verteidigungsministerium für diese Aufgabe freigestellt.[929] Er arbeitete in diesen Wochen besonders eng mit Douglas Sturkey zusammen.[930]

Ferner bat Michael Costello Michael Maley von der *Australian Electoral Commission* um Unterstützung hinsichtlich der komplexen Frage der Wahlen.[931] Im Gegensatz zu den bisherigen UN-Missionen sollten die Wahlen in Kambodscha nicht nur überwacht, sondern von den

---

926 Douglas Sturkey, Interview, 07.04.1993.

927 Dieses Vorgehen ist typisch für die Labor-Politik dieser Zeit. Mit vorbildhaftem Verhalten sollte ein hoher Standard in der internationalen Politik gesetzt werden, einerseits aus ideologischer Überzeugung, andererseits um das australische Image als verantwortungsvolle Nation zu unterstreichen. So wurden bereits nach der Pariser Konferenz, um sich für eine mögliche Teilnahme in einer Friedensmission nach Kambodscha vorzubereiten, Armeeangehörige in Khmer zu unterrichten. Ken Berry, Cambodia from Red to Blue, Canberra 1997, S.57.

928 Ebenda, S.223. Der stellvertretende Oberbefehlshaber der australischen Armee, Generalmajor John Sanderson, wurde später militärischer Oberbefehlshaber der UN-Truppen in Kambodscha.

929 Russell Stuart erhielt Ende 1991 die Aufgabe, die militärische Vorhut der UN-Truppen zu leiten, die die Ankunft der gesamten UN-Friedensmission vorbereiten sollte.

930 Douglas Sturkey, Interview, 07.04.1993.

931 Ebenda.

Vereinten Nationen auch organisiert werden. Das bedeutete, daß ein Wahlsystem und die Kriterien für die Wahlberechtigung festgelegt, das Verfahren für die Wählerregistrierung durchdacht, die Rechte der kambodschanischen Flüchtlinge und vietnamesischen Siedler verankert, die Organisation der Wahlstationen und der Stimmenauswertung und vieles mehr geplant werden mußten. Welchen Wert Maleys Beitrag später vom UN-Generalsekretariat beigemessen werden sollte, läßt sich auch daran messen, daß er im Oktober und November 1991 vom Generalsekretär in die Plannungsgruppe Wahlen gebeten und später ins Amt des stellvertretenden Wahlleiters in der *United Nations Transitional Authority for Cambodia* (UNTAC) berufen wurde.[932]

Im Gegensatz zu Bill Haydens Amtszeit und Gareth Evans erstem Jahr als Außenminister wurde das Außenministerium jetzt stärker in die Kambodscha-Politik eingebunden. Das lag vor allem daran, daß erstmals in den kambodschanischen Friedensverhandlungen Gestaltungsbedarf für eine mehrheitsfähige Konfliktlösung bestand und daß die australische Regierung die konkrete Aufgabe übernommen hatte, ein Konzept auszuarbeiten. In den sechs Jahren zuvor hatte die Rigidität des Ost-West-Konfliktes keine Einigung zugelassen. In den Jahren war es hauptsächlich darum gegangen, mit generellen Vorschlägen die Verhandlungsbereitschaft und den Einigungsspielraum im Klima des Ost-West-Konflikts zu testen. Ausgefeilte Konzepte waren in der Zeit nicht gefragt gewesen, sondern es ging vielmehr um das Zuschieben der Schuld, wer für den Verhandlungsstillstand verantwortlich war. Auch Premierminister Hawke hatte damals die Vorteile des Verhandlungsstillstands für sich zu nutzen gewußt. Der Konflikt hatte es ihm erlaubt, von einer Reihe innenpolitischer und innerparteilicher Probleme abzulenken und seine Positionen in der Partei ohne ernsthafte politische oder persönliche Konsequenzen durchzusetzen. Damals hatte es ihn jedoch auch gereizt, auf internationaler Ebene unter dem Deckmantel eines "ehrenwerten Vermittlers" seine außenpolitischen Interessen und Vorstellungen kundzutun sowie sein Verhandlungstalent auch international unter Beweis zu stellen. Hayden

---

[932] Ken Berry, Cambodia from Red to Blue, Canberra 1997, S.232.

hatte seinerseits die Nische des Vermittler genutzt, um neben seinen ideologischen Überzeugungen und persönlichen Werten (Recht und Gerechtigkeit) auch die Wiedersprüchlichkeit des außenpolitischen Handelns der Supermächte und insbesondere der USA aufzuzeigen sowie die moralische Überlegenheit Australiens in der internationalen Politik zu beweisen. Beides sind klassische Aufgaben der Politik. Nun, da sich eine konsensfähige Lösung in einem verhandlungs-freundlichen Klima abzuzeichnen schien und es darum ging, eine breite Unterstützung durch die Präsentation eines realistischen Konzept zu gewinnen, war die Ausarbeitung eine wesentliche Voraussetzung für den Erfolg. Das ist die traditionelle Aufgabe der Bürokratie. Jedoch kam auch in dieser Phase der Kambodscha-Politik von Labor die Konzeption und Anleitung vom Außenminister.

Wenn man bedenkt, wie häufig die Bürokratie die Politik bestimmt, ist es erwähnenswert, daß die gesamte Kambodscha-Politik Labors dadurch gekennzeichnet war, daß diese Initiative durchgehend von der poli-tischen Ebene vorangetrieben worden ist. So gesehen kann die australische Kambodscha-Politik Labors als modellhaft bezeichnet werden, wie der politische Entscheidungsprozeß in demokratischen Systemen idealtypisch verlaufen sollte.

Nachdem die Arbeitsgruppe zusammengestellt war, flog Michael Costello mit Sturkeys letztem Entwurf zunächst nach Bangkok, einerseits um Richard Butler über die Strategie auf den neuesten Stand zu bringen und andererseits um die Ressourcen der Botschaft für die Vorbereitung seiner nächsten Treffen zu nutzen. Die australische Botschaft in Thailand stellte ihm neben politischen und militärischen Lage-berichten auch Personal wie z.B. Protokollanten zur Verfügung. Michael Costello zog diese Form der Unterstützung einer ständigen Begleitung aus Canberra vor. Es war für ihn bedeutend unkompli-zierter, australische Botschaftsangehörige von Bangkok aus zu Treffen in der Region zu beordern oder zurück nach Bangkok zu senden, als permanent einen Mitarbeiter aus Canberra an seiner Seite zu haben. Dieses Vorgehen hatte seiner Meinung nach den praktischen Vorteil, kurzfristig seine Reiseroute ändern zu können, weil beispielsweise

eine Flugumbuchung für eine Person meist schneller möglich war als für mehrere. Ferner arbeitete Costello lieber mit Personal, welches mit den kulturellen und politischen Gegebenheiten vertraut sowie -ein nicht zu unterschätzender Faktor- an die klimatischen Bedingungen gewöhnt war. Es ersparte ihm die Rücksichtnahme auf aus seiner Sicht nebensächliche Probleme und ermöglichte ihm stattdessen, sich voll auf die Erfüllung seiner Aufgabe zu konzentrieren.[933]

Costello erhielt nicht nur von der Botschaft in Thailand wertvolle Hintergrundinformationen über seine Gesprächspartner, sondern es wurden ihm auch die Termine mit den relevanten Ansprechpartnern vermittelt. Die Botschaften in Paris, London und Washington leisteten ebenfalls beim "Verkauf" der Idee wichtige Unterstützung.[934]

Michael Costellos Reise begann vielversprechend. Noch am Ankunftstag teilte ihm Butler in Bangkok mit, daß der Verhandlungsführer der Roten Khmer, Khieu Samphan, bereit sei, ein Vier-Augen-Gespräch zu führen.[935] Costello wurde von Mitgliedern der Roten-Khmer-Faktion zu einem geheimen Treffpunkt gefahren, der sich als ein Hotel in der Nähe des Bangkoker Flughafens herausstellte. Dort verlangte Khieu Samphan eine Erläuterung des australischen Friedensplans. Nachdem Costello diesem Wunsch nachgekommen war, las Samphan für eine Stunde eine vorbereitete Erklärung über die Position seiner Faktion vor. Auf Fragen Costellos reagierte Samphan mit einer wortgetreuen Wiederholung seines einstündigen Vortrags.[936]

Nachdem sich bei Costello das Erstaunen über Samphans mangelnden Handlungsspielraum gelegt hatte, setzte sich bei ihm langsam die Enttäuschung und Frustration durch. Er hatte hautnah miterleben können, wie wenig Einfluß auf die Roten Khmer ausgeübt werden konnte, und daß mit einem Appell an die Rationalität bei dieser Faktion kein

---

933 Michael Costello, Interview, 10.03.1993.

934 Ebenda, 17.05.1994.

935 Michael Costello traf am 04.01.1990 in Bangkok mit Samphan zusammen. Michael Costello, Interview, 10.03.1993; Australian Financial Review, 08.01.1990.

936 Michael Costello, Interview, 10.03.1993.

Fortschritt erzielt werden konnte. Diese Episode zeigt, daß Khieu Samphan keine Entscheidungsbefugnis hatte und offensichtlich andere Köpfe im Hintergrund die Politik der Roten Khmer bestimmten.[937] Samphan betonte in seiner Erklärung nachdrücklich, daß die Roten Khmer nach wie vor auf einer Vierparteien-Übergangskoalitionsregierung bestanden.[938] Eine Rolle der Vereinten Nationen für die Verifizierung des vietnamesischen Truppenabzugs, die Überwachung eines Waffenstillstands, der Entmilitarisierung der kambodschanischen Armeen sowie für die Wahlvorbereitung und Wahlüberwachung sei dagegen von ihnen gewünscht.[939]

Bei dieser Begegnung wurde Michael Costello klar, daß die Roten Khmer, zumindest zu diesem Zeitpunkt, noch keine Notwendigkeit sahen, sich kompromißbereit zu zeigen.[940] Zwei Tage nach dem Samphan-Costello-Treffen unterstrichen die Roten Khmer ihr Desinteresse, als sie über ihren eigenen Radiosender einen Angriff auf den Flughafen der Provinzhauptstadt Battambang ankündigten.[941]

Michael Costello informierte Gareth Evans sofort über den Verlauf des Gesprächs. Beide hatten eine ausgiebige telefonische Konversation darüber, welche Auswirkungen das Diskussionsergebnis auf ihr weiteres Vorgehen haben würde. Michael Costellos erste Reaktion war, daß er die Chancen für eine erfolgreiche Durchsetzung ihres Konzeptes als dramatisch gesunken bewertete.[942]

Beide kamen zu dem Schluß, daß der unnachgiebige Flügel den Kurs der Roten Khmer bestimmte, die um jeden Preis und mit jedem Mittel die politische Macht in Kambodscha erobern wollten.[943] Gareth Evans ist

---

937 David Chandler bestätigt in seiner Biographie über Pol Pot die Annahme, daß dieser nur aus taktischen Gründen zurückgetreten sei, um dann weiter aus dem Hintergrund die Politik der Roten Khmer zu bestimmen. Der Führer der Roten Khmer wollte damit die internationale Akzeptanz seiner Faktion erhöhen. David Chandler, Brother Number One, Sydney 1993, S.185.

938 Far Eastern Economic Review, 25.01.1990.

939 Patrick Raszelenberg und Peter Schier, The Cambodia Conflict, Hamburg 1995, S.278-279.

940 Michael Costello, Interview, 10.03.1993.

941 Far Eastern Economic Review, 25.01.1990.

942 Michael Costello, Interview, 17.05.1994.

943 Ken Berry, Cambodia from Red to Blue, Canberra 1997, S.37.

niemand, der sich durch negative Entwicklungen oder Ereignisse leicht beirren läßt. Seine Reaktion ist ein typisches Beispiel für seine Fähigkeit, vermeintliche Rückschläge zu seinem Vorteil zu wenden. Um zu verhindern, daß die Roten Khmer ein de-facto-Vetorecht in den Verhandlungen ausüben konnten, schlug Evans folgende Strategie vor: Es galt, so viel internationale Unterstützung wie möglich für die UN-Option zu gewinnen, um die Roten Khmer (und damit auch China) als alleiniges Hindernis für eine politische Lösung anprangern zu können.[944]

Vor diesem Hintergrund ist die relativ positive Bemmerkung eines australischen Beamten über den Ausgang dieses Gespräches zu verstehen:

> The only thing we can say is that the fact that Khieu Samphan agreed to meet us is an indicator that the Khmer Rouge are being more realistic and flexible."[945]

Bevor Costello nach diesen aufmunternden Worten seines Außenministers mit neuer Entschlossenheit von Bangkok nach Hanoi und anschließend nach Svey Rieng in Kambodscha weiterreiste, traf er noch in Bangkok den japanischen Außenminister. Tara Nakayama beabsichtigte, am nächsten Tag nach Phnom Penh zu reisen, um sich ein Bild über das Ausmaß des Wiederaufbaus zu machen. Nakayama teilte Costello mit, daß seine Regierung bereit sei, eine UN-Mission in Kambodscha finanziell zu unterstützen.[946]

Das Ziel von Costellos Reise nach Kambodscha war, Vietnam und Hun Sen zu einer öffentlichen Erklärung zu bringen, in der sie ihre jeweilige Diskussionsbereitschaft über den australischen Vorschlag kundtaten.[947] Sollte Costello dieses erreichen, bestand eine realistische Chance, daß die Verweigerungshaltung der Roten Khmer den Verhand-

---

944 Ebenda.

945 International Herald Tribune, 05.01.1990.

946 International Herald Tribune, 05.01.1990 und 11.01.1990.

947 Michael Costello traf Hun Sen am 6.Januar, führte am 7. Gespräche mit Nyguyen Co Thach und hatte dann am 8. erneut eine Unterredung mit Hun Sen. Australian Financial Review, 08.01.1990.

lungsprozeß nicht ernsthaft gefährden und Evans Taktik aufgehen würde, daß die Roten Khmer langfristig marginalisiert werden würden. Ebenso wäre China ein entscheidendes Argument genommen, wenn neben den USA, der Sowjetunion und ASEAN auch Vietnam und Hun Sen den australischen Plan ernsthaft als gangbaren Weg in Erwägung zogen und es somit ausschließlich an den Roten Khmer und damit an China lag, daß keine Einigung zustande kam. Es wäre dann nur noch eine Frage der Zeit, bis weiterer amerikanischer Druck Chinas Widerstand gegen eine untergeordnete Rolle der Roten Khmer brechen würde. Chinas Einlenken würde dann wiederum sicherstellen, daß auch die Roten Khmer einlenken mußten.

Der Vorschlag war für Vietnam und Hun Sen attraktiv. Sowohl in Hanoi als auch in Svey Rieng konnte Costello den gewünschten Verhandlungsfortschritt erzielen. Außenminister Thach und Hun Sen äußerten sich Costello gegenüber positiv über das australische Modell einer erweiterten UN-Rolle und anerkannten es als denkbare Lösung. Beide beschränkten ihre Zustimmung jedoch dahingehend, daß Hun Sen seine Regierungsgeschäfte nicht vollständig an die Vereinten Nationen abtreten würde, eine kontrollierende Rolle der Weltorganisation aber vorstellbar sei. Darüber hinaus stimmten Außenminister Thach und Hun Sen erstmals zu, daß die Vereinten Nationen die Wahlen sowohl organisieren als auch überwachen können. Damit hatte Hun Sen seine Ankündigung für vorgezogene Wahlen wieder zurückgenommen.[948]

Was hat Hun Sen und Nguyen Co Thach dazu bewegt, sich in diesem kritischen Stadium der kambodschanischen Friedensverhandlungen derart kooperativ zu verhalten? Wenig überraschend war es bei Hun Sen der Wunsch, an der Macht zu bleiben, ohne viel Einfluß einbüßen zu müssen. Für Thach waren es die Aussichten, das kostspielige und imageschädigende Problem der Roten Khmer in die Hände der Vereinten Nationen zu legen. Hun Sen und Außenminister Thach waren gerade in diesen Wochen besonders aufmerksame Zuhörer. Die jüngsten mili-

[948] Michael Costello, Interview, 10.03.1993; Australian Financial Review, 08.01.1990.

tärischen Angriffe der Roten Khmer auf die zweitgrößte Stadt Kambodschas, Battambang, zusammen mit den erneuten Mittelkürzungen der Sowjetunion und Osteuropas[949] waren sowohl für Hun Sen als auch für Vietnam große Probleme. Da es ihnen trotz kräftiger ausländischer Hilfe in den letzten 10 Jahren nicht gelungen war, die Roten Khmer zu besiegen, stellte sich ihnen nun sehr deutlich die Frage, wie es ihnen mit sinkenden Mitteln gelingen sollte.[950] Darüber hinaus hoffte Außenminister Thach, über diesen Weg eine Öffnung Vietnams gegenüber dem Westen und insbesondere eine Annäherung mit den USA vorantreiben zu können. Thach zählte zu den moderaten und nach dem Westen orientierten Kräften innerhalb der vietnamesischen Regierung.[951]

Erneut erhielt Michael Costello vom sowjetischen Vize-Außenminister Rogachev Unterstützung. Auch er war in diesen Tagen sowohl in Hanoi als auch in Phnom Penh und hatte, nachdem Außenminister Shevardnadze bereits wenige Tage zuvor dazu in einem Interview in Moskau aufgerufen hatte, vor Ort für den australischen Vorschlag geworben, Hun Sen zum Aufschub der Wahlen aufgefordert und die Beendigung der militärische Hilfe angekündigt.[952] Wie entschlossen die sowjetische Regierung war, sich in der Kambodscha-Frage für die Amerikaner als nützlich zu erweisen, wird an Thachs Versuch deutlich, Hun Sen vom Sinn einer frühen Einbindung der fünf ständigen Mitglieder des UN-Sicherheitsrates in die Verhandlungen zu überzeugen.[953] Vietnams Engagement war nicht nur eine Folge sowjetischen Drucks, sondern spricht auch für Thachs generelle Kooperationswilligkeit dem Westen gegenüber, die bereits Hayden erfahren hatte.

Hun Sens und Thachs Äußerungen waren das entscheidende Signal sowohl für die amerikanische als auch für die indonesische Regierung, den Termin für ihre jeweiligen Gesprächsrunden festzulegen.

---

949 Patrick Raszelenberg und Peter Schier, The Cambodia Conflict, Hamburg 1995, S.280.

950 Australian Financial Review, 08.01.1990.

951 Australian Financial Review, 16.01.1990.

952 Patrick Raszelenberg und Peter Schier, The Cambodia Conflict, Hamburg 1995, S.278.

953 Ken Berry, Cambodia from Red to Blue, Canberra 1997, S.38.

Michael Costello informierte umgehend Ali Alatas über den neuesten Verhandlungsstand, der wiederum sofort das Gespräch mit seinem Präsidenten suchte, um die Fortsetzung der informellen Treffen aller vier kambodschanischen Faktionen und Vietnams in Jakarta zu besprechen.[954] Direkt nach seiner Ankunft aus Phnom Penh tat Costello seine optimistische Einschätzung in Bangkok persönlich gegenüber Repräsentanten der kambodschanischen Exilkoalition kund.[955] Das Treffen war von den beiden Außenministern Indonesiens und Thailands kurzfristig organisiert worden, nachdem Alatas von seinem Präsidenten die Zusage für ein weiteres informelles Treffen in Jakarta -dieses Mal unter der Schirmherrschaft der Pariser Konferenz- erhalten hatte.[956] Costello merkte nach diesem Treffen an, daß noch weitere vorbereitende Gespräche mit den vier Faktionen wegen der großen Differenzen notwendig seien.[957] Während Sihanouk nach wie vor die komplette Auflösung der Hun-Sen-Regierung forderte und die Roten Khmer weiterhin auf eine Vier-Faktionen-Übergangsregierung bestanden, lehnte Hun Sen beide Forderungen ab.[958] Trotz der Unterschiede kündigten einige Tage später der thailändische Premier Chatichai und Außenminister Alatas für Ende Februar das Treffen in Jakarta an, an dem die vier kambodschanischen Faktionen, Vietnam, Laos, ASEAN und erstmals auch Frankreich als Mitvorsitzender der unterbrochenen Pariser Friedenskonferenz teilnehmen sollten.[959] Damit war die Entscheidung gefallen, die kambodschanischen Friedensverhandlungen im Rahmen der Pariser Konferenz fortzusetzen.

Mit den parallelen Prozessen auf UN- und regionaler Ebene konnte beiden Vorstellungen innerhalb ASEAN's über die weitere Verhandlungsstrategie gerecht werden. Während Indonesien seinen im Oktober

---

954 Michael Costello, Interview, 10.03.1993.

955 Ebenda.

956 International Herald Tribune, 11.01.1990.

957 Michael Costello, Interview, 10.03.1993.

958 Patrick Raszelenberg und Peter Schier, The Cambodia Conflict, Hamburg 1995, S.278, S.280. Son Sann befand sich zu dieser Zeit in Paris, so daß Michael Costello keine Gelegenheit fand, mit ihm zu sprechen. Ken Berry, Cambodia from Red to Blue, Canberra 1997, S.38.

959 Far Eastern Economic Review, 08.03.1990.

geäußerten Wunsch nach einer Gesprächsrunde ohne offizielle chinesische, amerikanische und sowjetische Teilnahme am Jakarta-Treffen erfüllt sah, wurde Thailands und Singapurs Anliegen, eben diese Länder in den Prozeß frühzeitig miteinzubinden, dadurch entsprochen, daß noch im Januar ein erstes Treffen der fünf ständigen Mitglieder des UN-Sicherheitsrates mit dem Kambodscha-Konflikt als einzigen Tagesordnungspunkt stattfinden und daß Vertreter dieser Länder als Beobachter zum *Informal Meeting on Cambodia* eingeladen werden sollten.

Die nächsten Tage zeigen, wie sich die sowjetische, amerikanische und australische Zusammenarbeit gestaltete, um China dazu zu bewegen, seine im Dezember Costello gegenüber geäußerte Bereitschaft, den Plan in Erwägung zu ziehen, noch vor dem ersten Treffen der fünf ständigen Mitglieder des UN-Sicherheitsrates öffentlich kundzutun.

Michael Costello flog nach den Bangkoker Gesprächen noch am selben Tag nach Peking.[960] In den letzten Tagen hatte Canberra bereits seinen überarbeiteten Vorschlag als einen ersten Entwurf an alle fünf ständigen Mitglieder des UN-Sicherheitsrates vor dem Hintergrund ihres für den 15. und 16. Januar in Paris geplanten Treffens gesandt.[961] Rogachev hatte sich daraufhin angeboten zu testen, ob und zu welchem Grad die chinesische Regierung dem australischen Vorschlag zustimmen würde.[962] Für eventuelle Fragen zum australischen Vorschlag wollte Costello Rogachev und dessen chinesischen Kollegen Tian Zengpei zur Verfügung stehen und ferner beide über seine jüngsten Gesprächsresultate mit Hun Sen und Nguyen Co Tach informieren.[963] Vor allem wollte Michael Costello Tian Zengpei bestätigen, daß die vietnamesiche Regierung und Hun Sen tatsächlich bereit waren, nicht nur den australischen Vorschlag als Diskussionsgrundlage anzuerken-

---

960 Michael Costello, Interview, 17.05.1994.

961 Ken Berry, Cambodia from Red to Blue, Canberra 1997, S.39.

962 International Herald Tribune, 09.1.1990.

963 Es ist zu vermuten, daß Costello Rogachev noch in Phnom Penh über Hun Sens und Thachs Flexibilität informiert hat und sich beide einig waren, daß sich nun alle diplomatischen Bemühungen darauf konzentrieren mußten, China ebenfalls zur öffentlichen Billigung zu bringen.

nen, sondern bereits einer weitreichenden Rolle der Vereinten Nationen in einer Übergangsphase zugestimmt haben.[964]

Der Sowjet und der Chinese hatten sich drei Tage Zeit genommen, um über eine gemeinsame Linie in ihrer Kambodscha-Politik zu diskutieren.[965] Diese großzügige Zeitplanung ist schon Beweis genug, welche Bedeutung die sowjetische und chinesische Regierung der amerikanischen Initiative beimaßen. Rogachev konnte seinen chinesischen Kollegen mit australischer Unterstützung noch in Peking dazu bewegen, sich ebenfalls für eine erweiterte Rolle der Vereinten Nationen auszusprechen. Wie im Dezember hielt sich die chinesische Regierung mit der Wahl ihrer Worte jedoch die Option offen, sich doch noch für ihre bevorzugte Lösung einer Vierparteienkoalition zu entscheiden.[966] Trotz der Hintertür war es ein weiterer, wenn auch nur zögerlicher Erfolg, weil China zum ersten Mal öffentlich seine mögliche Zustimmung zu einer weitergehenden Rolle der Weltorganisation eingeräumt hatte.

Die amerikanische Strategie schien aufzugehen. Noch reichte die Erinnerung daran aus, daß China bei einer Blockade der von den Amerikanern initiierten Gesprächsrunde mit verschärften Wirtschaftssanktionen rechnen mußte. Eine konstruktive Mitarbeit lag nun im chinesischen Interesse.

Während Zengpei und Rogachev noch in Peking berieten, befand sich Michael Costello bereits im nächsten Flugzeug. Diesmal war sein Ziel Paris. Dort teilte ihm Son Sann, Präsident der kleinsten Widerstandsfaktion, seine prinzipielle Zustimmung zum Evans-Plan mit, falls eine Vierparteien-Übergangsregierung nicht durchsetzbar sei.[967] Damit folgte Son Sann der chinesischen Linie. Die Franzosen konnte Costello davon abhalten, die Hun-Sen-Faktion als legitime kambod-

---

964 Michael Costello, Interview, 10.03.1993; Australian Financial Review, 08.01.1990.

965 International Herald Tribune, 09.01.1990.

966 International Herald Tribune, 13/14.01.1990; Far Eastern Economic Review, 25.01.1990.

967 Interview, Michael Costello, 17.05.1994.

schanische Regierung anzuerkennen.[968] Dabei erhielt er aktive Unterstützung vom britischen Außenminister.[969] Das Argument, daß diese Option im Falle eines Scheiterns der UN-Option immer noch als Rückfallposition dienen könne, reichte aus. Michael Costello konnte ferner die französischen Sorgen über eine militärische Rückkehr der Roten Khmer dadurch mildern, indem er andeutete, daß die Chinesen bereit seien, ihre militärische und finanzielle Unterstützung an die Roten Khmer zu beenden, wenn ihnen dabei die Wahrung ihres Gesichts ermöglicht werden würde.[970]

In der Zwischenzeit teilte der vietnamesische Vize-Außenminister, Tran Quang Co, einer ausgewählten Gruppe von Journalisten in Vietnam mit, daß Hun Sen nun die Kernidee der australischen Initiative akzeptiert habe und daß die Vereinten Nationen eine Rolle in einer Übergangsregierung übernehmen können.[971] Damit hatten Hanoi und Phnom Penh ihre Zustimmung zur australischen Idee erneut öffentlich geäußert.

Von Paris unternahm Michael Costello einen eintägigen Abstecher nach Washington, um drei Tage vor dem ersten Treffen der fünf ständigen Mitglieder des UN-Sicherheitsrates den UN-Generalsekretär auf den neuesten Stand zu bringen.[972] Beide diskutierten ebenfalls, wie in Paris auf die verschiedenen möglichen Verhandlungsergebnisse reagiert werden sollte und welche nächsten Schritte die jeweiligen Szenarien nach sich ziehen würden[973] - ein weiterer Hinweis darauf, daß auf

---

968 Zwei Tage vor dem Treffen der fünf ständigen Mitglieder des UN-Sicherheitsrates hatte Präsident Mitterand öffentlich gesagt, daß kein Kompromiß mit den Roten Khmer annehmbar und daß das Hun-Sen-Regime der einzige Garant gegen eine Rückkehr der Roten Khmer sei. Patrick Raszelenberg und Peter Schier, The Cambodia Conflict, Hamburg 1995, S.282.

969 Ken Berry, Cambodia from Red to Blue, Canberra 1997, S.49. Großbritannien erwies sich auch in einer anderen Frage als besonders hilfreich für Australien. Es setzte sich innerhalb der EG für einen Positionswandel in der Frage des kambodschanischen UN-Sitzes ein. So sollte mit der Beendigung der Unterstützung der Widerstandskoalition als kambodschanische Repräsentanten in den Vereinten Nationen solange gewartet werden, bis sich eine Gremium wie z.B. ein nationaler Rat gebildet hat, um die Aufgabe zu übernehmen. Dieser geplante sanfte Übergang war ein psychologischer Trick. Statt der einen Seite ein prestigeträchtiges Recht wegzunehmen, sollte der anderen Seite derselbe Anspruch eingeräumt werden.

970 Ebenda, S.39.

971 International Herald Tribune, 13/14.1990.

972 Australian Financial Review, 15.01.1990.

973 Michael Costello, Interview, 15.05.1994

höchster politische Ebene geplant und abgesprochen vorgegangen worden ist.

Michael Costello kehrte einen Tag vor dem Beginn des Treffens der fünf ständigen Mitglieder des UN-Sicherheitsrates nach Paris zurück, um am Rande der Verhandlungen als Informant, Ratgeber und Vermittler zur Verfügung zu stehen.[974] Noch an diesem Tag führte er mit Rogachev, Xu Dunxin und dem britischen Vize-Außenminister Gillmore erneute Unterredungen, in denen es sich primär um das weitere Procedere und weniger um inhaltliche Aspekte des australischen Plans drehte.[975]

Das erste Treffen der fünf ständigen Mitglieder des UN-Sicherheitsrates wurde ein voller Erfolg für Australien. Wie ein hoher amerikanischer Beamter erläuterte, sei der Beschluß deswegen von so hoher Bedeutung, weil alle fünf ständigen Mitglieder des UN-Sicherheitsrates einer tragenden Rolle der Vereinten Nationen zugestimmt hätten.[976] Das Ergebnis erhöhte nicht nur den Einigungsdruck auf die vier kambodschanischen Faktionen, sondern stärkte das australische Unterfangen, die UN-Option zur einzigen Verhandlungsgrundlage werden zu lassen. Die fünf Vize-Außenminister der USA, Sowjetunion, Chinas, Frankreichs und Großbritanniens beschlossen einstimmig (und hielten es auch schriftlich fest), daß die Vereinten Nationen eine sehr große Rolle in einer Friedenslösung für Kambodscha übernehmen sollen.[977] Sowohl diese Formulierung als auch die beiden Punkte, daß die Wahlen in einem neutralen politischen Umfeld abgehalten werden, in der keine Partei bevorteilt sein soll, und daß ein Supreme National Council (SNC) die kambodschanische Souveränität wahren müsse, waren deutliche Hinweise, daß die fünf ständigen Mitglieder der Solarz/Evans-Idee gefolgt sind.[978]

---

974 Australian Financial Review, 15.01.1990..

975 Ken Berry, from Red to Blue, Canberra 1997, S.39.

976 International Herald Tribune 17.01.1990.

977 Amitav Acharya, Pierre Lizée, Sorpong Peou (Hrsg.), Cambodia - The 1989 Paris Peace Conference, New York 1991, S.487ff.

978 Ebenda.

Die Idee des SNC war eine ausgereiftere Version des Konzeptes einer "interim authority", wie sie Wilenski auf der letzten UN-Generalversammlung vorgestellt hatte. Der SNC sollte das staatsrechtliche Problem lösen, das entstehen würde, wenn die Vereinten Nationen die Regierungsgeschäfte eines ihrer souveränen Mitglieder für eine Interimszeit übernehmen würden. Indem der SNC von symbolischer Natur sein und in erster Linie die Aufgabe haben würde, die Souveränität Kambodschas zu wahren, konnte diese Hürde umgangen werden, wenn zuvor die notwendigen Regierungsvollmachten an die Vereinten Nationen abgetreten werden würden.[979]

Zur Frage, welche Regierungsaufgaben die Vereinten Nationen übernehmen sollen, hatte Costello in den Vorgesprächen die bereits beschriebenen drei Optionen präsentiert.[980] Wie auf dem vorweihnachtlichen Treffen besprochen wies Michael Costello an dieser Stelle daraufhin, daß die "*root and branch*" Alternative unerschwinglich teuer werden und wahrscheinlich aus praktischen und logistischen Gründen schwer umsetzbar sein würde.[981] Eine Einigung in dieser Frage, die auch bei den fünf ständigen Mitgliedern des UN-Sicherheitsrates umstritten war, wurde jedoch verschoben, um ein erfolgreiches erstes Treffen sicherzustellen.[982]

Wie erwartet griffen die fünf ständigen Mitglieder des UN-Sicherheitsrates das Problem der Kosten auf. Es wurde protokollarisch festgehalten, daß bei der Entscheidung über die Größe einer UN-Mission die finanzielle Belastung der UN-Mitglieder berücksichtigt werden müsse.[983]

---

979 Ken Berry, Interview, 06.07.1994.

980 Bei der ersten Option sollten alle Beamten der Phnom-Penh-Regierung bis auf die unterste Verwaltungsebene entlassen und durch UN-Beamten ersetzt werden, bei der zweiten Option sollten der obersten ministeriellen Ebene UN-Beamte zur Seite gestellt werden und die dritte Option war eine Kombination der beiden alternativen Ansätze.

981 Far Eastern Economic Review, 25.01.1990.

982 Stephen Solarz war sehr darum bemüht, das Aufschieben dieses kritischen Verhandlungspunktes dem frühen Verhandlungsstadium zu zuschreiben. Er wollte mit dieser Erklärung verhindern, daß die Vertagung als Zeichen gewertet wurde, daß eine Einigung in diesem Punkt auch im Rahmen der UN-Option nicht möglich war. Stephen Solarz, Cambodia Foreign Affairs, Frühjahr 1990, Vol.69, Nr.2, S.112.

983 Summary of Conclusions of the Meeting of the Five Permanent Members of the Security Council on the Cambodia Problem, Paris, 15.-16.01.1990, in:

Das Verhalten des UN-Generalsekretärs auf diesem Treffen läßt darauf schließen, daß vor dem Treffen darüber diskutiert worden sein muß, wie dem Kostenargument begegnet werden konnte, so daß eine Fortsetzung der Gespräche gewährleistet werden würde. Perez de Cuellar rief noch in Paris seinerseits eine "Indochina Taskforce" unter seinem Vorsitz ins Leben, die zum einen die Kostenfrage und zum anderen die Einzelheiten für alle Fragen der praktischen Umsetzung klären sollte. Ein zweites Treffen wurde für Mitte Februar vereinbart.[984]

Die amerikanische Regierung hatte ihren Einfluß in den Vereinten Nationen geltend machen und die Australier mit ihrem konkreten als auch durchdachten Konzept die erste Weiche stellen können, die dem Ziel näherkam, daß sich nicht nur die UN-Option, sondern sogar der angestrebte Kompromiß durchsetzte.[985] Wie ein hoher Beamter von den Vereinten Nationen erklärte:

> "This time the United Nations is ready. A lot of homework has already been done. Javier Perez de Cuellar practically has just to pull the envelopes out of his drawer."[986]

Was den australischen Beitrag zum Ausgang dieses Treffens betrifft, waren sich die Teilnehmer und Beobachter darin einig, daß der australische Plan die fünf ständigen Mitglieder des UN-Sicherheitsrates dazu veranlaßt hatte, dieses Konzept weiterzuverfolgen.[987] Die Far Eastern Economic Review, die International Herald Tribune, ver-

---

Cambodia - The 1989 Paris Peace Conference, hrsg. von Amitav Acharya, Pierre Lizée, Sorpong Peou, New York 1991, S.487ff.

984 Ebenda.

985 Peter Wilenski, Interview, 21.04.1993.

986 International Herald Tribune, 11.01.1990.

987 Frank Frost, The Cambodian Conflict, Contemporary Southeast Asia, Vol.13, Nr.2, September 1991, S.143; Michael Leifer, Power-Sharing and Peacemaking in Cambodia?, SAIS Review, Vol.12, Nr.1, Winter-Frühjahr 1992, S.145; William Turley, The Khmer War, Survival, Vo.32, Nr.5, September/Oktober 1990, S.449; Sina Than, Cambodia 1990, Southeast Asian Affairs 1991, S.85; Michael Doyle, UN-Peacekeeping in Cambodia, London 1995, S.23; James Schaer, Riding the Tiger, in: UN Peacekeeping, American Politics and the Uncivil Wars of the 1990s, hrsg. von William Durch, London 1997, S.139. Nur Michael Haas setzt den Zeitpunkt erst nach dem ersten Informal Meeting on Cambodia Ende Februar. Er hat im Gegensatz zu den anderen Autoren das Ergebnis des Fünfer-Treffens als Ablehnung interpretiert. Als Begründung führt er an, daß das Vorhaben als zu teuer und komplex bezeichnet worden sei. Michael Haas, Genocide by Proxy, New York 1991, S.273.

schiedene australische Tageszeitungen sowie Geoffrey Gunn und Jefferson Lee schreiben ausdrücklich der australischen *shuttle diplomacy* eine maßgebliche Rolle zu, daß die Idee einer UN-Übergangsregierung zu diesem Zeitpunkt international an Unterstützung gewinnen konnte.[988] Michael Field und Murray Hiebert von der Far Eastern Economic Review berichteten, daß die fünf ständigen Mitglieder des UN-Sicherheitsrates einstimmig dem Vorschlag der Australier zugestimmt haben, nachdem Michael Costello innerhalb und außerhalb Kambodschas intensiv für den australischen Plan geworben habe. Ali Alatas neckende Betitelung von Michael Costello als "unseren reisenden Handelsvertreter" unterstreicht dessen Leistung.[989] Daß Alatas solch einen Ausdruck freimütig verwenden konnte, zeigt, wie vertrauensvoll Alatas und Evans einschließlich ihrer Berater miteinander umgingen.

Gareth Evans war sich darüber im Klaren, daß es sich zwar um einen ersten Durchbruch handelte, jedoch immer noch die Gefahr drohte, daß die Gespräche der fünf ständigen Mitglieder des UN-Sicherheitsrates an den Tücken des Details scheitern konnten und daß letztlich doch die militärischen Auseinandersetzungen langfristig die Zukunft Kambodschas bestimmen würden.[990] Um sicherzustellen, daß der Vorschlag nicht an Schwungkraft verlor, beschloß Außenminister Evans, eine technische Mission zur Sammlung weiterer Informationen nach Kambodscha und Thailand zu entsenden.[991]

Es gibt drei Anlässe, die seine Entscheidung erklären. Erstens beabsichtigten amerikanische Beamte, wie Solarz wenige Wochen später in einem Aufsatz erwähnte, einen Konsens über eine der australischen Optionen hinsichtlich der Gestaltung einer Übergangsregierung zu

---

988 Michael Field und Murray Hiebert, Regime of Last Resort, Far Eastern Economic Review, 25.01.1990; The International Herald Tribune, 17.01.1990; The Age, 17.01.1990; The Sydney Morning Herald, 17.01.1990; The Canberra Times, 17.01.1990; The Australian, 17.01.1990; Geoffrey Gunn und Jefferson Lee, Cambodia Watching Down Under, Bangkok 1991, S.182.

989 Ken Berry, Cambodia form Red to Blue, Canberra 1997, S.41.

990 Shirley Lithgow, Interview, 24.11.1994.

991 Robert Merrilees, Unpublished Paper, SDSC Seminar, Australian National University, Canberra, 05.09.1990, S.1.

schmieden.[992] Zweitens hatte Außenminister Alatas am 15. Januar in Ho-Chi-Minh-Stadt öffentlich angekündigt, daß der australische Vorschlag Bestandteil der Tagesordnung für das Jakarta-Treffen Ende Februar sein werde.[993] Drittens sollte mit diesem Vorgehen das allgemein bekannte Problem der Vereinten Nationen umgangen werden, erst mit zeitlicher Verzögerung seinen Aufgaben nachkommen zu können, weil zunächst die finanziellen Mittel für das jeweilige Vorhaben von den Mitgliedern eingetrieben werden mußten - ein Thema, bei dem sich Peter Wilenski bereits engagiert für eine Reform einsetzte.[994] Außenminister Evans wußte, je konkreter und akurater die Daten über Kambodscha sein würden, desto größer waren die Erfolgschancen seines Friedensplans.

Welcher Bedarf an Informationen im einzelnen bestand, hatte Michael Costello im Anschluß an das Pariser Treffen am 18. und 19. Januar in New York mit Untergeneralsekretär Rafeeuddin Ahmed diskutiert.[995] Ahmed hatte inzwischen von Perez de Cuellar die Leitung für die kambodschanischen Friedensverhandlungen erhalten; später sollte er die UN-Friedensmission in Kambodscha als Sondergesandter übernehmen. Er nannte Michael Costello seine Vorbehalte, gegen die "*root and branch*" Lösung, die er aus logistischen Gründen für nicht durchführbar hielt, schon weil es nicht ausreichend Personal gab, das der Khmer-Sprache mächtig war und gleichzeitig über die erforderlichen beruflichen Qualifikationen verfügte. Ahmed merkte darüber hinaus an, daß das australische Konzept sich hauptsächlich mit der Exekutive und zu wenig mit der Legislative und Judikative beschäftige und daß zu wenig Kenntnisse darüber existieren, wie das Phnom-Penh-System bis in seine täglichen Aufgaben hinein funktio-

---

992 Stephen Solarz, Cambodia, Foreign Affairs, Frühjahr 1990, Vol.69, Nr.2, S.112.

993 Ali Alatas hatte nach seinem Gespräch mit Thach am 13.01. und Hun Sen am 15.01. das Resumee gezogen, daß keiner der vier Faktionen das Jakarta-Treffen ablehnen werde, wenn der australische Vorschlag eine der Verhandlungsgrundlagen bildet. In diesen beiden Gesprächen erhielt er die Bestätigung der Informationen, die ihm Michael Costello eine Woche zuvor bereits mitgeteilt hatte. Patrick Raszelenberg und Peter Schier, The Cambodia Conflict, Hamburg 1995, S.283.

994 Susan Anthony, Wilenski Shakes up the UN, The Bulletin, 12.11.1991, S.29.

995 Michael Costello, Interview, 17.05.1994.

niere.[996] Mit der Entsendung einer australischen technischen Mission bot die australische Regierung dem UN-Generalsekretär an, diese Fragen zu klären. Damit nahm Canberra den Vereinten Nationen die Aufgabe ab, die Perez de Cuellar auf dem ersten Treffen der fünf ständigen Mitglieder des UN-Sicherheitsrates angekündigt hatte. Dieses Vorgehen ist typisch für den überaus aktiven außenpolitischen Ansatz von Evans.

Zwei Wochen nach dem ersten Treffen der fünf ständigen Mitglieder des UN-Sicherheitsrates beauftragte Außenminister Evans Robert Merrilees mit der Leitung einer australischen Delegation, die vom 2. bis 16. Februar nach Phnom Penh, Bangkok und an die thailändisch-kambodschanische Grenze reisen sollte.[997] Es galt, auf dieser Reise die fehlenden Informationen über die Strukturen der Phnom-Penh- und der Exilkoalitionsregierung sowie über deren jeweilige Verwaltung, das Rechtssystems, die staatlichen Dienstleistungen, die militärische Stärke der einzelnen Armeen und die wirtschaftliche Lage des Landes zu sammeln. Zwei weitere Mitglieder der Indochina-Task-Force begleiteten Robert Merrilees, Russell Stuart als Experte für alle sicherheitspolitischen Aspekte und Michael Maley als Fachmann in Sachen Wahlen.[998] Australien eignete sich besonders für diese Aufgabe, weil das Netzwerk von JANGOO der australischen Regierung eine zügige Sammlung von Informationen erlaubte. Dieser tiefgehende Einblick in das Phnom-Penh-System blieb sonst nur Hun Sens politischen Freunden vorbehalten.

Nachdem die australische Delegation zurückgekehrt war, begann für die "Indochina-Taskforce" der Wettlauf mit der Zeit. Innerhalb von einer Woche mußte der australische Vorschlag in eine präsentierbare Form gebracht und den Hauptverhandlungsparteien zugestellt werden. Dafür mußten die neuesten auf der Reise gewonnenen Ergebnisse zunächst ausgewertet und dann in Sturkeys jüngsten Entwurf eingearbeitet werden. Die Mitarbeiter der "Indochina-Taskforce", Evans einge-

---

996 Ken Berry, Cambodia from Red to Blue, Canberra 1997, S.41.
997 Australian Financial Review, 20.02.1990.
998 Douglas Sturkey, Interview, 25.06.1994.

schlossen, rotierten. In nur 72 Stunden erstellten sie ein 154 Seiten starkes Arbeitspapier. Tag und Nacht ergänzten sie fieberhaft den Entwurf.[999] Während Michael Costello sorgfältig prüfte, ob alle Aspekte und Fakten berücksichtigt und korrekt waren, kontrollierte Gareth Evans, der -für einen Minister ungewöhnlich- die gesamte Zeit anwesend war,[1000] ob der Verhandlungsvorschlag in sich logisch konsistent war, die Fakten wunschgemäß geordnet und interpretiert waren.[1001] Ferner gab er, da er selbst exzellent formulieren konnte, dem Text seinen letzten Schliff. Nachdem die letzten Korrekturen vorgenommen worden waren, brachte John Woods das Manuskript unverzüglich in eine druckreife Form.[1002] Noch im Flugzeug auf dem Weg zum Jakarta Informal Meeting on Cambodia diktierte Außenminister Evans letzte Änderungen, die als Nachtrag dem druckfrischen australischem Vorschlag beigelegt wurden.[1003]

Wie reagierten die vier kambodschanischen Faktionen auf das öffentliche Agieren der Australier, und welche Rolle spielte Solarz in diesen Wochen?

Während sich auf internationaler Ebene eine Einigung abzeichnete, bestanden zwischen Vietnam und Hun Sen auf der einen sowie China und den Widerstandsfaktionen auf der anderen Seite noch zahlreiche Differenzen. Doch das Neue an dieser Situation war, daß sich alle zuletzt öffentlich geäußerten Vorschläge um die Grundidee einer erweiterten Rolle der Vereinten Nationen rankten.

Hun Sen sagte Außenminister Alatas, noch während die fünf ständigen Mitglieder des UN-Sicherheitsrates in Paris tagten, seine Teilnahme an den Jakarta-Gesprächen zu. Eine Woche später hob er Journalisten

---

999 Douglas Sturkey, Interview, 07.04.1993; Michael Costello, Interview, 10.03.1993.

1000 Bei späteren Gelegenheiten zeigten sich einige seiner ausländischen Kollegen darüber erstaunt, daß Gareth Evans sich persönlich so engagiert in den Prozeß der Ausführung seiner Idee einbrachte. Ken Berry, Interview, 07.04.1993.

1001 Ken Berry, Interview, 06.07.1994; Douglas Sturkey, Interview, 07.04.1993.

1002 Douglas Sturkey, Interview, 07.04.1993.

1003 Ken Berry, Interview, 06.07.1994.

gegenüber die Bedeutung des australischen Friedensplans besonders hervor:

> "We can regard the Australian proposal as the one which could break the deadlock which happened during the Paris conference."[1004]

Diese klare Aussage von Hun Sen war insbesondere ein an die USA und Indonesien gerichtetes Zeichen seiner Verhandlungsbereitschaft. Die erfolgreichen militärischen Offensiven der Roten Khmer in den letzten Monaten und die knappen finanziellen Mittel hatten die Hun-Sen-Faktion nervös werden lassen.[1005] Im Vergleich zu einer militärische Niederlage war das Zugeständnis zu einer erweiterten UN-Rolle das kleinere Übel, zumal eine genaue Aufgabenverteilung noch verhandelt werden mußte.

Hun Sen lieferte seine Variante des australischen Vorschlags dann auch gleich mit. Danach sollte Kambodscha temporär in zwei Verwaltungsgebiete aufgeteilt werden, die jeweils von seiner Regierung und der Exilkoalition regiert werden sollten, während die Vereinten Nationen die Wahlen organisieren und die Umsetzung internationaler Abkommen für Kambodscha kontrollieren würden.[1006] Die beiden Regierungen sollten nach Hun Sens Vorstellungen gemeinsam in einem Supreme National Council die kambodschanische Souveränität wahren.[1007] Doch im Gegensatz zum Hun-Sen-Alatas-Gespräch am 15.

[1004] Patrick Raszelenberg und Peter Schier, The Cambodia Conflict, Hamburg 1995, S.289.

[1005] Ende 1989 war die Phnom-Penh-Regierung bereits nicht mehr in der Lage, Lebensmittel und Konsumgüter zu subventionieren. Die Einschränkungen staatlicher Unterstützung nahm 1990 weiter zu. Die Regierung begann die Handelsbeschränkungen aufzuheben und Privatwirtschaft zuzulassen. Als eine Folge stiegen die Preise dramatisch und soziale Spannungen begannen sich zu verschärfen, was Hun Sens parteiinterne Gegner wiederum zu nutzen versuchten, um ihren Machtanteil auszubauen. Frank Frost, The Cambodian Conflict, in: Contemporary Southeast Asia, Vol.13, Nr.2, September 1991, S.123. Die Tageszeitung "The Australian" hatte in ihrer Ausgabe vom 31.01.1990 angedeutet, daß Hun Sens Äußerungen den innenpolitischen Machtkampf reflektierten. Zu diesem Zeitpunkt schienen die Kräfte um den verhandlungswilligen Khieu Kanarith noch stärker als die der Hardliner um Chea Sim zu sein.

[1006] The Canberra Times, 28.01.1990. Hun Sen hatte diesen Vorschlag zunächst gegenüber Alatas in deren Gespräch in Ho-Chi-Minh-Stadt am 15.01. geäußert und Journalisten gegenüber am 24.01.1990 wiederholt.

[1007] Far Eastern Economic Review, 25.01.1990.

Januar enthielt dieser Vorschlag, daß beide Regierungen Teile ihrer Regierungsaufgaben an die Vereinten Nationen abtreten würden.

Die Attraktivität des australischen Vorschlags lag für Hun Sen einerseits in seiner Machtsicherung und andererseits in der Isolierung seiner Erzfeinde, der Roten Khmer. Ließ China die Forderung einer Vier-Faktionen-Übergangsregierung zu Gunsten der UN-Option fallen, konnte Hun Sen zuversichtlich sein, daß China im Rahmen eines solchen internationalen Friedensabkommens seine Waffenlieferungen an die Roten Khmer beenden müßte, was langfristig die Roten Khmer marginalisieren würde. Seine Verhandlungsbereitschaft geschickt verpackt anzuzeigen, war für ihn jedoch aus Gründen innerparteilicher Machtkämpfe zur taktischen Notwendigkeit geworden. Sein Vorgehen ist aber auch ein Ausdruck dafür, daß sich Hun Sen als strategisch planender und gewiefter Machtpolitiker darüber im Klaren gewesen sein mußte, daß die für die Vereinten Nationen akzeptabele Kostenhöhe das Ausmaß seiner Machtabgabe begrenzen würde.

Sihanouk war in erster Linie damit beschäftigt, seinem Ziel nachzugehen, ein übergeordnetes Amt in einer zukünftigen kambodschanischen politischen Landschaft einzunehmen. Dafür mußte er seinem Sponsor und Protektor China gerecht werden, um sich nicht durch fehlende Ressourcen aus dem politischen Spiel zu bringen. Zur selben Zeit mußte er den möglichen neuen Gönnern seine Kompromißbereitschaft signalisieren. Was eignete sich dafür besser, als sich zunächst von seinen Koalitionspartnern abzugrenzen, dann seine gewünschte spätere Rolle anzudeuten und Symbole zu verändern. Ende Januar legte er -wie bereits seit 1988 viermal zuvor- sein Amt als Präsident der Widerstandskoalition nieder. Diesen Schritt begründete er damit, daß er der sich häufenden westlichen Kritik entgegenwirken wolle, ein Komplize der Roten Khmer zu sein.[1008] Sihanouk fügte hinzu, daß er an keiner internationalen Konferenz über Kambodscha teilnehmen, jedoch für das Präsidentenamt nach freien Wahlen zur Verfügung stehen

[1008] Sina Than, Cambodia 1990, Southeast Asian Affairs 1991, S.84.

werde.[1009] Seinem Sohn, Ranariddh, schrieb er, daß ihn eine fürchterliche Depression zwinge, sich in den politischen und diplomatischen Ruhestand zu begeben. Ungeachtet dessen gab Sihanouk wenige Tage später in seiner Funktion als Präsident bekannt, daß die Widerstandskoalition nun "*National Government of Cambodia*" heiße, das gleiche politische System wie die Fünfte Französische Republik habe sowie nicht länger die Fahne der Roten Khmer, sondern die Flagge der Monarchie aus der Zeit vor 1970 und ebenfalls die alte Hymne wieder verwenden werde. Darüber hinaus forderte er erneut, daß die Hun-Sen-Regierung komplett aufgelöst werden müsse, ergänzte jedoch, daß dies ebenfalls für die Exilkoalitionsregierung gelte.[1010]

Auch Son Sann begrüßte nun den australischen Vorschlag, ließ seine Forderung nach einer Vierparteien-Übergangsregierung fallen und stimmte einer erweiterten UN-Rolle zu, beharrte jedoch weiterhin auf der Repräsentanz Kambodschas in den Vereinten Nationen durch die Exilkoalitionsregierung.[1011]

Die Roten Khmer ignorierten noch immer Evans Vorschlag.[1012] Sie bestanden unverändert auf einer Vierparteien-Übergangsregierung und lehnten als einzige kambodschanische Faktion eine Teilnahme an den Jakarta-Gesprächen ab.[1013] Samphan warf in seinem Schreiben an Außenminister Alatas den Indonesiern vor, daß die geplante Tagesordnung nicht breit genug angelegt sei und sich zu sehr auf den australischen Vorschlag konzentriere. Paradoxerweise betonte Samphan jedoch in seinem Brief an Sihanouk -in dem er auch seine Absage für das Jakarta-Treffen mitteilte-, daß die Roten Khmer das Ergebnis des Treffen der fünf ständigen Mitglieder des UN-Sicherheitsrates unterstützten.[1014] Dieses widersprüchliche Verhalten konnte nur eine Folge von drei Gründen sein: Erstens, daß die Roten Khmer den

---

[1009] Michael Haas, Genocide by Proxy, New York 1991, S.228.

[1010] Patrick Raszelenberg und Peter Schier, The Cambodia Conflict, Hamburg 1995, S.287.

[1011] Ebenda, S.286, S.288.

[1012] Australian Financial Review, 05.02.1990.

[1013] Far Eastern Economic Review, 25.01.1990.

[1014] Patrick Raszelenberg und Peter Schier, The Cambodia Conflict, Hamburg 1995, S.286ff.

Entwicklungen inhaltlich nicht folgen konnten; zweitens, daß es bei der Berichterstattung Samphans gegenüber seinen Vorgesetzten zu Mißverständnissen gekommen ist; drittens, daß diese Reaktion ein Resultat ihrer dualen Strategie war.

Trotz der Differenzen wurde im Verhalten zumindest bei drei der kambodschanischen Faktionen nach dem Treffen der fünf ständigen Mitglieder des UN-Sicherheitsrates erkennbar, daß sie sich beim Verhandeln zunehmend am Vorschlag von Außenminister Evans orientierten und kompromißbereiter als vorher zeigten. Diese Tendenz wurde durch die fortgesetzte Kooperation der fünf ständigen Mitglieder des UN-Sicherheitsrates weiter verstärkt.

Stephen Solarz trug in diesen Wochen wesentlich dazu bei, daß die UN-Option auch von der amerikanischen Regierung öffentlich als einzige Lösungsoption anerkannt wurde. Noch vor dem zweiten Treffen der fünf ständigen Mitglieder des UN-Sicherheitsrates am 11. und 12. Februar in New York konnte er einen entscheidenen Sieg im amerikanischen Repräsentantenhaus erringen.[1015] Alle 413 Abgeordneten stimmten für seine Resolution, die dazu aufrief, daß die amerikanische Regierung ihre Forderung nach einer kambodschanischen Vierparteien-Übergangsregierung fallenlassen und sich stattdessen für eine erweiterte UN-Rolle in einer Interimsphase bis zu freien Wahlen einsetzen soll.[1016]

Damit war Stephen Solarz in zweierlei Hinsicht ein geschickter Schachzug gelungen. Erstens hatte Solarz nicht, wie von Michael Haas und der Far Eastern Economic Review dargestellt, durch innenpolitischen Druck die Regierung zum Positionswandel gebracht,[1017] sondern vielmehr das Repräsentantenhaus geschlossen hinter die bis dahin geheime Position der amerikanischen Regierung manövriert. Solarz konnte damit einen ersten Erfolg in seiner Strategie verbuchen, einem nationalen Konsens in der Indochina-Politik einen großen Schritt

---

[1015] Far Eastern Economic Review, 22.03.1990.

[1016] Michael Haas, Genocide by Proxy, New York 1991, S.235; Patrick Raszelenberg und Peter Schier, The Cambodia Conflict, Hamburg 1995, S.293.

[1017] Michael Haas, Genocide by Proxy, New York 1991, S.255; Far Eastern Economic Review, 22.03.1990.

nähergekommen zu sein. Zweitens konnte die amerikanische Regierung im Zusammenspiel mit einer weiteren Resolution des Repräsentantenhauses nochmals eine indirekte, aber doch unmißverständliche Warnung an China aussprechen, sich weiterhin in der Fünfer-Runde kooperativ zu verhalten.

Präsident Bush verstärkte das Signal an China, indem er auf einen psychologischen Trick zurückgriff. Während er sich eine Woche zuvor mit seinem Veto und der Hilfe des Senats über eine andere Resolution des Repräsentantenhaus hinweggesetzt hatte, erweckte er dagegen bei der Kambodscha-Resolution den Eindruck, als müsse er sich dem Parlament beugen. In der ersten Resolution war gefordert worden, daß sich chinesische Studenten auch nach Ablauf ihres Visums weiter in den USA aufhalten dürfen. Tatsächlich sorgte jedoch das präsidiale Veto, das auch ein nochmaliges Abwenden verschärfter amerikanischer Wirtschaftssanktionen bedeutete, für eine erneute Entspannung in den sino-amerikanischen Beziehungen, nachdem der Ton im Januar wieder an Schärfe zugenommen hatte.[1018] Wenn man bedenkt, daß die amerikanische Regierung den australischen Plan nun in den nächsten Tagen als ihre offizielle Kambodscha-Politik deklarieren würde, kann das entgegengesetzte Handhaben der beiden Resolutionen wenige Tage vor dem zweiten Treffen der fünf ständigen Mitglieder des UN-Sicherheitsrates nur als geplantes Zeichen an die Chinesen interpretiert werden.

Es gibt in Bakers Memoiren zwei Äußerungen, die darauf schließen lassen, daß die USA China zum Einlenken bringen wollten und welche Mittel die amerikanische Regierung dafür nutzte. Daß China vom Gebrauch seines Vetorechtes abgehalten werden sollte, wurde bereits erwähnt. Das weitere Spektrum potentieller Maßnahmen beschrieb Baker beispielhaft anhand der Irak-Krise und wie er Ende 1990 vorgangen war, um die Zustimmung aller Mitglieder des UN-Sicherheitsrates zu einer gemeinsamen Linie zu erhalten. Sie reichten vom "Abschwatzen" über das "Drohen" bis zum "Abkaufen". Beim letzteren wurden in erster

[1018] Far Eastern Economic Review, 15.02.1990; International Herald Tribune, 08.02.1990.

Linie spezielle "Beruhigungsbonbons" und "politische Zugeständnisse" verteilt.[1019] Im Fall des Kambodscha-Konflikts war es ein Gemisch aus Drohung und Abkauf.

Dieser Einsatz amerikanischer diplomatischer Mittel war in den damaligen turbulenten Zeiten der internationalen Politik und im Klima knapper finanzieller Ressourcen besonders wirkungsvoll. Auf dem zweiten Treffen der fünf ständigen Mitglieder des UN-Sicherheitsrates in New York gab China seine Forderung nach einer Vierparteien-Übergangsregierung stillschweigend auf,[1020] akzeptierte die Grundidee des Evans-Plans und ermahnte die Roten Khmer, sich kooperativ zu verhalten und an den Jakarta-Gesprächen teilzunehmen.[1021]

Doch bestanden auch bei den fünf ständigen Mitgliedern des UN-Sicherheitsrates wie bei den kambodschanischen Faktionen Differenzen in der Frage, welche Aufgaben die Vereinten Nationen in einer Übergangsregierung im einzelnen übernehmen konnten und sollten. Das Ergebnis des zweiten Treffens läßt den Schluß zu, daß sich alle fünf ständigen Mitglieder des UN-Sicherheitsrates jedoch in einem Punkt einig waren: eine Fortsetzung der Gesprächsrunde war schon aus Imagegründen notwendig. Um dieses Minimalziel zu erreichen, blieb wie beim ersten Treffen im Januar die Übereinkunft in der Frage der Machtteilung im Allgemeinen, wurde auf die Ausarbeitung eines Kompromisses zu diesem Zeitpunkt verzichtet und eine Klärung der strittigen Aspekte auf das nächste Treffen verschoben.[1022] Es gab erneut eine gemeinsame Willensbekundung, daß das Ziel darin bestehe, so schnell wie möglich eine umfassende politische Lösung zu erwirken, ein politisch neutrales Umfeld für Wahlen zu schaffen und die Einheit Kambodschas auch nach der Übergangsperiode zu wahren.

[1019] James Baker, Erinnerungen, Berlin 1996,, S.290.

[1020] Michael Haas, Genocide by Proxy, New York 1991, S.249.

[1021] Patrick Raszelenberg und Peter Schier, The Cambodia Conflict, Hamburg 1995, S.297ff.

[1022] Press Statement: Conclusion of Consultations of the Five Permanent Members of the Security Council on Cambodia, in: Cambodia - The 1989 Paris Peace Conference, hrsg. von Amitav Acharya, Pierre Lizée, Sorpong Peou, New York 1991, S.489.

Die Absichten lagen auf der Hand. Erstens sollte ein Stillstand oder sogar Abbruch der Fünfer-Runde verhindert werden und zweitens sollte durch ein geschlossenes Auftreten der Druck sowohl auf die vier Faktionen als auch auf Vietnam verstärkt werden, um einen Verhandlungsdurchbruch auf dem *Informal Meeting on Cambodia* erzielen zu können. Wird bei der Bewertung dieses Treffens in Betracht gezogen, daß China eine Reihe von Versuchen unternommen hat, sich von den Ergebnissen des ersten Treffen wieder zu distanzieren,[1023] muß die vereinbarte Fortsetzung der Gespräche als Erfolg gewertet werden.

In dieser Verhandlungsphase erwies sich der sowjetische Vize-Außenminister ein weiteres Mal als nützlich. Kurz vor dem New-Yorker-Treffen der fünf ständigen Mitglieder des UN-Sicherheitsrates hatte Rogachev nach einem Gespräch mit dem thailändischen Außenminister Siddhi noch in Bangkok die vier kambodschanischen Faktionen dazu aufgerufen, am Jakarta-Treffen teilzunehmen.[1024]

Das zweite Treffen der fünf ständigen Mitglieder des UN-Sicherheitsrates Mitte Februar hatte Bewegung in das Verhalten der vier Faktionen gebracht. Zunächst sah es so aus, als ob die Annahmen von Solarz und Evans zutreffen würden. Sihanouk reagierte wie erhofft. Der Prinz nutzte die Gelegenheit, um durch geschicktes taktisches Manövrieren sein Image als konstruktiver und rationaler Kambodschaner zu bekräftigen und sich erneut, allerdings erst nachdem ihm militärisch die Kraft auszugehen schien,[1025] als für eine friedliche Einigung unentbehrliche Persönlichkeit ins Spiel zu bringen. Wenige Tage vor dem *Informal Meeting on Cambodia* in Jakarta traf Sihanouk auf seine Initiative hin Hun Sen zum ersten Mal seit dem letzten bilateralen Gespräch kurz vor der Internationalen Friedenskonferenz in Paris im August 1989.[1026] Beide unterzeichneten

---

[1023] Ken Berry, Cambodia from Red to Blue, Canberra 1997, S.65.

[1024] Noch am 12. Februar, dem zweiten Tag der Verhandlungen in New York, bemühte sich Rogachev Einfluß auf die Hun-Sen-Regierung und die vietnamesische Führung auszuüben. International Herald Tribune, 13.02.1990.

[1025] Far Eastern Economic Review, 25.01.1990.

[1026] Sihanouk hatte bereits am 14. Februar, zwei Tage nach dem New-Yorker-Treffen seine Bereitschaft, die Gespräche mit Hun Sen wiederaufzunehmen, angkündigt. Auf seiner Reise durch Thailand hatte Sihanouk den thailändischen Premier Chatichai gebeten, einen Treffen mit Hun Sen zu vermitteln und zu

erstmals ein gemeinsames Kommunique, in dem festgehalten wurde, daß die Vereinten Nationen in einem angemessenen Rahmen in einer Übergangsregierung vertreten sein können und daß ein Supreme National Council zur Wahrung der kambodschanischen Einheit und Souveränität gebildet werden soll. Da in den Einzelheiten Differenzen bestanden, wurde schriftlich festgehalten, daß weitere Diskussionen zur Klärung der offenen Punkte folgen sollten.[1027] Dieser Gesprächsausgang gab wenige Tage vor dem Jakarta-Treffen Anlaß zur Hoffnung.

Doch die Freude währte nicht lange. In den nächsten Tagen wurde sehr schnell deutlich, daß die Flexibilität wieder einmal nichts weiteres als ein taktisches Manöver gewesen ist. Bereits zwei Tage später distanzierte sich Sihanouk von der gemeinsamen Erklärung und gab ferner bekannt, daß nicht er, sondern sein Sohn Ranariddh an den Jakarta-Gesprächen teilnehmen werde.[1028] Letzeres verärgerte wiederum Hun Sen, der sich daraufhin auf seine alte Position zurückzog und eine Rolle der Vereinten Nationen in seiner Regierung ablehnte.[1029] Es war ein Verhaltensmuster, das im weiteren Verlauf der Verhandlungen noch öfter wiederkehren würde und für Verwirrung und Frustration bei den nicht-kambodschanischen Verhandlungsparteien

---

organisieren. Michael Haas, Genocide by Proxy, New York 1991, S.228; The Sydney Morning Herald, 25.02.1990. Das Treffen fand am 21. Februar in Bangkok statt.

1027 Patrick Raszelenberg und Peter Schier, The Cambodia Conflict, Hamburg 1995, S.300.

1028 Wieder enthielt Sihanouks Strategie die beiden Komponenten, zunächst Hun Sen als Partner zu akzeptieren und sich dann wenig später zu distanzieren. Damit wollte er sein Dilemma unterstreichen, sich von den Roten Khmer abgrenzen zu wollen, es jedoch wegen seiner finanziellen Abhängigkeit von China nicht zu können. In diese Taktik paßte auch Sihanouks nächster Schritt. Im Anschluß an das bilaterale Treffen kehrte Sihanouk kurz vor Beginn des Jakarta Informal Meeting on Cambodia nach Kambodscha in seine alte Residenz zurück, um von der Politik zurückgezogen mit seinem Volk zu leben und sich um dessen Belange zu kümmern. Da sein einziger Trumpf seine schillernde Persönlichkeit war, inzenierte er seine Rückkehr entsprechend medienwirksam. Die Far Eastern Economic Review kommentierte seinen Auftritt mit den Worten, daß Sihanouk diesen "Fototermin" nicht ungenutzt lassen konnte. Seine Rückkehr aus dem chinesischen Exil sollte als Bereitschaft interpretiert werden, sich von China abzugrenzen. Es war aber auch eine menschlich verständliche und sogar ehrenwerte Reaktion, die als Besorgnis um sein Volk ausgelegt werden konnte. Es war dieses mehrdeutige Verhalten, das ihn im Rennen um Einfluß in der kambodschanischen Politik hielt. Far Eastern Economic Review, 08.03.1990.

1029 Hun Sens Ziel war, den Supreme National Council nach einem bilateralen Modus zu besetzen. Das setzte jedoch voraus, daß er mit dem Präsidenten der Exilkoalitionsregierung, Sihanouk, eine Einigung in der Hinsicht treffen mußte. Der Prinz hatte sich nun aber dem Entscheidungsprozeß vorübergehend entzogen, da ihm die Hände gebunden waren, weil China eine gleichberechtigte Teilnahme aller vier Faktionen in solch einem Rat forderte.

sorgte. Gerade Sihanouks widersprüchliches und unschlüssig wirkendes Verhalten war vielen ein Rätsel - so auch Mitgliedern des Evans-Teams.[1030] Sein unvorhersehbares Vorgehen, der häufig innerhalb von Minuten stattfindende Meinungsumschwung machten ihn zu einem schwer kalkulierbaren Faktor. Doch es war letztlich diese Unberechenbarkeit, die Sihanouk am Ende sein Ziel erreichen ließ, König von einem ungeteilten und neutralen Kambodscha zu werden.

Auch bei den Roten Khmer läßt sich -wird das spätere Verhalten mit in Betracht gezogen- eine Methode erkennen. Rief China die Roten Khmer öffentlich zur Kooperation in den Verhandlungen auf, folgten sie, ohne jedoch in der Sache ihre Position zu verändern. Sie waren von China aber auch nicht zur inhaltlichen, sondern nur zur generellen Zusammenarbeit aufgefordert. So reagierten sie auch in diesen Tagen auf Chinas Warnungen, indem Khieu Samphan noch am 12. Februar Außenminister Alatas informierte, daß er die Delegation der Roten Khmer für das vom 26. bis 28. Februar angesetzte Informal Meeting on Cambodia leiten werde, beharrten aber weiterhin auf ihrer Forderung nach einer Vierparteien-Übergangsregierung.[1031]

Trotz der gemischten Zeichen erwartete ein hoher australischer Beamter einen Fortschritt in Jakarta, glaubte aber ebenfalls, daß von den Roten Khmer kein Nachgeben zu erwarten sei.[1032] Dieses war nach Evans Strategie auch gar nicht mehr notwendig, denn es galt bei Blokadeverhalten, die Roten Khmer als einzige kompromißunwillige Verhandlungspartei hinzustellen. China und Vietnam konnten durch finanzielle Anreize bzw. Repressalien von Seiten der USA zur Mitarbeit bewegt werden, so jedenfalls das Kalkül.

Doch bevor die USA ihre Mittel weiter einsetzen würden, mußte Außenminister Evans zunächst zwei Hürden überwinden. Erstens galt es, den Einwand zu entkräften, daß dieser Plan zu teuer und logistisch nicht

---

[1030] Michael Costello, Interview, 17.05.1994.

[1031] Patrick Raszelenberg und Peter Schier, The Cambodia Conflict, Hamburg 1995, S.296.

[1032] The Sydney Morning Herald, 26.02.1990.

umsetzbar sein könnte. Zweitens mußte die australische Initiative den Test bei den vier kambodschanischen Faktionen und Vietnam bei den anstehenden Jakarta-Gesprächen überstehen.

Wie wollte Außenminister Evans das Problem der einigungsunwilligen kambodschanischen Faktionen überwinden, um auf der regionalen Verhandlungsebene zu Ergebnissen zu kommen, und mit welcher Taktik versuchte er, die Bedenken der fünf ständigen Mitglieder des UN-Sicherheitsrates zu entkräften?

Um das erste Hindernis zu überkommen, hatte Außenminister Evans mit seinem Team in den vergangenen Wochen einen umfangreichen Vorschlag erstellt, der den fünf ständigen Mitgliedern des UN-Sicherheitsrates, dem UN-Generalsekretär sowie den Teilnehmern des *Informal Meeting on Cambodia* zugestellt worden war. Es wird nachfolgend darauf verzichtet, den Plan in seinen vielfältigen Einzelheiten vorzu-stellen. Vielmehr soll aufgezeigt werden, warum und wie der Vorschlag dazu beigetragen hat, daß sich bei Verhandlungsende 1991 alle darauf geeinigt haben, die Vereinten Nationen nur Teile der Hun-Sen-Regierung kontrollieren, einen nationalen Rat von symbolischer Natur sein und aus allen vier Faktionen bestehen zu lassen.

Der Verhandlungsvorschlag mit dem Titel "Cambodia: An Australian Peace Proposal" -wegen seines roten Einbands "Red Book" genannt- behandelte folgende Kernfragen:[1033] Wie kann ein Waffenstillstand erzielt, wie können freie Wahlen abgehalten und wie kann ein politisch neutrales Klima bis zu den Wahlen sichergestellt werden, damit die Kambodschaner selbst über ihre politische Zukunft entscheiden können?[1034]

[1033] Der Arbeitstitel lautete: Informal Meeting on Cambodia, Issues for Negotiation in a Comprehensive Settlement, Jakarta 26.-28.02.1990, und wird nachfolgend als solcher zitiert, während im Text einfachheitshalber der Begriff "Red Book" verwendet wird.

[1034] Gareth Evans, Australia, Indo-China and the Cambodian Peace Plan, Address on March 13 to the Sydney Institute, Australian Foreign Affairs Record, Vol.61, Nr.3, März 1990, S.145.

Die besondere Betonung des Selbstbestimmungsrechtes der Kambodschaner sollte es gerade der amerikanischen Regierung erleichtern, zu Hause eine breite parteiübergreifende Mehrheit für den australischen Vorschlag zu gewinnen. Die Freiheit des Einzelnen, die das Selbstbestimmungsrecht einschloß, bildete die Essenz amerikanischen Denkens und gilt auch heute noch als zugkräftiges Argument im Kongreß. Der Export seines demokratischen Systems und seiner Werte ist etwas, was der amerikanische Wähler schätzt.

In sechs Arbeitspapieren, die zwar getrennt diskutiert, aber nur als Einheit verabschiedet werden konnten, wurden detailliert die Aufgaben dieser weitreichenden UN-Friedensmission dargelegt.[1035] Das erste Papier befaßte sich mit den Fragen, wie eine Übergangsregierung unter Einbindung der Vereinten Nationen strukturiert werden konnte; das zweite informierte, welche Funktionen eine Übergangsregierung erfüllen mußte; das dritte beschrieb, was für die Organisation, Durchführung und Überwachung der kambodschanischen Wahlen notwendig war; das vierte legte dar, welche Aufgaben im Bereich der militärischen Sicherheit zu beachten waren; das fünfte enthielt Vorschläge, wie die kambodschanische Souveränität, Unabhängigkeit und Neutralität gewahrt werden konnte; das sechste beinhaltete, was für den Wiederaufbau Kambodschas erforderlich war. Die vier Zusatzpapiere umfaßten einen Textentwurf für ein UN-Mandat, einen Verhandlungstext für ein Friedensabkommen, einen Zeitplan und von besonderer Bedeutung für den Erfolg des "Red Book" eine Kostenschätzung.[1036]

[1035] Informal Meeting on Cambodia, Issues for Negotiation in a Comprehensive Settlement, Jakarta 26.-28.02.1990.

[1036] Das "Red Book" war so konzipiert, daß es noch weitere Funktionen außer der Auflistung von Gestaltungsmöglichkeiten erfüllte. Es beinhaltete die einzige aktuelle Beschreibung, wie die beiden kambodschanischen Regierungen einschließlich ihrer Verwaltungen struktiert waren, wieviele Mitarbeiter sie umfaßten, welche Funktionen sie wahrnahmen und mit welchen staatlichen Leistungen die Kambodschaner versorgt wurden. Darüber hinaus gab es Auskunft über den vorhandenen Bestand von Wohnräumen, der von UN-Helfer genutzt werden konnte, die Beschaffenheit der Kommunikationseinrichtungen und -techniken sowie das Netz und den Zustand der Infrastruktur. Damit diente der australische Verhandlungsvorschlag nicht nur als Entscheidungs- sondern auch als Planungshilfe für eine derart umfassende Friedensmission der Vereinten Nationen. Die aufbereiteten Daten sollten ebenfalls den Eindruck verstärken, daß die Kostenschätzung -so weit es möglich war- den Realitäten entsprach. Es sollte die Furcht reduziert werden, daß die Kosten letztlich weitaus höher liegen würden als anfänglich angenommen. Weiterhin konnte das "Red Book" als "Nachschlagewerk" genutzt werden. Dem fünften Arbeitspapier folgte beispielsweise ein umfangreicher Anhang, der eine Reihe bereits verabschiedeter Abkommen zum Thema Neutralität, Souveränität, Unabhängigkeit

Die Fülle der Daten und Ideen war wichtig; noch bedeutsamer war jedoch ihre Anordnung, um den gewünschten Mittelweg im besten "Preis-Leistungsverhältnis" erscheinen zu lassen. Die nachfolgenden Daten veranschaulichen, wie geschickt die gesammelten Informationen verknüpft und präsentiert worden sind, um in der Kernstreitfrage, wie eine Übergangsregierung konkret gestaltet werden könnte, auf den Kompromiß hinzulenken. Die eingearbeiteten Bedarfszahlen für das UN-Personal einschließlich der Kosten sollten die Sorgen über eine mögliche immense finanzielle Belastung zerstreuen. Darüber hinaus konnten auf dieser Grundlage alle Verhandlungsparteien eine qualifizierte Entscheidung treffen, welcher Ansatz, die UN-Option oder eine diplomatische Anerkennung der Hun-Sen-Regierung, langfristig für sie auch in politischer Hinsicht kostengünstiger sein würde.

Die Grundidee einer erweiterten UN-Rolle während einer Übergangsphase bis zu freien Wahlen wurde an den drei bereits beschriebenen Lösungsmöglichkeiten durchgespielt. Alle Szenarien beinhalteten Schätzungen über die Anzahl des benötigten UN-Personals im zivilen, administrativen, wahlorganisatorischen und militärischen Bereich sowie der damit verbundenen Kosten für eine Dauer der Übergangsphase von entweder 12, 18 oder 24 Monaten.[1037]

---

und Menschenrechte beinhaltete. Die Texte sind gewählt worden, weil sie verschiedene Beispiele für Formulierungen bei ähnlicher Problemlage boten. Ferner waren die Arbeitspapiere als Leitfaden für Verhandlungen auf Grundlage dieser Lösungsoption konzipiert. Die sechs Arbeitspapiere listeten die einzelnen Aspekte auf, die bei diesem umfangreichen und noch nicht erprobten UN-Vorhaben beachtet und bedacht werden mußten. Arbeitspapier 2, II-2-7; Arbeitspapier 2, Punkt 34-35; Arbeitspapier 4, Annex C, Punkt 1-12; Arbeitspapier 5, Annex A-D; Douglas Sturkey, Interview, 07.04.1993.

[1037] Informal Meeting on Cambodia, Issues for Negotiation in a Comprehensive Settlement, Jakarta 26.-28.02.1990, Anhang D. Alle Optionen haben gemeinsam, daß die Souveränität Kambodschas bei einem noch zu bildenden Supreme National Council liegen sollte. Zur Lösung der umstrittenen Frage, wer den kambodschanische Sitz in den Vereinten Nationen besetzen sollte, bot das "Red Book" drei Vorschläge an: Entweder wurde bis zur Wahl einer neuen Regierung kein Vertreter entsandt, der Sitz nur symbolisch ohne Ausübung der Rechte wahrgenommen oder von einem Mitglied eines noch zu bildenden Supreme National Council besetzt. Informal Meeting on Cambodia, Issues for Negotiation in a Comprehensive Settlement, Jakarta 26.-28.02.1990, I-2 Supreme National Council, I-9 UN-Sitz. Im Plan wurden noch zwei weitere Möglichkeiten angeführt, wie die Frage der kambodschanischen Souveränität behandelt werden konnte. Beide Alternativen waren jedoch mit der folgenden Begründung verworfen worden: Für diesen Aspekt keine Regelung zu finden, bringe Unsicherheit und rechtliche Probleme mit sich, und eine Wahrung durch die Vereinten Nationen lasse die Charta der Weltorganisation nicht zu.

In Option eins wurde aufgeführt, daß die Auflösung der gesamten Verwaltungsebene beider Regierungen ca. 150.000, die Auswechselung der höheren Beamtenriege ca. 1.060 und der Austausch ausschließlich der politischen Führung ca. 280 UN-Beamte benötigen würden.[1038]

Bei Option zwei würde eine parallele Führung auf der obersten Ebene ca. 1.060, eine weitreichende Kontrolle der bestehenden kambodschanischen Verwaltung ca. 2.000 und eine Übernahme von der Regierungsverantwortung ebenfalls ca. 1.060 UN-Beamte erfordern.[1039]

Die dritte Option, eine Kombination der beiden oberen Optionen, würde ca. 1.280 UN-Beamte beanspruchen.[1040]

Für die Organisation und Durchführung der Wahlen würden je nach Dauer der Wahlen maximal 22.400, minimal 550 UN-Wahlhelfer und -beobachter sowie Übersetzer gebraucht werden. Die Kostenschätzung wurde am Beispiel eines Mittelwertes von ca. 2.000 Wahlorganisatoren und 2.000 Übersetzer errechnet.[1041]

Für das militärische Personal wurde eine Spannbreite von mindestens 2.500 und höchstens 9.000 Friedenstruppen angesetzt. Auch hier wurden für einen mittleren Wert, ca. 5.500 Soldaten, die erwarteten Ausgaben errechnet.

Die Dimensionen des jeweils benötigten UN-Personals und der dazugehörigen Kosten ließen allein aus Gründen der Finanzierbarkeit keinen anderen Schluß zu, als sich für die dritte Option zu entscheiden - vorausgesetzt es wurde sich auf die Lösung einer erweiterten Ein-

---

[1038] Die Kostenaufstellung war sehr detailliert. Sie enthielt die Gehälter für UN-Beamte, kambodschanische Beamte, Übersetzer, und die Zivilpolizisten sowie deren Reisekosten, Auslandszuschläge und sonstige Sonderzahlungen. Für die erste Option sollten sich die Kosten je nach Dauer zwischen maximal US$13 und 26 Millionen und minimal zwischen US$132 und 264 Millionen belaufen. Informal Meeting on Cambodia, Issues for Negotiation in a Comprehensive Settlement, Jakarta 26.-28.02.1990, Anhang D-2/3.

[1039] Ebenda. Diese Option würde zwischen US$206 und 582 Millionen kosten.

[1040] Ebenda. Hier wurden die Kosten auf eine Betrag zwischen US$227 und 454 Millionen geschätzt.

[1041] Ebenda, D-3/4. Die Kosten sollten sich bei den Wahlhelfern auf rund US$53 Millionen und beim militärischen Personal zwischen US$163 Millionen und 900 Millionen belaufen.

bindung der Vereinten Nationen geeinigt. Beim Mittelweg sollten nur höhere Beamte und Minister in den Bereichen ersetzt werden, die für die Wahlen politisch sensitiv waren.[1042] Die beiden anderen in den Verhandlungsvorschlag eingeflochtenen Entscheidungskriterien, ob die Lösung eine effektive Übergangsregierung und eine Selbstbestimmung aller Kambodschaner erlaube,[1043] sollten die Überlegung der Finanzierbarkeit verstärken und zur bevorzugten dritten Option leiten. Um auch bei der Entscheidung, wieviele Soldaten und Wahlhelfer benötigt würden, die mittlere Variante zu begünstigen, wurde die Kostenschätzung ausschließlich für den Mittelwert vorgenommen.[1044]

Unter Zuhilfenahme von Kostenplänen früherer UN-Friedensmissionen hatte die australische Indochina-Arbeitsgruppe, abgestimmt auf die kambodschanischen Verhältnisse, von Gehältern für UN-Beamte und Übersetzer, verschiedenen Zuschüssen und Ausgleichszahlungen, Unterbringung und Reisekosten, Belastungen durch die Anleihung und Bereitstellung von Material und Gerätschaften bis hin zu Gebühren für Luft- und Seetransport die zu erwartenden finanziellen Aufwendungen berechnet.[1045] Diese Detaillgenauigkeit sollten dem australischen Vorschlägen einerseits Glaubwürdigkeit verleihen und andererseits den Eindruck verstärken, daß die Ausgaben bei diesem bisher größten geplanten Unterfangen der Vereinten Nationen abschätzbar bleiben würden.[1046]

Außenminister Evans gab sich nicht damit zufrieden, nur das Handwerkszeug für die Verhandlungen zu liefern. Er glaubte, daß sowohl er persönlich als auch seine Mitarbeiter über ein einzigartiges Kapital verfügten: das Vertrauen beider Verhandlungsseiten. Zu Beginn seiner zahlreichen Unterredungen hatte Michael Costello beispielweise jedem seiner Gesprächspartner mitgeteilt, daß er ungeachtet der jeweiligen Natur der Beziehungen den Inhalt der Konversation allen anderen

---

[1042] Ebenda, Arbeitspapier 1, I-5, Punkt 9.
[1043] Ebenda, Arbeitspapier 1, I-3, Punkt 8 a-c.
[1044] Ebenda, D-4, Punkt 7; D-5, Punkt 10.
[1045] Ebenda, Supplementary Paper D, Summary of Resource Requirements, D-1-D-7.
[1046] Peter Wilenski, Interview, 21.04.1993.

Verhandlungsparteien mitteilen werde.[1047] Damit unterstrich Australien weiter seinen Ruf als verläßliche Informationsquelle und seriöser Nachrichtenüberbringer. Dieser Vorteil sollte jetzt in enger Zusammenarbeit mit Indonesien genutzt werden, um die vier kambodschanischen Faktionen und Vietnam auf dem *Informal Meeting on Cambodia* möglichst zur schriftlichen Anerkennung der australischen Grundidee zu bringen.

Die Außenminister Evans und Alatas hielten es beide nach dem erneuten Taktieren der kambodschanischen Faktionen für notwendig, noch vor Beginn des *Informal Meeting on Cambodia* in Jakarta einzeln mit den kambodschanischen Delegationsleitern zu sprechen.[1048] Gareth Evans sollte vorab den Sinn, Zweck und Inhalt des "Red Book" erläutern, so daß während der Konferenz mehr Zeit für inhaltliche Diskussionen blieb. Dafür reiste der australische Außenminister drei volle Tage früher an.[1049] In dieser Zeit berieten beide ebenfalls, mit welcher Strategie sie am ehesten Ergebnisse erzielen würden. Sie wählten auf Vorschlag von Alatas das Modell der früheren *Jakarta Informal Meetings*, bei denen sich die Teilnehmer in getrennten Räumen aufhielten, während die Vorsitzenden Vorschläge und Gegenvorschläge buchstäblich von Raum zu Raum trugen.[1050] Die direkte Konfrontation der zerstrittenen Faktionen und Erzrivalen sollte auf diese Weise auf ein Minimum reduziert werden, die Plenumssitzungen kein Ort der Diskussion, sondern nur der formalen Unterzeichnungszeremonie sein. Evans begrüßte dieses Vorgehen, hatte er doch die Reisediplomatie seines Emissärs ähnlich organisiert. Der Plan war, daß Australien die beiden Ko-Vorsitzenden Frankreich und Indonesien im Verhandlungsprozeß unterstützen und mit neuen Ideen bei einem stockenden Verhandlungsprozeß versorgen sollte.[1051] Welchen Stellenwert dem

---

[1047] Michael Costello, Interview, 10.03.1993.

[1048] Ken Berry, Camodia from Red to Blue, Canberra 1997, S.65.

[1049] Außenminister Evans, der die australische Delegation persönlich leitete, wurde von Mitgliedern der Indochina-Taskforce einschließlich Michael Costello, Ken Berry, Robert Merrilees, Douglas Sturkey und John Dauth unterstützt. Ken Berry, Interview, 07.04.1994; Michael Costello, Interview, 17.05.1994.

[1050] Ken Berry, Cambodia from Red to Blue, Canberra 1997, S.65.

[1051] Ebenda.

australischen Vorschlag auf diesem Treffen beigemessen wurde, läßt sich auch daran messen, daß obwohl Australien kein offizieller Teilnehmer der Jakarta-Gespräche war, Außenminister Evans auf der Eröffnungsveranstaltung das "Red Book" persönlich präsentieren durfte - und zwar als letzter Redner.

Wie diskret die australisch-indonesische Zusammenarbeit vonstatten gegangen sein muß, wird nicht nur daran deutlich, daß sie in der relevanten Literatur über die kambodschanischen Friedensverhandlungen keinen Niederschlag gefunden hat, sondern zeigt sich auch an der Reaktion zahlreicher Beobachter der kambodschanischen Friedensverhandlungen. Viele waren überrascht, als Khieu Samphan wenige Stunden vor der Konferenzeröffnung Außenminister Evans um ein Gespräch bat, um sich den australischen Friedensplan erläutern zu lassen.[1052] In einer privaten einstündigen Unterredung erklärte Evans die Grundzüge des australischen Vorschlags und wies Samphan daraufhin, daß die Position der Roten Khmer von der internationalen Gemeinschaft nicht leicht verstanden werden könne, wenn diese sich nicht an den Diskussionen beteiligen würden. Samphan blieb unverbindlich, verlangte jedoch weitere Auskünfte über die Position seines Rivalen Hun Sen.[1053]

Samphans Interesse an der australischen Idee war keine Folge eines plötzlichen Sinneswandels der Roten Khmer. Vielmehr hatten ASEAN-Mitglieder, allen voran Thailand und Singapur, den Roten Khmer zu verstehen gegeben, daß sie ASEAN's Unterstützung nicht als selbstverständlich betrachten sollen.[1054] Das Druckmittel der beiden Länder war beachtlich, denn Singapurs finanzielle Unterstützung und Thailands Verteilung der Hilfslieferungen an die Widerstandsfaktionen, der Edelsteinhandel zwischen den Roten Khmer und thai-

---

[1052] The Sydney Morning Herald, 27.02.1990; Australian Financial Review, 27.02.1990.

[1053] Michael Costello, Interview, 17.05.1994.

[1054] Erst kurz vor der Konferenz hatte Samphan öffentlich erklärt, daß seine Faktion eine Vierparteien-Übergangsregierung fordere. Singapur hatte indessen nach dem Hun-Sen-Sihanouk-Treffen diese Position aufgegeben und den Vorschlag einer UN-Übergangsregierung begrüßt. Australian Financial Review, 01.03.1990.

ländischen Geschäftsleuten sowie einige thailändische Flüchtlingslager als Rekrutierungsort waren für die Roten Khmer von existenzieller Bedeutung.[1055] Welche für die Roten Khmer unangenehmen Konsequenzen eine Unterbrechung der chinesischen Waffenlieferungen haben konnten, wurde kurz vor dem *Informal Meeting on Cambodia* deutlich. Eine Offensive der Roten Khmer war durch den Zusammenbruch der Versorgungslinie gescheitert und hatte zu einem militärischen Erfolg der Hun-Sen-Truppen geführt. Die Gründe für diesen Ausfall waren nicht ohne weiteres erkennbar, so daß in den Medien spekuliert wurde, ob es dazu aus logistischen Gründen oder als Folge einer politischen Entscheidung entweder in Thailand oder China gekommen ist.[1056]

Während die kambodschanischen Faktionen die Konzentration auf den australischen Vorschlag nicht zu beunruhigen schien, zeigte sich der französische Außenminister Dumas besorgt, daß dieses Vorgehen zum Abbruch der Verhandlungen zwischen den fünf ständigen Mitgliedern des UN-Sicherheitsrates führen könnte. In einem privaten Gespräch unmittelbar vor der Eröffnung des *Informal Meetings on Cambodia* konnte Außenminister Evans jedoch seinen französischen Kollegen davon überzeugen, daß ganz im Gegenteil der australische Vorschlag aufzeigen solle, wie eine erweiterte UN-Rolle gestaltet werden könne.[1057]

Diese französische Reaktion war eine Episode von vielen, die immer wieder offenbarte, daß Frankreich um seinen Einfluß und seine "Lorbeeren" als verantwortungsbewußte Ex-Kolonialmacht besorgt war. Ken Berry erklärte Frankreichs Verhalten damit, daß Frankreich gegen alles Vorbehalte hatte, was nicht französischen Ursprungs war.[1058] Rudolf Augstein bezeichnete in einem anderen Zusammenhang dieses Gebaren so treffend als "französisches Kikiriki-Denken".[1059] Die Begebenheit zeigt aber auch, wie bemüht die australische und ameri-

---

[1055] Australian Financial Review, 01.03.1990.
[1056] The Sydney Morning Herald, 26.02.1990.
[1057] Australian Financial Review, 28.02.1990.
[1058] Ken Berry, Cambodia from Red to Blue, Canberra 1997, S.65ff.
[1059] Rudolf Augstein, Das macht den Kohl nicht fett, Der Spiegel, 20/1998, S.36.

kanische Regierung waren, ihre Zusammenarbeit nicht an die Öffentlichkeit kommen zu lassen. Als "Handlanger" für die USA betitelt zu werden, war weder im australischen noch im amerikanischen Interesse, hätte dieses Image es doch für Australien aus innen- und außenpolitischen Gründen erheblich erschwert, wenn nicht sogar unmöglich gemacht, die Rolle des Planers, konzeptionellen Entwicklers und Unterhändlers zu erfüllen, die die USA in den kambodschanischen Friedensverhandlungen noch nicht selbst übernehmen konnten.

Am 26. Februar 1990 wurde das *Informal Meeting on Cambodia* offiziell mit einer Ministerrunde eröffnet. In seiner Rede wählte Außenminister Evans zurückhaltende Worte und spielte den australischen Beitrag betont herunter. Er wollte Neid und Eifersüchteleien als mögliche Ursache für mangelnde Kooperation weitestgehend ausschließen oder zumindest nicht provozieren.[1060] Gareth Evans wollte verhindern, daß Australien überhebliches Verhalten nachgesagt werden könnte, was als willkommene Begründung für eine Ablehnung seines Plans oder für eine Verzögerung hätte genutzt werden können.[1061] Außerdem paßte diese Strategie in den Plan der Labor-Regierung, Australiens Image eines belehrenden Nachbarns in Asien abzubauen. Deswegen durfte auch die besondere Würdigung für Außenminister Alatas' Engagement sowie das Lob für Indonesien, Frankreich und ASEAN nicht fehlen.[1062] Der australische Außenminister ließ auch diese Chance nicht ungenutzt, einerseits durch öffentliche Wertschätzung seine persönliche und politische Freundschaft mit seinem indonesischen Kollegen weiter zu vertiefen und damit den Fürsprecher australischer Interessen innerhalb ASEAN's zu stärken, als auch andererseits ASEAN seine Anerkennung auszusprechen, um bestehende Vorurteile über Australien weiter abzubauen. Nicht Kambodscha stand im Zentrum australischen wirtschaftspolitischen Interesses, sondern ASEAN.

[1060] Gareth Evans, Indroductory Address on February 26 to the Informal Meeting on Cambodia in Jakarta, Australian Foreign Affairs Record, Vol.61, Februar 1990, S.71ff.

[1061] Michael Costello, Interview, 17.05.1994.

[1062] Gareth Evans, Indroductory Address on February 26 to the Informal Meeting on Cambodia in Jakarta, Australian Foreign Affairs Record, Vol.61, Februar 1990, S.71.

Die Linie des bescheidenen Nachbarn setzte er in der Erläuterung seines Konzeptes fort. Evans erklärte, daß sich Australien als Kartenzeichner verstehe, der die Wege und Gestaltungsmöglichkeiten einer erweiterten UN-Rolle in einer kambodschanischen Friedenslösung aufzeige. Er wies ausdrücklich daraufhin, daß die einzelnen Arbeitspapiere nicht als Verhandlungstext konzipiert seien, die Zeile für Zeile diskutiert und verabschiedet werden müssen.[1063] Die besondere Erwähnung der neutralen Haltung Australiens, verbunden mit dem Hinweis, daß die Vorschläge Optionen und keine von Australien bevorzugten Positionen seien, sollten dem Verdacht eines abgesprochenen Spiels entgegenwirken.

Die Diskussionen konzentrierten sich auf dem *Informal Meeting on Cambodia* auf ein von den Indonesiern und Australiern erarbeitetes sogenanntes *"non-paper"* mit dem Titel "*possible points of common understanding*", das auf den Ergebnissen des ersten Treffens der fünf ständigen Mitglieder des UN-Sicherheitsrates, dem "Red Book" und der letzten Gesprächsrunde zwischen Hun Sen und Sihanouk basierte.[1064]

Das optimale Ziel, für dieses Papier von allen Verhandlungsparteien eine Unterschrift zu erhalten, konnte nicht erreicht werden. In einer Wiederholung des Pariser Schauspiels im August 1989 scheiterte die Unterzeichnung an den beiden Themen "Völkermord" und "vietnamesische Siedler".[1065] Alatas und Evans unermüdliche Bemühungen während der Gesprächsrunden um einen Konsens hatten trotz zahlreicher "Vier-Augen-Gespräche" keinen Erfolg. Beide waren zutiefst über diesen Ausgang der Verhandlungsrunde enttäuscht.[1066]

Trotzdem hatten die Verhandlungen eines gezeigt. Die Ursachen für das Scheitern einer gemeinsamen Erklärung lagen weder im australischen

---

[1063] Ebenda.

[1064] Ken Berry, Cambodia from Red to Blue, Canberra 1997, S.66.

[1065] Australian Financial Review, 02.03.1990; Far Eastern Economic Review, 08.03.1990.

[1066] The Age, 02.03.1990.

Modell noch in seiner Darstellungsform begründet.[1067] Das Konzept der bilateralen Gespräche hatte sich allerdings als keine erfolgreiche Taktik herausgestellt, um das tiefsitzende Mißtrauen zu überkommen. Es stellte sich in den Gesprächen heraus, daß die Rolle der Vereinten Nationen bei der Überwachung eines Waffenstillstands, der Verifizierung des vietnamesischen Truppenabzugs und auch bei der Wahlorganisation am wenigsten umstritten waren. Zwar bestanden nach wie vor die größten Differenzen in der Machtteilungsfrage, doch eine Rolle der Vereinten Nationen in einer Übergangsregierung war inzwischen unumstritten.[1068]

So wiederholte Hun Sen in seiner Rede, daß er bereit sei, alle Aspekte des australischen Vorschlags zu diskutieren. Er fuhr fort, daß er eine Rolle der Vereinten Nationen in geeigneten Bereichen unterstütze. Ferner habe er keine Einwände, daß ein Supreme National Council gegründet werde, der die nationale Souveränität und Einheit symbolisiere. Hun Sen präzisierte seine Vorstellungen über eine Rolle der Vereinten Nationen in einer Übergangsregierung dahingehend, daß er eine Auflösung der beiden kambodschanischen Regierungen ablehne.[1069] Zwar hatte er damit Sihanouks Forderung zurückgewiesen, jedoch nicht eine Integration der Vereinten Nationen in die kambodschanischen Regierungsgeschäfte ausgeschlossen. Ernsthafte Bedenken hegte Hun Sen allerdings in der Frage der Abrüstung und Kontrolle seiner Armee.[1070] Aus seiner Sicht ist dies verständlich, denn seine Truppen und Waffenlager waren weitaus leichter zu kontrollieren und zu konfiszieren als die Guerrilla-Einheiten der Roten Khmer im thailändisch-kambodschanischen Dschungel.

[1067] Außenminister Dumas hatte vor dem Treffen Evans zu bedenken gegeben, daß die zahlreichen und detaillierten Wahlmöglichkeiten die kambodschanischen Faktionen einen idealen Ausweg bieten könnten, um sich einer Einigung zu entziehen. Diese Sorge teilte auch Großbritannien. Ken Berry, Cambodia from Red to Blue, Canberra 1997, S.65.

[1068] Far Eastern Economic Review, 08.03.1990; Australian Financial Review, 28.02.1990.

[1069] Patrick Raszelenberg und Peter Schier, The Cambodia Conflict, Hamburg 1995, S.305.

[1070] Michael Costello, Interview, 28.12.1996.

Samphan hatte in seiner Rede an der alten Position einer Vier-Faktionen-Übergangsregierung festgehalten, doch hinzugefügt, daß er auf ein Zeichen von Hun Sen warte, daß dieser einer zentralen Rolle der Vereinten Nationen in einer Übergangsregierung zustimme.[1071] Hun Sen war diesem Wunsch nachgekommen. Die Reaktion im Anschluß an das *Informal Meeting on Cambodia* offenbarte jedoch erneut die Rigidität der Roten Khmer, die für ihre duale Strategie kennzeichnend war. Konnten sie ihre Forderungen am Verhandlungstisch nicht durchsetzen, wählten sie das Mittel der militärischen Konfrontation.[1072] Am Ende der Konferenz antwortete Samphan auf die Frage von Journalisten, was jetzt die Ziele seiner Faktion seien, daß sie nun mit militärischen Mitteln weiterkämpfen werden.[1073]

Son Sann stimmte einer UN-Rolle in einer Übergangsregierung zu, wollte aber, daß der Supreme National Council gleichberechtigt aus allen vier Faktionen und nicht aus den beiden Regierungen (Hun Sens und der Widerstandsregierung) bestehen soll. Ferner plädierte er dafür, daß der Oberste Rat die Exekutivgewalt behalten und nicht an die Vereinten Nationen abtreten soll.[1074]

Obwohl die Australier und Indonesier ihr selbstgesetztes Ziel, eine schriftliche Abschlußerklärung zu verabschieden, in der sich für die Kernidee des australischen Vorschlags ausgesprochen wurde, nicht erreichen konnten, wurde ihre Leistung von verschiedenen Seiten gelobt.[1075] Viele Konferenzteilnehmer und Beobachter waren vom Beitrag der australischen Regierung beeindruckt, ihre Vorschläge so akkurat und übersichtlich darlegen zu können.[1076] Evans und seinem Team war es gelungen, im entscheidenen Moment die Hauptspieler mit

---

[1071] Far Eastern Economic Review, 08.03.1990.

[1072] Gary Klintworth, Interview, 18.03.1993.

[1073] Australian Financial Review, 02.03.1990.

[1074] Patrick Raszelenberg und Peter Schier, The Cambodia Conflict, Hamburg 1995, S.305.

[1075] Far Eastern Economic Review, 08.03.1990.

[1076] Michael Haas, Genocide by Proxy, New York 1991, S.241. Es waren aber auch Stimmen der Skepsis zu hören. Ein hoher Beamter aus den Reihen ASEAN's beschrieb den australischen Vorschlag als eine gelungene technische Arbeit, war jedoch der Meinung, daß die Lösung politisch nicht durchsetzbar sei, weil die Zeit noch nicht reif sei. Er betitelte das australische Konzept als gelungene Doktorarbeit. Australian Financial Review, 28.02.1990.

allen Einzelheiten eines *modus operandi* einer UN-Friedensmission einschließlich der temporären Übernahme von Regierungsgeschäften auszustatten. Erstmals lag ein Gesamtkonzept vor, in dem im Gegensatz zu früheren Verhandlungsvorschlägen eine Lösung in all ihren Feinheiten niedergeschrieben worden war. Der Plan war nicht nur für jeden zugänglich und somit jederzeit nachlesbar, sondern zeichnete sich trotz seines Umfangs auch durch einen übersichtlichen Aufbau aus.

Das "Red Book" hatte neuen Schwung in die kambodschanischen Friedensverhandlungen gebracht. Eine friedliche Lösung schien erstmals seit dem ergebnislosen Ende der Pariser Konferenz im August 1989 denkbar, wenn die Differenzen über die genaue Ausführung eine endgültige Einigung auch noch in weite Ferne rücken ließen.

Die Australian Financial Review resümierte diese Stimmung in ihrer Schlagzeile "Cambodian peace closer, despite failure of talks".[1077]

Die Far Eastern Economic Review faßte die Essenz des Ausgangs der Gespräche wie folgt zusammen:

> "The Jakarta meeting has lent substance to the view that regional and global politics are pressing the factions towards settlement."[1078]

und bewertete den australischen Beitrag als existenziell für die kambodschanischen Friedensverhandlungen:

> "What breathed new life into the moribund negotiations was Australia's detailed proposals on UN involvement, combined with superpower concurrence on the need to resolve long-running regional conflicts."[1079]

Michael Haas schätzte die australische Leistung ähnlich wie die Far Eastern Economic Review als sehr bedeutsam ein:

[1077] Australian Financial Review, 02.03.1990.
[1078] Far Eastern Economic Review, 08.03.1990.
[1079] Ebenda.

> "Australia's idea of a UN administration for Cambodia rescued the peace process from oblivion in the fall of 1989."[1080]

Michael Haas kam aus zwei Gründen zu diesem Schluß:

> "Canberra has done its homework. (...) Because the Australian plan had captured everyone's admiration(...).[1081]

und

> "Clearly, the Evans proposal had elements of genius: If the UN handled interim governance, the issue of powersharing would no longer exist. (...) Australian diplomacy had clearly come of age."[1082]

Auch die Reaktionen von den ASEAN-Mitgliedern waren durchweg positiv. Präsident Suharto empfing Außenminister Evans einen Tag nach den Jakarta-Gesprächen, bedankte sich persönlich bei ihm und drückte seine Anerkennung für die australischen Bemühungen in den kambodschanischen Friedensverhandlungen aus.[1083]

Sinapurs Außenminister Wong Kan Seng lobte ebenfalls öffentlich das australische Engagement:

> "Australia has produced a comprehensive document setting out the various options for creating a UN-Administration. It will be an invaluable contribution to our discussions."[1084]

Auch Thailands Außenminister Siddhi wiederholte die uneingeschränkte Unterstützung seines Landes für den australischen Vorschlag.[1085]

Doch wurde auf den Fluren der Konferenz auch Kritik von einigen Teilnehmern an Gareth Evans Vorgehensweise geübt. Dem australischen Außenminister wurde vorgeworfen, daß er versucht habe, den unverblümten Stil der australischen Politik auf das asiatische Forum

---

[1080] Michael Haas, Genocide by Proxy, New York 1991, S.276.
[1081] Ebenda, S.221.
[1082] Ebenda, S.273.
[1083] Australian Financial Review, 01.03.1990.
[1084] Ebenda.
[1085] Patrick Raszelenberg und Peter Schier, The Cambodia Conflict, Hamburg 1995, S.305.

zu übertragen.[1086] Dieser Tadel spielte auf Gareth Evans Verhalten an, aus Ungeduld über den langsamen Fortschritt und aus Frustration über die taktischen Spiele einiger Konferenzteilnehmer seiner Verärgerung durch direkte verbale Angriffe und Drohungen Luft gemacht zu haben.[1087] Evans Gereiztheit ist auch dadurch geschürt worden, daß die Bundeswahlen für den 23. März 1990 ausgerufen worden waren. Obwohl Evans mit der Präsentation des "Red Book" bereits über die Erwartungen hinaus die Bitte von Solarz erfüllt hatte und sich auch persönlich auf internationaler Ebene profilieren konnte, ärgerte es ihn, so kurz vor seinem möglichen Amtsende nichts Verbindliches erreicht zu haben.[1088]

Trotz des anfänglichen klärenden Gespräches bestanden durchgehend während der Konferenz Spannungen zwischen den Franzosen auf der einen und den Indonesiern und Australiern auf der anderen Seite. Indonesien empfand die um einen Tag verspätete Ankunft des französischen Außenministers Dumas, Ko-Gastgeber des *Informal Meeting on Cambodia*, und dessen Abreise nach knapp 12 Stunden als Affront. Australien war verstimmt, weil Frankreich den australischen Plan zunächst für irrelevant hielt und ihn -auf den australischen Wahlkampf anspielend- als von innenpolitischen Überlegungen motiviert bezeichnete.[1089]

Frankreich begründete sein Verhalten auf diesem Treffen damit, daß ein endgültiges Friedensabkommen nur auf einer internationalen Friedenskonferenz zustande kommen könne.[1090] Michael Costello berichtete, daß viele Teilnehmer des *Informal Meeting on Cambodia* Frankreich und insbesondere der Vertretung für Außenminister Dumas, Claude Martin, vorgeworfen haben, Frankreich mißbrauche Indonesien nur als asiatisches Gesicht, um sein Image als verantwortungsbewußte Exkolonialmacht zu pflegen.[1091] Ein halbes Jahr später sah sich Außenminister Dumas gezwungen, Claude Martin als Botschafter nach

---

[1086] Australian Financial Review, 02.03.1990.
[1087] Michael Costello, Interview, 28.12.1995.
[1088] Michael Costello, Interview, 17.05.1994.
[1089] Far Eastern Economic Review, 08.03.1990.
[1090] The Sydney Morning Herald, 27.02.1990.
[1091] Michael Costello, Interview, 17.05.1994.

China zu entsenden, weil seine Eitelkeiten Frankreichs Interessen in Südostasien zu schaden begannen.[1092]

Nichtdestotrotz zog Martin am Ende der Jakarta-Gespräche großzügig das Resumée, daß die Verhandlungen trotz fehlender Abschlußerklärung einen Fortschritt gebracht hätten. Die fünf ständigen Mitglieder des UN-Sicherheitsrates, teilte er den Medien mit, würden diesen Prozeß auf ihrem Treffen, das turnusmäßig in zwei Wochen in Paris stattfinden werde, weiter vorantreiben.[1093]

Obwohl die Sowjetunion und die USA Delegationen sowie China und Großbritannien jeweils ihren in Jakarta stationierten Botschafter als Beobachter an den Gesprächen hatten teilnehmen lassen, wollten Solarz und Evans mit ihren nächsten Maßnahmen sicherstellen, daß auf dem März-Treffen der fünf ständigen Mitglieder des UN-Sicherheitsrates auch tatsächlich ein deutlicher Verhandlungsfortschritt erreicht werden würde. Beide teilten die Einschätzung, daß vom Ausgang dieses Treffens trotz der allgemeinen positiven Resonanz die Überlebenschance ihres Vorhabens abhing. China identifizierten sie als das größte Hindernis, weswegen sie ihr Augenmerk besonders auf den Erhalt von Pekings Mitarbeit im Kreis der fünf ständigen Mitglieder des UN-Sicherheitsrates richteten.[1094]

Während Stephen Solarz seinen internationalen Ruf als einflußreicher Politiker in der amerikanischen Asienpolitik einsetzte, nutzte die australische Regierung ihre Stärken der Überzeugungskraft, Beharrlichkeit und guten Beziehungen. Anfang März erhielten die australischen Botschafter in Washington, Paris, London, Moskau und Peking die Anweisung aus Canberra, den ersten Entwurf des sogenannten *non-paper,* das die Verhandlungsbasis auf dem *Informal Meeting on Cambodia* gebildet hatte, auf höchster politischer Ebene ihres jeweiligen Gastlandes zu diskutieren. Das Ziel war, dieses Rahmenpapier zum zentralen Diskussionspapier für das März-Treffen in Paris werden zu

---

[1092] Michael Haas, Genocide by Proxy, New York 1991, S.270.
[1093] Australian Financial Review, 02.03.1990.
[1094] Peter Wilenski, Interview, 21.04.1993.

lassen. Der australische Botschafter in Peking sollte darüber hinaus die chinesische Regierung davon überzeugen, daß es in ihrem Interesse lag, sich um eine höhere Kompromißbereitschaft ihrer Schützlinge zu bemühen.[1095]

Solarz verstärkte seinerseits den Druck auf China, indem er erklärte, daß Hun Sen von den Vereinigten Staaten als Regierungschef anerkannt werde, würde China nicht in der Lage oder Willens sein, die Roten Khmer zur Kooperation zu bewegen.[1096]

Zur gleichen Zeit forderten 26 Senatoren und 117 Mitglieder des Repräsentantenhauses in einer Petition die Bush-Regierung auf, ihre Waffenlieferungen an die kambodschanischen Widerstandsfaktionen zu beenden, nachdem nun erstmals Beweise vorlagen, daß die drei kambodschanischen Widerstandsfaktionen militärisch zusammenarbeiteten und daß somit der amerikanische Steuerzahler auch Waffenlieferungen für das mörderische Pol-Pot-Regime mitfinanzierte.[1097] Zwar konnte der amerikanischen Regierung ein Hinweis an die Oppositionsfaktionen recht sein, daß sie nicht auf unbestimmte Zeit mit Nachschub rechnen sollten; nachgeben konnte sie der Kongreßaufforderung jedoch nicht, weil das Chinas Kooperation auf dem März-Treffen gefährdet hätte.[1098] Ob Solarz diesen speziellen Aufruf initiiert hat, bleibt offen. Es ist jedoch zu vermuten, daß eine Anfang 1990 gegründete amerikanische Lobbygruppe, die sich gegen eine Rückkehr der Roten Khmer und gegen Amerikas Waffenlieferungen einsetzte, für die Petition verantwortlich war.[1099] Diese Annahme wird dadurch gestärkt, daß es nicht in Solarz' Interesse lag, China zu diesem Zeitpunkt zu verärgern und damit das Risiko einzugehen, daß sich die chinesische Regierung aus den Frie-

---

[1095] Ken Berry, Cambodia from Red to Blue, Canberra 1997, S.84.

[1096] Michael Haas, Genocide by Proxy, New York 1991, S.255.

[1097] Anfang März waren Fotos der CIA an die Öffentlichkeit gekommen, die eine Zusammenarbeit der Truppen aller drei Widerstandsfaktionen belegten. Michael Haas, Genocide by Proxy, New York 1991, S.255.

[1098] Michael Haas, Genocide by Proxy, New York 1991, S.254.

[1099] Hinter dieser Lobbygruppe standen rund fünfzig verschiedene Organisationen vornehmlich aus dem Bereich der Entwicklungshilfe und Wissenschaft, die sich zur Aufgabe gesetzt hat, alle Kongreßabgeordneten mit Informationen über die amerikanische Kambodscha-Politik einschließlich der Waffenlieferungen an die Widerstandsfaktionen zu versorgen. Michael Haas, Cambodia, Pol Pot and the United States, New York 1991, S.105.

densverhandlungen zurückzog. In seinem Anfang März veröffentlichten Artikel hatte er China erneut als den Schlüssel für den Erfolg der UN-Option bezeichnet, weil seiner Meinung nach nur über eine Trennung Chinas von den Roten Khmer die Gefahr dieser kambodschanischen Faktion gebannt werden konnte.[1100]

Auch die thailändische Regierung, die noch für Jahre hohe Gewinne aus dem Handel mit den Roten Khmer erzielen sollte, übte direkten Druck auf die drei Widerstandsfaktionen und indirekten auf China aus, indem Premierminister Chatichai öffentlich überlegte, wie er die Flüchtlingslager an der Grenze zu Kambodscha so absichern könne, daß sie für die drei Oppositionsfaktionen nicht länger als Rekrutierungsstätten dienen würden.[1101]

Die Vorarbeit von Solarz und Evans war erfolgreich. Die fünf ständigen Mitglieder des UN-Sicherheitsrates einigten sich auf ihrer dritten Sitzung Mitte März gerade auf jene Punkte, die auf ihrem zweiten Treffen im Februar offen geblieben waren: Den Status und die Funktion einer UN-Übergangsregierung sowie die Zusammensetzung und die Aufgaben eines Supreme National Council. Ferner wurden Entscheidungen über die Organisation der Wahlen getroffen.[1102]

In allen Beschlüssen folgten die fünf ständigen Mitglieder des UN-Sicherheitsrates dem australischen Vorschlag. Sie entschieden, daß der zu bildende Supreme National Council die für die Organisation und Durchführung freier und fairer Wahlen notwendigen Machtmittel an eine UN-Übergangsverwaltung abtrat. Das Gremium soll die UN-Administration beraten, die kambodschanische Souveränität wahren sowie Kambodscha in den Vereinten Nationen repräsentieren.[1103] Den Kambodschanern wurde es überlassen, die Zusammensetzung des Rates festzusetzen.

[1100] Stephen Solarz, Cambodia, Foreign Affairs, Frühjahr 1990, Vol.69, Nr.2, S.109.

[1101] Patrick Raszelenberg und Peter Schier, The Cambodia Conflict, Hamburg 1995, S.308.

[1102] Statement on Cambodia, The Five Permanent Members of the Security Council, Paris, 13.03.1990, in: Cambodia - The 1989 Paris Peace Conference, hrsg. von Amitav Acharya, Pierre Lizée, Sorpong Peou, New York 1991, S.492ff.

[1103] Informal Meeting on Cambodia, Issues for Negotiation in a Comprehensive Settlement, Jakarta 26.-28.02.1990, Arbeitspapier 1, Punkt 6.

Eine weitere Entscheidung war gleichermaßen bedeutsam. Es wurden die rechtlichen Verfahrensschritte festgelegt, die ein Umgehen des staatsrechtlichen Problems der kambodschanischen Souveränität ermöglichten. Auch diese Lösung war dem "Red Book" entnommen.[1104] Damit war dieser Einwand Vietnams gegen eine Rolle der Vereinten Nationen in den kambodschanischen Regierungsgeschäften ausgeräumt.

Die fünf ständigen Mitglieder des UN-Sicherheitsrates folgten dem australischen Vorschlag zudem in folgenden Punkten: Einvernehmlich entschieden sie, daß die Vereinten Nationen die Wahlen nicht nur überwachen, sondern auch organisieren sollten. Als Wahlverfahren wurde das einfachste Modell empfohlen,[1105] ohne daß es an dieser Stelle bereits festgelegt wurde.

In seiner Genugtuung faßte Außenminister Evans provokativ, aber unwidersprochen die Wirkung und Bedeutung seines in Jakarta vorgestellten Friedensplans zusammen:

> "One of the major achievements of the Australian role in Jakarta was to show that the idea of UN involvement in all key aspects of a comprehensive settlement is not just fantasy, but can be practical reality; to show that it can be done in a sensible and affordable way which is also fair to the Cambodian parties. Put simply, our papers silenced the sceptics."[1106]

[1104] Informal Meeting on Cambodia, Issues for Negotiation in a Comprehensive Settlement, Jakarta 26.-28.02.1990, I-5.

[1105] Ebenda, Arbeitspapier 3, Punkt 1-3.

[1106] Gareth Evans, Australia, Indo-China and the Cambodian Peace Plan, Address on March 13 to the Sydney Institute, Australian Foreign Affairs Record, Vol.61, Nr.3, März 1990, S.146.

KAPITEL 10

Vom Friedensplan zum Friedensabkommen: Australiens Kambodscha-Politik vom April 1990 bis Oktober 1991.

Zwar konnte Außenminister Evans mit seinem "Red Book" die generelle Skepsis über eine weitreichende Einbindung der Vereinten Nationen überkommen, bis zur Unterzeichnung eines Friedensabkommens war es aber noch ein langer Weg.

Wie das *Informal Meeting on Cambodia* gezeigt hat, herrschten über die folgenden Fragen noch sehr unterschiedliche Positionen: Welche Regierungsaufgaben sollten die Vereinten Nationen übernehmen? Wie sollte das Machtverhältnis im SNC aussehen? Zu welchem Ausmaß und über welchen Zeitraum sollte abgerüstet werden? Ein Verhandlungsfortschritt auf der Ebene der kambodschanischen Faktionen war jedoch vom Einigungsprozeß der Unterstützerstaaten abhängig, der sich in der Gesprächsrunde der fünf ständigen Mitglieder des UN-Sicherheitsrates manifestierte.

Welchen Beitrag Australien leistete und wie das Zusammenspiel insbesondere mit den USA und Indonesien dazu beitrug, daß die Verhandlungen auf beiden Ebenen fortgesetzt werden konnten und schließlich im Oktober 1991 in einem Internationalen Friedensabkommen endeten, ist Gegenstand dieses Kapitels.

Zunächst hatte Gareth Evans jedoch ganz andere Sorgen. Nur eine Wiederwahl seiner Regierung garantierte ihm, seinen Friedensplan persönlich voranzutreiben.[1107] Zehn Tage vor den Wahlen standen die Chancen für eine vierte Amtszeit von Premierminister Hawke jedoch schlecht. Alle Meinungsumfragen wiesen auf einen Sieg der liberal-nationalen Koalition hin. Erst ein Fehler des damaligen Oppositionsführers Andrew Peacock in der letzten Wahlkampfwoche, den Paul

[1107] Es stand bereits fest, daß Gareth Evans im Falle einer Wiederwahl das Amt des Außenministers behalten würde.

Keating instinktsicher für seine Partei auszunutzen verstand, brachte die ersehnte Wende in der Wählergunst.[1108] Mit einer knappen Mehrheit konnte die Hawke-Regierung weiter im Amt bleiben. Keatings Rolle in den letzten Tagen des Wahlkampfes und eine geheime Absprache zwischen Hawke und Keating über die Nachfolge an der Regierungsspitze hatten jedoch zur Folge, daß der interne Machtkampf die Partei für die nächsten anderthalb Jahre in große Unruhe versetzte und die Entschlußfähigkeit der vierten Hawke-Regierung in vielen Fragen beeinträchtigte.[1109] Auf den politischen Entscheidungsprozeß in der Kambodscha-Initiative hatte der parteiinterne Führungsstreit jedoch keine nennenswerten Auswirkungen.[1110]

Über die Kambodscha-Politik herrschte sowohl in der Labor-Party als auch parteiübergreifend weitgehend Konsens. So auch darüber, daß der Friedensplan von Außenminister Evans die beste Lösung zur Beilegung des kambodschanischen Konfliktes war.[1111] Das hielt die Opposition jedoch nicht davon ab, hin und wieder zu opportuner Zeit aus der Kambodscha-Frage politisches Kapital für sich herausschlagen zu wollen. Diese oppositionellen Angriffe waren in Hawkes Augen jedoch von so geringer Bedeutung, daß er keine Notwendigkeit sah, über das übliche Maß hinaus in die Kambodscha-Politik seines Außenministers einzugreifen. Sein Vertrauen in Evans resultierte auch daraus, daß Evans in den letzten sechs Monaten sehr kompetent die innerparteiliche und innenpolitische Kritik gehandhabt hatte. Hawkes Zurückhaltung wurde noch dadurch verstärkt, daß er persönlich wenig Interesse an der Ausfeilung von Detailfragen besaß und ihn vornehmlich die Strategie und Taktik des großen Spiels interessierte, mit der der australische Friedensplan erfolgreich durchgesetzt werden konnte.[1112] Darüber hinaus hatte er, wie gesagt, mit Douglas Sturkey einen zuverlässigen und loyalen Informanten im Evans-Team. Evans

---

[1108] Laut Rodney Cameron, Spitzenberater und Eigentümer des Australian National Opinion Poll Institut, war es Keatings Polemik gewesen, die der Labor-Party am 23.März 1990 eine hauchdünne Mehrheit bescherte. Rodney Cameron, Interview, 05.03.1993.

[1109] Paul Kelly, The End of Certainty, Sydney 1992, S.615ff.

[1110] Stuart Harris, Interview, 04.03.1993.

[1111] Frank Frost, Interview, 10.04.1993; Stuart Harris, Interview, 04.03.1993.

[1112] Nancy Viviani, Interview, 12.04.1993.

"gusto brilliance and eye for the detail" - wie es Hawke später in seinem Memoiren ausdrückte[1113] - waren jedoch ausschlaggebend dafür, daß Hawke die Verhandlungen seinem Außenminister überließ und sich selbst auf sein wichtigstes Problem konzentrierte: seinen Machterhalt.

Alle Wiederwahlen der Hawke-Regierungen waren eine wesentliche Voraussetzung für den erfolgreichen Abschluß der australischen Kambodscha-Initiative. Diese Initiative war maßgeblich von politischen Persönlichkeiten der Hawke-Regierungen geprägt und somit untrennbar von der Labor-Party. Es ist gerade das Besondere an dieser außenpolitischen Initiative, daß Australiens Einflußnahme auf die kambodschanischen Friedensverhandlungen auf persönlicher Diplomatie basierte. Die Dynamik von eben solchen persönlichen Beziehungen ist meist nicht übertragbar und dieses trifft umso mehr zu, wenn es sich um politisch sensible Themen handelt.

Die raffinierte Strategie, mit der auf einen Kompromiß zwischen Sihanouk und Hun Sen hingearbeitet werden sollte, war ferner ein Produkt von Gareth Evans. Jedem neuen Außenminister wäre es in der notwendigen Kürze der Zeit fast unmöglich gewesen, sich in die Feinheiten und Komplexitäten des Evans'schen Planes hineinzuarbeiten und zu denken. Selbst wenn es jemandem gelungen wäre, hätte mißtrauische Skepsis der zentralen Verhandlungsparteien eine effektive und reibungslose Fortsetzung der delikaten Verhandlungen mit hoher Wahrscheinlicheit unmöglich gemacht. In anderen Worten: Ein Machtwechsel hätte mit ziemlicher Sicherheit das Ende des australischen Friedensplanes bedeutet.

Mit neuem Elan widmete sich Gareth Evans nun der herausfordernden Aufgabe, seinen Friedenplan politisch durchzusetzen. Daß die australische Funktion und Rolle jetzt jedoch eine andere als vor dem *Informal Meeting on Cambodia* in Jakarta sein würde, hatte Außenminister Evans bereits vor den Bundeswahlen vorausgesagt:

[1113] Bob Hawke, The Hawke Memoirs, Melbourne 1994, S.226.

> "Just as we ask others to redouble their efforts on a settlement, so also do we intend to continue to play an active role, refining our maps as necessary, doing what we can to maintain the momentum, and encouraging all the parties to explore solutions. Australia is one of the few countries that can speak effectively to all the players, and virtually all of them have made it clear that they wish us to continue our efforts. As the action shifts to the Permanent Five and elsewhere, our own role will no doubt be less prominent than over the last few months. But we will continue to plug away as an objective generator of ideas and of detailed proposals, and as a faciliator of dialogue."[1114]

Die Fortschritte in den Verhandlungsrunden der fünf ständigen Mitglieder des UN-Sicherheitsrates bestimmten, ob sich der im "Red Book" dargelegte *modus operandi* durchsetzten würde. Deren Zustimmung war eine unabdingbare Voraussetzung für die Befürwortung des Konzeptes durch den gesamten UN-Sicherheitsrat und schließlich durch die UN-Generalversammlung. Hier war die Führungsrolle der USA gefragt.

Aus australischer Sicht galt es von daher sicherzustellen, daß die amerikanische Regierung weiterhin für Chinas Kooperation im Kreise der fünf ständigen Mitglieder des UN-Sicherheitsrates sorgte, so daß schließlich in dem Rahmen ein Grundgerüst für ein Friedensabkommen festgelegt werden konnte. Darüber hinaus mußten ebenfalls Vietnams und Hun Sens Zustimmung zu solch einem Grundsatzkonzept erwirkt werden.

Das Verhandeln mit Vietnam war für die US-Regierung ein bedeutend schwierigeres Unterfangen als mit China. Es gab keine multilateralen Verhandlungsrunden, in denen beide Länder eingebunden waren, wo am Rande inoffizielle Gespräche geführt werden konnten. D.h., der Dialog mußte auf bilateraler Ebene geführt werden. Präsident Bush mußte dafür jedoch zunächst die Voraussetzungen schaffen, um eine Normalisierung der diplomatischen Beziehungen zu Vietnam innen-politisch durchsetzen zu können. Deswegen galt es in den nächsten

---

[1114] Gareth Evans, Australia, Indo-China and the Cambodian Peace Plan, Address on March 13 to the Sydney Insitute, The Monthy Record 1990, März 1990, S.147.

Wochen, wie Solarz es ausdrückte, die amerikanische Handlungsfähigkeit in dieser Frage zu stärken.[1115]

Die Priorität war jedoch, China und damit die Roten Khmer zur Zustimmung einer diplomatischen Lösung und zur Aufgabe der militärischen Option zu bringen. Wie ein Vergleich öffentlicher Erklärungen von Stephen Solarz und Gareth Evans zeigt, warnten beide in diesen Wochen in ihrer jeweiligen Einflußshpäre erneut, daß die Roten Khmer aufgrund ihrer militärischen Stärke und ihrer jüngsten territorialen Gewinne die größere und akutere Bedrohung für das UN-Modell darstellten. So propagierten beide, daß in den nächsten Wochen Chinas Kooperation von zentraler Wichtigkeit für den Erfolg der UN-Option sei.[1116] Die voneinander getrennt geäußerte Annahme, aber angesichts ihrer gemeinsamen Mission zweifelsohne abgesprochene Strategie lautete, daß eine Beendigung der chinesischen politischen, finanziellen und militärischen Unterstützung an die Roten Khmer den Handlungsdruck auf diese derart vergrößern werde, daß sich die Chancen eines Einlenkens der Roten Khmer in das australische Konzept für eine friedliche politische Lösung deutlich erhöhen würden.[1117]

Unter welchen Umständen die chinesische Regierung bereit sein könnte, ihre vielfältige Unterstützung an die Roten Khmer zu beenden, erläuterte Stephen Solarz wie folgt:

> "The Chinese have indicated that they do not want the Khmer Rouge to return to exclusive power, and that if Pol Pot rejected a reasonable settlement, China would end its assistance to the Khmer Rouge."[1118]

[1115] Stephen Solarz, Cambodia and the International Community, Foreign Affairs, Frühjahr 1990, Vol.69, Nr.2, S.112.

[1116] Stephen Solarz mahnte in seinem Aufsatz an, daß fortgesetzte militärische Auseinandersetzungen in Kambodscha ausschließlich den Interessen der Roten Khmer dienen würden. Stephen Solarz, Cambodia and the International Community, Foreign Affairs, Frühjahr 1990, Vol.69, Nr.2, S.99.

[1117] Gareth Evans, Australia, Indo-China and the Cambodian Peace Plan, Address on March 13 to the Sydney Insitute, The Monthy Record 1990, März 1990, S.147; Stephen Solarz, Cambodia and the International Community, Foreign Affairs, Frühjahr 1990, Vol.69, Nr.2, S.113.

[1118] Stephen Solarz, Cambodia and the International Community, Foreign Affairs, Frühjahr 1990, Vol.69, Nr.2, S.113.

Solarz glaubte, daß der folgende Kompromiß für China akzeptabel sein könnte. Danach sollten die Roten Khmer in den Supreme National Council integriert werden, jedoch weniger Sitze als die Hun-Sen-Faktion und keinen Fraktionsstatus erhalten. Diese Variante war auch als Option im "Red Book" enthalten.[1119] Um eine chinesische Einwilligung sicherzustellen, sollte die amerikanische Regierung das bewährte Machtmittel einsetzen, bei chinesischer Kooperation in dieser Frage eine Verbesserung der diplomatischen und wirtschaftlichen Beziehungen in Aussicht zu stellen.[1120]

Ob Solarz' Strategie hinsichtlich China aufgehen würde, war ungewiß; Sihanouks Ziele und Taktiken hatte er jedoch bisher richtig vorhergesehen, als er davon ausgegangen war, daß der Prinz jede Chance nutzen würde, sich von den Roten Khmer politisch zu distanzieren, sobald er sich einer politischen Alternative zum chinesischen Patron sicher sein konnte.[1121] Sihanouk griff Solarz Vorschlag in seinem Grundsatz auf und präsentierte am 9. April seine jüngsten Vorstellungen. Neben einem sofortigen Waffenstillstand forderte er ferner, daß der Supreme National Council mit je sechs Repräsentanten der de facto Hun-Sen-Regierung und der Widerstandskoalitionsregierung besetzt werden sollte. Darüber hinaus verlangte er, daß UN-Friedenstruppen zur Wahrung des Waffenstillstands entsendet, der Abzug ausländischer Truppen verifiziert, die Wahlen durch eine UN-Verwaltung organisiert und ausgerichtet, ein neutrales Kambodscha geschaffen, die Landesgrenzen festgelegt werden und beide kambodschanischen Regierungen vorläufig aufrecht erhalten bleiben sollten.[1122]

Die wichtigsten Zugeständnisse Sihanouks lagen bei der Zusammensetzung des Supreme National Council.[1123] Er stimmte Hun Sens Forde-

---

[1119] Red Book, I-2.

[1120] Stephen Solarz, Cambodia and the International Community, Foreign Affairs, Frühjahr 1990, Vol.69, Nr.2, S.115.

[1121] Ebenda.

[1122] Far Eastern Economic Review, 10.05.1990.

[1123] Schon vor dem Informal Meeting on Cambodia hatte Sihanouk Hun Sen signalisiert, daß er seine Forderung nach einem gleichberechtigten Status der vier Faktionen fallen lassen werde, solange die Roten Khmer in einem SNC

rung nach einer gleichberechtigten Sitzverteilung der beiden Regierungen und damit einer Dominanz der Hun-Sen-Faktion zu. Ferner akzeptierte Sihanouk erstmals eine Waffenstillstandsvereinbarung vor einer Verifizierung des Truppenab-zugs.[1124] Weiterhin verlangte er nicht länger die vollständige Auflösung der von Hun Sen kontrollierten Phnom-Penh-Regierung und Verwaltung. Damit hatte Sihanouk öffentlich seinem Wohlwollen über die australische Kompromißlösung Ausdruck verliehen und das Konzept der Hun Sen/Sihanouk-Achse aufgegriffen. Evans und Solarz hatten nun in Sihanouk einen weiteren Verbündeten und Lobbyisten für ihr Konzept gewonnen.

Es war Sihanouks Plan, der neue Bewegung in die Verhandlungen auf der Ebene der kambodschanischen Faktionen brachte. Sihanouk ermunterte die thailändische Regierung, mit den Vorbereitungen für ihr vorgeschlagenes Treffen der vier Faktionen zu beginnen, auf dem die Zusammensetzung des Supreme National Councils und die Bedingungen für einen Waffenstillstand diskutiert werden sollten.[1125] In Zusammenarbeit mit Tokio[1126] konzentierte sich Bangkok in den nächsten Wochen auf die inhaltlichen und organisatorischen Vorbereitungen des Vier-Faktionen-Treffens.[1127]

Auch Außenminister Evans nutzte den frischen Wind auf der regionalen Ebene und entsandte Michael Costello auf eine erneute Reise durch Südostasien.[1128] Er sollte die Kompromißfähigkeit insbesondere bei dem strittigen Themenkomplex der militärischen Aspekte sondieren.

---

integriert werden würden. Die Blokade von Seiten der Roten Khmer und Chinas hatte Sihanouk auf dem Informal Meeting jedoch dazu veranlaßt, sich von dieser Position wieder zu distanzieren. Nachdem die fünf ständigen Mitglieder des UN-Sicherheitsrates die Zusammensetzung des SNC den vier Faktionen überlassen hatten, unternahm Sihanouk einen erneuten Versuch diese Kompromißposition hoffähig zu machen. William S. Turley, The Khmer War, Survival, Vol. 32, Nr.5, September/Oktober 1990, S.449.

[1124] Zuvor hatten die Oppositionsfaktionen als Voraussetzung für eine Waffenstillstandsvereinbarung stets die Bestätigung des vietnamesischen Truppenabzugs durch die Vereinten Nationen verlangt.

[1125] Sina Than, Cambodia 1990, Southeast Asian Affairs 1991, S.86.

[1126] Thailand bat Japan auch deswegen um die Ausrichtung dieses Treffen, um dem neuen japanischen Wunsch nach einer aktiven politischen Mitwirkung in der Region Rechnung zu tragen. Darüber hinaus sollte Japan einen großen Teil der Kosten für eine UN-Mission in Kambodscha übernehmen, sollte sich die UN-Option als Basis eines internationalen Friedensabkommens durchsetzen. Far Eastern Economic Review, 14.06.1990.

[1127] Sina Than, Cambodia 1990, Southeast Asian Affairs 1991, S.86.

[1128] Australian Financial Review, 20.04.1990.

Diese Streitpunkte hatte das australische Team auf dem *Informal Meeting on Cambodia* in Jakarta als das zentrale Problem sowohl für die Hun-Sen-Faktion als auch für die vietnamesische Regierung identifiziert. Die Klärung der sicherheitspolitischen Aspekte war nach Ansicht von Außenminister Evans die wichtigste Voraussetzung für einen Durchbruch in den Verhandlungen und für den Erfolg seines Friedensplanes, den er mittlerweile als "einziges Spiel in der Stadt" bezeichnete.[1129] Sein Ziel war eine frühe Gründung des Supreme National Councils, was seiner Meinung nach ohne einen Waffenstillstand nicht möglich war.[1130]

Für Michael Costello, der dieses Mal in Begleitung des Militärexperten Russell Stuart vom Verteidigungsministerium in die Region reiste, galt es herausfinden, welche Voraussetzungen für einen freiwilligen Waffenstillstand erfüllt sein mußten. Ferner wollte Evans wissen, wie sein Vorschlag von den einzelnen kambodschanischen Faktionen und Vietnam aufgenommen wurde, Abgesandte der Vereinten Nationen als neutrale Beobachter zu entsenden, um die Einhaltung eines Waffenstillstands zu überwachen und gleichzeitig den vietnamesischen Truppenabzug zu verifizieren.[1131]

Doch dabei beließ es Außenminister Evans nicht. Sein Drang nach struktureller Ordnung und systematischem Vorgehen veranlaßte ihn zu weiteren Maßnahmen in der Kambodscha-Frage. Um seinen März-Worten Taten folgen zu lassen, namentlich Organisations- und Planungsfehlern frühzeitig entgegenzuwirken, mögliche Probleme bei Detailfragen rechtzeitig aufzuspüren sowie Entscheidungsprozesse durch den Abbau und das Umgehen von bürokratischen Hindernissen zügiger werden zu lassen, unterbreitete Evans im April eine Reihe von Vorschlägen.[1132]

[1129] Ebenda.

[1130] Michael Costello, Interview, 17.05.1995.

[1131] Gareth Evans, Questions without Notice, Commonwealth Parliamentary Debates, Hansard, 22.05.1990, S.757.

[1132] Peter Wilenski, Interview, 21.04.1993.

In diesem Zusammenhang muß die australische Initiative gewertet werden, die Handlungsfähigkeit des UN-Generalsekretärs zu stärken. Die Einrichtung eines neuen UN-Trust-Fonds sollte eine sofortige Bereitstellung von finanziellen Mitteln für UN-Sondierungsreisen nach Kambodscha sichern, um eine zeitige Planung für dieses beispiellose Projekt der Vereinten Nationen zu erlauben. Peter Wilenski, der zu den führenden Köpfen in der Diskussion über die Reform der Weltorganisation zählte, gründete Mitte April in New York den Fonds.[1133] Die australische Regierung reagierte damit auf die klassischen Schwierigkeiten des UN-Generalsekretärs, bei Bedarf kurzfristig zu handeln. So war es Perez de Cuellar im Februar nicht gelungen, sofort eine UN-Informationsdelegation nach Kambodscha zu entsenden, weil er die finanziellen Mittel nicht innerhalb von 14 Tagen von den Mitgliedsstaaten eintreiben konnte.[1134] Die Debatte, ob dem UN-Generalsekretär Mittel zur freien Verfügung gestellt werden sollen, dauert bis heute an. Canberra sah sich später in seinem Drängen und Beharren auf Sondierungsreisen bestätigt, als bei der Umsetzung des Internationalen Pariser Friedensabkommens 1992 und 1993 Schwierigkeiten auftraten, die durch eine bessere Vorbereitung, wenn wahrscheinlich auch nicht verhindert, so doch zumindest hätten verringert werden können.[1135]

[1133] Kennzeichnend für Evans Politikstil ist hier wiederum, daß er bemüht war, durch vorbildhaftes Verhalten Standards in der internationalen Politik zu setzen, mit denen er auch seinen Initiativen mehr Gewicht und politische Überlebenschancen zu verschaffen hoffte. In diesem Kontext muß Canberras Handlung gesehen werden, daß es den Fonds nicht nur initiierte, sondern auch trotz begrenzter finanzieller Mittel den Fonds mit einer Million australischer Dollar eröffnete. Kanada, Finnland, Schweden, Irland, Italien, Neuseeland, Norwegen und Senegal folgten dem australischen Aufruf. Patrick Raszelenberg und Peter Schier, The Cambodia Conflict, Hamburg 1995, S.318; Michael Haas, Genocide by Proxy, New York 1991, S.283; Ken Berry, Cambodia - From Red to Blue, Canberra 1997, S.218.

[1134] Peter Wilenski, Interview, 21.04.1993.

[1135] Es gab zwei wesentliche Problembereiche, die später als Folge von Informationsmangel unterschätzt worden sind: Erstens das Ausmaß der zerstörten Infrastruktur und zweitens die systematische Verminung großer Teile Kambodschas. Die erste Fehleinschätzung führte zu ungeheuren logistischen Problemen, die sich insbesondere auf das Transportsystem, die Möglichkeiten des Wiederauftankens und den sanitären Bereich bezogen. Neben einem Mangel an brauchbarer Ausrüstung fehlten Ingenieure für den Wiederaufbau der wichtigsten Straßen und Brücken sowie Flugzeuge für die Versorgung aus der Luft. Die Konsequenzen waren zeitliche Verzögerungen, bis die UN-Truppen an ihren vorgesehenen Einsatzorten stationiert waren, was die kambodschanischen Faktionen wieder einmal dahingehend nutzten, um sich über den militärischen Weg noch einige Vorteile zu erkämpfen. Das Problem der unzähligen Landminen erschwerte zwar nicht das Vorhaben, die kambodschanischen Flüchtlinge zügig aus den Lagern nach Kambodscha zurückzuführen und wieder anzusiedeln, wohl aber den Wiederaufbau der Existenzgrundlage für die Rückkehrer. Mats Berdal und Michael Leifer,

Des weiteren bot Außenminister Evans dem UN-Generalsekretär an, einen Experten für die Planung der militärischen Komponente in einer UN-Mission für Kambodscha zur Verfügung zu stellen. Dieses Angebot wurde jedoch zu diesem Zeitpunkt vom UN-Generalsekretär nicht in Anspruch genommen.[1136]

Bevor auf die Ergebnisse der Costello-Reise eingegangen wird, erfolgt eine kurze Anmerkung zu einem in der Literatur bisher unerwähnten Grund für das erhöhte Engagement von Außenminister Evans in diesen Wochen. Gareth Evans wollte auch eine für ihn typisch impulsive Reaktion kompensieren, bei der er seiner mitunter undisziplinierten Zunge freien Lauf gelassen hatte. So hatte er um 2 Uhr morgens nach dem für ihn enttäuschenden Ende des *Informal Meeting on Cambodia* in Jakarta Journalisten gegenüber auf die Frage nach Australiens zukünftiger Rolle in den Friedensverhandlungen unwirsch geantwortet: "There's a limit to my masochism".[1137] Diese Antwort wurde von verschiedenen Verhandlungsparteien dahingehend interpretiert, daß Australien keine Fortsetzung seiner Vermittlerbemühungen anstrebte. Welche Wellen dieser Kommentar geschlagen hat, wird auch an einem von Anfang Mai datierten Brief des australischen Außenministers an Stephen Solarz deutlich, in dem Evans selbst Solarz gegenüber geradezu eindringlich versicherte, daß die australische Regierung unbeirrt zu ihrem Friedensplan stehe und glaube, einen positiven Einfluß auf die Verhandlungen ausüben zu können.[1138]

Welche Ergebnisse konnten nun Michael Costello und Russell Stuart auf ihrer Reise im April 1990 erzielen?

Cambodia, in: The New Interventionism 1991-1994, hrsg. von James Mayall, London 1996, S.47; James Schaer, Riding the Tiger, in: UN Peacekeeping, American Politics and the Uncivil Wars of the 1990s, hrsg. von William Durch, London 1997, S.152; Ken Berry, Cambodia - From Red to Blue, Canberra 1997, S.206, 225ff.

1136 Peter Wilenski, Interview, 21.04.1993.

1137 The Age, 02.03.1990.

1138 Ken Berry, Interview, 09.04.1993.

Ihre Rundreise hatte sie von Sydney nach Bangkok und weiter über Hanoi nach Phnom Penh geführt.[1139] Ihr wichtigstes Resultat: Hun Sen signalisierte zum ersten Mal seine Bereitschaft, Mitglieder der Roten Khmer in einem Supreme National Council zu akzeptieren. Hun Sens Bedingung: Sie mußten als Mitglieder der Exilkoalition und nicht als Vertreter der Roten Khmer am Tisch Platz nehmen. Hun Sen drückte sich gegenüber Michael Costello folgendermaßen aus:

> "Pol Pots party has no legitimacy for us, but we admit the existence of Prince Sihanouks government, parallel to ours. The creation of the National Council must be based on the principle of equal participation of personalities from the two governments. If Prince Sihanouk nominates the Khmer Rouge to be part of this National Council, that is up to him."[1140]

Er machte darüber hinaus in einer anderen zentralen Frage erstmals eine Konzession. So teilte er Costello mit, daß eine Kandidatur von Mitgliedern der Roten Khmer bei international überwachten Wahlen akzeptabel sei.[1141]

Wieder einmal hatte sich Hun Sen entschieden, seine Verhandlungsbereitschaft zunächst auf informeller Ebene und gegenüber Australien kundzugeben. Dieses Mal zog er nicht nur Michael Costello ins Vertrauen, sondern darüber hinaus den Präsidenten der Europäischen Kommission.[1142] Australien und die Europäische Gemeinschaft hatten eines gemeinsam: Beide hatten in der Vergangenheit als einzige Vertreter von den westlichen Staaten Sympathie für Hun Sens Positionen aufgebracht.

[1139] Michael Costello und Russell Stuart hielten vom 21.-23.04. Gespräche in Hanoi und flogen anschließend nach Phnom Penh, um dort mit Vertretern der Hun-Sen-Faktion zusamenzutreffen. Danach trafen sie am 24. April Sihanouk in Bangkok, wo sie am nächsten Tag ebenfalls mit Chatichai, Siddhi und Cavalit Diskussionen führten. Auch Khieu Samphan trafen beide an diesem Tag in Bangkok. Danach ging es am 28.April zurück nach Hanoi und am 30. erneut nach Phnom Penh, um die Bangkoker-Resultate mit Thach und Hun Sen zu besprechen. Schließlich reisten beide nach Peking, wo sie mit Xu zusammentrafen und nochmals mit Sihanouk konferierten, der inzwischen in die chinesische Hauptstadt zurückgekehrt war. Am 9. Mai reiste Russell Stuart allein nach New York weiter, um die Chancen für den australischen Vorschlag hinsichtlich der sicherheitspolitischen Fragen mit Mitgliedern des Generalsekretariat zu diskutieren. Michael Costello, Interview, 17.05.1994; Shirley Lithgow, Interview, 09.04.1994.

[1140] Ken Berry, Cambodia - From Red to Blue, Canberra 1997, S.113.

[1141] Michael Costello, Interview, 17.05.1994.

[1142] Patrick Raszelenberg und Peter Schier, The Cambodia Conflict, Hamburg 1995, S.320.

Bei den sicherheitspolitischen Themen konnten Costello und Stuart jedoch keine Fortschritte erzielen.[1143] Ihre Unterredungen mit Hun Sen und Nguyen Co Thach waren nicht zuletzt deswegen ergebnislos geblieben, weil Thailand parallel zur australischen Initiative einen Verhandlungsvorschlag zu diesem Problemkomplex vorgelegt hatte, der Hun Sens und Thachs Forderungen näherstand als der australische. Thailand griff insbesondere Vietnams größtes Anliegen auf, die ausländischen Waffenlieferungen an die Widerstandsfaktionen zu beenden. Australien befürchtete, daß Vietnam und Hun Sen nach einer einvernehmlichen Einigung gerade in diesem Punkt das Interesse an weiteren Verhandlungen verlieren würden.[1144]

Australiens Effektivität war in diesen Wochen auch dadurch beschränkt, weil sich Vietnam und Hun Sen nicht unter Handlungszwang sahen, zumal sich die amerikanische Regierung zu diesem Zeitpunkt vornehmlich auf die chinesische Kooperationswilligkeit im Kreise der fünf ständigen Mitglieder des UN-Sicherheitsrates konzentrierte. Auch in der Frage einer freiwilligen, jedoch von den Vereinten Nationen kontrollierten militärischen Selbstbeschränkung, die Costello und Stuart nicht nur mit Hun Sen und Thach, sondern auch mit Sihanouk, Khieu Samphan, dem thailändischen Premierminister Chatichai und dessen Stellvertreter Chavalit sowie mit dem chinesischen stellvertretenden Außenminister Xu als auch mit dem Untersekretär des UN-Generalsekretärs, Marrack Goulding, diskutiert hatten, konnte keine Annäherung erzielt werden. Die Reaktionen aus dem UN-Sekretariat als auch aus Paris, London, Peking, Moskau und Washington, wo sich die jeweiligen australischen Botschafter um eine Zustimmung zu diesem Konzept bemüht hatten, waren nicht gerade ermutigend.[1145]

Die erneute Gesprächsserie zwischen Michael Costello und den regionalen Verhandlungsparteien brachte die Differenzen deutlich zu

---

[1143] Michael Costello, Interview, 17.05.1994.

[1144] Shirley Lithgow, Interview, 09.04.1994.

[1145] Peter Wilenski, Interview, 21.04.1993; Ashton Calvert, Interview, 19.04.1993.

Tage. Zu den umstrittensten Konfliktbereichen zählten nach Costellos Einschätzung die folgenden Aspekte: die kambodschanische Repräsentanz in den Vereinten Nationen durch die Exilkoalition; die noch ausstehende internationale Verifizierung des vietnamesischen Truppenabzuges; die Beendigung der Waffenlieferungen an die Oppositionsfaktionen; der Einbindungsgrad der Roten Khmer; Phnom Penhs und Hanois Sorgen über eine vollständige Abrüstung von Hun Sens Truppen.[1146]

Unterdessen konnten Thailand und Japan einen Fortschritt in ihrem Vorhaben verzeichnen. Es gelang ihnen mit Hilfe Sihanouks, in Tokio ein Vier-Faktionen-Treffen zu organisieren. Am 4. und 5. Juni 1990 saßen sich Sihanouk und Hun Sen in ihrer jeweiligen Funktion als Regierungsoberhaupt in Tokio gegenüber. Darüber hinaus waren auf Druck Sihanouks auch Khieu Samphan und Son Sann zu den Gesprächen geladen worden.[1147] Neben dem Versuch, eine Waffenstillstandsvereinbarung zu treffen, ging es in Tokio vor allem darum, einen Schlüssel für die Zusammensetzung des Supreme National Councils zu finden.[1148] Da letzteres ein zentrales Element des australischen Vorschlags war, hatten Bangkok und Tokio um die fachliche Kompetenz Canberras gebeten. Michael Costello und der australische Botschafter zu Japan, Ashton Calvert, übernahmen diese Aufgabe und unterstützten die Gastgeber beratend.[1149]

Das Ergebnis: Am 5. Juni 1990 unterzeichneten Hun Sen und Sihanouk als Repräsentanten ihrer jeweiligen Regierungen ein Abkommen. Darin einigten sie sich auf einen Waffenstillstand und auf die Bildung des Supreme National Councils bis Ende Juli. Der sollte aus je sechs Mitglieder der beiden kambodschanischen Regierungen bestehen.[1150]

[1146] Far Eastern Economic Review, 14.06.1990.

[1147] Thach Reng, A Diplomatic Miracle, Indochina Report, Nr.29, Oct-Dec. 1991, S.4.

[1148] Sina Than, Cambodia 1990, Southeast Asian Affairs 1991, S.87.

[1149] Ashton Calvert, Interview, 19.04.1993; Michael Costello, Interview, 10.03.1993.

[1150] Far Eastern Economic Review, 14.06.1990; Far Eastern Economic Review, 28.06.1990.

Das Problem: Das Abkommen wurde nicht von den Roten Khmer mitgetragen. Nachdem den Roten Khmer in Tokio klargeworden war, daß für sie weder in Tokio noch in einem zukünftigen Supreme National Council eine gleichberechtigte Rolle vorgesehen war, boykottierten sie alle Gespräche und begannen, ihre militärischen Aktivitäten vom thailändisch-kambodschanischen Grenzgebiet aus zu intensivieren.[1151]

Nicht mangelndes Expertentum sollte die Tokioter-Gesprächsrunde behindern, sondern mangelnder politischer Wille insbesondere von Seiten Chinas als auch fehlendes diplomatisches Gewicht der Gastgeber. Nach der Internationalen Friedenskonferenz im August 1989 und dem *Informal Meeting on Cambodia* im Februar 1990 war dieses nun das dritte Treffen, bei dem China seine Schützlinge, die Roten Khmer, dahingehend gewähren ließ, eine Einigung zu unterlaufen. Zwar wurde berichtet, daß der chinesische Botschafter in Tokio die Roten Khmer zur Teilnahme zu drängen bemüht war. Es wurde jedoch auch offen darüber spekuliert, mit wieviel Überzeugungskraft er diesem Ziel nachkam.[1152]

Das Abkommen von Tokio währte nicht lange. Nur wenige Wochen nach dem Treffen distanzierte sich Sihanouk wieder von seiner mit Hun Sen getroffenen Absprache.[1153] Die chinesische Regierung hatte Sihanouk öffentlich für seine Zustimmung zu einem SNC bestehend aus zwei Parteien in Tokio kritisiert.[1154] Vermutlich wollte Sihanouk mit dieser Kehrtwendung unterstreichen, daß er im Prinzip in diesem Punkt

---

[1151] Ebenda.

[1152] Auch Michael Leifer hält China und die Roten Khmer für das Scheitern der Tokio-Runde für verantwortlich. Michael Leifer, Power-Sharing and Peace-Making in Cambodia, SAIS Review, Vol.12, Nr.1, Winter/Frühjahr 1992, S.146. Dieser Meinung schließt sich ebenfalls Sina Than an. Sina Than, Cambodia 1990, Southeast Asian Affairs 1991, S.88. Michael Haas sieht zwar ebenfalls mangelnden chinesischen Druck auf die Roten Khmer als eine Ursache für diesen Ausgang des Tokioter-Treffens, hält jedoch Tokios Konzept, die beiden Themen "Waffenstillstand" und "Gründung des SNC" miteinander zu verbinden, für den Anlaß, daß China die Gründung des SNC verhindern konnte. Michael Haas, Genocide by Proxy, New York 1991, S.284ff. Die weiteren Entwicklungen widersprechen jedoch Haas Einschätzung. In den nächsten Wochen wird deutlich, welchen politischen Drucks es bedurfte, um China zum Einlenken in der Frage der SNC-Zusammensetzung zu bewegen.

[1153] Michael Haas, Genocide by Proxy, New York 1991, S.285.

[1154] Patrick Raszelenberg und Peter Schier, The Cambodia Conflict, Hamburg 1995, S.342; Thach Reng, A Diplomatic Miracle, Indochina Report, Nr.29, Oct-Nov. 1991, S.5.

kompromißbereit war, seine finanzielle Abhängigkeit von China eine Zustimmung jedoch nicht erlaubte. Sihanouks Verhalten paßte in das von Stephen Solarz gezeichnete Bild von ihm.

Wie wurde nun Chinas Mitarbeit sichergestellt und welche Rolle spielten dabei Australien, die USA und Indonesien?

Rückwirkend betrachtet war das Verhalten der chinesischen Regierung und der Roten Khmer in Tokio vorhersehbar. Bereits vor dem Tokio-Treffen warnte die chinesische Regierung am Rande des Mai-Treffens der fünf ständigen Mitglieder des UN-Sicherheitsrates, daß sie keine Dominanz von einer der kambodschanischen Faktionen im Supreme National Council dulden werde.[1155] Sihanouk hatte im Mai seine Einschätzung geäußert, daß es in Tokio zu keinem Verhandlungsdurchbruch kommen werde,[1156] und Michael Costello war auf seiner Reise im April zu einer ähnlichen Schlußfolgerung gekommen.[1157]

Es hatte auf dem Mai-Treffen der fünf ständigen Mitglieder des UN-Sicherheitsrates einiger amerikanischer Überzeugungskraft bedurft, um China zur Zustimmung zu einer gemeinsamen Stellungnahme zu bewegen.[1158] Darin forderten alle fünf schließlich, daß internationale Friedenstruppen entsandt werden sollen, um den vietnamesischen Truppenrückzug zu verifizieren, einen Waffenstillstand zu überwachen und eine Beendigung ausländischer Waffenlieferungen zu kontrollieren. Ferner sollte der Supreme National Council als Symbol für die kambodschanische Einigkeit und Souveränität gegründet, Wahlen unter der UN-Schirmherrschaft abgehalten und die Menschenrechte garantiert werden.[1159] In allen prinzipiellen Entscheidungen folgten

---

[1155] Patrick Raszelenberg und Peter Schier, The Cambodia Conflict, Hamburg 1995, S.328.

[1156] Wenige Tage vor dem Tokio-Treffen hatte Sihanouk eine öffentliche Erklärung abgegeben, daß das Treffen unter keinen guten Bedingungen starte und daß er ein Scheitern der Gespräche erwarte. The Nation, 01.06.1990.

[1157] Michael Costello, Interview, 17.05.1995.

[1158] Peter Wilenski, Interview, 21.04.1993.

[1159] Patrick Raszelenberg und Peter Schier, The Cambodia Conflict, Hamburg 1995, S.328.

die fünf Vize-Außenminister den von Australien im Februar präsentierten Vorschlägen.[1160]

Sie beschränkten sich in ihren gemeinsamen Kommuniqué darauf, die Eckpfeiler für eine politische Lösung festzulegen. Eine ergebnisreiche Serie von Treffen mit Grundsatzbeschlüssen sollte die Schlagkraft des Gremiums stärken. Dafür waren jedoch einstimmige Beschlüsse die zentrale Voraussetzung. Da die Schwierigkeiten im Detail lagen, mußten diese Auseinandersetzungen an anderer Stelle geführt und zu einem anderen Zeitpunkt entschieden werden. Diese Strategie hatte zur Folge, daß die Diskrepanz zwischen den Verhandlungsfortschritten auf der Ebene der ständigen fünf Mitglieder des UN-Sicherheitsrates und auf der regionalen Ebene zunehmend größer wurde. Das war eine Entwicklung, die Außenminister Evans zu beunruhigen begann.[1161]

Chinas Verhalten war vor allem durch seinen Regionalmachtsanspruch und seine Rivalität mit Vietnam geprägt. So benutzte China die Roten Khmer in seinem Poker mit Vietnam über eine zukünftige politische Ordnung in Indochina. Die militärische Stärke der Roten Khmer besorgte Vietnam zunehmend, da seine Mittel durch die sowjetischen Kürzungen stetig knapper wurden.[1162] Neu war jedoch, daß Peking und Hanoi in diesen Wochen einen bilateralen Dialog auf hoher politischer Ebene begannen. So reiste der Vize-Außenminister Xu Dunxin nur wenige Tage nach den Gesprächen in Tokio im Juni 1990 für einen einwöchigen privaten Besuch nach Vietnam, um die Möglichkeiten eines Kompromisses insbesondere in den Fragen der Machtteilung und Abrüstung auszuloten.[1163] Eine inhaltliche Annäherung konnte jedoch zu diesem Zeitpunkt noch nicht erreicht werden.

[1160] Vergleiche: Informal Meeting on Cambodia, Issues for Negotiations in a Comprehensive Settlement, Jakarta 26.-28.02.1990: 0-7.26, 0-7-30, Arbeitspapier 5.

[1161] Shirley Lithgow, Interview, 09.04.1994.

[1162] Far Eastern Economic Review, 05.07.1990.

[1163] Far Eastern Economic Review, 28.06.1990.

Wie Diplomaten zu berichten wußten, war keine der beiden Seiten bislang willens, ihre Interessen in Kambodscha zu modifizieren. Ihrer Meinung nach war China noch nicht "verzweifelt" genug, um eine weitgehende Aufrechterhaltung des Hun-Sen-Regimes zu akzeptieren. Ein Diplomat ging in seiner Analyse sogar so weit, die Existenz der Hun-Sen-Regierung als Ohrfeige für die chinesische Regierung zu bezeichnen. Andere Beobachter glaubten wiederum, daß es schwieriger sein würde, Vietnam zum Einlenken zu bewegen, weil dessen nationale Sicherheitsinteressen stärker durch die Entwicklungen in Kambodscha berührt seien als die chinesischen.[1164]

Trotz der erneuten Rückschläge auf der regionalen Verhandlungsebene konnte die australische Labor-Regierung einen Erfolg feiern. Die fünf ständigen Mitglieder des UN-Sicherheitsrates einigten sich auf ihrem fünften Treffen, das am 16. und 17. Juli in Paris stattfand, auf den Ende Dezember 1989 in Außenminister Evans Privathaus erarbeiteten australischen Kompromißvorschlag, daß nur die politisch sensiblen Ministerien einer UN-Kontrolle unterliegen sollen. Welche konkreten Ministerien es sein würden, blieb zu diesem Zeitpunkt noch offen.[1165] Dieser Beschluß bedeutete, daß Hun Sen seine Regierung und seinen Verwaltungsapparat nicht komplett auflösen mußte.

Diesem Aspekt, den Xu Dunxin bei seinem Privatbesuch in Vietnam einen Monat zuvor abgelehnt hatte, stimmte die chinesische Regierung nun im Rahmen der Gesprächsrunde der fünf ständigen Mitglieder des UN-Sicherheitsrates notgedrungen zu. Seinen Unmut über diesen Beschluß plante Peking jedoch an anderer Stelle zum Ausdruck zu bringen. Erneut griff China zu seinem Verhandlungstrumpf, der militärischen Bedrohung durch die Roten Khmer. Sofort nach Abschluß der Beratungen teilte der chinesische Vize-Außenminister Journalisten mit, daß die Roten Khmer beabsichtigten, dann Phnom Penh militärisch zu erobern, wenn sie nicht in eine Vier-Faktionen-Übergangsregierung integriert

---

[1164] Ebenda.

[1165] Patrick Raszelenberg und Peter Schier, The Cambodia Conflict, Hamburg 1995, S.348. Siehe Red Book:II-13.59.

werden würden.[1166] Er ließ jedoch offen, ob die Roten Khmer eine gleichberechtigte Rolle im Supreme National Council erhalten müßten.

Unter Berücksichtigung der weiteren Entwicklungen liegt der Verdacht nahe, daß die Chinesen nur sicherstellen wollten, daß die Roten Khmer überhaupt integriert wurden. Ihre Sorge war nicht gänzlich unbegründet. Verschiedene Regierungen einschließlich der amerikanischen und australischen sahen sich unter wachsendem innenpolitischen Druck, die Roten Khmer unter keiner Bedingung miteinzubeziehen.[1167] Die Essenz von Gareth Evans Friedensplan zielte jedoch genau darauf ab, einen Kompromiß zu treffen, dem sowohl China als auch die Gegner der Roten Khmer zustimmen konnten.

Diese Äußerung des chinesischen Vize-Außenministers nutzte die amerikanische Regierung als Vorlage, um einen Kurswechsel in ihrer Indochina-Politik bekanntzugeben.[1168] Außenminister Baker gab nach einem Vier-Augen-Gespräch mit seinem sowjetischen Kollegen Shevardnadze noch in Paris am 17. Juli die neue Position bekannt.[1169] Er informierte die Medien, daß die amerikanische Regierung die Exilkoalitionsregierung nicht länger als rechtmäßige Repräsentantin Kambodschas in den Vereinten Nationen anerkennen werde, jedenfalls solange die Roten Khmer Teil dieser Koalition seien. Weiterhin kündigte er die Aufnahme direkter Gespräche mit Hanoi an und nannte als ersten Termin den 6. August. Auch zur Hun-Sen-Faktion plane die amerikanische Regierung, so Baker weiter, einen direkten Kommunikationskanal aufzubauen.[1170]

Was veranlaßte die amerikanische Regierung zu diesem Kurswechsel in ihrer Indochina-Politik zu diesem Zeitpunkt und welche Konsequenzen

---

[1166] The Canberra Times, 20.07.1990.

[1167] Frank Frost, Interview, 20.04.1993; Russell Rollason, Interview, 06.04.1993; Gary Klintworth, Interview, 18.03.1993; The Age, 09.06.1990; Far Eastern Economic Review, 20.08.1990.

[1168] The Canberra Times, 20.07.1990.

[1169] International Herald tribune, 19.07.1990.

[1170] Far Eastern Economic Review, 02.08.1990; International Herald Tribune, 19.07.1990.

hatte dieser Schritt für die weiteren kambodschanischen Friedensverhandlungen?

Chinas Warnung bestimmte den Zeitpunkt des amerikanischen Handelns; die innenpolitische Debatte über die amerikanischen Waffenlieferungen waren jedoch der Motor. Während die Erklärung in den Augen vieler Verhandlungsparteien und -beobachter eine Sensation war, in den Medien als Überraschung und in der Literatur als hastig bezeichnet wird,[1171] war die Aufnahme eines Dialogs mit Phnom Penh und Hanoi eine logische Konsequenz vorangegangener Entscheidungen der amerikanischen Regierung. Hier sei insbesondere auf die Resolution des amerikanischen Repräsentantenhauses vom Februar 1990 hingewiesen, in der eine weitreichende Rolle der Vereinten Nationen für eine Übergangsperiode bis zu kambodschanischen Wahlen gefordert worden war. Damit hatte sich bereits zu dem Zeitpunkt die US-Regierung entschieden, die Hun-Sen-Regierung in eine politische Lösung für Kambodscha miteinzubinden. Das wiederum setzte einen direkten Dialog mit Hun Sen und der vietnamesischen Regierung voraus. Es war nur eine Frage der Zeit gewesen, bis die amerikanische Regierung glaubte, daß dieser Schritt opportun war.

[1171] In der Literatur, die sich mit den kambodschanischen Friedensverhandlungen beschäftigt, wird die amerikanische Ankündigung als "spontane" Reaktion Washingtons auf den innenpolitischen Druck gesehen. Es wird dort kein Zusammenhang zur monatelangen Vorbereitung auf einen politischen Kurswandel in der Vietnamfrage oder zur amerikanischen Strategie hergestellt, Druck auf China auszuüben. Siehe: Frank Frost, The Cambodia Conflict, Contemporary Southeast Asia, Vol.13, Nr.2, September 1991, S.137; Sina Than, Cambodia 1990, Southeast Asian Affairs 1991, S.88; Michael Haas, Genocide by Proxy, New York 1991, S.286; Patrick Raszelenberg und Peter Schier, The Cambodia Conflict, Hamburg 1995, S.348. Eine Ausnahme bildet Robert Sutter, der sich in einer Studie mit der amerikanischen Indochina-Politik auseinandersetzt und die Position des auswärtigen Ausschusses des US-Senats unterstützt, der eine amerikanisch-vietnamesische Annäherung empfiehlt. Robert G. Sutter, The Cambodian Crisis and U.S. Policy Dilemmas, Boulder/Colorado 1991. Auch der Journalist der Far Eastern Economic Review, Nayan Chanda, ist -wie so häufig- sehr gut über die Entscheidungsprozesse und Debaten innerhalb des State Department unterrichtet. In seinem Artikel "For Reasons of State" verweist er darauf, daß ein Kurswandel bereits seit längerem vorbereitet worden war. Far Eastern Economic Review, 02.08.1990. Michael Leifer erwähnt in seinem Aufsatz "Peace-Making in Cambodia" das amerikanische Vorgehen gar nicht und bewertet es damit als für den Verlauf der Friedensverhandlungen nicht relevant. Er argumentiert, daß China sich der alleinigen globalen Vormachtsstellung der USA erst nach dem kurzen Kriegsschauspiel gegen den Irak Anfang 1991 bewußt geworden sei. Michael Leifer, Power-Sharing and Peace-Making in Cambodia, SAIS Review, Vol.12, Nr.1, Winter-Frühjahr 1992, S.150.

Außenminister Baker ließ offen, ob die Roten Khmer in einer zukünftigen politischen Landschaft in Kambodscha Platz finden sollten. Ob diese Ambivalenz Zufall oder Taktik gewesen ist, kann heute noch nicht beurteilt werden. Es kann jedoch festgehalten werden, daß dieser Interpretationsspielraum und die Ankündigung eines direkten Dialogs mit Phnom Penh und Hanoi die Karten im kambodschanischen Verhandlungspoker neu mischten. Die alten Allianzen (China, USA, ASEAN und die kambodschanischen Oppositionsfaktionen auf der einen Seite und die Sowjetunion, Vietnam und die Hun-Sen-Faktion auf der anderen Seite) waren im Begriff sich aufzulösen. Die amerikanische Annäherung an Vietnam und die Hun-Sen-Faktion forcierten ASEAN, China und die Widerstandsfaktionen umzudenken, wenn sie ihren Einfluß auf die Gestaltung einer zukünftigen politischen Landschaft in Kambodscha maximieren wollten. Darüber hinaus kann gesagt werden, daß die Bush-Regierung den Kampf gegen die Roten Khmer nun dahingehend nutzen wollte, den innenpolitischen Widerstand gegen eine Normalisierung der Beziehungen zu Vietnam zu neutralisieren. Diesen Gedanken hatte Solarz seinem Freund Baker bereits im September 1989 nahegebracht, was zum Beginn der Gesprächsserie der fünf ständigen Mitglieder des UN-Sicherheitsrates im Januar 1990 geführt hatte.[1172]

Der amerikanische Positionswechsel war seit über einem Jahr von verschiedenen amerikanischen einflußreichen Politikern innenpolitisch vorbereitet worden.[1173] Die amerikanische Regierung hatte bereits im Dezember an Vietnam erste Signale gesandt, als Michael Costello dem

---

[1172] Robert G. Sutter, The Cambodian Crisis and U.S. Policy Dilemmas, Boulder/Colorado 1991, S.57.

[1173] Die herausragenden Figuren, deren Vorschlägen die Bush-Regierung jetzt folgte, waren zum einen das ehemalige Mitglied des außenpolitischen Ausschusses des amerikanischen Senats Frederick Brown und zum anderen das amtierende Mitglied eines Unterausschusses des auswärtigen Senatsausschusses Stephen Solarz. Brown hatte bereits Mitte 1989 in seiner vom Ausschuß beauftragten Studie der amerikanischen Regierung nicht nur eine Normalisierung der Beziehungen zu Vietnam nahegelegt, sondern darüber hinaus konkrete Handlungsschritte vorgeschlagen, wie eine Annäherung auch innenpolitisch erreicht werden könne. Solarz hat eine Reihe von Browns Vorschlägen übernommen, in sein Konzept einer UN-Treuhandverwaltung eingebaut und sich dann darauf konzentriert, die amerikanische Regierung zunächst von der neuen politischen Linie zu überzeugen und sie schließlich bei der Umsetzung zu beraten. Diese Strategie sicherte ihm die Unterstützung des auswärtigen Ausschusses und erhöhte damit die Chancen, daß Außenminister Baker eines seiner wichtigsten Ziele in seiner Außenpolitik erreichen würde, einen nationalen Konsens in der Indochina-Politik zu schaffen.

vietnamesischen Außenminister Thach die Nachricht der amerikanischen Regierung überbracht hatte, daß diese eine Normalisierung der Beziehungen anstrebten. In den vergangenen Monaten hatten sich die Hinweise für einen solchen Schritt gehäuft. So hatte Solarz im März China die amerikanische Anerkennung der Hun-Sen-Faktion als kambodschanische Regierung angedroht, falls China die Roten Khmer nicht zur Kooperation bewegen würde.[1174] Auf diese Weise hatte die amerikanische Regierung China inoffiziell mögliche politische Konsequenzen andeuten können. Mitte Mai folgte die offizielle Warnung aus Washington, als Richard Solomon, Assistant Secretary for Asian and Pacific Affairs, in Bangkok die amerikanische Unterstützung einer Hun-Sen-Sihanouk-Allianz öffentlich in Erwägung zog.[1175] Damit war das eingetreten, was Michael Costello im Januar Hun Sen und Sihanouk vorhergesagt hatte, namentlich daß ihre Allianz internationale Unterstützung erfahren werde.[1176]

Im selben Zeitraum hatte der amerikanische Präsident Bush angekündigt, daß er die amerikanische Indochina-Politik in ihrem Grundsatz überprüfen werde.[1177] Das nächste Zeichen waren Spekulationen, die auf dem Tokio-Treffen Anfang Juni aufgekommen waren. Ken Berry weiß in diesem Zusammenhang davon zu berichten, daß die Amerikaner den Japanern angezeigt hatten, nicht zu große Anstrengungen zu unternehmen, um die Roten Khmer zur Unterzeichnung des Kommuniqués zu bewegen.[1178]

Dieses Verhalten der Amerikaner läßt darauf schließen, daß Washington noch einmal das von Gareth Evans und Stephen Solarz mehrfach beschriebene "rituelle" Zusammenspiel der Roten Khmer und Chinas bestätigt sehen und einen Anlaß schaffen wollte, China seine Lösung für Kambodscha aufzudrängen und den diplomatischen Dialog mit Phnom

---

[1174] Michael Haas, Genocide by Proxy, New York 1991, S.255.
[1175] Patrick Raszelenberg und Peter Schier, The Cambodia Conflict, Hamburg 1995, S.325.
[1176] Michael Costello, Interview, 17.05.1995.
[1177] Commonwealth Parliamentary Debates, Hansard, House of Senate, 25.05.1990, S.1127.
[1178] Ken Berry, Cambodia - From Red to Blue, Canberra 1997, S.99.

Penh und Hanoi zu beginnen. Wie die Lösung aussehen sollte, ließ der Pressesprecher der amerikanischen Regierung durchblicken, als er das im Juni zwischen Hun Sen und Sihanouk getroffene Abkommen begrüßte,[1179] welches eine Beteiligung der Roten Khmer im Supreme National Council nicht ausschloß, wohl aber begrenzte. Solarz Kompromißvorschlag vom März war nun zur offiziellen amerikanischen Regierungspolitik geworden.

Das Thema bedurfte in diesen Wochen unmittelbarer und intensiver Beachtung. Nachdem Präsident Bush im Juni im Repräsentantenhaus erneut eine Bereitstellung von Mitteln für geheime Hilfe an die beiden nicht-kommunistischen Faktionen durchgesetzt hatte, kündigte das Senate Intelligence Committee als Konsequenz an, daß es sein Veto einlegen werde, wenn der Beschluß nicht dem Senat zur Abstimmung vorgelegt werden würde.[1180] Um seiner Warnung Nachdruck zu verleihen, leitete der Senatsausschuß eine Untersuchung ein, die den Verbleib der amerikanischen Hilfslieferungen nach Kambodscha und eine mögliche militärische Kooperation der nicht-kommunistischen Faktionen mit den Roten Khmer klären sollte. Mitarbeiter der CIA und der nachrichtendienstlichen Abteilungen des Pentagons mußten in den Ausschußanhörungen die politisch hochbrisante Tatsache zugeben, daß rund 30% des kambodschanischen Territoriums sich unter der Kontrolle der Roten Khmer befanden.[1181]

Die amerikanische Regierung geriet unter immer stärkeren innenpolitischen Druck, die Waffenlieferungen an die beiden nicht-kommunistischen Faktionen zu beenden. Darüber hinaus waren Zwei-drittel der Senatoren bereit, sich einer Petition anzuschließen, die

---

[1179] Michael Haas, Genocide by Proxy, New York 1991, S.285.

[1180] Far Eastern Economic Review, 12.07.1990.

[1181] International Herald Tribune, 21./22.07.1990; Michael Haas, Genocide by Proxy, New York 1991, S.286. Bei dem von den Roten Khmer kontrollierten Territorium handelte es sich um dünnbesiedelte Regenwaldgebiete. Die 30 Prozent bezogen sich lediglich auf die Gebietsgröße, jedoch nicht auf den Anteil der Bevölkerung. Allerdings schloß dieses Gebiet die ertragreiche Devisenquelle der Edelsteinminen in Paillin ein, die den Roten Khmer ein gesichertes Einkommen verschaffte und damit eine gewisse Unabhängigkeit von der ausländischen und insbesondere chinesischen Unterstützung.

die Aufnahme von Gesprächen mit Hanoi forderte.[1182] Um einer unangenehmen Konfrontation mit dem Kongreß aus dem Weg zu gehen, reagierte die Bush-Regierung mit der besagten außenpolitischen Erklärung.[1183]

Diese Episode macht eines deutlich: Die amerikanische Indochina-Politik wurde ebenso wie die australische von der politischen und nicht von der bürokratischen Ebene gesteuert. Das lag nicht zuletzt daran, daß mit dem militärischen Debakel in Indochina das Selbstverständis vieler Amerikaner schwerer verletzt worden war. Das wiederum hatte zur Folge, daß die Indochina-Politik ein höchst sensibles innenpolitisches und damit wahlrelevantes Thema war. Wie bereits im Dezember 1989, als Außenminister Baker die Chancen für eine Gesprächsrunde der ständigen fünf Mitglieder des UN-Sicherheitsrates zum Kambodscha-Konflikt testen ließ, folgte er auch jetzt dem Konzept von Solarz und ließ erneut über den engsten Berater von Präsident Bush, Scowcroft, seinem Präsidenten den neuesten Stand erläutern und seinen Lösungsvorschlag erklären.[1184]

Es gab noch einen weiteren Anlaß, der ein Handeln der amerikanischen Regierung zu diesem Zeitpunkt erforderte. Die wiederholte Mitteilung der Europäischen Gemeinschaft an die USA, bei der nächsten UN-Generalversammlung gegen die Vertretung des kambodschanischen UN-Sitzes durch die Exilregierung zu stimmen,[1185] hätte nicht nur imageschädigend für die amerikanische Regierung gewirkt, sondern auch eine Spaltung der fünf ständigen Mitglieder des UN-Sicherheitsrates in der Kambodscha-Frage bedeutet und eine divergierende Debatte in der Generalversammlung der Vereinten Nationen verursacht. Das

---

[1182] Im Juni waren ranghohe Berater der 100 amerikanischen Senatoren befragt worden, wieviele Senatoren ihrer Einschätzung nach einer Normalisierung der Beziehungen zu Vietnam zustimmen würden. Die Schätzungen variierten zwischen 70 und 90 Senatoren. The Canberra Times, 20.07.1990.

[1183] Far Eastern Economic Review, 02.08.1990; International Herald Tribune, 21./22.07.1990. Michael Haas benennt ebenfalls die territorialen Gewinne der Roten Khmer als ausschlaggebenden Grund, warum sich Präsident Bush zu diesem Zeitpunkt dazu entschlossen hatte, parteiübergreifende Unterstützung für eine neue Indochina-Politik zu gewinnen und Bakers Ratschlag zu folgen. Michael Haas, Genocide by Proxy, New York 1991, S.286.

[1184] Far Eastern Economic Review, 02.08.1990.

[1185] Sina Than, Cambodia 1990, Southeast Asian Affairs 1991, S.89.

wiederum hätte die erfolgreiche Durchsetzung des UN-Konzeptes ernsthaft gefährdet.

Es fiel dem amerikanischen Vize-Außenminister Robert Kimmett zu, die Botschafter ASEAN's in Washington über den bevorstehenden Kurswechsel zu informieren. Er erklärte den ASEAN-Vertretern, daß seine Regierung so handeln müsse, weil die Gefahr drohe, daß sich der Kongreß sonst gegen jede weitere Unterstützung der beiden nicht-kommunistischen kambodschanischen Faktionen aussprechen werde.[1186] Kimmett informierte die ASEAN-Botschafter 12 Stunden, China jedoch nur 2 Stunden vor Bakers Erklärung.[1187]

Während Australien, die Europäische Gemeinschaft, die Sowjetunion, Vietnam und Hun Sen die Entscheidung begrüßten, reichten die Reaktionen von ASEAN, China, Japan, Sihanouk und Son Sann von Schock über kritische Ungehaltenheit bis zur Ablehnung.[1188] Der vehementeste und lauteste Protest kam jedoch aus den Reihen ASEAN's.

Als offizielle Begründung führte ASEAN ihre Bedenken an, daß die Roten Khmer und China auf diesem Weg vom Verhandlungstisch getrieben werden könnten.[1189] Hinter ihrer Reaktion stand jedoch vielmehr die nicht ganz unbegründete Furcht aller ASEAN-Mitglieder, sich nicht rechtzeitig auf eine neue einheitliche politische Linie in der Kambodscha-Frage einigen zu können. Nun sollte ihre über Jahre mühselig erstrittene anti-vietnamesische Haltung von einem Tag auf den anderen nicht länger zeitgemäß sein. Darüber hinaus hatte die amerikanische Regierung mit ihrer Ankündigung ASEAN's Führungsrolle in den kambodschanischen Friedensverhandlungen in Frage gestellt, indem sie jetzt erstmals direkt mit Hanoi und Phnom Penh verhandeln wollte. Mit seinem Vorstoß drohte Washington die bisherige Rollenverteilung in

---

1186 Far Eastern Economic Review, 02.08.1990.

1187 Far Eastern Economic Review, 02.08.1990.

1188 Far Eastern Economic Review, 02.08.1990; International Herald Tribune, 20.07.1990.

1189 Patrick Raszelenberg und Peter Schier, The Cambodia Conflict, Hamburg 1995, S.352.

der sogenannten internationalen "Dreierkoalition" zu verändern. Bislang hatte ASEAN die Verhandlungen mit Vietnam geführt.

Die besondere Brisanz lag für ASEAN vor allem in der Kürze der Zeit, in der sie offiziell Stellung zur US-Politik nehmen mußte. Innerhalb von nur vier Tagen mußte eine konsensfähige Reaktion erarbeitet werden, da das jährliche Ministertreffen vom 23.-24. Juli in Jakarta stattfand, an das sich das Post-Ministerial Meeting anschloß und einen Tag später das zweite APEC-Treffen folgte. ASEAN sah sich den Augen der Weltöffentlichkeit ausgesetzt, die über ihre Effizienz und damit Relevanz als regionale Organisation urteilen könnte. In ihrer Furcht vor einer Spaltung und vor innenpolitischer Kritik, sich dem US-Druck widerstandslos gebeugt zu haben, reagierte ASEAN zunächst mit lautstarkem Protest gegen die amerikanische Strategie.[1190]

Es kann davon ausgegangen werden, daß sich Washington und Canberra über mögliche Reaktionen einzelner Verhandlungsparteien über einen veränderten Ansatz in der amerikanischen Indochina-Politik ausgetauscht haben. Daß Australien über die jüngsten Schritte in der amerikanischen Indochina-Politik nicht nur vorab informiert, sondern im Vorwege beratend tätig gewesen ist, wird aus einer Antwort von Gareth Evans im australischen Senat Ende Mai deutlich. Auf die Frage des außenpolitischen Sprechers der Opposition, Senator Teague, ob Bush's angekündigte Überprüfung der amerikanischen Indochina-Politik die australischen diplomatischen Bemühungen in der Kambodscha-Frage behindern werde, antwortet Außenminister Evans:

> "My understanding is certainly that the US is commited to the permanent five process, that there are a substantial number of United States inputs into that process in respect of which we have been in consultation with the US. The commitment is still unequivocally there to a comprehensive settlement essentially employing the kind of strategy that Australia mapped out in our contribution to this process, beginning last November. I think any reference to a review of US policy should not be taken as signaling any kind of sea change at all in the process. It is essentially a matter of riding with what is a fast developing situation and adjusting policy response accordingly as things move along. (...) all the available evidence is that a path has been set, and there is no

[1190] Far Eastern Economic Review, 09.08.1990.

> particular reason to assume any dramatic or imminent deviation from the path so far as the US is concerned."[1191]

Daß sich die Absprachen auf die übergeordnete politische Strategie bezogen und die Realität so manches Mal fantasievoller als das Vorstellungsvermögen der Akteure war, darauf sei an dieser Stelle nur hingewiesen. Gareth Evans und Stephen Solarz bewiesen jedoch gerade in diesen Tagen erneut ihre Stärke, in der Hektik dieser Verhandlungstage den australischen Plan als verbindenden Leitfaden in die Diskussionen einzubringen. In diesen Situationen zahlte sich die Voraussicht von Gareth Evans einmal mehr aus, ein komplexes Konzept mit einer Vielfalt von Optionen bis in die Einzelheiten von seinem Team entwic??kelt haben zu lassen. Anfang 1991 wies sein engster Berater Michael Costello vor dem außen- und verteidigungspolitischen Senatsausschuß darauf hin, daß Gareth Evans auf die Ausarbeitung eines ausführlichen Friedensplanes ungeachtet anderweitiger Ratschläge bestanden habe. Auch Costello hatte Ende 1989 seinem Außenminister zur Erstellung eines nur allgemein gehaltenen fünfseitigen Kommuniqués für das *Informal Meeting on Cambodia* im Februar 1990 in Jakarta geraten.[1192]

Während Stephen Solarz sein Image einer offiziellen Stimme der amerikanischen Regierung in Asien nutzte und in klarer und unmißverständlicher Sprache in einem Artikel in der International Herald Tribune die amerikanische Entscheidung in den Gesamtkontext der amerikanischen Indochina-Politik hob, nutzte Gareth Evans seine freundschaftlichen Beziehungen zu Ali Alatas, um ASEAN von den Vorteilen des amerikanischen Positionswandels und ihrer auch weiterhin zentralen Rolle in den Friedensverhandlungen zu überzeugen.

Stephen Solarz erläuterte, daß sich die Position Washingtons nicht grundlegend verändert habe, sondern es lediglich Anpassungen in einigen Aspekten gebe. So unterstrich Solarz:

[1191] Gareth Evans, Questions without Notice, Commonwealth Parliamentary Debates, Hansard, House of Senate, 01.06.1990, S.1127.

[1192] Michael Costello, Senate Standing Committee on Foreign Affairs and Defence, Australia's Role in the United Nations Peacekeeping, Official Hansard Report, Canberra, 22.02.1991, S.638.

> "Außenminister James Baker's statement on Cambodia, while constructive, has produced more confusion than clarity on U.S. policy towards Southeast Asia. There is a widespread impression that the administration's decision to open a dialogue with Vietnam, provide humanitarian aid to Cambodia and deny Cambodia's United Nations seat to a coalition that includes the Khmer Rouge and non-Communist forces means that the administration has altered its fundamental approach to the Cambodian problem. Nothing could be further from the truth. Washington is still pursuing the basic course it set nine months ago. It is trying to broker a UN-managed comprehensive political settlement that would end the fighting, introduce a UN peacekeeping force, verify the withdrawal of all Vietnamese forces, halt the external supply of arms to the Cambodian factions and facilitate an internationally supervised free and fair election."[1193]

Gareth Evans nutzte die Situation, um ein Kernelement seines Friedensplans bereits vor der Unterzeichnung eines Friedensabkommen politisch umzusetzen. Dieses war möglich, weil Gareth Evans und Stephen Solarz maßgeblich dazu beitrugen, eine politische Stimmung zu schaffen, in der sich keine der Verhandlungsparteien durch den amerikanischen Kurswechsel vor den Kopf gestoßen fühlen oder sich gar in einer Position der Kapitulation wähnen mußte.

Außenminister Evans glaubte, daß nun das richtige politische Klima herrschte, um den Supreme National Council zu gründen, was das Problem der kambodschanischen Repräsentanz auf der anstehenden UN-Generalversammlung lösen sollte. Noch am selben Tag, an dem Baker seine Erklärung in Paris abgegeben hatte, erläuterte Außenminister Evans Journalisten den Wert des amerikanischen Positionswandels für die weiteren Verhandlungen:

> "Their [the US policy changes] main value (...) is that they bring the US more into line with the Australian position and might help to faciliate the implementation of the element of the Australian plan that calls for the UN seat to be occupied on behalf of an all-party Supreme National Council."[1194]

Evans schlug folgenden Kompromiß vor, bei dem die zeitliche Nähe zur nächsten UN-Generalversammlung das zentrale Argument bildete: Die USA sollten ihre angekündigte Entscheidung, der Exilkoalition ihr Vertre-

---

[1193] Stephen Solarz, U.S. Cambodia Aims are Unchanged, International Herald Tribune, 27.07.1990.

[1194] The Canberra Times, 19.07.1990.

tungsrecht abzuerkennen, bis zur nächsten UN-Generalversammlung Ende September verschieben, um den vier kambodschanischen Faktionen eine erneute Chance zu geben, eine aus SNC-Mitgliedern bestehende kambodschanische Delegation nach New York zu entsenden. ASEAN sollte im Gegenzug ihren Einfluß auf die kambodschanischen Oppositionsfaktionen nutzen, um eine erfolgreiche Gründung des SNC einschließlich der Benennung einer kambodschanischen UN-Delegation zu erreichen.[1195]

Wieder wählte Außenminister Evans den Weg, nicht selbst diesen Kompromiß öffentlich vorzubringen, sondern ihn Außenminister Alatas in einer privaten Unterredung zu unterbreiten. Sein Ratschlag: ASEAN könne ihre Reife und Relevanz als regionale politische Organisation dadurch unterstreichen, daß sie den USA zuvorkomme und ihren Teil des Kompromisses zuerst einbringe sowie ihren Einfluß auf die kambodschanischen Faktionen nutze, um auch deren Zustimung zu erlangen.[1196]

Am 23. Juli kündigten die ASEAN-Außenminister auf ihrem jährlichen Treffen in einer gemeinsamen Erklärung an, daß sie alles daransetzen werden, damit der SNC noch vor der UN-Generalversammlung gegründet werde.[1197] Ali Alatas bemerkte anschließend:

> (...) that while there were differences between the US and ASEAN, they should not be exaggerated."[1198]

Er fügte ferner hinzu, daß ASEAN den beginnenden Dialog zwischen Hanoi und Washington begrüße, daß jegliche Isolierung der Roten Khmer jedoch wenig hilfreich sei.[1199]

[1195] Michael Costello, Interview, 10.03.1993.

[1196] Douglas Sturkey, Interview, 06.04.1993. In Gareth Evans Rede auf dem ASEAN-PMC findet sich deswegen auch kein Anhaltspunkt auf seine Rolle in der Kompromißfindung. Er hebt stattdessen ASEAN's Vorschlag hervor, sich auf die Gründung des SNC zu konzentrieren und ruft alle Verhandlungsparteien dazu auf, ASEAN zu unterstützen. Gareth Evans, Statement at the ASEAN-PMC, 25.07.1990, The Monthly Record, July 1990, S.43.

[1197] Patrick Raszelenberg und Peter Schier, The Cambodia Conflict, Hamburg 1995, S.354.

[1198] International Herald Tribune, 26.07.1990.

[1199] Ebenda.

Außenminister Alatas konnte in so kurzer Zeit seine Kollegen von einer neuen gemeinsamen Linie überzeugen, weil er mit Hilfe eines australischen Diskussionspapiers anschaulich und plausibel darlegen konnte, worum sich die aktuelle Debatte drehte und in welchem Verhältnis sie zum australischen Gesamtkonzept stand. Er konnte verständlich machen, daß es inzwischen um die Einzelheiten eines einzigen Lösungskonzeptes und nicht mehr um die Suche nach einem grundsätzlichen Weg ging.[1200] Da bereits auf allen Verhandlungsebenen Einigkeit darüber bestand, daß der Supreme National Council baldmöglichst gegründet werden sollte, gab es keinen Anlaß für ASEAN, diese Chance verstreichen zu lassen.

Es ist kein Zufall, daß dieser australische Text existierte, sondern ein charakteristisches Beispiel für Gareth Evans vorausschauende Denk- und Vorgehensweise. Über die letzten Monate hatte er von seinem Team eine Zusammenfassung des Verhandlungsstandes entwic??keln und kontinuierlich aktualisieren lassen. Diese gab darüber Aufschluß, bei welchen Fragen bereits weitgehende Einigkeit und bei welchen Aspekten noch zu welchem Ausmaß Klärungsbedarf bestand.[1201] Ende Juni hatten sich Außenminister Alatas und Außenminister Evans in einem Telefongespräch darauf verständigt, daß es sinnvoll sei, diesen Überblick bald in die südostasiatische Gesprächsrunde einfließen zu lassen. Daraufhin ließ Evans das Arbeitspapier nochmals aktualisieren und den Entwurf Außenminister Alatas mit der Bitte um Kommentierung zukommen.[1202] Alatas reichte den australischen Text nach der amerikanischen Bekanntgabe am 18. Juli an hohe Beamte der ASEAN-Mitgliedsstaaten weiter, die für die Erstellung des gemeinsamen ASEAN-Kommuniques am 23. Juli zuständig waren. Auf dem anschließenden ASEAN-PMC übergab Außenminister Evans nach Absprache mit Ali Alatas auch eine Kopie an Außenminister Baker und dessen Assistant Secretary for Asian and Pacific Affairs, Richard Solomon - ebenfalls informell.[1203] Außenminister Baker nutzte das ASEAN-PMC seinerseits, um seinen

---

[1200] Michael Costello, Interview, 17.05.1994.
[1201] Douglas Sturkey, Interview, 06.04.1993.
[1202] Shirley Lithgow, Interview, 09.04.1994.
[1203] Ken Berry, Interview, 06.07.1993.

ASEAN-Kollegen persönlich zu versichern, daß sich die Kambodscha-Politik seiner Regierung weniger fundamental verändert habe, als es den Anschein hat.[1204]

Auf dem ASEAN-PMC einigten sich die USA und ASEAN auf den von Australien vorbereiteten Kompromiß.[1205] Das Resultat: Die Debatte über die kambodschanische UN-Repräsentanz war beendet. Es lag nun in den Händen der kambodschanischen Faktionen, ob sie internationale Anerkennung über die Mitgliedschaft im Supreme National Council erfahren würden. ASEAN hatte darüber hinaus zumindest nach außen hin ihre Führungsrolle auf der regionalen Ebene und in den Pariser Friedensverhandlungen behaupten können, indem sie im richtigen Moment konstruktiv eingriff und Führungsstärke bewies. Als äußeres Zeichen von ASEAN's Führungsrolle stellte Indonesien sicher, daß es Frankreich mit seiner Einladung an die vier kambodschanischen Faktionen und Vietnam zu einem weiteren *Informal Meeting on Cambodia* in Jakarta zuvorkam.[1206]

Der vorbereitete australische Verhandlungstext, die unbürokratische Strategieabsprache zwischen Außenminister Evans und Außenminister Alatas, Außenminister Baker sowie Assistant Secretary Solomon, Stephen Solarz' klärende Worte als auch eine klare Zielvorgabe im Rahmen eines in sich geschlossenen Konzeptes ermöglichten es, diese Verhandlungskrise in den Auftakt zum entscheidenen Verhandlungsdurchbruch umzumünzen.

Wie reagierten nun die vier kambodschanischen Faktionen auf die neue internationale Harmonie?

Die geplante Dialogaufnahme der Amerikaner mit Phnom Penh und Hanoi, ASEAN's letztlich bereitwillige Kooperation und Chinas bemerkenswert zurückhaltende Reaktion hatten ihre Wirkung auf die Oppositions-

---

[1204] International Herald Tribune, 26.7.1990; The Sydney Morning Herald, 27.07.1990.

[1205] Far Eastern Economic Review, 09.08.1990; The Sydney Morning Herald, 28.07.1990; International Herald Tribune, 28./29.07.1990.

[1206] The Sydney Morning Herald, 28.07.1990; The Age 28.07.1990.

faktionen nicht verfehlt. Alle drei drängten nun auf ein baldiges Vier-Faktionen-Treffen, um möglichst zügig den Supreme National Council zu gründen.[1207] Hun Sen sah dagegen keine Notwendigkeit für solch eine Gesprächsrunde. Er verwies stattdessen auf das von ihm, Sihanouk und Son Sann unterzeichnete Abkommen in Tokio Anfang Juni. Darin war seiner Meinung nach die Formel für den Supreme National Council bereits geregelt worden, so daß nur noch der Termin für das erste Treffen des neuen kambodschanischen Gremiums festgelegt werden mußte.[1208] Während im Januar Hun Sen noch die treibende Kraft für den australischen Vorschlag gewesen ist, weil ihm das Konzept Schutz vor einer militärischen Machtübernahme der Roten Khmer bot, hatte sich jetzt die Machtbalance durch den amerikanischen Vorstoß zu Gunsten seiner Faktion verschoben. Diesen politischen Vorteil nutzte Hun Sen instinktiv aus, um seinen Machtverzicht in einer zukünftigen Übergangsregierung so klein wie möglich zu halten. Eine harte offizielle Haltung sollte aber auch seinen innerparteilichen Kritikern den Wind aus den Segeln nehmen.[1209]

Hun Sens Einwände verhallten jedoch in diesen Wochen. Viel wichtiger war nun, daß sich China flexibel zeigte. Mitte August kündigte der chinesische Premierminister Li Peng an, daß sein Land die Beziehungen zu Vietnam normalisieren werde, was auch eine Regelung der Kambodscha-Frage miteinschließen würde.[1210]

Diese politische Botschaft konnte auf dem sechsten Treffen der fünf ständigen Mitglieder des UN-Sicherheitsrates aufrechterhalten werden. Am 27. August verabschiedeten die USA, China, die Sowjetunion,

---

[1207] Sina Than, Cambodia 1990, Southeast Asian Affairs 1991, S.90.

[1208] Michael Haas, Genocide by Proxy, New York 1991, S. 287.

[1209] Erst im Juni hatte der Parteichef Chea Sim, als Hun Sen mit Sihanouk in Tokio einen Kompromiß über die SNC-Zusammensetzung aushandelte, enge Vertraute Hun Sens wie den Reformer Kanarridh unter dem Vorwand, einen Coup geplant zu haben, verhaften lassen. Frank Frost, The Cambodia Conflict, Contemporary Southeast Asia, Vol.13, Nr.2, September 1991, S.122; The Canberra Times, 20.07.1990.

[1210] Patrick Raszelenberg und Peter Schier, The Cambodia Conflict, Hamburg 1995, S.362.

Frankreich und Großbritannien in New York einstimmig ein Rahmenkonzept für ein internationales Friedensabkommen.[1211]

Was beinhaltete das Rahmenpapier, wieviel stammte vom australischen Vorschlag und welche Bedeutung hatte es für den weiteren Verlauf der Verhandlungen?

In 36 Paragraphen wurden die verschiedenen Aspekte einer UN-Friedensmission festgelegt. Ein Textvergleich mit dem australischen "Red Book" ergibt, daß vom Konzept bis hin zu den Formulierungen wesentliche Teile dem "Red Book" entstammen. Die übergreifenden Themen waren, welche Rolle die Vereinten Nationen in einer kambodschanischen Übergangsregierung übernehmen sollten;[1212] welche militärischen Maßnahmen für die Zeit bis zu international organisierten und überwachten Wahlen erforderlich waren;[1213] wie die Wahlen organisiert und überwacht werden konnten;[1214] welche Maßnahmen zur Wahrung der Menschenrechte und Garantien für die Neutralität Kambodschas nötig waren[1215]. Ferner folgten die fünf ständigen Mitglieder des UN-Sicherheitsrates der australischen Empfehlung, daß der Grundsatzbeschluß nur in seiner Gesamtheit verabschiedet werden könne.

In der Frage, wie der Supreme National Council zusammengesetzt werden sollte, hatten sich die ständigen fünf Mitglieder des UN-Sicherheitsrates für die folgende australische Variante entschieden: Der Supreme National Council solle mit Individuen, die über Autorität in Kambodscha verfügen, und nicht mit Abgesandten der einzelnen Faktionen besetzt werden.[1216] Als Bedingung wurde hinzugefügt, daß jedes einzelne Mitglied die Zustimmung aller anderen Teilnehmer des

---

[1211] Frank Frost, The Cambodia Conflict, Contemporary Southeast Asia, Vol.13, Nr.2, September 1991, S.143-146; Patrick Raszelenberg und Peter Schier, The Cambodia Conflict, Hamburg 1995, S.367-379.

[1212] Vergleiche:Arbeitspapier I, 2(5d), 9(20), 3(6), 2(5c), 5(10). Arbeitspapier II, 7(27), 14(61).

[1213] Vergleiche: Arbeitspapier I, II 3+5, IV 1+2, IV 5(21).

[1214] Vergleiche: Arbeitspapier III, 11(46), 1(4).

[1215] Vergleiche: Arbeitspapier V, 7(15), 8, 2(6).

[1216] Vergleiche: Arbeitspapier 1, 0-3(9).

Supreme National Councils erhalten müsse. Dieser Zusatz bedeutete, daß die Auswahl der Mitglieder nur im Konsens erfolgen, also jedes Mitglied gegen eine unerwünschte Ernennung ein Veto eingelegen konnte. Die fünf ständigen Mitglieder des UN-Sicherheitsrates hofften mit dieser Empfehlung, den anhaltenden Streit über die Zusammensetzung zu beenden. Viele Beobachter sahen in dem Vetorecht jedoch ein neues Mittel für die kambodschanischen Faktionen, weiter in dieser Frage zu blockieren.[1217] Die Befürchtungen sollten jedoch nicht eintreten. Die fünf ständigen Mitglieder des UN-Sicherheitsrates schlugen ferner vor, daß Sihanouk eine besondere Rolle im Supreme National Council übernehmen solle und daß eine Wahl des Prinzen zum Präsidenten ihre Unterstützung finden würde.[1218]

In ihrem Kommuniqué forderten sie die vier kambodschanischen Faktionen auf, das Rahmenpapier in seiner Gesamtheit als Basis für ein Friedensabkommen anzunehmen. Ferner drängten sie darauf, daß der Supreme National Council zügig gebildet werden solle, um den kambodschanischen Sitz in den Vereinten Nationen besetzen zu können. Ebenso riefen sie die vier Faktionen dazu auf, die Waffengewalt zu beenden, um ein friedliches Klima für eine politische Regelung des Konfliktes zu schaffen.[1219] Das Ziel der fünf ständigen Mitglieder des UN-Sicherheitsrates war, so schnell wie möglich die im August 1989 unterbrochene Internationale Pariser Friedenskonferenz wieder einzuberufen.

Es war erneut die Hun-Sen-Faktion, die verhalten auf die internationalen Vorgaben reagierte. Während Khieu Samphan, Sihanouk und Son Sann bereits zwei Tage nach dem Treffen der fünf ständigen Mitglieder des UN-Sicherheitsrates dem Rahmenpapier zustimmten, gab Hun Sen zu verstehen, daß er den Vorschlag nur als Basis für weitere

---

[1217] Far Eastern Economic Review, 13.09.1990.

[1218] Sowohl Außenminister Qian als auch Außenminister Shevardnadze wiederholten auf ihrem Treffen am ersten September ihren Wunsch nach einer führenden Rolle Sihanouks und forderten erneut die vier Faktionen auf, den Rahmenvertrag auf ihrem Treffen in Jakarta anzunehmen. Ebenda.

[1219] Frank Frost, The Cambodia Conflict, Contemporary Southeast Asia, Vol.13, Nr.2, September 1991, S.143-146.

Diskussionen ansah.[1220] Als Hun Sen dann erfuhr, daß Sihanouk nicht zum zweiten *Informal Meeting on Cambodia* nach Jakarta reisen werde, sagte er seine Teilnahme sofort ab. Die Verhandlungen drohten ein weiteres Mal in eine Sackgasse zu geraten. Daran änderte auch Sihanouks Versuch nichts, Hun Sens Entscheidung mit dem Argument zu verurteilen, daß "Son Sann ein ebenbürtiger Verhandlungspartner für Hun Sen sei, denn dieser habe -wie auch Hun Sen- das Amt des Premierministers inne, während er, Sihanouk, das höherrangige Amt des Präsidenten bekleide".[1221]

Nicht nur reiste Hun Sen schließlich doch nach Jakarta, sondern das Zweite *Informal Meeting on Cambodia* wurde ein großer Erfolg. Alle vier Faktionen stimmten dem Rahmenkonzept zu. Es war ein außenpolitischer Coup der australischen Hawke-Regierung.[1222]

Es waren drei Faktoren, die zu diesem entscheidenden Durchbruch auf der regionalen Ebene geführt haben. Erstens fand Anfang September ein sino-vietnamesischer Geheimgipfel statt. Zweitens nannte Washington den Termin für ein erstes Treffen mit Phnom Penh. Drittens gelang es Michael Costello, ernsthafte Bedenken Hun Sens zu entkräften.

Das Ergebnis des sino-vietnamesischen Gipfels am 3. und 4. September 1990 schuf ein Klima für die kambodschanischen Faktionen, das letzlich nur eine Zustimmung zum Rahmenkonzept erlaubte. Während Vietnam das Rahmenpapier in dieser Form akzeptierte, stimmte China im Gegenzug der Zusammensetzung des SNC zu, bei der beide Regierungen jeweils sechs Mitglieder stellen würden. Ferner einigten sie sich auf eine Beendigung ihrer jeweiligen militärischen Hilfe, sobald der

---

[1220] Sina Than, Cambodia 1990, Southeast Asian Affairs 1991, S.91.

[1221] Far Eastern Economic Review, 13.09.1990. Im November 1990 besuchte Michael Costello Sihanouk auf dessen Einladung in seiner nordkoreanischen Residenz. Dort erläuterte Sihanouk ihm bei einem privaten Essen, was ihn politisch geprägt und motiviert hat. Es war in diesem Gespräch, daß Sihanouk von seinem Traum sprach, König von einem vereinten und neutralen Kambodscha zu werden. Michael Costello, Interview, 10.03.1993.

[1222] The Canberra Times, 12.09.1990.

vietnamesische Truppenabzug von neutralen Beob-achtern verifiziert worden sei.[1223]

Einen Tag nach dem Geheimgipfel kündigte Außenminister Baker vor dem auswärtigen Ausschuß des amerikanischen Senats an, daß am nächsten Tag direkte Gespräche mit Hun Sen beginnen würden.[1224] Ein Zusammenhang zwischen diesen beiden Ereignissen kann nicht ausgeschlossen, aber auch nicht bewiesen werden.

In den Medien und in der Literatur wird von einem Gespräch zwischen dem amerikanischen Botschafter in Indonesien, John Munjo, und Hun Sen am 9. September berichtet.[1225] Es bleibt jedoch verborgen, welche Rolle Michael Costello beim Zustandekommen dieses Treffens gespielt hat.

Laut Michael Costello traf er Hun Sen zufällig auf dem Hotelflur in Jakarta wenige Stunden vor der Eröffnung des Zweiten *Informal Meeting on Cambodia*. Hun Sen habe sehr besorgt ausgesehen und ihm dort zunächst seine Beschwerde mitgeteilt, daß seine Faktion mehr Konzessionen eingehen müsse als die Oppositionsfaktionen. Nach Costellos Einschätzung habe dahinter Hun Sens tiefsitzende Furcht gestanden, daß die Roten Khmer ihre politische Einbindung in die Übergangsregierung und die Abrüstung der Truppen nutzen könnten, um sich ein weiteres Mal die politische Alleinherrschaft in Kambodscha auf militärischem Wege zu sichern.[1226] Hun Sen habe insbesondere

---

[1223] Patrick Raszelenberg und Peter Schier, The Cambodia Conflict, Hamburg 1995, S.385-387.

[1224] Far Eastern Economic Review, 04.10.1990.

[1225] Von diesem Treffen berichten ebenfalls Michael Haas sowie Peter Schier und Patrick Raszelenberg. Der Inhalt des Gesprächs und die Umstände, wie und warum die Unterredung zustande gekommen ist, war ihnen jedoch nicht bekannt. Zum einen zeigt dieses Beispiel die australische Professionalität, als Unterhändler die Diskretion zu wahren. Nicht einmal Mitglieder des australischen Teams waren außer Evans über diese Ergebnisse informiert. Zum anderen erklärt es, warum die australische Rolle in den kambodschanischen Friedensverhandlungen in der Literatur unterbewertet ist und sich auf die Erstellung des "Red Books" und die Erwähnung von Michael Costellos verschiedene Reisen in die Region beschränkt. Patrick Raszelenberg und Peter Schier, The Cambodia Conflict, Hamburg 1995, S.392; Michael Haas, Genocide by Proxy, New York 1991, S.288.

[1226] Hun Sen hatte bereits in früheren Gesprächen Michael Costello auf die Problematik hingewiesen, daß seine Armee wesentlich leichter zu entwaffnen sei als die der Roten Khmer, die in den Regenwäldern an der kambodschanisch-thailändischen Grenze in kleinen Einheiten und im Untergrund agieren.

Garantien von der amerikanischen Regierung begehrt, die solch ein Szenario verhindern würden. Darüber hinaus habe Hun Sen ihm gegenüber seine Sorge zum Ausdruck gebracht, daß die USA seine Faktion ohnehin nur so lange unterstützen werden, bis er dem Rahmenvertrag der fünf ständigen Mitglieder des UN-Sicherheitsrates zugestimmt habe.[1227]

Michael Costello verständigte daraufhin, nach eigener Angabe, sofort Richard Solomon über Hun Sens Sorgen und Wünsche. Solomon veranlaßte wiederum umgehend, daß der amerikanische Botschafter in Jakarta sich unverzüglich mit Hun Sen in Verbindung setzte. Noch am selben Tag trafen Hun Sen und John Munjo in Jakarta zu einer Unterredung zusammmen. Munjo sicherte Hun Sen die gewünschten Garantien zu und ließ ihm ferner den Spielraum, sie innerhalb seiner Faktion als seinen Verhandlungserfolg darzustellen.[1228]

Was spricht für diese Darstellung der Ereignisse von Seiten Michael Costellos? Wie das Treffen zustandegekommen ist, mag offen bleiben. Es ist aber sehr wahrscheinlich, daß sich Hun Sen und Michael Costello auf dem Hotelflur getroffen haben und daß Hun Sen Michael Costello dort noch vor dem Konferenzbeginn seine Vorbehalte mitgeteilt hat. Erstens hatte sich Costello im April den Bedenken Hun Sens in der Abrüstungsfrage sympathisch gegenüber gezeigt. Zweitens hatte Costello bekanntermaßen einen "kurzen Draht" zur amerikanischen Regierung durch sein enges Verhältnis mit Richard Solomon. Drittens war im letzten Jahr mehrfach deutlich geworden, daß das australische Trio Gareth Evans, Michael Costello und Peter Wilenski die amerikanische Regierung beeinflussen konnte. Viertens war die australische Labor-Regierung durch die jahrelangen Kontakte auch durch das JANGOO-Büro für die Hun-Sen-Faktion eine einschätzbare Größe geworden, während die USA erst drei Tage vor dem Jakarta-Treffen einen ersten direkten politischen Kontakt mit Hun Sen angekündigt hatten.[1229] Wie konnte sich Hun Sen sicher sein, daß die

---

[1227] Patrick Raszelenberg und Peter Schier, The Cambodia Conflict, Hamburg 1995, S.392; Michael Haas, Genocide by Proxy, New York 1991, S.288.

[1228] Michael Costello, Interview, 28.12.1995.

[1229] Far Eastern Economic Review, 20.09.1990.

Amerikaner nach Abschluß eines erfolgreichen Jakarta-Treffens ihr Versprechen auch einhalten würden - zumal ihr Nachbar und Protektor in diesen Tagen eine weitere Verlängerung des amerikanischen Handelsembargos hinnehmen mußte?[1230]

Trotz des gerade verlängerten Handelsembargos gegen Vietnam verfehlte das unverzügliche Treffen von John Munjo mit Hun Sen nicht seine Wirkung. Hun Sen wußte die Amerikaner auf seiner Seite, was nicht zuletzt einer Garantie für seinen Machterhalt innerhalb seiner Faktion gleichkam. Am nächsten Tag jedenfalls, dem 10. September, stimmten alle vier Faktionen dem August-Vorschlag der fünf ständigen Mitglieder des UN-Sicherheitsrates zu.[1231] Noch auf dieser Sitzung einigten sie sich auf die Zusammensetzung des Supreme National Councils. Einstimmig entschieden sie, daß das Gremium je zur Hälfte aus Mitgliedern der Exilkoalition und der Phnom-Penh-Regierung besetzt werden sollte. Offen blieben jedoch der Termin für die erste Sitzung, die Benennung des SNC-Vorsitzenden und die Zusammensetzung der UN-Delegation.[1232]

Ungeachtet dieser drei ungeklärten Punkte war die Zustimmung aller vier Faktionen und Vietnams ein großer Erfolg in den Verhandlungen sowohl für Australien als auch für Indonesien. Nicht nur hatten die vier Faktionen und Vietnam erstmals offiziell den Evans-Plan als Basis für ein Friedensabkommen angenommen, sondern Australien konnte auch zur Erfüllung des indonesischen Wunsches beitragen, nach all den vorangegangenen Fehlversuchen endlich einen bedeutsamen Verhandlungsdurchbruch auf einem von der indonesischen Regierung ausgerichteten Treffen zu erzielen.[1233]

[1230] Das amerikanische Handelsembargo wäre am 14. September abgelaufen. Die amerikanische Regierung hatte jedoch am 6. des selben Monats eine erneute Verlängerung um ein weiteres Jahr bekanntgegeben. Vietnam hatte gehofft, daß ihr Druck auf die Phnom-Penh-Regierung, das Rahmenpapier der fünf ständigen Mitglieder des UN-Sicherheitsrates vom 28. August zu unterstützen, zu einer Erleichterung internationaler und insbesondere amerikanischer Sanktionen führen würde. Far Eastern Economic Review, 20.09.1990.

[1231] International Herald Tribune, 11.09.1990.

[1232] Thach Reng, A Diplomatic Miracle, The Indochina Report, Nr.29, Oct-Dec. 1991, S.6.

[1233] International Herald Tribune, 11.09.1990.

In der australischen Presse wurde die Unterzeichnung als diplomatischer Coup für Australien und Außenminister Evans bejubelt.[1234] Malcolm Booker von der Canberra Times ist in dieser Hinsicht sehr eindeutig:

> "At a meeting held under the chairmanship of the Indonesian Foreign Minister, Ali Alatas, the four Cambodian factions (...) accepted virtually in their entirety the Australian proposals."[1235]

Gary Klintworth, ein anfänglicher Kritiker der Labor-Kambodscha-Politik, erklärte, warum seiner Meinung nach der Evans'sche Plan erfolgreich sein mußte:

> "One cannot deny that everybody seems to be getting a benefit out of it. The ASEAN states, led by Singapore, are pleased that Vietnam is not to enjoy the fruits of its aggression in Cambodia. They are relieved too that they are not left behind after Washington's shift away from allocating Cambodia's UN seat to the Khmer Rouge-led coalition.
> China has been given a parachute. It could not unilaterally abandon the Khmer Rouge or permit their exclusion from a final settlement without losing face. The UN has given China a gracious retreat from continuation of a policy in which it had little further to gain and a lot to loose.
> The USSR and other members of the UN Security Council can feel satisfied that, after Iraq, Cambodia might be seen as another milestone in the rejuvenation of the UN Security Council.
> The US can claim it was the Baker statement last July that forced all the other pieces on the chessboard to move.
> Australia can be satisfied with its role and prospective sales of the 'Red Book' guide to a solution in Cambodia. (...)
> The Jakarta agreement has been welcomed by Hanoi. It signals light at the end of a long tunnel. The irony is that the Vietnamese Foreign Minister, Nguyen Co Thach, has managed to get the West to take over the financial, diplomatic and military cost of a problem that has so heavily burdened Vietnam and for which it has been criticised so long."[1236]

Retrospektiv kann das zweite *Informal Meeting on Cambodia* als der entscheidene Durchbruch in den Friedensverhandlungen gewertet werden. Zu diesem Zeitpunkt bedeuteten die Unterschriften der vier kambodschanischen Faktionen jedoch keine zügige Unterzeichnung eines Friedensabkommens. Das sollte noch ein gutes Jahr dauern. Trotz des

---

[1234] The Canberra Times, 12.9.1990; The Sydney Morning Herald, 12.09.1990; The Age, 12.09.1990.

[1235] Malcolm Booker, Cambodian Peace Hopes Take a Great Leap Forward, The Canberra Times, 18.07.1990.

[1236] Gary Klintworth, Hope, Caution Mingle after Cambodia Pact, The Canberra Times, 17.09.1990.

erfolgreichen Vier-Faktionen-Treffens in Jakarta, war die letzte Verhandlungsphase maßgeblich vom Taktieren der Hun-Sen-Faktion und Hanoi geprägt. So waren es dann auch diese beiden Verhandlungsparteien, die nun in den Mittelpunkt diplomatischer Bemühungen rückten. Uneinigkeit herrschte darüber, auf welche Weise Hanoi und Phnom Penh zur Unterzeichnung des Friedensplanes gebracht werden sollten. Während allen voran die USA und Frankreich einen Text für ein Friedensabkommen im Kreise der Leitung der letzten Friedenskonferenz und der fünf ständigen Mitglieder des UN-Sicherheitsrates erarbeiten wollten, glaubten Australien und Indonesien, daß Hanoi und Phnom Penh nicht vor einen vollendeten Verhandlungstext gestellt, sondern konsultiert werden mußten. Die Differenzen in der Strategie bedeuteten für die australische und indonesische Regierung einen vorübergehenden Einflußverlust.

Das erste Treffen des Supreme National Council fand schließlich nach den üblichen Verzögerungsmanövern am 17. September in Bangkok statt. Es endete jedoch ergebnislos. Der Supreme National Council konnte sich weder auf einen Vorsitzenden noch die Zusammensetzung der UN-Delegation einigen.[1237] Es schien, als hätte sich der Streit über die Machtteilung nun von der Zusammensetzung des Supreme National Councils auf die beiden prestigeträchtigen Bereiche der Leitung des Gremiums und der Zusammensetzung der kambodschanischen UN-Delegation verlagert.[1238] Beide Fragen sollten noch bis zum Juli des nächsten Jahres ungeklärt bleiben und immer wieder Anlaß für neue Verzögerungen bieten. Für die bevorstehende UN-Generalversammlung bedeutete dieses, daß der Sitz Kambodschas in den Vereinten Nationen zwar offiziell vom Supreme National Council besetzt, jedoch keine kambodschanische Delegation auf der UN-Generalversammlung in New York vertreten sein würde.

[1237] Michael Haas, Genocide by Proxy, New York 1991, S.289.

[1238] Hun Sen beharrte nun auf den Posten des Vize-Präsidenten des SNC und die Leitung der UN-Delegation. Für weitere Einzelheiten siehe: Sina Than, Cambodia 1990, Southeast Asian Affairs 1991, S.91. Michael Costello schätzte diesen Streit, wie auch Sihanouk, als unwichtig ein. Seiner Meinung nach dienten diese Forderungen ausschließlich der Zeitverzögerung. Michael Costello, Interview, 28.12.1995.

Unbeirrt von den Kleinkriegen der kambodschanischen Faktionen folgten auf der UN-Ebene eine Reihe von Treffen und Beschlüssen. Am 20. September verabschiedete der UN-Sicherheitsrat die Resolution 668; am 15. Oktober verabschiedete die UN-Generalversammlung die von ASEAN eingebrachte Resolution 45/3. Nun war das Rahmenpapier der fünf ständigen Mitglieder des UN-Sicherheitsrates vom 28. August 1990 sowohl vom gesamten Sicherheitsrat als auch von der UN-Generalversammlung angenommen.

Der Verhandlungsprozeß mußte jetzt wieder in den Rahmen der Ende August 1989 unterbrochenen Pariser Friedenskonferenz eingebunden werden. Einen knappen Monat nach der UN-Generalversammlung trafen sich deswegen am 9. und 10. November die Schirmherren der Pariser Konferenz mit den Leitern der Arbeitsgruppen, um das Konzept für den Verhandlungstext festzulegen.[1239] Australien brachte wie auch jeweils die USA, Frankreich und Großbritannien einen Vorschlag für den Text eines Friedensabkommens ein.[1240] Aus diesen Vorlagen entwickelte Indonesien noch während dieses Treffens einen neuen Text. Der fand bis auf einige konzeptionelle Differenzen breite Unterstützung bei den Teilnehmern.[1241] Frankreich und Indonesien erhielten die Aufgabe, die Vorschläge weiter auszuarbeiten und eine neue Fassung zu erstellen, die dann auf der für Ende November geplanten ersten gemeinsamen Sitzung der fünf ständigen Mitglieder des UN-Sicherheitsrates und der beiden Schirmherren der Pariser Konferenz diskutiert werden sollte.[1242] Wieviel vom australischen Text im Einzelnen eingeflossen ist, werden die Akten nach Aufhebung der Sperrfrist belegen. Laut Ken Berry hat sich Ali Alatas bei der Erstellung seines Verhandlungsvorschlages jedoch stark auf den australischen Text gestützt. Es handelte sich beim australischen Vorschlag um eine aktualisierte Version des bereits im Juli Alatas,

---

[1239] Frank Frost, The Cambodia Conflict, Contemporary Southeast Asia, Vol.13, Nr.2, September 1991, S.143. Die Repräsentanten kamen aus den Ländern der fünf ständigen Mitglieder des UN-Sicherheitsrates sowie aus Australien, Japan, Laos, Malaysien, Indien und Kanada nach Jakarta.

[1240] Douglas Sturkey, Interview, 07.04.1993.

[1241] Thach Reng, A Diplomatic Miracle, Indochina Report, Nr.29, Oct-Dec. 1991, S.8.

[1242] Far Eastern Economic Review, 22.11.1990.

Baker, Solomon und später auch dem UN-Generalsekrär überreichten Entwurfes für ein Friedensabkommen.[1243]

Außenminister Evans war der Meinung, daß dieser vorläufige Verhandlungsvorschlag für den Text des Friedensabkommens nur dann erfolgversprechend sein konnte, wenn auch Hanois und Phnom Penhs Bedenken miteinfließen würden. Er schlug deswegen vor, daß Frankreich und Indonesien sowohl Kontakt mit der vietnamesischen Regierung als auch mit der Hun-Sen-Faktion aufnehmen sollten.[1244] Evans war der festen Überzeugung, daß die Aspekte der Entwaffnung und Waffenkontrolle für ein unterschriftsreifes Abkommen noch modifiziert werden mußten. Auch in der Frage der kambodschanischen Souveränität und hinsichtlich des Begriffes "Völkermord" sah er noch Verhandlungsbedarf.[1245]

Außenminister Evans konnte sich mit seinen Bedenken und Argumenten jedoch nicht durchsetzen. Auf dem gemeinsamen Treffen der fünf ständigen Mitglieder des UN-Sicherheitsrates und der Schirmherren der Pariser Konferenz wurden nahezu alle australischen Anregungen ignoriert. Auch Indonesien mußte in diesen Tagen die Erfahrung machen, daß die fünf ständigen Mitglieder des UN-Sicherheitsrates und insbesondere Frankreich glaubten, keine Unterstützung nötig zu haben.

Jakarta und Canberra waren über das Verhalten von Paris sowohl irritiert als auch verärgert.[1246] In einem Telefongespräch am 30. November diskutierten Außenminister Evans und sein indonesischer Kollege Alatas ihre jüngsten Erfahrungen. Dabei besorgte sie insbesondere, daß der Text der fünf ständigen Mitglieder des UN-Sicherheitsrates bereits das endgültige Resultat sein sollte. Sie überlegten, ob sie die Friedensverhandlungen an sich reißen wollten, ohne länger auf die Anregungen von den regionalen Verhandlungsparteien Rücksicht zu nehmen. Zu einem eindeutigen Schluß kamen die

---

[1243] Ken Berry, Cambodia - From Red to Blue, Canberra 1991, S.137.
[1244] Michael Costello, Interview, 28.12.1995.
[1245] Douglas Sturkey, Interview, 07.04.1993.
[1246] Far Eastern Economic Review, 06.12.1990.

beiden in ihrer Konversation nicht. Ihnen war jedoch klar, daß ihren beiden Regierungen das politische Gewicht fehlte, um die weitere Vorgehensweise zu diesem Zeitpunkt zu beeinflussen.[1247]

Auf dem besagten Treffen der fünf ständigen Mitglieder des UN-Sicherheitsrates mit den beiden Schirmherren der Pariser Konferenz, das vom 23.-26. November in Paris stattfand, wurde schließlich doch entschieden, den verabschiedeten Text für das Friedensabkommen dem Supreme National Council und der vietnamesischen Regierung vorzulegen; es wurde allerdings unmißverständlich deutlich gemacht, daß eine weitere Debatte über ihren Vorschlag und mögliche Änderungen nicht erwünscht war. Der Supreme National Council traf sich nach gewohntem Hin und Her schließlich vom 19. bis 23. Dezember unter gemeinsamer französisch-indonesischer Leitung in Paris. Während die Repräsentanten der drei Widerstandsfaktionen sich mit dem Text sofort einverstanden erklärten, lehnte Hun Sen ab.[1248]

Seine Weigerung kam, jedenfalls für das australische Team, nicht überraschend.[1249] Im Kern waren es keine neuen Einwände, sondern Hun Sen wiederholte lediglich seine Bedenken, die er bereits auf dem ersten *Informal Meeting on Cambodia* im Februar und erneut im April, September und Oktober Michael Costello mitgeteilt hatte.[1250] Es dominierte -wie von Australien vorhergesagt- Hun Sens Unzufriedenheit über den Abrüstungsmodus. Er befürchtete, daß bei einer 100%igen Abrüstung aller kambodschanischen Armeen großes militärisches Ungleichgewicht insbesondere zwischen seinen Truppen und denen der Roten Khmer entstehen würde. Ferner zweifelte Hun Sen daran, daß die Vereinten Nationen in der Lage sein würden, einen militärischen

---

[1247] Ken Berry, Cambodia - From Red to Blue, Canberra 1997, S.141.

[1248] Far Eastern Economic Review, 03.01.1991; Siehe auch: Thach Reng, A Diplomatic Miracle, Indochina Report, Nr.29, Oct-Dec. 1991, S.11.

[1249] Michael Costello, Interview, 28.12.1995.

[1250] Vom 27. Oktober bis zum 6. November war Michael Costello erneut nach Bangkok, Phnom Penh, Hanoi, Peking und Pyongyang gereist, um in erster Linie eine Einigung in der Frage des SNC-Vorsitzes herbeizuführen. Doch weder in dieser Frage noch bei weiteren Themen (dem Konflikt über die Zusammensetzung der UN-Delegation, der Beendigung ausländischer Waffenlieferungen noch in der Abrüstungsfrage) konnte Costello einen Fortschritt erzielen. Michael Costello kam bei seinen Unterredungen mit Hun Sen, dessen Außenminister Hor Nam Hong und Vize-Außenminister Sok An erneut zu dem Schluß, daß die Abrüstungsfrage der Hun-Sen-Faktion die größten Sorgen bereitete. Ebenda.

Übergriff der Roten Khmer auf Phnom Penh zu verhindern. Aus den gleichen Gründen lehnte er auch eine Verwahrung und damit Kontrolle seiner Waffen und Munition durch die Vereinten Nationen ab.[1251]

Zwar hatte Außenminister Evans insbesondere die fünf ständigen Mitglieder des UN-Sicherheitsrates wiederholt an diese Einwände von Seiten der Hun-Sen-Faktion erinnert, hatte sich jedoch nicht das notwendige Gehör verschaffen können, um den Verhandlungstext in dieser Hinsicht zu modifizieren. Vor allem UN-Generalsekretär Perez de Cuellar hatte auf einer vollständigen Demobilisierung bestanden, weil er um jeden Preis eine Verwicklung der Vereinten Nationen in einen kambodschanischen Bürgerkrieg ausschließen wollte. Er wurde in dieser Frage von der amerikanischen Regierung unterstützt. Auch die sowjetische Regierung erklärte sich mit der kompletten Entmilitarisierung der Truppen einverstanden, was vom UN-Generalsekretär als Zeichen gewertet wurde, daß Phnom Penh und Hanoi in dieser Frage ebenfalls einlenken würden. Es war aber auch eine Grundsatzfrage. Perez de Cuellar war der Ansicht, daß individuelle Bedenken nicht höher bewertet werden durften als die neue Geschlossenheit der fünf ständigen Mitglieder des UN-Sicherheitsrates.[1252]

Australiens Verfahrensvorschlag widersprach ebenfalls der amerikanischen Strategie. Diese wollte möglichst zügig zu einer Lösung kommen und langwierige Debatten vermeiden. Washington war vom Erfolg seiner Vorgehensweise überzeugt und drängte auf Eile. Zu viele andere Probleme bedurften der sofortigen Beachtung. Die politischen Entwicklungen in der Sowjetunion und in Europa als auch im Nahen Osten beanspruchten ihre intensive Aufmerksamkeit.[1253]

Darüber hinaus ist die menschliche Natur nicht für schnelles Umdenken bekannt und so wie der Mensch zum habituellen Verhalten tendiert, gilt dieses auch für politische Systeme. Die Taktik sowohl der USA als auch des UN-Generalsekretärs waren ein Resultat jahrelangen

---

[1251] Far Eastern Economic Review, 03.01.1991.
[1252] Peter Wilenski, Interview, 21.04.1993.
[1253] The Canberra Times, 20.07.1990.

Denkens im Kontext des Kalten Krieges. Da die Sowjetunion zugestimmt hatte, so die Annahme, würden Hun Sens und Vietnams Einwände von der Sowjetunion überfahren werden. Doch die Sowjetunion hatte Australien im Vertrauen ihre Bedenken über die Forderung nach einer totalen Abrüstung mitgeteilt.[1254] Moskau wollte jedoch im Kreise der fünf ständigen Mitglieder des UN-Sicherheitsrates nicht als Blockierer darstehen. Die sowjetische Regierung hatten ganz andere Sorgen. Für sie war es wichtiger, den guten Willen Westeuropas und der USA zu sichern, um nicht für sie existenzielle Kredite zu riskieren.[1255]

Die amerikanische Strategie war noch von einer weiteren Annahme geprägt: Keine kambodschanische Faktion konnte ein Interesse am Scheitern des UN-Konzeptes haben. Ein Rückzug der Vereinten Nationen aus den Friedensverhandlungen hätte die Machtfrage in Kambodscha für alle Faktionen unkalkulierbar gemacht.[1256] Die amerikanische Leitlinie ist bei Betrachtung des bisherigen Verhandlungsverlaufs eine konsequente Reaktion. Bisher hatten es die vier Faktionen jedes Mal verstanden, sich mit Hilfe taktischer Manöver einer umfassenden Friedenslösung zu entziehen. Oft genug war es der fehlende politische Wille der ausländischen Verhandlungsparteien gewesen, der den kambodschanischen Faktionen neuen Handlungsspielraum ermöglicht hatte. Diese Lücke wollte die amerikanische Regierung mit einer konsequenten Haltung jetzt schließen.[1257]

Die Zuspitzung eines anderen Regionalkonfliktes war maßgeblich dafür verantwortlich, daß Washington's Strategie in diesen Wochen ohne Erfolg blieb. Es bahnte sich im Golf nach der irakischen Annektion Kuwaits im Juli 1990 ein Militärschlag gegen den Irak an. Die amerikanische Regierung war bereits seit Monaten damit beschäftigt, diesen Gegenschlag innen- und außenpolitisch vorzubereiten. Dazu zählte auch, daß alle Mitglieder des UN-Sicherheitsrates und das UN-Generalsekretariat davon überzeugt werden mußten, gemeinsam gegen den

---

[1254] Ken Berry, Cambodia - From Red to Blue, Canberra 1991, S.139.
[1255] Michael Haas, Genocide by Proxy, New York 1991, S.293.
[1256] Peter Wilenski, Interview, 21.04.1993.
[1257] Ebenda.

Irak militärisch vorzugehen. Ende 1990 hatte es die Bush-Regierung schließlich erreicht, die meisten Mitglieder der Vereinten Nationen von der Notwendigkeit eines militärischen Eingriffes zu überzeugen. Das hatte zur Konsequenz, daß sich der Fokus der Vereinten Nationen nun von dem Konflikt in Indochina auf die Krise im Nahen Osten verlagerte.[1258]

Aus dem Irak-Konflikt hofften Hanoi und Phnom Penh, politisches Kapital zu schlagen. Auch vor diesem Hintergrund ist Hun Sens Ablehnung des Entwurfs für ein Friedensabkommen in Paris im Dezember 1990 zu verstehen.[1259] Es war nicht absehbar, für wie lange sich die Konfrontation mit dem Irak hinziehen würde. Je länger jedoch die Golfkrise andauern würde, desto größer waren die Chancen, daß das Kambodscha-Problem für die Welt, vor allem aber für die USA an Bedeutung verlieren würde.[1260] Aus dieser Ablenkung schöpften die Hun-Sen-Faktion und auch Vietnam neue Zuversicht, daß die UN-Option als zu aufwendig verworfen werden könnte und sich stattdessen eine diplomatische Anerkennung der Huns-Sen-Regierung durchsetzen würde.[1261] Diese Hoffnung war nicht unberechtigt, stand dieser Pfad doch seit dem ersten Treffen der fünf ständigen Mitglieder des UN-Sicherheitsrates im Januar 1990 als Rückfallposition im Raum.

Auch Außenminister Evans nannte diese Alternative in seiner Rede "Prospects for a Cambodian Peace Settlement" vor dem australischen Senat am 6. Dezember als einen möglichen, wenn auch nicht den besten Weg für Kambodscha.[1262] Zwar betonte Evans, daß Australien weiter am UN-Konzept festhalten werde, wies aber zugleich daraufhin, daß eine Anerkennung der Hun-Sen-Faktion in den Überlegungen verschiedener

---

[1258] Am 29. November beschloß der UN-Sicherheitsrat mit zwei Gegenstimmen und einer Enthaltung, ein letztes Ultimatum an Saddam Hussein auszusprechen, bis zum 15. Januar seine Truppen aus Kuwait abzuziehen. James Baker, Erinnerungen, New York 1995, S.315; Far Eastern Economic Review, 31.01.1991.

[1259] Far Eastern Economic Review, 03.01.1991.

[1260] Die Zustimmung der Golfkrise dominierte bereits seit einigen Wochen die Medien. Geoffrey Gunn und Jefferson Lee, Cambodia Watching Down Under, Bangkok 1991, S.296.

[1261] Michael Costello, Senate Standing Committee on Foreign Affairs and Defence, Australia's Role in the United Nations Peacekeeping, Official Hansard Report, Canberra, 22.02.1991, S.640.

[1262] Gareth Evans, Ministerial Statement, Prospects for a Cambodian Peace Settlement, Senate, 06.12.1990, S.1-9.

Staaten stetig an Gewicht gewinne. Diese Äußerung wurde von einigen Verhandlungsparteien dahingehend interpretiert, daß die australische Regierung eine diplomatische Anerkennung der Hun-Sen-Faktion plante, was weiter dadurch verstärkt wurde, daß Evans seine Rede noch vor dem Treffen des Supreme National Council in Paris gehalten hatte, als Hun Sen den Text der fünf ständigen Mitglieder des UN-Sicherheitsrates und Schirmherren der Pariser Konferenz zumindest noch nicht offiziell abgelehnt hatte. Hun Sen hatte allerdings seine Vorbehalte bereits im Vorwege öffentlich kundgetan.[1263]

Dabei hatte Außenminister Evans mit seiner Erklärung einen ganz anderen Zweck verfolgt. Er war in den vorangegangenen Wochen erneut von der australischen Opposition und der sogenannten "Vietnam-Lobby" unter Druck geraten. Sie hatte in einer Öffentlichkeitskampagne vor einer Einbindung der Roten Khmer bei gleichzeitiger Entmilitarisierung der Hun-Sen-Truppen eindringlich gewarnt.[1264] Ihre Skepsis bezog sich vor allem darauf, ob die Vereinten Nationen die Aufgabe erfüllen könnten, den Bürgerkrieg zu beenden, Frieden zu wahren und eine militärische Rückkehr der Roten Khmer zu verhindern.[1265] Außenminister Evans' Senatsrede war viel mehr ein Plädoyer für seinen Friedensplan als eine versteckte Ankündigung einer neuen Linie in der australischen Kambodscha-Politik.

Michael Costello beschrieb im Januar 1991 vor dem auswärtigen Ausschuß des australischen Senats die Absichten von Gareth Evans. Er schrieb es dessen Optimismus und Hartnäckigkeit zu, daß dieser trotz wiederholter Verhandlungskrisen und trotz von Skepsis geprägter

---

[1263] Patrick Raszelenberg und Peter Schier, The Cambodia Conflict, Hamburg 1995, S.470.

[1264] Diese Kritik brachte die Opposition in regelmäßigen Abständen bis Mitte 1991 vor. Einige Beispiele sind die Presseerklärungen vom Schattenaußenminister Robert Hill Anfang und Ende Februar 1991. Senetor Robert Hill, Media Release, Thursday, February 7, Canberra 10/91; Senetor Robert Hill, Media Release, Monday, February 25, Adelaide, 14/91. Ferner parlamentarische Anfragen: Senator Teague, Questions Without Notice, Commonwealth Parliamentary Debates, Hansard, House of Senate, 07.03.1991, S.1443; Senator Teague, Questions Without Notice, Commonwealth Parliamentary Debates, Hansard, House of Senate, 15.05.1991, S.3145; Senator Bourne, Senator Teague, Questions Without Notice, Commonwealth Parliamentary Debates, Hansard, House of Senate, 29.05.1991, S.3805.

[1265] Frank Frost, The Cambodia Conflict, Contemporary Southeast Asia, Vol.13, Nr.2, September 1991, S.158ff.

Einschätzungen seiner engsten Berater an seinem Konzept festgehalten habe. Die Begründungen, die Evans in seiner Dezember-Rede anführte, waren auch diejenigen, die er seinen Teammitgliedern oder jedem anderen innen- und außenpolitischen Kritiker gegenüber verwendete.[1266] Deshalb erfolgt an dieser Stelle eine Zusammenfassung seiner wichtigsten Argumente, die auch gleichzeitig ein Spiegelbild der damaligen Debatte ist.[1267]

Evans wiederholte sein Kernargument, daß nur eine Integration der Roten Khmer letztlich zu ihrer politischen Isolierung und Marginalisierung führen könne, weil ausschließlich unter solchen Bedingungen China sich zu einer Beendigung der Waffenlieferungen bereit erklären werde. In diesem Zusammenhang führte er folgende Argumente an: Erstens, daß die Roten Khmer ohne Friedensverhandlungen militärisch aktiver und gefährlicher seien. Zweitens, daß nicht davon ausgegangen werden könne, daß es eine Alternative zum UN-Konzept gebe, schneller zum Frieden zu gelangen. Ferner würde die militärische Bedrohung der Roten Khmer in den Medien übertrieben werden. Ein militärischer Sieg sei seiner Ansicht nach nicht zu erwarten. Die dritte Kritik, daß die Roten Khmer ihre Beteiligung im Supreme National Council zur Machtübernahme ausnutzen könnten, wies Evans mit dem Argument zurück, daß der Supreme National Council im Gegensatz zum früheren Vierparteienkonzept nur sehr begrenzte Kompetenzen besitze und daß nur zwei der zwölf Supreme-National-Council-Mitglieder der Roten-Khmer-Faktion angehörten. Den vierten Einwand, daß die Roten Khmer ein für sie ungünstiges Wahlergebnis nicht akzeptieren werden, konterte der australische Außenminister mit dem Argument, daß keine Garantien gegeben werden können, aber zwei Faktoren die Wahrscheinlichkeit erhöhen würden, daß das UN-Konzept eine friedliche Lösung ermöglichen kann, zum einen, weil die Roten Khmer durch die Beendigung chinesischer Waffenlieferungen marginalisiert werden, und zum anderen, weil die neue Regierung internationale Unterstützung

---

[1266] Michael Costello, Senate Standing Committee on Foreign Affairs and Defence, Australia's Role in the United Nations Peacekeeping, Official Hansard Report, Canberra, 22.02.1991, S.642.

[1267] Gareth Evans, Ministerial Statement, Prospects for a Cambodian Peace Settlement, Senate, 06.12.1990, S.1-9.

erhalten und sich damit in einer besseren finanziellen Situation befinden würde als die gegenwärtig amtierende Hun-Sen-Regierung.

Den Wortführer der Parteilinken, Chris Schacht, hatte Gareth Evans mit dieser Argumentation bereits Mitte 1990 überzeugen können;[1268] ebenso Gary Klintworth und das Gros der nicht-staatlichen Entwicklungshilfe Organisationen;[1269] die Opposition hoffte allerdings Ende 1990 noch immer, mit ihrer Regierungskritik in dieser Frage politische Punkte zu gewinnen.[1270]

Es zeichnete sich in diesen Wochen ab, daß die US-Strategie nicht aufging. Eine Auseinandersetzung mit den Sorgen Phnom Penhs und Hanois schien unausweichlich. Es galt nun, einen Weg zu finden, der Hun Sens und Vietnams Bedenken aufgriff, ohne eine neue Grundsatzdebatte über bereits geklärte Punkte zu eröffnen. Nachdem China nun sichtbar kooperierte und die Roten Khmer sich militärisch zurückhielten,[1271] rückte jetzt Vietnam ins Zentrum der amerikanischen Aufmerksamkeit.

Die zweite Phase von Solarz' und Evans' Strategie begann.

Richard Solomon spielte in diesen Wochen eine wichtige Rolle. Er hatte harsche Kritik, persönliche Defamierungen und Drohanrufe in seinem Privathaus von Vietnamgegnern ertragen müssen. Michael Costello schrieb es Solomons Dickfelligkeit zu, daß die amerikanische Regierung schließlich die Normalisierung der diplomatischen Beziehungen mit Vietnam vorantrieb.[1272]

So deutete Richard Solomon bereits im Januar 1991 noch während des Golfkonfliktes den Vietnamesen an, daß eine Normalisierung der

---

[1268] Senator Chris Schacht, Australia and The Cambodia Peace Plan, Chairman, Joint Parliamentary Committee on Foreign Affairs, Defence and Trade, 16.09.1992, S.5.

[1269] Russell Rollason, Interview, 06.04.1993.

[1270] Frank Frost, Interview, 20.04.1993.

[1271] Far Eastern Economic Review, 31.01.1991.

[1272] Michael Costello, 11.03.1993.

Beziehungen mit dem Verhandlungsfortschritt in der Kambodscha-Frage verknüpft werden würde.[1273] Damit wurde ein klares Signal an Vietnam gesendet, daß die kambodschanischen Friedensverhandlungen auf der Tagesordnung nur etwas nach hinten geschoben, nicht aber heruntergenommen worden waren.

Ausschlaggebend dafür, daß der Impuls der kambodschanischen Friedensverhandlungen nicht verloren ging, waren der erfolgreiche "Blitzkrieg" im Irak und eine weitere und für die US-Regierung unangenehme Debatte über die Waffenlieferungen an die nicht-kommunistischen kambodschanischen Faktionen im amerikanischen Kongreß Mitte April 1991.[1274]

Während die erste Begebenheit die Glaubwürdigkeit des amerikanischen Durchsetzungsvermögens in der internationalen Politik stärkte, sorgte die zweite dafür, daß sich die amerikanische Regierung mit neuer Energie auf die kambodschanischen Friedensverhandlungen konzentrierte.

Nachdem Ende 1990 eine unabhängige amerikanische Studiengruppe dokumentiert hatte, wie in 17 Fällen militärische Aktionen der Roten Khmer gemeinsam mit den beiden nicht-kommunistischen Faktionen durchgeführt worden waren, konnte die amerikanische Regierung davon ausgehen, daß die Gegner der amerikanischen Waffenlieferungen bei ihrem nächsten Versuch eine Mehrheit für eine offizielle Beendigung in beiden Häusern finden würden. Die militärische Kooperation der drei Oppositionsfaktionen bedeutete die Verletzung eines amerikanischen Gesetzes. Jenes war auf Initiative von Stephen Solarz 1985 vom Kongreß verabschiedet worden und besagte, daß geheime Waffenlieferungen nur unter der Auflage an die beiden nicht-kommunistischen Faktionen geliefert werden dürfen, wenn diese nicht an die Roten Khmer gelangten. Dementsprechend war die amerikanische Regierung nun bemüht, den Grad der Zusammenarbeit zwischen den drei

[1273] Far Eastern Economic Review, 18.04.1991.
[1274] Far Eastern Economic Review, 28.03.1991.

Oppositionsfaktionen herunterzuspielen. Ende Februar überreichte die Regierung einen vom Kongreß angeforderten Bericht an die beiden Häuser. Darin gab sie eine militärische Kooperation auf unterster Ebene zu, argumentierte jedoch, daß es keine hinreichenden Beweise für eine gemeinsame strategische Planung gäbe.[1275]

Unterdessen keimten neue Hoffnungen auf, als Mitte Februar aus Kreisen der Phnom-Penh-Regierung die Information durchsickerte, daß die Hun-Sen-Faktion den Verhandlungstext vom November 1990 akzeptieren würde, Vietnam diesen Spielraum aber nicht zulasse.[1276] Als Richard Solomon Mitte März nach China, Japan, Indonesien und Thailand reiste, um sich über den aktuellen Stand der Friedensverhandlungen zu informieren, mußte er jedoch feststellen, daß die Verhandlungsblockade zwischen den Oppositonsfaktionen und der Hun-Sen-Faktion unverändert war.[1277]

Solomon informierte Costello telefonisch über die Ergebnisse seines Besuchs. Daraufhin bot Costello an, nach Phnom Penh und Hanoi zu reisen.[1278] Nur fünf Tage nach Solomons Besuch sprach Michael Costello mit Hun Sen und dessen Außenminister Hor Namhong sowie mit Vietnams Außenminister Nguyen Thach über den umstrittenen Themen-

---

[1275] Ebenda; Michael Haas, Genocide by Proxy, New York 1991, S.297.

[1276] Patrick Raszelenberg und Peter Schier, The Cambodia Conflict, Hamburg 1995, S.491.

[1277] Seinen Aufenthalt in Thailand nutzte Solomon darüber hinaus, um die neue Militärregierung kennenzulernen, die im Februar die Chaitichai-Regierung gestürzt hatte. Washington war besorgt, daß Bangkok nun einen weicheren Kurs gegenüber den Roten Khmer fahren könnte. Die thailändischen Armeechefs waren seit langem eng mit den Widerstandsfaktionen verbunden und waren bekanntermaßen nicht mit der Hun-Sen-freundlichen Politik der Chatichai-Regierung einverstanden gewesen. Es bedrohte ihre wirtschaftlichen Interessen, die im Tausch von Waffen gegen Edelsteine mit den Roten Khmer lagen. Über die Jahre hatten sich diese ursprünglich kleinen Schmuggler-geschäfte zu einem einträglichen und etablierten Wirtschaftszweig in Thailand entwickelt, der sowohl die Taschen thailändischer Armeeangehöriger als auch die Kriegskasse der Roten Khmer gefüllt hatte. Der neue Außenminister Arsa war jedoch sehr darum bemüht, Richard Solomon zu beruhigen, daß seine Regierung nicht länger eine unabhängige Rolle in den Friedensverhandlungen spielen, sondern nur noch der ASEAN-Linie folgen werde. Ferner werde Thailand erst dann wieder engere diplomatische Beziehungen zu Hanoi und Phnom Penh aufnehmen, wenn ein umfassendes Friedensabkommen für Kambodscha verabschiedet worden sei.Far Eastern Economic Review, 28.03.1991; Patrick Raszelenberg und Peter Schier, The Cambodia Conflict, Hamburg 1995, S.499.

[1278] Michael Costello, Interview, 11.03.1993.

komplex der militärischen Abrüstung.[1279] Jedem legte er einen von Douglas Sturkey entwickelten Formulierungsvorschlag vor. Statt Hun Sens Ausdruck "maintaining the military status quo" zu verwenden, enthielt dieser die Phrase "maintaining the balance of security".[1280] Diese Wortwahl schloß eine geringere Abrüstungsquote als 100% nicht grundsätzlich aus, machte aber ebenfalls deutlich, daß die Aufrechterhaltung der Truppenstärken für andere Verhandlungsparteien nicht akzeptabel war. In Costellos Gesprächen bestätigten sich die jüngsten Gerüchte vom Februar, daß Hun Sen grundsätzlich verhandlungsbereiter und inhaltlich flexibler war als die vietnamesische Regierung.[1281]

Costellos Sondierungsgespräche hatten erneut bestätigt, daß Vietnam der maßgebliche Bremsschuh in den Verhandlungen war.[1282] Der Unterschied zum vorangegangenen Jahr war nun, daß die amerikanische Regierung zu einer Kompromißlösung bereit war. Australien hatte sich in diesem Punkt schließlich bei der Bush-Regierung durchsetzen können.

Nachdem Solomon bereits im Januar angedeutet hatte, daß die Normalisierung der amerikanisch-vietnamesischen Beziehungen von Hanois Kooperation in der Kambodscha-Frage abhängen würde, gab er Anfang April die Einzelheiten bekannt. Am 9. April präsentierte er einen Vier-Phasen-Plan. In vier Schritten sollten die diplomatischen Beziehungen intensiviert, die Aufhebung der Handelssanktionen und der Zugang zu internationalen Krediten erleichtert werden. Auch die Mitarbeit bei der Suche nach den im Vietnamkrieg vermißten amerikanischen Soldaten war in diesen Plan miteinbezogen. Letzteres war ein zentrales innenpolitisches Verkaufsargument für die Bush-Regierung. Vietnam sollte zunächst seine Unterschrift für das Friedensabkommen garantieren, dann tatsächlich unterschreiben, als

---

[1279] Michael Costello, Interview, 17.05.1994; Costellos Reise wird von Peter Schier und Patrick Raszelenberg erwähnt. Sie bestätigen ferner, daß die militärischen Fragen Hauptgegenstand der Unterredungen zwischen Costello und Vertretern der Hun-Sen-Faktion waren. Patrick Raszelenberg und Peter Schier, The Cambodia Conflict, Hamburg 1995, S.500.

[1280] Douglas Sturkey, Interview, 07.04.1993.

[1281] Michael Costello, Interview, 17.05.1994.

[1282] Far Eastern Economic Review, 28.03.1991.

nächstes bei der Durchführung und Ausführung des Friedensplans mitarbeiten und schließlich freie Wahlen unterstützen und den Wahlausgang ungeachtet der Ergebnisse anerkennen.[1283]

In der Literatur ist weithin unumstritten, daß diese amerikanische Initiative neue Bewegung in die kambodschanischen Friedensverhandlungen gebracht hat.[1284] Die andere bedeutsame amerikanische Entscheidung ist die Beendigung der amerikanischen Hilfe an die kambodschanischen Oppositionsfaktionen Mitte April.[1285]

Die letzten Monate in den kambodschanischen Friedensverhandlungen waren von einer Reihe von "Hochs" und "Tiefs" gekennzeichnet. Drei Faktoren waren in dieser Phase maßgeblich für den Verhandlungsfortschritt verantwortlich: erstens der unterschwellige amerikanische Druck; zweitens Sihanouks Autorität und Verhandlungsgeschick; drittens der Respekt vor Canberra bei Sihanouk, Hun Sen und der Bush-Regierung.

Am ersten Mai begann ein Waffenstillstand. Im Juni wurden die SNC-Gespräche wiederaufgenommen.[1286] Es mußten die Differenzen über den SNC-Vorsitz, die Zusammensetzung der kambodschanischen UN-Delegation und ein Modus über die Abrüstung geklärt werden.[1287] Das SNC-Treffen in Jakarta scheiterte an der Frage des UN-Vorsitzes.[1288] Wieder einmal war es Sihanouk, der schließlich mit einem einfachen, aber sehr wirksamen Trick das Problem des Supreme-National-Council-

---

[1283] Far Eastern Economic Review, 18.04.1991.

[1284] Michael Haas, Genocide by Proxy, New York 1991, S.296ff; Michael Leifer, Power-Sharing and Peace-Making in Cambodia, SAIS Review, Vol.12, Nr.1, Winter-Frühjahr 1992, S.150; Frank Frost, The Cambodia Conflict, Contemporary Southeast Asia, Vol.13, Nr.2, September 1991, S.150; Frederick Z. Brown, Cambodia in 1991, Asian Survey, Vol.32, Nr.1, Januar 1992, S.90; Far Eastern Economic Review, 18.04.1991.

[1285] Michael Haas, Genocide by Proxy, New York 1991, S. 597. Ende April kündigte die amerikanische Regierung darüber hinaus an, daß erstmals seit Ende des Vietnamkrieges humanitäre Hilfe nach Vietnam geliefert werde. Patrick Raszelenberg und Peter Schier, The Cambodia Conflict, Hamburg 1995, S.508.

[1286] Patrick Raszelenberg und Peter Schier, The Cambodia Conflict, Hamburg 1995, S.507.

[1287] Frank Frost, The Cambodia Conflict, Contemporary Southeast Asia, Vol.13, Nr.2, September 1991, S.151ff.

[1288] Thach Reng, A Diplomatic Miracle, Indochina Report, Nr.29, Oct-Nov. 1991, S.12.

Vorsitzes zu lösen verstand. Eines seiner Faktionsmitglieder trat in den Ruhestand und Sihanouk übernahm dessen Sitz als "einfaches Mitglied".[1289] Auf dem nächsten Supreme-National-Council-Treffen im thailändischen Badeort Pattaya Ende Juni übernahm Sihanouk dann mit einstimmiger Zustimmung die faktische Leitung des SNC.[1290] Zwei Wochen später, Anfang Juli, wurde Sihanouk schließlich auf einem informellen Treffen des Supreme National Council in Peking zum Vorsitzenden gewählt, während Hun Sen im Gegenzug auf die Vize-Position verzichtete. Damit war der Streit über das Machtverhältnis innerhalb des Supreme National Council beendet.[1291] Noch ein anderer strittiger Punkt konnte in Peking beigelegt werden, die Zusammensetzung der UN-Delegation.[1292]

Wesentlich schwieriger gestaltete sich ein Kompromiß über die Entwaffnung der Truppen und Verwahrung der Waffen.[1293] Ende Juli teilte die amerikanische Regierung dem australischen Botschafter in Washington mit, daß sie zwar nach wie vor auf einer 100%igen Abrüstung bestehe, diese aber nicht komplett bis zu den Wahlen erfolgen müsse.[1294] Washington mußte erkennen, daß Phnom Penh und Hanoi einer 100%igen Abrüstung um keinen Preis zustimmen würden - auch nicht für eine Normalisierung der Beziehungen zu den USA.

Anfang August trat Richard Solomon an Gareth Evans mit der offiziellen Bitte heran, einen Vorschlag zum Thema "Cambodia Key

---

1289 Michael Leifer, Power-Sharing and Peace-Making in Cambodia, SAIS Review, Vol.12, Nr.1, Winter-Frühjahr 1992, S.147; Patrick Raszelenberg und Peter Schier, The Cambodia Conflict, Hamburg 1995, S.529. Sowohl Michael Leifer als auch Peter Schier und Patrick Raszelenberg argumentieren, daß die vietnamesisch-chinesische Annäherung den Boden bereitet dafür hatte, daß Sihanouk das SNC-Treffen in Pattaya erfolgreich zum Abschluß bringen konnte. Daß das kambodschanische Problem ihre wirtschaftlichen Interessen zunehmend negativ beeinflußte, darauf wird ebenfalls eingegangen. Unerwähnt bleibt jedoch, daß die wirtschaftspolitischen Drohungen der USA bei dieser Entwicklung ein wesentlicher Faktor im Annäherungsprozeß der beiden verfeindeten Nachbarn war.

1290 Far Eastern Economic Review, 13.06.1991.

1291 Thach Reng, A Diplomatic Miracle, Indochina Report, Nr.29, Oct-Nov. 1991, S.14ff.

1292 Far Eastern Economic Review, 18.07.1991.

1293 Michael Haas sieht die australische Rolle zu diesem Zeitpunkt vor allen darin, daß es einen Kompromiß in der Abrüstungsfrage aushandeln sollte, der sowohl für die USA als auch für Hun Sen akzeptabel sein würde. Michael Haas, Genocide by Proxy, New York 1991, S.297.

1294 Douglas Sturkey, Interview, 07.04.1993.

Security Measures" zu entwickeln.[1295] Frankreich, das wie Australien seit langem eine 100%ige Abrüstung für nicht durchsetzbar hielt, war ebenfalls hinter der Szene bemüht, mit der Hun-Sen-Faktion einen Kompromiß auszuhandeln.[1296] Die wichtigsten Neuheiten im australischen Vorschlag, die den Plan für Hun Sen akzeptabel machen sollten, waren die folgenden: Überwachung, Kontrolle und Verifizierung des Waffenstillstandes ohne gewaltsame Durchsetzung durch die Vereinten Nationen; phasenweise Demobilisierung von bis zu 70% der Truppen bis zu den Wahlen und der restlichen 30% nach den Wahlen; Lagerung der Waffen an von den Vereinten Nationen kontrollierten Orten, aber keine Waffenverwahrung; eine von den Vereinten Nationen überwachte Polizei, die aus Polizeitruppen der beiden kambodschanischen Verhandlungsseiten bestehen sollte.

Den jüngsten australischen Vorschlag zur Entwaffnung erhielten Richard Solomon und die militärische Planungsgruppe der Vereinten Nationen. Solomon zeigte das Arbeitspapier vertraulich Sihanouk, der die darin vorgeschlagenen Ideen mit in die Diskussionen des zweiten SNC-Treffens in Pattaya einfließen ließ.[1297] Der Zweck der australisch-amerikanischen Zusammenarbeit unter Einbindung Sihanouks war, Hun Sen von seiner Position einer maximalen Abrüstungsquote von 40% abzubringen.[1298] Sihanouk übermittelte Hun Sen zwei Nachrichten: erstens daß die USA in der Frage der 100% unnachgiebig seien und zweitens daß die USA dem australischen Vorschlag eines Truppenabbaus über zwei Phasen hinweg zustimmen würden. Hun Sen stimmte dieser Regelung auf dem zweiten Pattaya-Treffen Ende August zu.[1299]

Auf diesem Treffen wurde noch ein anderes Problem gelöst, das in der Vergangenheit immer wieder zum Scheitern von multilateralen Verhand-

---

[1295] Michael Costello, Interview, 10.03.1993. Richard Solomon war am 7. und 8. August 1991 in Canberra, um über regionale Sicherheitspolitik, Kambodscha und den für November 1991 geplanten Besuch seines Präsidenten in Australien zu diskutieren. Australian Financial Review, 08.08.1991.

[1296] Ken Berry, Cambodia - From Red to Blue, Canberra 1997, S.191.

[1297] Michael Costello, Interview, 10.03.1993.

[1298] Thach Reng, A Diplomatic Miracle, Indochina Report, Nr 29, Oct-Dec 1991, S.18.

[1299] Patrick Raszelenberg und Peter Schier, The Cambodia Conflict, Hamburg 1995, S.558.

lungsrunden geführt hatte. Der Formulierungsvorschlag zum Thema "Völkermord" stammt ebenfalls von Australien, sein Erfolg war jedoch ein Ergebnis von Sihanouks Verhandlungsgeschick. Sihanouk fragte Hun Sen direkt in Gegenwart aller Mitglieder des Supreme National Council, ob er Einwände habe, auf den Begriff "Völkermord" zu verzichten. Hun Sen stimmte sofort zu, wohlwissend daß es unverhältnismäßig gewesen wäre, in dieser Frage nicht nachzugeben, nachdem von ihm weder eine sofortige hundertprozentige Abrüstung noch eine komplette Auflösung seiner Regierung verlangt werden würde. Zu dem Passus im Textentwurf über die Wahrung von Menschenrechten wurde lediglich der klärende Satz hinzugefügt: "Cambodia's tragic recent history requires special measures to assure the protection of human rights."[1300]

Australien nahm an allen drei SNC-Treffen (Jakarta, Pattaya und Peking) als Beobachter teil. Zum Juni-Treffen in Jakarta reiste Michael Costello auf Wunsch der indonesischen Regierung, zu den beiden Sitzungen in Pattaya und zu der in Peking auf Bitte Sihanouks.[1301] Die Einladungen sprechen für sich, wenn ermessen werden soll, welchen Wert dem australischen Einfluß auch in der Endphase der kambodschanischen Friedensverhandlungen zugeschrieben werden kann.

Am 23. Oktober, fast 13 Jahre nach dem vietnamesischen Einmarsch in Kambodscha, unterzeichneten schließlich 18 Nationen und die vier kambodschanischen Faktionen ein internationales Friedensabkommen über Kambodscha in Paris.

Es war die Vielschichtigkeit, die diese Friedensmission in eine neue Kategorie hob. Innerhalb von 18 Monaten sollten ein Waffenstillstand, der permanente Abzug aller fremder Truppen, die Beendigung ausländischer Waffenlieferungen sowie die Abrüstung und Auflösung der Armeen in Höhe von 70% gesichert werden. Darüber hinaus war es die

---

[1300] Ken Berry, Cambodia - From Red to Blue, Canberra 1997, S.192.
[1301] Michael Costello, Interview, 10.03.1993.

Aufgabe der Vereinten Nationen, in diesem Zeitraum die Regierungsgeschäfte sowohl zu führen als auch zu kontrollieren, nationale demokratische Wahlen für eine verfassungsgebende Versammlung zu organisieren, durchzuführen und zu überwachen sowie 300.000 kambodschanische Flüchtlinge zu repatriieren. Auch der mannigfaltige Wiederaufbau des Landes mußte koordiniert werden.

Angesichts dieser anspruchsvollen Aufgabe war in den öffentlichen Kommentaren eine gewisse Vorsicht über den Erfolg der bevorstehenden Aufgaben nicht zu überhören. Keiner der Konferenzteilnehmer erwartete eine problemlose Übergangsphase bis zu den Wahlen der verfassungsgebenden Versammlung. Der australische Botschafter in Thailand, Richard Butler, faßte die Stimmung in Paris wie folgt zusammen:

> " I don't think any of us have any illusions about how hard this will be."[1302]

Wie erfolgreich die Vereinten Nationen bei der Umsetzung und wie dauerhaft die Mitarbeit der kambodschanischen Faktionen sein würden, blieb offen im Raum stehen. Diese Bedenken waren jedoch in den Augen der meisten Teilnehmer insofern zweitrangig, als diese Lösung als der einzige Weg gesehen wurde, der von allen Verhandlungsparteien akzeptiert werden konnte und die größten Chancen für eine friedliche Beilegung des Konfliktes bot.

Gareth Evans formulierte die Aussichten für Kambodscha wie folgt:

> "In signing today the four documents before us we can offer the Cambodian people the real prospect of peace and freedom."

Die größte Sorge vieler Teilnehmer und Beobachter, daß den Roten Khmer die Rückkehr an die Macht erleichert werden würde, begegnete Gareth Evans mit seinem Kernargument und der Essenz seines Friedensplans:

> "The biggest danger of a return to power of the Khmer Rouge was a continuation of the civil war. (...) What we have in this

[1302] Far Eastern Economic Review, 07.11.1991.

> statement is above else that the Khmer Rouge has been denied external support. (...) That is the essence of the treaty. That is why it is so important."[1303]

Michael Costello führte den Gedanken seines Ministers weiter aus:

> "We believe that even if the peace plan breaks down, that the Khmer Rouge would be in a weaker position than it is now. It would no longer have the supply line from China or the logistic support of Thailand."[1304]

Ein westlicher Diplomat bestätigte die australische Strategie mit seiner Äußerung Journalisten gegenüber:

> "The game plan all along has been to get China and the Soviet Union, particularly China, to cut loose their Cambodian clients. We have now succeeded."[1305]

Wie Australiens Rolle von Verhandlungsteilnehmern wahrgenommen und bewertet wurde, wird an den folgenden Kommentaren deutlich. Gastgeber Roland Dumas unterstrich in einer großzügigen Geste in seiner Abschlußrede, welchen Anteil Australien am Erfolg dieses internationalen Friedensplanes hatte:

> "(...) But I turn also to Australia. Indeed, no one will forget that the agreement which we are going to sign shortly owes much to the initiative which she was able to bring to bear at the moment when hope was weakening. It is thanks to this veritable second wind that the five members of the Security Council and the Secretary-General of the United Nations were able to return to the task from a new starting point (...)."[1306]

Außenminister Hor Namhong kommentierte:

> "Everybody knows that the UN peace plan came from an Australian plan initiated by his excellency Gareth Evans."[1307]

[1303] Gareth Evans, Peace in Cambodia, Speech to the Internatioanl Peace Conference on Cambodia, 22.11.1991, in: The Backgrounder, Vol.2, Nr.8, S.6-7.

[1304] The Sydney Morning Herald, 24.10.1991.

[1305] Ebenda.

[1306] Premierminister Hawke nutzte dieses Lob im Repräsentantenhaus, um seinen Außenminister und sich selbst ins positive Licht zu rücken. Bob Hawke, Commonwealth Parliamentary Debates, Hansard, House of Representatives, 05.11.1991, S.2280.

[1307] The Canberra Times, 24.10.1991.

Hun Sen drückte seine Würdigung in nur einem Satz aus:

> "Let me tell you the real father is Gareth Evans'."[1308]

Entgegen Evans' bisher gezeigter Bescheidenheit wollte er auf der Pariser Friedenskonferenz sicherstellen, daß Australiens Beitrag im rechten Licht stehen würde. Er wollte sich den Triumph nicht nehmen lassen, daß sich sein Konzept trotz all der Warnrufe durchgesetzt hat. In hörbarer Selbstzufriedenheit stellte er fest:

> "The final peace accord is based almost entirely on the Australian peace initiative. Besides minor alterations and some modifications with respect to the role of the SNC,[1309] today's agreement basically represents the Canberra plan."[1310]

Stephen Solarz drückte seine Anerkennung für Gareth Evans Leistung auf eine ganz andere Art und Weise aus. Im folgenden Jahr schlug er Gareth Evans für den Friedensnobelpreis vor - eine Kandidatur, die Solarz ihm im Oktober 1989 im Falle eines Erfolges seines Planes in Aussicht gestellt hatte.

Bob Hawke mußte dagegen wenige Wochen nach diesem außenpolitischen Erfolg seine herbste politische und persönliche Niederlage einstecken. Im Dezember 1991 unterlag er in einer Kampfabstimmung in der Fraktion seinem langjährigen Rivalen Paul Keating. Für Evans sollte trotz seiner offenen Loyalität für Hawke der parteiinterne Machtwechsel keine Veränderung bedeuten. Er blieb bis zu Labors Abwahl 1996 Außenminister Australiens.

Australiens ungewöhnliches Engagement in den kambodschanischen Friedensverhandlungen wurde noch auf andere Weise belohnt. Australien besetzte drei der Führungsposten in der UN-Mission Kambodscha: Erstens wurde Generalmajor John Sanderson zum Oberbefehlshaber der militärischen UN-Einheiten ernannt. Zweitens erhielt Lyndall McLean,

---

[1308] The Australian, 24.10.1991.

[1309] Nach dem Friedensabkommen sollte die Autorität bei Sihanouk liegen und nur im Falle einer Handlungsunfähigkeit an den UN-Sonderabgesandten übergehen.

[1310] Ken Berry, Cambodia - From Red to Blue, Canberra 1997, S.194.

ehemalige Leiterin von JANGOO, den Posten der stellvertretenden Leiterin der Zivilverwaltung. Drittens wurde Michael Maley, Mitarbeiter der australischen Wahlkommission, zum stellvertretenden Wahlleiter ernannt.

SCHLUßBETRACHTUNG

Die ehrgeizigste und größte Friedensmission in der Geschichte der Vereinten Nationen ist untrennbar mit dem Einfallsreichtum und dem Durchsetzungsvermögen dreier australischer Labor-Politiker verbunden. In dieser Arbeit wird aufgezeigt, warum die Hawke-Regierungen solch einen wichtigen Beitrag zur Lösung des Kambodscha-Konfliktes leisten konnten. Die Analyse des außenpolitischen Entscheidungsprozesses dient der Beantwortung dieser Frage.

Eine Bewertung, ob der Friedensplan und seine politische Umsetzung erfolgreich waren, muß an anderer Stelle diskutiert werden. Der Vollständigkeit halber folgen hierzu einige kurze Anmerkungen. Zusammenfassend kann gesagt werden, daß der Kambodscha-Konflikt mit der Unterzeichnung des Friedensabkommens als regionale Auseinandersetzung beendet werden konnte. Zwar gab es noch für einige Jahre militärische Streitigkeiten, doch beschränkten sich diese weitestgehend auf das kambodschanische Territorium. Wie Außenminister Evans vorhergesagt hatte, wurden die Roten Khmer zunehmend marginalisiert. Heute spielen sie keine nennenswerte Rolle mehr in Kambodscha. Unterdessen wird gerade über die Zusammensetzung und das Vorgehen eines Internationalen Tribunals über die Kriegsverbrechen der Roten Khmer verhandelt.

Das politische Ziel, eine Demokratie in Kambodscha zu etablieren, hat sich nur begrenzt durchgesetzt. Zwar gab es im Mai 1993 erfolgreiche freie Wahlen mit einer Wahlbeteiligung von fast 90%. Hun Sen akzeptierte jedoch das Wahlergebnis nicht, erzwang eine Koalition mit den Royalisten und setzte sich schließlich 1997 mit einem Putsch allein an die politische Spitze des Landes. Das Militär und die Bürokratie sind in seiner festen Hand. Allerdings gewinnen auf der kommunalen Ebene die Oppositionsparteien zunehmend an Einfluß. Wie die nächsten nationalen Wahlen in 2003 verlaufen werden, wird auch durch die sogenannte internationale Staatengemeinschaft bestimmt. Nach wie vor stellt das Ausland über 60% des Budgets Kambodschas.

Auf der positiven Seite kann festgehalten werden, daß Kambodscha in den letzten Jahren den höchsten Grad an Frieden, politischer Stabilität und wirtschaftlichem Wachstum seit den 50er Jahren erfahren hat. Dieser Umstand wird eine wichtige Rolle während der Tribunalverhandlungen spielen. Insbesondere in Hinsicht auf eine Verurteilung von Ieng Sary, dem ehemaligen Außenminister und zweiten Mann der Roten Khmer, wird dieser Faktor entscheidend sein. Als Gouverneur der autonomen Region um die Edelsteinstadt Paillin verfügt er über ausreichende finanzielle Mittel, um eine gut bezahlte und demzufolge loyale Gefolgschaft ehemaliger Roter Khmer Soldaten aufrechtzuerhalten. Ieng Sary ist zur Zeit eine der beiden ernstzunehmenden Gefahren für den innenpolitischen Frieden Kambodschas. Die andere unbekannte Größe ist, wie sich ein Tod von König Sihanouk auf die politische Stabilität des Landes auswirken wird. Die Achse zwischen Hun Sen und Sihanouk hat wesentlich zu einem beständigen innenpolitischen Frieden beigetragen.

Aber die Frage nach dem "Erfolg" der Vermittlungsaktion ist auch auf die Zielsetzungen der australischen Außenpolitik zu beziehen, dem eigentlichen Thema der Untersuchung. Zu klären waren vor allem zwei Fragen:

1. Wie erklärt sich der Handlungsspielraum für diese Mittelmacht in einem derartig von Großmachtsinteressen geprägten Konfliktfeld?
2. Wurden die außen-, sicherheits- und wirtschaftspolitischen Erwartungen erreicht, die die Regierung unter Hawke mit dieser riskanten politischen Initiative verbunden hatte, oder muß man sagen, daß die weltpolitische Wende ohnehin die Rahmenbedingungen erheblich verändert hat? Sicher ist, daß es gelang die innerparteilichen Widerstände in der Labor-Party gegen eine enge Anlehnung an die USA zu überwinden. Schwieriger ist zu argumentieren, ob die Umorientierung nach Südostasien gelang.

Zunächst zur zweiten Frage: Das Ziel, die australische Wirtschaft dahingehend umzustrukturieren, die starke Abhängigkeit vom Rohstoff- und Agrarweltmarkt zu verringern, wurde nicht erreicht. Zwar stieg

der Anteil der produzierten Güter und Dienstleistungen am Export. Dieses Wachstum reichte jedoch nicht aus, um die strukturellen Grundprobleme der australischen Wirtschaft zu überkommen. Nichtsdestotrotz muß festgehalten werden, daß das Handelswachstum von Mitte der 80er Jahre bis Anfang der 90er Jahre mit ASEAN deutlich anstieg. Die jährlichen Zuwachsraten betrugen durchschnittlich 17%. Der Anteil von Exporten in die ASEAN-Mitgliedsstaaten stieg um rund 60% von 8.3% in 1982/83 auf 14.5% in 1992/1993. Der größte Anstieg erfolgte 1989.[1311]

Hier muß eindeutig die Verbindung zur neuen politischen Freundschaft zwischen Außenminister Evans und dem indonesischen Außenminister Ali Alatas hergestellt werden. Diese Partnerschaft spielte auch eine wesentliche Rolle für den Erfolg weiterer außenpolitischer Initiativen der Labor-Regierungen zunächst unter Premierminister Hawke und später unter dessen Nachfolger Paul Keating.

Indonesien war in diesen Jahren die treibende Kraft innerhalb ASEAN's. Alatas hatte sich nicht nur zum Fürsprecher des australischen Friedensplans für Kambodscha entwickelt, sondern auch für eine engere wirtschaftliche Zusammenarbeit zwischen Indonesien und Australien sowie ASEAN und Australien. Der erste Durchbruch war das für beide Länder lukrative Abkommen über die Steuereinnahmen aus dem Rohstofförderungsprojekten in der Timor Sea.

Der rasche Erfolg der Asia-Pacific-Economic-Cooperation (APEC) war ein weiteres Ergebnis dieser Achse. Insbesondere Japan und die USA hatten ein Interesse an einer Handelsliberalisierung in der asiatisch-pazifischen Region und wollten Zugang zu den schnellwachsenden südostasiatischen Märkten gewinnen. Die australisch-indonesische Zusammenarbeit zielte darauf ab, die Bedenken und Interessen der ASEAN-Mitglieder zu berücksichtigen. Der Trend in jenen Jahren war ohnehin dahingehend, Handelsbarrieren abzubauen und Freihandelszonen

---

[1311] Department of Foreign Affairs, Direction of Trade Time Series, 1972-73 to 1992-93,, Canberra 1993, S.18.

zu schaffen. Bereits 10 Monate nachdem Bob Hawke die Idee einer asiatisch-pazifischen wirtschaftlichen Kooperation vorgeschlagen hatte, trafen sich erstmals die zwölf Außenminister der pazifischen Anrainerstaaten (Australien, USA, Kanada, die sechs ASEAN-Mitglieder, Südkorea und Neuseeland) im November 1989 in Canberra. Es war Paul Keatings Verdienst, daß sich 1993 erstmals die Regierungschefs der APEC-Mitglieder in Seattle trafen. Seine enge Zusammenarbeit mit dem indonesischen Präsidenten Suharto ermöglichte es ihm, die Vorbehalte ASEAN's zu überkommen, daß der Integrationsprozeß zu zügig vorangetrieben würde. Der größte Erfolg sowohl für Australien als auch für Indonesien kam 1994 beim Gipfeltreffen in Bogor, Indonesien, als sich alle Mitglieder dem Ziel einer Freihandelszone verschrieben, die in zwei Stufen über 25 Jahre geschaffen werden soll. Mit der asiatischen Finanzkrise 1997/98 verlor dieser Prozeß jedoch an Schwungkraft und die Schwerfälligkeit APEC's in ihrer Reaktion auf die Krise stellte ihre Relevanz als effektive wirtschaftspolitische Organisation in Frage. Stattdessen entwickelte sich das APEC-Gipfeltreffen zunehmend zu einem Forum, auf dem sicherheitspolitische Themen diskutiert werden. Die wirtschaftliche Integration wird nach wie vor vorangetrieben. Dieser Prozeß findet jedoch nun zumeist in den jeweiligen Arbeitsgruppen und mit deutlich verringertem Tempo statt.

Ergänzt wurden die wirtschaftspolitischen Themen durch regionale sicherheitspolitische Initiativen. Hier ist zum einen das Konzept von Gareth Evans zu nennen, ein sicherheitspolitisches Forum ASEAN anzugliedern. Gareth Evans war ein überzeugter Verfechter multilateraler Verhandlungsrunden. Er glaubte an die Kraft des Dialogs und der Bildung von Koalitionen. Sein Konzept der regionalen Verteidigungspolitik entsprang der Idee kollektiver Sicherheit. Ferner wollte er damit ASEAN's Status als Organisation aufwerten und die Zustimmung zum APEC-Konzept gewinnen, indem ASEAN auf diese Weise dafür kompensiert wurde, daß APEC nicht ASEAN angegliedert wurde. Zum anderen müssen eine Reihe von bilateralen Sicherheitsabkommen mit einzelnen ASEAN-Mitgliedern erwähnt werden. Paul Keating war hier die treibende Kraft. Seine Absichten waren, der Regionalpolitik eine

weitere Ebene hinzuzufügen. Die Vertiefung bilateraler Beziehungen dienten seiner Meinung nach gerade in verteidigungspolitischer Hinsicht als vertrauensbildende Maßnahmen. Keating war der Ansicht, daß eine Zusammenarbeit in militärischen Fragen effektiver war als auf der Ebene der politischen Diplomatie. Die Vorläufer zum "Indonesia-Australian Agreement on Maintaining Security" von 1995 waren eine Reihe von bilateralen Abkommen, die gemeinsame militärische Übungen mit Malaysien, Singapur und Indonesien regelten.

Beide Stränge waren ein Ergebnis der regionalen Ausrichtung der Labor-Verteidigungspolitik. Die Strategie der verteidigungspolitischen Selbständigkeit war eine Folge der Sorge, daß sich die USA zunehmend militärisch aus dem asiatischen Raum zurückziehen würde. Der Begriff "Selbständigkeit" zielte weniger auf eine Distanzierung von der sicherheitspolitischen Allianz mit den USA ab, sondern beinhalteten vielmehr, daß Australien in der Lage sein sollte, sich mit konventionellen Waffen selbst zu verteidigen. Die Beschaffungspolitik der liberal/konservativen Regierung für die Anschaffung neuer Rüstungsgüter orientierte sich dagegen in den letzten Jahren stärker an der "Interoperabilität" insbesondere mit Waffensystemen der USA.

Nach dem Machtwechsel 1996 setzte die liberal/konservative Koalition unter John Howard die regionale Ausrichtung in der Wirtschaftspolitik im Wesentlichen fort. Seine Regierung veränderte jedoch die Rhetorik. Es folgte eine deutliche Distanzierung von der unter beiden Labor-Prime-Ministern geführten Debatte, ob Australien geographisch, wirtschaftlich und politisch ein Teil Asiens sei. Diese Abkehr lag auch an John Howards Unbehagen im Umgang mit der ihm fremden asiatischen Kultur. Seine Skepsis drückte sich ebenfalls in seiner ambivalenten Haltung gegenüber einer 1996 erneut aufflammenden Debatte über eine Begrenzung asiatischer Einwanderer aus.

Die Betonung der sicherheitspolitischen Allianz mit den USA rückte in den öffentlichen Regierungserklärungen wieder stärker in den Vordergrund. Auch die handelspolitischen Beziehungen zu den USA und

Europa erhielten eine stärkere Betonung. Dieser Trend verstärkte sich mit der asiatischen Finanzkrise. Die politische, wirtschaftliche und militärische Integration mit ASEAN stagnierte. Wie in der Wirtschaftspolitik wandelte sich jedoch auch in der Verteidigungspolitik zunächst nur die Rhetorik. Die bilateralen Abkommen über eine militärische Zusammenarbeit mit ASEAN wurden jedoch fortgesetzt. Erst mit dem Sturz des indonesischen Präsidenten Suharto und Australiens führender Rolle im Unabhängigkeitsprozeß Ost-Timors wurde das bilaterale Sicherheitsabkommen mit Indonesien von indonesischer Seite gekündigt.

Gareth Evans hat jüngst öffentlich bedauert und sich dafür entschuldigt, daß das unter Labor eingeführte militärische Training von indonesischen Soldaten dazu geführt hat, daß diese dadurch besser gerüstet und ausgebildet waren, um gegen die Zivilbevölkerung Ost-Timors vorzugehen.[1312] Seine Einschätzung, daß eine engere Zusammenarbeit mit den indonesischen Militärs die Reformkräfte innerhalb der Armee stärken und zur verbesserten Einhaltung der Menschenrechte führen würde, trat nicht ein. Im Gegenteil, diese politische Entscheidung hatte letztlich das Entgegensätzliche bewirkt.

Für zwei Jahre war das bilaterale Verhältnis der beiden Nachbarn erheblich belastet. Heute sind jedoch beide Staaten wieder bemüht, ein funktionierendes Arbeitsverhältnis aufzubauen. Dies liegt im indonesischen Interesse, weil es in Australien einen Fürsprecher für sein Begehren nach internationalen Krediten hat. Australien hat aus sicherheits-, wirtschafts- und außenpolitischen Interessen den Wunsch, einen politisch stabilen Nachbarn zu haben. Darüber hinaus spielt Indonesien eine Schlüsselrolle im Schmugglergeschäft illegaler Flüchtlinge mit dem Ziel Australien.

Interessanterweise richtet nun ASEAN sein Augenmerk auf Australien und wünscht eine engere wirtschaftliche Kooperation mit der austra-

---

[1312] Gareth Evans, Indonesia. My Mistake, The Age, 26.07.2001.

lisch-neuseeländischen Freihandelszone. Dieses war bis jüngst nicht der Fall. Australien hatte Mitte der 90er Jahre einige Rückschläge einstecken müssen. Malaysien hatte sowohl ein Veto gegen Australiens Beitritt zu Asian+3 (ASEAN, China, Japan, Korea) als auch zu ASEM (Asia-Europe-Forum) eingelegt. Der Terrorakt am 11. September 2001 in den USA und dessen Implikationen für die Weltwirtschaft bereiteten Mahathir Sorgen. Nun ist Malaysiens Präsident Mahathir die treibende Kraft für eine Freihandelszone zwischen ASEAN, Australien und Neuseeland. Die USA sind der größte Exportmarkt seines Landes. Darüber hinaus befinden sich Thailand und Singapur bereits in Verhandlungen mit Australien über bilaterale Freihandelsabkommen. Ferner ist es wahrscheinlich, daß Indonesien mit Präsidentin Sukarnoputri wieder die Führungsrolle innerhalb ASEAN's einnehmen wird, die Indonesien mit dem Sturz Suhartos verloren hatte.[1313]

In Wesentlichen kann festgehalten werden, daß insbesondere die wirtschaftliche Ausrichtung auf Südostasien langsamer als von Labor gewünscht vorangegangenen, aber keineswegs in der Praxis von der liberal/konservativen Regierung zurückgedreht worden ist.

Nun zur Frage, warum die australische Labor-Regierung diesen Beitrag zum erfolgreichen Verhandlungsabschluß der Internationalen Friedenskonferenz leisten konnte?

Dafür war das Zusammenspiel folgender vier Faktoren verantwortlich:

1. Ein mehrjähriges Engagement in den kambodschanischen Friedensverhandlungen.
2. Das Scheitern einer Internationalen Friedenskonferenz trotz des Endes des Kalten Krieges und einer damit einhergehenden veränderten Interessenlage aller Verhandlungsparteien.
3. Eine durch innenpolitische Faktoren nur begrenzte Handlungsfähigkeit amerikanischer Regierungen.

[1313] Fred Brenchley, Asian Games, The Bulletin, 09.10.2001, S.44.

4. Talentierte politische Persönlichkeiten, die sich mit großem taktischen Geschick und politischem Einfühlungsvermögen den wechselnden Lagen anpaßten.

Aus dem Verlauf der Vermittlungsaktion wurde deutlich, daß der Wendepunkt für tatsächlichen australischen Einfluß auf die kambodschanischen Friedensverhandlungen erst kam, als der amerikanische Senator Stephen Solarz Außenminister Gareth Evans Ende September bat, die Idee der UN-Treuhandverwaltung als möglichen Lösungsansatz zu testen. Die Wahl des Zeitpunktes für die Bitte und die Wahl von Außenminister Evans waren eine Folge der vier obengenannten Faktoren. Das heißt, der Handlungsspielraum ergab sich in dem Moment, als die amerikanische Regierung ihre Unterstützung signalisierte. Allerdings setzte dieses die eigenständige und unabhängige Initiative Australiens voraus.

Der Zeitpunkt wurde durch die veränderte internationale politische Lage bestimmt. Der vietnamesische Truppenabzug, eine neue Welle verschärfter militärischer Angriffe der Roten Khmer und eine ergebnislose internationale Friedenskonferenz stärkten weiter das Anliegen einer ohnehin schon lautstarken Gruppe innenpolitischer Kritiker in den USA, die einen Wechsel in der amerikanischen Indochina-Politik forderten. Mit dem Ende des Kalten Krieges hatten Argumente ideologischer Natur in vielen westlichen Staaten rasch an Gewicht verloren. So kam auch die Bush-Regierung 1989 zusehends in Verlegenheit, ihre Haltung in der Kambodscha-Frage innenpolitisch rechtfertigen zu müssen.

Daß Gareth Evans angesprochen wurde, war ein Ergebnis des Vertrauens der amerikanischen Regierung in Premierminister Bob Hawke und seine Regierung, des neuentdeckten Wertes der australischen Sonderstellung in den kambodschanischen Friedensverhandlungen und der Persönlichkeit von Gareth Evans.

Es war Bob Hawkes Verdienst, daß die Bush-Regierung ihm und seiner Regierung vertraute. Ohne diesen Eindruck der Verläßlichkeit wäre

eine amerikanisch-australische Zusammenarbeit bei diesem auch für die amerikanische Innenpolitik undenkbar gewesen.

Die größte Gabe von Bob Hawke, Gegebenheiten zu nutzen zu wissen, um Konsens und gebündelte Energie zu entfalten, war eine der wesentlichen Voraussetzungen, warum der australischen Labor-Regierung 1983 der Eintritt in die kambodschanischen Friedensverhandlungen gelang. So wußte Hawke verschiedene Umstände zu seinem, aber auch zu Australiens Vorteil zu wenden: Die widersprüchliche Persönlichkeit seines ersten Außenministers Bill Hayden; seine politische Freundschaft mit dem damaligen US-Außenminister George Shultz; die sehr begrenzte amerikanische Handlungsfähigkeit im Kambodscha-Konflikt und den Wert der australischen Vermittlerrolle für innen- und außenpolitische sowie innerparteiliche und wahltaktische Ziele.

Hawkes Geschick in der persönlichen Diplomatie ist legendär. Mit großem Einfühlungsvermögen, viel Charme und Humor verstand er es, Menschen zu faszinieren. Er beherrschte die Kunst, ein ebenbürtiges Verhältnis herzustellen, auch wenn sein Gegenüber einer bedeutend mächtigeren Nation angehörte. Sein Draufgängertum, gepaart mit seiner Phantasie und seinem Urteilsvermögen, machten ihn zu einem interessanten und wertvollen Gesprächspartner. Mit seiner unkonventionellen Art und seiner überschwenglichen Beteuerung, ein loyaler und verläßlicher Partner zu sein, gewann er bereits kurz nach seinem Amtsantritt das nahezu uneingeschränkte Vertrauen des amerikanischen Präsidenten Ronald Reagan. Erleichtert wurde ihm das Entrée durch seine politische Freundschaft mit Außenminister Shultz. Dieses Vertrauen war essentiell für den Eintritt in die kambodschanischen Friedensverhandlungen. Immerhin widersetzte sich die australische Regierung dem amerikanischen Gebot, Vietnam zu isolieren. Premierminister Hawke gelang es sogar, die Zustimmung von Präsident Reagan für die australische Vermittlerrolle zu gewinnen, obwohl dieses die Einheit ASEAN's in ihrer antivietnamesischen Position gefährdete. Bedeutsam war das Vertrauen des amerikanischen Präsidenten darüber hinaus für die Befriedung der Parteilinken und schließlich für die

Gelegenheit, einen Friedensplan für einen regionalen Konflikt zu entwickeln und mit durchzusetzen.

Bill Haydens defensive Art, mißtrauische Natur als auch sein anfänglicher Argwohn gegenüber jeder amerikanischen Regierung war ebenfalls eine Voraussetzung, daß Bob Hawke so früh nach seinem Amtsantritt das Vertrauen des amerikanischen Präsidenten gewinnen konnte. Es gelang ihm gerade mit Hilfe der Kambodscha-Initiative glaubhaft, außen- und innenpolitisch zu demonstrieren, daß er die amerikakritischen Elemente in seiner Partei kontrollieren konnte. Es war dieses Rollenspiel mit Bill Hayden, das es ihm erlaubte, sein oberstes Ziel der innerparteilichen Einheit in relativ kurzer Zeit zu erreichen. Zusammen mit seiner sogenannten "Liebesaffäre" mit dem australischen Wähler sicherte es ihm eine in der Geschichte der Labor-Party noch nie dargewesene dreifache Wiederwahl, was wiederum eine Kernvoraussetzung für den späteren Erfolg in der Kambodscha-Frage war.

Der parteiübergreifende Konsens über die Wichtigkeit der amerikanischen sicherheitspolitischen Allianz unter einer Labor-Regierung war weiterhin die Voraussetzung weswegen, Stephen Solarz' Vorschlag, Außenminister Evans ein neues Lösungskonzept politisch ausloten zu lassen, mit Wohlwollen von der amerikanischen Bush-Regierung betrachtet wurde.

Ohne Bill Haydens friedenspolitische Überzeugungen, seinen ausgeprägten Sinn für Unabhängigkeit und Gerechtigkeit wäre Hawkes Strategie jedoch nicht durchführbar gewesen. Ferner war es allein Haydens Verdienst durch seine mehrjährigen erfolgreichen wie auch erfolglosen Bemühungen in den stagnierenden kambodschanischen Friedensverhandlungen während des Kalten Krieges, daß sich die australische Labor-Regierung zu einem kenntnisreichen Spieler mit wertvollen offiziellen sowie inoffiziellen Netzwerken in Phnom Penh und Hanoi entwickelte. Ihre konsequenten Positionen, die bisweilen schmerzhafte persönliche Demütigungen zur Folge hatten, etablierten den Ruf der australischen Labor-Regierung als glaubwürdiger neutraler

Vermittler. Dieses Image, der Wert des Netzwerkes und der umfangreiche Fundus von Fachwissen wurden jedoch erst mit der zugespitzten politischen Situation nach der Vertagung der Internationalen Friedenskonferenz Ende August 1989 relevant.

Bedeutsam wurde dieses wiederum erst, weil Gareth Evans wußte, wie er das Wissen, die Beziehungen, den Ruf und die gesammelten Erfahrungen der vorangegangenen Jahre gezielt verkaufen mußte, um sich und Australien nutzbringend ins Spiel zu bringen. Er war der richtige Mann in diesen Zeiten des grundlegenden Umbruchs in der internationalen politischen Arena. Seine optimistische und rationale Art, sein Tatendurst und seine Überzeugung, die Friedensverhandlungen positiv beeinflussen zu können, ließen ihn insbesondere auf der Friedenskonferenz in Paris im August 1989 unter den Teilnehmern auffallen.

Hawkes Managementstil war ein wesentlicher Faktor, daß die Stärken seiner Minister zum Tragen kommen konnten. Während er sich auf einige wenige strategische Interessen konzentrierte, überließ er die inhaltliche Gestaltung weitestgehend seinen jeweiligen Ministern. Wirtschaft, Außenpolitik und später Umweltpolitik fielen in seine Interessengebiete. Doch so wie er bei Hayden nur die große politische Richtung vorgab, mischte er sich ebenfalls kaum in die operative Politik von Evans ein. Bei Hayden glaubte Hawke nicht länger, ein Auge auf dessen Kambodscha-Politik werfen zu müssen, nachdem sich die innerparteiliche Einheit abzeichnete und nachdem insbesondere ASEAN und Außenminister Shultz die australische Vermittlertätigkeit tolerieren mußten.

In Evans hatte Hawke einen ungewöhnlich kompetenten Außenminister. Evans war versiert im Detail als auch ein weitsichtiger Stratege. Seine rhetorische Stärke wurde durch sein hartnäckiges Nachsetzen weiter unterstrichen. Er vermochte überzeugend darzulegen, daß und wie ein Problem gelöst werden konnte, und hatte die intellektuelle Kapazität, ein konsensfähiges Friedensabkommen sowohl zu entwickeln als auch zu verkaufen. Seinem ansteckenden Optimismus, kombiniert mit

logischer Argumentationskraft, konnten sich viele seiner Gesprächspartner nicht widersetzen. Evans erhielt von Hawke sofort uneingeschränkte Unterstützung, als Solarz mit der besagten Bitte an ihn herantrat, das UN-Treuhand-Konzept als neuen Ansatz auszutesten. Beide waren risikofreudige Draufgänger und immer dafür zu gewinnen, demonstrieren zu können, daß Australien trotz seiner relativen Bedeutungslosigkeit auf der politischen Weltbühne selbst den USA überlegen sein konnte.

Schließlich war der Erfolg des australischen Friedensplanes ein Ergebnis der durch das Ende des Kalten Krieges veränderten Interessenlagen der Verhandlungsparteien, des neuen machtpolitischen Gewichts der USA insbesondere nach dem "Blitzkrieg" im Irak Anfang 1991, der neuen Einigkeit im Kreise der fünf ständigen Mitglieder des UN-Sicherheitsrates und einer Reihe von Individualleistungen.

Daß die Bitte von Solarz für Evans solchen Reiz ausübte und er das Projekt mit dieser enormen Intensität verfolgte, ist der Schlüssel zu seinem Erfolg als australischer Außenminister. Sein Antrieb war sein fester Glaube, daß ein emotionsgeladener Konflikt wie der in Indochina durch Vernunft gelöst werden konnte. Seine intellektuelle Vorstellungskraft und Kreativität sowie Glaubwürdigkeit und Respekt als auch sein schieres physisches Durchhaltevermögen waren ausschlaggebend für das hohe Maß des australischen Einflusses in dieser Frage. Sein systematisches Vorgehen und konzentrierte Planungsfähigkeit, seine unbeirrbare Suche nach Problemlösungen, sein ausgeprägtes Verständnis von Machtpolitik und sein Vermögen, ein für alle Seiten gewinnbringendes Konzept zu entwic??keln, trugen wesentlich dazu bei, daß trotz zahlreicher Rückschläge sein Friedensplan sich am Ende durchsetzte. Auch sein mitunter scharfer und herrschaftssüchtiger Ton konnte sein Vorhaben nicht ernsthaft gefährden.

Ohne seine enge Zusammenarbeit mit Politikern verschiedener Regierungen und ohne sein hand erlesenes Team von begabten Beratern wäre der Erfolg jedoch nicht möglich gewesen. Die Kooperation mit

einer kleinen Gruppe von Politikern, die sich gegenseitig respektierten sowie ähnliche Ansichten, Werte und Ziele in der Angelegenheit teilten, hatte einen entscheidenden Vorteil: Kurze diplomatische Wege erleichterten es, zahlreiche potentielle Stolpersteine unbürokratisch aus dem Weg zu räumen.

Die Glaubwürdigkeit und das von Vertrauen gerade in Geheimverhandlungen wurden durch häufige, intensive und durch Offenheit geprägte Konsultationen vertieft. In diesem Zusammenhang waren Michael Costellos zahllosen Unterredungen mit den einzelnen Verhandlungsparteien und Peter Wilenskis unermüdlichen Hintergrundgespräche bei den Vereinten Nationen von entscheidender Bedeutung. Deren Bemühungen erhielten noch dadurch mehr Gewicht, daß sich Gareth Evans in einem ungewöhnlichen Maße persönlich für seinen Friedensplan einsetzte, ein Umstand, der generell in der Außenpolitik die Ausnahme bildet.

Es ist ein Anliegen der Arbeit gewesen, im Bereich der internationalen Beziehungen neben den damit verbundenen Interessenlagen den Einflußfaktor führender Akteure zu betonen. Dies ist der Grund, warum den drei Hauptfiguren eine letztlich sehr positive Rolle eingeräumt wird. Es ist gewiß kein Zufall, daß diese Bedeutung der handelnden Personen gerade beim Ausschöpfen der Handlungsspielräume einer Mittelmacht zur Geltung kommt.

Die Kombination der unterschiedlichen Fähigkeiten und Persönlichkeiten von Bob Hawke, Bill Hayden und Gareth Evans waren der zentrale Faktor für den Erfolg in der Kambodscha-Initiative. Jeder wußte auf seine Weise Umstände für seine politischen und persönlichen Ziele zu nutzen. Alle drei leisteten zu ihrer Zeit einen für das Endergebnis unabdingbaren Beitrag.

Bob Hawke war ein politisches Phänomen, das in vielen Situationen glänzen konnte. Mit seinem spielerischen Wesen und seiner natürlichen Gabe, ohne Mühe enge, unbekümmerte, aber dennoch vertrauensvolle und inhaltsstarke Beziehungen herzustellen, verstand er es, sich Gehör

für die australischen und seine eigenen Interessen zu verschaffen. Ohne Bill Haydens einfühlsame und integrative Vorgehensweise innerhalb der Partei und sein fast stures Beharren auf der australischen Unabhängigkeit auf der internationalen Bühne hätte Hawke jedoch nicht die innerparteiliche und innenpolitische Autorität für sein draufgängerisches Vorgehen aufbauen können. Zwar konnte Bill Hayden nicht die internationale Anerkennung für seine Außenpolitik wie sein Nachfolger Gareth Evans gewinnen, doch sein Vermögen, die linke Bewegung innerhalb der Partei und der Gesellschaft hinter die politische Linie seines Premierministers zu bringen, war eine wichtige Voraussetzung für die wiederholten Wiederwahlen und späteren außenpolitischen Erfolge der Hawke-Regierungen. Als Hayden schließlich 1988 das Amt des Außenministers mit dem des Generalgouverneurs eintauschte, war fast der gesamte sogenannte linke Protestflügel zum Schweigen gebracht worden. Das frühe Durchsetzen in seiner Partei erlaubte es Hawke beispielsweise, sich während der ANZUS-Krise 1984 hinter die USA zu stellen, als die Neuseeländer nuklearbestückten amerikanischen Kriegsschiffen den Zugang zu ihren Häfen untersagten, was zur Aussetzung des amerikanisch-neuseeländischen Sicherheitsbündnis von amerikanischer Seite führte. Des weiteren konnte Hawke 1988, ohne parteipolitisch Schaden zu nehmen, die Existenz der amerikanischen Militärbasen in Australien öffentlich verteidigen. Anfang 1991 sagte er dem amerikanischen Präsidenten Bush, ohne das Kabinett zu konsultieren, militärische Unterstützung für den Golfkrieg zu. Auch diese Eigenmächtigkeit blieb ohne politische Folgen für ihn.

So wie es mit Bill Hayden ein komplementäres Verhältnis war, galt dieses auch für Bob Hawkes Beziehung zu Gareth Evans. Im Gegensatz zu Hayden bestand zwischen Hawke und Evans eine persönliche Freundschaft, die sich auch in Evans kontinuierlicher Unterstützung für Hawkes Platz an der Parteispitze ausgedrückt hatte. Evans Intellekt und Ausdauer waren dafür verantwortlich, daß die außenpolitischen Vorstellungen von Bob Hawke auf eine strukturierte Weise durchgesetzt wurden.

Eines hatten alle drei gemeinsam. Bob Hawke, Bill Hayden und Gareth Evans waren davon überzeugt, daß Australien trotz seiner geographischen, wirtschaftlichen und sicherheitspolitischen Sonderstellung sowie relativ geringen Bevölkerungsdichte durch Risikofreudigkeit, Kreativität und Beharrlichkeit internationale Entwicklungen beeinflussen konnte. Dabei kamen Bill Haydens friedenspolitische Überzeugungen und sein unabhängiger Geist besonders unter den Prämissen des Kalten Krieges zum Tragen, während Gareth Evans' analytische Begabung und rhetorische Stärke sich vor allem in den Umbruchsjahren nach dem Ende des Kalten Krieges entfalten konnten. Bob Hawkes außenpolitisches Geschick in der persönlichen Diplomatie und seine seltene Kombination von Witz, Esprit, Draufgängertum und Einfallsreichtum konnte dagegen unter vielen politischen Konstellationen wirksam werden.

Die überragende Rolle der drei Hauptakteure ließ sich auch daran erkennen, daß andere Einflüsse auf den Entscheidungsprozeß in der Labor-Kambodscha-Initiative gering blieben. Die gesamte Labor-Kambodscha-Politik, vom März 1983 bis Oktober 1991 wurde maßgeblich durch die ministerielle Führung geprägt. Parlamentarische Debatten im Repräsentantenhaus und im Senat waren selten und beschränkten sich im wesentlichen auf die parlamentarischen Fragestunden. Außerparlamentarische Interessengruppen hatten generell gesprochen ebenfalls nur einen sehr begrenzten Einfluß. Eine Ausnahme bildet der *Australian Council for Overseas Aid*, der eine zentrale Rolle im Aufbau von informellen Kontakten zu Mitgliedern der Hun-Sen-Faktion spielte und eine fruchtbare Quelle für Informationen über die soziale, wirtschaftliche, militärische und politische Lage in Kambodscha und Vietnam war. Die Medien hatten bei zwei Ereignissen einen maßgeblichen Einfluß auf den Verlauf der Labor-Kambodscha-Initiative: Erstens, als insbesondere Peter Hastings die kritische Information an Bill Hayden weiterleitete, daß das amerikanische Außenministerium hinter dem diplomatischen Schlagabtausch mit ASEAN im Oktober/November 1983 stand. Die zweite Situation bezog sich auf die Wahl des Zeitpunktes, als Evans die australische Friedensinitiative im November 1989 bekanntgab.

Bei aller Betonung der persönlichen Leistung und ihrer Einbettung in die politische Gesamtkonstellation: Erfolg einer weitreichenden politischen Initiative hängt viel vom einzigartigen Zusammentreffen der verschiedenen Umstände ab, vom Zufall sowie von den Individuen, die das Urteilsvermögen besitzen, diese Gegebenheiten zu nutzen.

BIBLIOGRAPHIE

1. Monographien, Aufsatzsammlungen und Aufsätze

Anderson, David (Hrsg.): Australia and Indonesia. A Partnership in the Making, Pacific Security Research Institute, Sydney 1991.

Anson, Stan: Hawke. An Emotional Life, Melbourne 1991.

Babbage, Ross: Australian Defence Strategies, in: Desmond Ball und Cathy Downes (Hrsg.), Security and Defence. Pacific and Global Perspectives,Sydney 1990, S.208-220.

Baker, James: Erinnerungen. Drei Jahre, die die Welt veränderten, Berlin 1996.

Ball, Desmond: A Suitable Piece of Real Estate. American Installations in Australia, Sydney 1980.

Ball, Desmond: A Base for Debate. The US Satellite Station, Sydney 1987.

Ball, Desmond und Downers, Cathy (Hrsg.): Security and Defence, Sydney 1990.

Ball, Desmond und Wilson, Helen (Hrsg.): Strange Neighbours. The Australia-Indonesia Relationship, Sydney 1991.

Bell, Coral (Hrsg.): Agenda for the Nineties. Australian Choices in Foreign and Defence Policy, Melbourne 1991.

Bell, Coral: Dependent Ally. A Study of Australia's Relations with the United States and the United Kingdom since the Fall of Singapore, Canberra 1994.

Bell, Coral: A Mixed Bag of Dilemmas. Australia's Policy-Makings in a World of Changing International Rules, Department of the Parliamentary Libary, Research Paper, Nr.24, 1999-2000.

Bell, Coral (Hrsg.): The United Nations and Crisis Management. Six Studies, Canberra Papers on Strategy and Defence, Nr.104, Canberra 1994.

Bellers, Jürgen und Woyke, Wichard: Analyse Internationaler Beziehungen, Opladen 1989.

Berdal, Mats und Leifer, Michael: Cambodia, in: James Mayall (Hrsg.), The New Interventionalism 1991-1994, London 1996, S.25-58.

Blewett, Neal: Robert James Lee Hawke, in: Michelle Grattan, Australian Prime Ministers, Sydney 2000, S.380-407.

Boyce, P.J. und Angel, J.R. (Hrsg.): Diplomacy in the Marketplace, Melbourne 1992.

Broinowski, Alison (Hrsg.): Unterstanding ASEAN, London 1982.

Broinowski, Alison (Hrsg.): ASEAN into the 1990's, London 1990.

Brown, Colin (Hrsg.): Indonesia. Dealing With a Neighbour, Sydney 1996.

Brown, Frederick Z.: Second Chance, New York 1989.

Brown, Macallister und Zasloff, Joseph J.: Cambodia Confounds the Peacemakers 1978- 1998, New York 1998.

Burton, John: Global Conflict. The Domestic Sources of International Crisis, University of Maryland 1984.

Buszynski, Leszek: The Sovietunion and Vietnamese Withdrawal from Cambodia, in: Gary Klintworth (Hrsg.), Vietnam's Withdrawal from Cambodia, Canberra 1990, S.32-47.

Carew, Edna: Paul Keating. Premierminister, Sydney 1992.

Chanda, Nayan: Vietnam's Withdrawal from Cambodia: The ASEAN

Perspective, in: Gary Klintworth (Hrsg.), Vietnam's Withdrawal from Cambodia, Canberra 1990, S.75-91.
Chandler, David: Brother Number One, Sydney 1992.
Cheeseman, Graeme: Defence Policy and Organisation, in: P.J. Boyce und J.R. Angel (Hrsg.), Diplomacy in the Marketplace. Australia in World Affairs, Sydney 1992, S.63-81.
Clements, Kevin und Ward, Robin (Hrsg.): Building International Community. Cooperating for Peace. Case Studies, Sydney 1994.
Dibb, Paul: Defence Strategy in the Contemporary Era, SDSC Working Papers, Nr.337, Canberra August 1999.
Dobell, Graeme: Australia Finds Home. The Choices and Chances of an Asia Pacific Journey, Sydney 2000.
Dobbs-Higginson, Michael S.: Asia-Pacific: Its Role in the New World Disorder, Port Melbourne 1993.
Doyle, Michael (Hrsg.): UN Peacekeeping in Cambodia, UNTAC's Civil Mandate, London 1995.
Durch, William J. (Hrsg.): UN Peacekeeping, American Politics, and the UN Civil Wars of the 1990's, London 1997.
Edwards, John: Keating, Melbourne 1996.
Elliott, Lorraine: Antarctica, Unpublished Paper, Australian National University, Canberra Oktober 1990.
Evans, Gareth: Australia and Indonesia, in: Anderson, David (Hrsg.): Australia and Indonesia. A Partnership in the Making, Pacific Security Research Institute, Sydney 1991, S.3-6.
Evans, Gareth und Grant, Bruce: Australia's Foreign Relations in the World of the 1990s, Melbourne 1991.
Evans, Gareth: Cooperating for Peace. The Global Agenda for the 1990's and Beyond, Sydney 1993.
Faulkner, John und Macintyre, Stuart: True Believers. The Story of the Federal Parliamentary Labor Party, Sydney 2001.
Firth, Stewart, Australia in International Politics. An Introduction to Australian Foreign Policy, Sydney 1999.
Frost, Frank: Vietnam's Foreign Relations, Pacific Strategic Papers, Singapur 1993.
Frost, Frank: The Peace Process in Cambodia, Australia-Asia-Papers Nr.69, Brisbane Oktober 1993.
Fry, Greg (Hrsg.): Australia's Regional Security, Sydney 1991.
Fung, Edmund S.K.: Australia and China, in: P.J. Boyce and J.R. Angel (Hrsg.), Diplomacy in the Marketplace, Melbourne 1992, S.277-299.
Gallagher, Peter: The Economic Objectives, in: Fedor A. Mediansky und A.C. Palfreeman (Hrsg.), In Pursuit of National Interests. Australian Foreign Policy in the 1990's, Sydney 1988, S.121-141.
Gill, Graeme: Australia and the Eastern Block, in: P.J. Boyce und J.R. Angel (Hrsg.), Diplomacy in the Marketplace, Melbourne 1992, S.225-245.
Gordon, Bernard: The United States and Indochina after Vietnam Leaves Cambodia, in: Gary Klintworth (Hrsg.), Vietnam's Withdrawal from Cambodia, Canberra 1990, S.19-31.
Grattan, Michelle (Hrsg.): Australian Premierministers, Sydney 2000.
Groom, A.J.R. und Light, Margot: Contemporary International Relations. A Guide to Theory, London 1994.
Gunn, Geoffrey C. und Jefferson, Lee: Cambodia Watching Down Under, Bangkok 1991.

Haas, Michael: Genocide by the Proxy. Cambodian Pawn on a Superpower Chessboard, New York 1991.

Haas, Michael: Cambodia, Pol Pot, and the United States. The Faustian Pact, New York 1991.

Harris, Stuart: Australian Government Perspectives and Policies, in: Colin Mackerras, Robert Cribb und Allan Healy (Hrsg.), Contemporary Vietnam. Perspectives from Australia, Wollongong 1988, S.31-44.

Harris, Stuart: Australia in the Global Economy in the 1980s, in: P.J. Boyce und J.R. Angel (Hrsg.), Diplomacy in the Marketplace. Australia in World Affairs 1981-1990, Sydney 1992, S.31-50.

Hawkins, Freda: Critical Years in Immigrations. Canada and Australia Compared, Sydney 1989.

Henderson, Paul: Parliament and Politics in Australia. Political Institutions and Foreign Relations, Richmond/Victoria 1986.

Higgott, Richard: Economic Diplomacy in a Multilateral Context, in: F.A. Mediansky Hrsg.), Australia in a Changing World, Sydney 1992, S.125-143.

Higgott, Richard: Australia: Economic Crisis and the Politics of Regional Adjustment, in: Richard Robinson, Kevin Hewsion and Richard Higgott (Hrsg.), Southeast Asia in the 1980s, Sydney 1990, S.177-237.

Hill, Hal: Economic Relations, in: David Anderson (Hrsg.), Australia and Indonesia, Sydney 1992, S.16-25.

Irvine, David: Making Haste less Slowly, in: Alison Broinowsky (Hrsg.), Understanding ASEAN, London 1982, S.37-69.

Irvine, Roger: The Formative Years of ASEAN: 1967-1975, in: Alison Broinowsky (Hrsg.), Understanding ASEAN, London 1982, S.8-36.

Jaensch, Dean: Power Politics. Australia's Party System, Sydney 1994.

Jenkins, David: The South East Asia Dimension, in: Greg Frey (Hrsg.), Australia's Regional Security, Sydney 1991, S.57-67.

Kelly, Paul: The Unmaking of Gough, Sydney 1976.

Kelly, Paul: The Hawke Ascendancy, Sydney 1984.

Kelly, Paul: The End of Certainty. The Story of the 1980s, Sydney 1992.

Kikuchi, Tsutomu: Australia's Policy Toward Indochina: Focusing on the Cambodian Conflict, in: Mio Tadashi (Hrsg.), Indochina in Transition. Confrontation or Cooperation, Japan Institute of International Affairs, Tokio 1989, S.215-231.

Klintworth, Gary: China's Indochina Policy, Working Paper, Nr.178, Research School of Pacific Studies, Australian National University, Canberra April 1989.

Klintworth, Gary (Hrsg.): Vietnam's Withdrawal from Cambodia. Regional Issues and Realignments, Canberra Papers on Strategy and Defence, Nr.64, Canberra 1990.

Klintworth, Gary: The Outlook for Cambodia: The China Factor, in: Gary Klintworth (Hrsg.), Vietnam's Withdrawal from Cambodia, Canberra 1990, S.48-54.

Klintworth, Gary: The Vietnamese Achievement in Kampuchea, in: Desmond Ball und Helen Wilson (Hrsg.), Strange Neighbours. The Australia-Indonesia Relationship, Sydney 1991, S.95-124.

Leaver, Richard und Cox, Dave (Hrsg.): Middling, Meddling, Muddling. Issues in Australian Foreign Policy, Sydney 1997.

Lee, David und Waters, Christopher (Hrsg.): Evatt to Evans: The Labor Tradition in Australian Foreign Policy, Sydney 1997.

Leifer, Michael: Cambodian Conflict. The Final Phase?, Conflict Studies, Nr.221, London 1989.

Lithgow, Shirley: Cambodia, in: Kevin Clement und Robin Ward (Hrsg.), Building International Community. Cooperating for Peace. Case Studies, Sydney 1994, S.27-57.

Lithgow, Shirley: Cambodia. An Early Retrospect, in: Coral Bell (Hrsg.), The United Nations and Crisis Management. Six Studies, Canberra Papers on Strategy and Defence, Nr.104, Canberra 1994, S.85-105.

Light, Margot: Foreign Policy Analysis, in: Groom, A.J.R und Light, Margot (Hrsg.), Contemporary International Relations. A Guide to Theory, London 1994, S.93-108.

Little, Graham: Leadership Styles, in: Brian Head und Allan Patience (Hrsg.), From Fraser to Hawke, Melbourne 1989, S.9-36.

Little, Graham: Speaking for Myself, Interviews with Notable Australians, Melbourne 1989.

Lockhart, Greg: Fear and Dependence. Australia's Vietnam Policy, 1965-1985, in: Kenneth Maddock und Barry Wright (Hrsg.), War: Australia and Vietnam, Sydney 1987, S.11-36.

Mackerras, Colin und Cribb, Robert und Healy, Allan (Hrsg.): Contemporary Vietnam. Perspectives from Australia, Wollongong 1988.

Mackerras, Colin: Historical Background, in: Colin Mackerras, Robert Cribb und Allan Healy (Hrsg.), Contemporary Vietnam. Perspectives from Australia, Wollongong 1988, S.13-30.

Maddock, Rodney und McLean, Ian W.(Hrsg.): The Australian Economy in the Long Run, Melbourne 1987.

Maher, Michael: The Media and Foreign Policy, in: P.J. Boyce und J.R. Angel (Hrsg.), Diplomacy in the Marketplace. Australia in World Affairs 1981-1990, South Melbourne 1992, S.51-62.

Marchant, L.R.: Australia and East Asia: China and Korea, in: P.J. Boyce und J.R. Angel (Hrsg.), Diplomacy in the Marketplace. Australia in World Affairs 1981-1990, South Melbourne 1992, S.207-222.

Mayall, James (Hrsg.): The New Interventionism 1991-1994. United Nations Experiences in Cambodia, former Yugoslavia and Somalia, London 1996.

McDougall, Derek: Studies in International Relations, Melbourne 1991.

McMillen, Donald H. (Hrsg.): Conflict Resolution in Indochina. Working Papers of the International Conferences on Indochina, Centre for the Study of Australia-Asia Relations, Griffith University Nathan 1989.

Mediansky, Fedor A. (Hrsg.): Australia in a Changing World. New Foreign Policy Directions, Sydney 1992.

Mediansky, Fedor A.: The Developement of Australian Foreign Policy, in: P.J. Boyce und J.R. Angel (Hrsg.), Diplomacy in the Marketplace. Australia in World Affairs 1981-1990, South Melbourne, 1992, S.15-29.

Mediansky, Fedor A. (Hrsg.): Australian Foreign Policy. Into the New Millennium, Melbourne 1997.

Mills, Stephen: The Hawke Years. The Story from the Inside, Melbourne 1993.

Nair, Kannan Kutty: ASEAN-Indochina Relations since 1975. The Politics

of Accomodation, Canberra Papers on Strategy and Defence, Nr.30, Australian National University, Canberra 1984.
O'Brien, Philip: The Making of Australia's Indochina Policy under the Labor Government (1983-1986). The Politics of Circumspection?, Australia-Asia Papers, Nr.39, Griffith University, Nathan 1987.
Oceanic Economic Handbook: London 1990.
Osborne, Milton: Sihanouk. Prince of the Light. Prince of the Darkness, Sydney 1994.
Parkin, Andrew und Summers, John und Woodward, Dennis (Hrsg.): Government, Politics, Power and Policy in Australia, Melbourne 1994.
Pao-min, Chang: Kampuchea between China and Vietnam, Singapur 1985.
Pemberton, Gregory: Australia and the United States, in: P.J. Boyce und J.R. Angel (Hrsg.), Diplomacy in the Marketplace. Australia in World Affairs 1981-1990, South Melbourne 1992, S.123-145.
Pilch, Imogen: Prospects for the Neutralisation of Kampuchea, Australia-Asia Papers, Nr.43, Griffith University, Nathan 1988.
Raftner, Steven: The New UN Peacekeeping, New York 1995.
Ramsey, Alan: The Hayden Years. 1976-1982, in: John Faulkner and Stuart MacIntyre (Hrsg.), True Believers, Sydney 2001, S.122-139.
Raszelenberger, Patrick und Schier, Peter: The Cambodia Conflict, Hamburg 1995.
Richardson, Michael: ASEAN and Indo Chinese Refugees, in: Alison Broinowski (Hrsg.), Understanding ASEAN, London 1982, S.92-114.
Ross, Estelle: Australia, the Indochina Problem and the Derecognition of the Pol Pot Regime, Australia-Asia Papers, Nr.28, Griffith University, Nathan 1984.
Rowley, Kelvin: The Motives to Peace. China, Vietnam and the Conflict over Kampuchea, in: Colin Mackerras, Robert Cribb und Allan Healy (Hrsg.): Contemporary Vietnam. Perspectives from Australia, Wollongong 1988, S.127-142.
Scott, Keith: Gareth Evans, Sydney 1999.
Seidelmann, Reimund: Außenpolitik, in: Wichard Woyle (Hrsg.), Handwörter-politik Internationale Politik, Opladen 1994, S.13-18.
Seidelmann, Reimund: Außenpolitischer Entscheidungsprozeß, in: Wichard Woyle (Hrsg.), Handwörterpolitik Internationale Politik, Opladen 1994, S.19-22.
Shaer, James A.: Riding the Tiger. The United Nations and Cambodia's Struggle for Peace, in: William J. Durch (Hrsg.), UN Peacekeeping, American Politics, and the UN Civil Wars of the 1990's, London 1997, S.135-191.
Sheldon, W. Simon: ASEAN's Security in the 1990s, in: Alison Broinowsky (Hrsg.), ASEAN into the 1990s, London 1990, S.115-129.
Sopiee, Mohamed Noordin: The Cambodian Conflict 1978-1989, Institute of Strategic and International Studies, Kuala Lumpur, 1989.
Steketee, Mike: Labor in Power. 1983-1996, in: John Faulkner und Stuart MacIntyre (Hrsg.), True Believers, Sydney 2001, S.139-156.
Stubbs, John: Hayden, Port Melbourne 1990.
Sturkey, Douglas: Cambodia - Australia's Role, in: Gary Klintworth (Hrsg.), Vietnams Withdrawal from Cambodia, Canberra 1990, S.106-120.
Sutter, Robert: The Cambodian Crisis and US Policy Dilemmas, Boulder/Colorado 1991.

Thakur, Ramesh und Thayer, Carlyle: Soviet Relations with India and Vietnam, New York 1992.
Thayer, Carlyle: Indochina, in: Desmond Ball und Cathy Downers (Hrsg.), Security and Defence. Pacific and Global Perspectives, Sydney 1990, S.398-411.
Thayer, Carlyle: ASEAN and Indochina. The Dialogue, in: Alison Broinowsky (Hrsg.), ASEAN into the 1990s, London 1990, S.138-160.
Thayer, Carlyle: Australia and Southeast Asia, in: F.A. Mediansky (Hrsg.), Australia in a Changing World, Sydney 1992, S.264-285.
Tweedie, Sandra: Trading Partners. Australia and Asia 1790-1993, Sydney 1993.
Vickery, Michael: Kampuchea, Politics, Economics and Society, Sydney 1986.
Woyke, Wichard (Hrsg.): Handwörterbuch Internationale Politik, Opladen 1994.

2. Aufsätze in wissenschaftlichen Zeitschriften

Albinski, Henry S.: Australian Labor and Foreign Policy, The Australian Outlook, Vol.37, Nr.3, Canberra Dezember 1983, S.155-159.
Bell, Coral: Hawke in Office. Towards Bipartisanship in Australian Foreign Policy, The World Today, Vol.40, Nr.2, London 1984, S.65-72.
Bergin, Anthony: The Politics of the Antarctic Minerals, Australian Journal of Political Science, Vol.26, 1991, S.216-239.
Brown, Frederick Z.: Cambodia in 1991. Peace at Peril, Asian Survey, Vol.32, Nr.1, Januar 1993.
Chanda, Nayan: Cambodia's Future. The View from Vietnam, Wisconsin Papers on Southeast Asia, Occasional Paper, Nr.12, März 1986.
Chandler, David: Australia, ASEAN and Cambodia, Dyason House Papers, Vol.10, Nr.1, Sydney September 1983, S.9-15.
Cheeseman, Graham: From Forward Defence to Self Reliance. Changes and Continuities in Australian Defence Policy 1965-90, Australian Journal of Political Science, Vol.26, Nr.3, 1991, S.429-445.
Coughlan, James E.: International Factors Influencing Australian Governments' Responses to the Indochinese Refugee Problem, Vietnam Generation, Vol.3, Nr.2, 1991, S.84-97.
Elek, Andrew: Asia Pacific Economic Co-operation, South East Asian Affairs 1991, S.33-47.
Frost, Frank: The Cambodian Conflict, Contemporary Southeast Asia, Vol.12, Nr.2, September 1991, S.119-161.
Hervouet, Gérard: The Cambodian Conflict. The Difficulties of Intervention and Compromise, International Journal, Vol.45, Nr.2, Toronto Spring 1990, S.258-291.
Higgott, Richard und Cooper, Andrew Fenton: Middle Power Leadership and Coalition Building: Australia, the Cairns Group, and the Uruguay Round of Trade Negotiations, International Organization, Vol.44, Nr.4, Herbst 1990, S.589- 632.
Higgott, Richard: The Politics of Australia's International Economic Relations: Adjustment and Two-Level Games, Australian Journal of Political Science, Vol.26, 1991, S.2-28.
Kanarith, Khieu: Whatever Future for Cambodia, in: Gary Klintworth, Vietnam's Withdrawal from Cambodia, Canberra 1990, S.92-105.

Kennedy, Malcolm und O'Connor, Michael: Australia's Indochina Policy. A Question of Selective Morality, Indochina Report, Nr.5, Singapur 1988.

Kiernan, Ben: Kampuchea. Hayden is Vindicated, Australian Society, August 1985, Vol.4, Nr.8, S.20-23.

Klintworth, Gary: The Future of Cambodia, Current Affairs Bulletin, Vol.66, Nr.1, Juni 1989, S.18-24.

Knight, Gregory D.: China's Soviet Policy in the Gorbachev Era, Washington Quarterly, Vol.9, Frühjahr 1986, S.97-104.

Kroef van der, Justus M.: Cambodia. The Vagaries of "Cocktail" Diplomacy, Contemporary Southeast Asia, Vol.9, Nr.4, März 1988, S.300-320.

Leifer, Michael: Power-Sharing and Peace-Making in Cambodia, SAIS Review, Vol.12, Nr.1, Winter/Frühjahr 1992, S.139-153.

Leng, H.S. und Silwood, S.: Australia and the Kampuchean Crisis, Australian Outlook, Vol.40, Nr.2, Canberra 1986, S.100-106.

Mackie, J.A.C.: Australian Foreign Policy as Regionalism. The Transition from Fraser to Hawke, Dyason House Papers, Vol.10, Nr.1, Sydney September 1983, S.16-23.

Mediansky, Fedor A.: Superpower Competition and Australia's Strategic Environment, Australian Quarterly, Vol.56, Nr.4, Sydney Summer 1984, S.352-362.

Mills, Andrew: The Timor Gap Treaty, Inside Indonesia, Nr.22, Melbourne März 1990, S.5-8.

Nathan, K.S.: Australia and Southeast Asia. From Cooperation to Constructive Engagement, The Round Table, Vol.319, London 1991, S.335-348.

Pao-min, Chang: Kampuchean Conflict. The Continuing Stalemate, Asian Survey, Vol.27, Nr.7, 1987, S.748-763.

Pao-min, Chang: Kampuchean Conflict. The Diplomatic Breakthrough, Pacific Review, Vol.1, Nr.4, Oxford 1988, S.429-437.

Pike, Douglas: The Cambodian Peace Process. Summer of 1989, Asian Survey, Vol.29, Nr.9, September 1989, S.842-852.

Ravenhill, John: Cycles of Middle Power Activism. Constraint and Choice in Australian and Canadian Foreign Policies, Australian Journal of International Affairs, Vol.52, Nr.3, Sydney 1998, S.300-327.

Reng, Thach: A Diplomatic Miracle, Indochina Report, Nr.29, Oct-Dec 1991.

Renouf, Alan: South-East Asia and Australia in the 1980s, Economic Papers, Nr.65, Juni 1981, S.8-13.

Roberts, David: Cambodia. Problems of a UN-Brokered Peace, The World Report, Vol.48, Nr.7, July 1992, S.129-132.

Scalpino, Robert A.: Asia and the United States. The Challenges Ahead, Foreign Affairs, Vol.69, Nr.1, New York 1989/90, S.81-115.

Sen, Krishna: Bridge Building - Using an Indonesian Design, Interview with Gareth Evans, Inside Indonesia, Nr.22, März 1990, S.2-4.

Simon, Sheldon: The Indochina Imbroglio and External Interests, Australian Outlook, Vol.37, Nr.2, Canberra August 1983, S.87-93.

Solarz, Stephen: Cambodia and the International Community, Foreign Affairs, Frühjahr 1990, Vol.69, Nr.2, S.99-115.

Stevenson, Charles: U.S. Foreign Policy in Southeast Asia. Implications for Current Regional Issues, Contemporary Southeast Asia, Vol.14, Nr.2, September 1992, S.87-110.

Than, Sina: Cambodia 1990. Towards a Peaceful Solution?, Southeast

Asian Affairs, Sinagpur 1991, S.83-104.
Thayer, Carlyle: Viet Nam's External Relations, Pacific Community, Vol.9, Nr.2, Januar 1978, S.212-231.
Turley, William S.: The Khmer War. CAmbodia after Paris, Survival, Vol.32, Nr.5, September/Oktober 1990, S.437-453.
Viraphol, Sarasin: The Paris Conference on Cambodia. The Soviet Factor, Indochina Report, Nr.21, Singapur 1989.
Wanandi, Jusuf: The Cambodian Conflict, Occasional Paper, Australian National University, Unpublished Paper, December 1989.
Young, Thomas-Durell: Australia's Defence Planing after the Cold War, The Pacific Review, Vol.4, Nr.3, Oxford 1991, S.222-232.
Zhenming, Zhu: Thailand's Policy Towards Cambodia, Indochina Report, Nr.23, April-Juni 1990.

3. Autobiographien

Hawke, Bob: The Hawke Memoirs, Melbourne 1994.
Hayden, Bill: Hayden, An Autobiography, Sydney 1996.
Richardson, Graham: Whatever it Takes, Sydney 1994.

4. Regierungsveröffentlichungen und andere Primärquellen

Acharya, Amitav und Lizée, Pierre und Peou, Sorpong: Cambodia - The 1989 Paris Peace Conference, New York 1991.
Ashton, Jennifer: Cambodia. Development Needs, Australian Council for Overseas Aid, Canberra 1989.
ASEAN Post Ministerial Conference: Backgrounder, Nr.577, Department of Foreign Affairs, Canberra 24.06.1987.
Australian Council for Overseas Aid: News, Nr.10, Juni 1985.
Australian Council for Overseas Aid: Australian NGOs and Vietnam, Laos And Kampuchea. A Submission to Senator Gareth Evans for Consideration During the Inaugural Visit to Vietnam and Laos as Minister for Foreign Affairs and Trade, January 1989.
Australian Council for Overseas Aid: Submission to Expenditure Review Commmittee, Aid Allocation 1989/90, March 1989.
Australian Foreign Affairs Record, Vol.57, Nr.4, 1986.
Australian Foreign Affairs Record, Vol. 60, Nr.11, 1989, S.646.
Australian Labor Party: 1982 Platform Constitution and Rules, Canberra 1982.
Backgrounder: Nr.396, Department of Foreign Affairs, Canberra 24.08.1983, S.4.
Backgrounder: Nr.431, Department of Foreign Affairs, Canberra 25.05.1984, S.4.
Backgrounder: Nr.468, Department of Foreign Affairs, Canberra 06.03.1985, S.2.
Backgrounder, Vol.1, Nr.1, 03.11.1989, S.6.
Beazley, Kim: Commonwealth Parliamentary Debates, House of Representatives,17.10.1988, S.3057-3058.
Bourne, Senator: Question Without Notice, Commonwealth Parliamentary Debates, Hansard, House of Senate, 29.05.1991, S.3805.
Commonwealth Parliamentary Debates: Hansard, House of Representatives, 09.11.1983, S.2493-2503.

Commonwealth Parliamentary Debates: Hansard, House of Senate, 25.05.1990, S.1127.

Commonwealth Parliamentary Debates: Hansard, House of Representatives, 05.11.1991, S.2279-2281.

Conference of the Indochinese Foreign Ministers Communique: Backgrounder, Nr.492, Department of Foreign Affairs, Canberra 21.08.1985, Annex A.1.

Costello, Michael: Statement on Cambodia delivered to the 43rd General Assembly of the United Nations by Australia's Ambassador to the United Nations in New York, on November 2, Australian Foreign Affairs Record, Vol.59, Nr.11, 1988, S.504-505.

Costello, Michael: Senate Standing Committee on Foreign Affairs and Defence, Australia's Role in the United Nations Peacekeeping, Official Hansard Report, 22.02.1991.

Evans, Gareth: Australia in the South Pacific, Address to the Foreign Correspondent's Association, Sydney 23.09.1988.

Evans, Gareth: Australia in the Asia-Pacific Region, Address by the Minister for Foreign Affairs and Trade to the World Affairs Council and Asia Society in Washington, on October 7, Australian Foreign Affairs Record, Vol.59, Nr.10, 1988, S.406-408.

Evans, Gareth: Australia's Relations with Indonesia, Address by the Minister for Foreign Affairs and Trade to the Australia-Indonesia Business Cooperation Committee, in Bali, on October 24, Australian Foreign Affairs Record, Vol.59, Nr.10, S.399-401.

Evans, Gareth: Commonwealth Parliamentary Debates, Hansard, House of Senate, 29.11.1989, S.3555.

Evans, Gareth: Australia's Place in the World. The Dynamics of Foreign Policy Decision-Making, Address to ANU Strategic and Defence Studies Centre Bicentennial Conference, Canberra 06.12.1988.

Evans, Gareth: Ministerial Statement, Commonwealth Parliamentary Debates, Hansard, House of Senate, 06.03.1989, S.350-354.

Evans, Gareth: Commonwealth Parliamentary Debates, Hansard, House of Senate, 06.04.1989, S.1077.

Evans, Gareth: Address by the Minister for Foreign Affairs and Trade to the Queensland Branch of the Australian Institute of International Affairs and the State Chamber of Commerce and Industry, Brisbane on May 9, Australian Foreign Affairs Record, Vol.60, Nr.5, Mai 1989, S.200-204.

Evans, Gareth: Commonwealth Parliamentary Debates, Hansard, House of Senate, 04.05.1989, S.1798.

Evans, Gareth, Commonwealth Parliamentary Debates, Hansard, House of Senate, 25.05.1989, S.2675-2676.

Evans, Gareth: Question Time, Commonwealth Parliamentary Debates, Hansard, House of Senate, 01.06.1989, S.3221.

Evans, Gareth: Statement to the Paris Conference on Cambodia, in: Amitav Acharya, Pierre Lizée und Sorpong Peou, Cambodia: The 1989 Paris Peace Conference, New York 1991, S.89-92.

Evans, Gareth: Pragmatic, Principled, Foreign Policy, Speech to the National Press Club, Canberra, by the Minister for Foreign Affairs and Trade, Senator Gareth Evans, on September 13, The Monthly Record, September 1989, Vol.60, Nr.90, 1989, S.512-515.

Evans, Gareth: Commonwealth Parliamentary Debates, Hansard, House of Senate, 27.09.1989, S.1413.

Evans, Gareth: Commonwealth Parliamentary Debates, Hansard, House of

Senate, 17.10.1989, S.1987.
Evans, Gareth: A Possible Alternative Approach, Statement to the Senate on November 24 by the Minister for Foreign Affairs and Trade, Senator Gareth Evans, Australian Foreign Affairs Record, Vol.60, Nr.11, 1989, S.645-646.
Evans, Gareth: Commonwealth Parliamentary Debates, Hansard, House of Senate, 28.11.1989, S.3431.
Evans, Gareth: Australia's Regional Security, Ministerial Statement, 06.12.1989, Commonwealth Parliamentary Debates, Hansard, House of Senate, S.4022-4026.
Evans, Gareth: Indo-China and Foreign Policy. The Beanland Lecture, at the Footscray Institute of Technology, Melbourne 24.08.1989, World Review, Vol.29, Nr.1, März 1990, S.34-50.
Evans, Gareth: Introductionary Address on February 26 by the Minister of Foreign Affairs and Trade to the Informal Meeting on Cambodia in Jakarta, Australian Foreign Affairs Record, Vol.61, Nr.2, February 1990, S.70-74.
Evans, Gareth: Australia, Indo-China and the Cambodian Peace Plan, Address on March 13 to the Sydney Institute, The Monthly Record, March 1990, S.142-148.
Evans, Gareth: Questions Without Notice, Commonwealth Parliamentary Debates, Hansard, House of Senate, 22.05.1990, S.756.
Evans, Gareth: Statement at the ASEAN-PMC, 25.07.1990, The Monthly Record, July 1990, S.43.
Evans, Gareth: Question Without Notice, Commonwealth Parliamentary Debates, Hansard, House of Senate, 11.09.1990, S.2222.
Evans, Gareth: Ministerial Statement, Prospects for a Cambodian Peace Settlement, House of Senate, 06.12.1990.
Evans, Gareth: Questions Without Notice, Commonwealth Parliamentary Debates, Hansard, House of Senate, 13.12.1990, S.5629-5630.
Evans, Gareth: Peace in Cambodia, Address to the Paris Conference, 23.10.1991, Backgrounder, Vol.2, Nr.20, 22.11.1991, S.6-7.
Harris, Stuart: Australian Foreign Policy. Some Current Issues, Australian Foreign Affairs Record, Vol.56, Nr.2, Canberra Juni 1985, S.495-499.
Hawke, Bob: Speech at Parliamentary Luncheon in Honour of Premier Zhao Ziyang, Parliament House, 08.04.1983, Australian Foreign Affairs Record, Vol.54, Nr.4, Canberra 1983, S.135-136.
Hawke, Bob: Speech to the Washington Press Club, 15.06.1983, Australian Foreign Affairs Record, Vol.54, Nr.6, Canberra 1983, S.267-273.
Hawke, Bob: An Australian View of the World, Speech to the 50th Anniversary Conference of the Australian Institute of International Affairs, Canberra 26.08.1983, Australian Foreign Affairs Record, Vol.54, Nr.8, Canberra 1983, S.419-425.
Hawke, Bob: Speech at the State Dinner Hosted by Thai Premierminister Pre Tinsulanonda, Bangkok 21.11.1983, Australian Foreign Affairs Record, Vol.54, Nr.11, Canberra 1983, S.685-688.
Hawke, Bob: Australia-China Relations, Speech at the Nanjing University, Nanjing 23.05.1986, Australian Foreign Affairs Record, Vol.57, Nr.5, Canberra 1986, S.373-378.
Hawke, Bob: Commonwealth Parliamentary Debates, Hansard, House of Representatives, 01.09.1988, S.818-820.
Hawke, Bob: Ministerial Statement about his Visit to Asia, Commonwealth Parliamentary Debates, Hansard, House of Representatives,

02.03.1989, S.340- 346.
Hawke, Bob: Challenges for Korea and Australia, Speech by the Premierminister, Mr Bob Hawke, at a Lunch of Korean Business Associations, on January 31, Australian Foreign Affairs Record, Vol.60, Nr.1, 1989, S.57.
Hawke, Bob: Commonwealth Parliamentary Debates, Hansard, House of Representatives, 06.04.1989, S.1141.
Hawke, Bob: Commonwealth Parliamentary Debates, Hansard, House of Representatives, 05.11.1991, S.2280-2281.
Hayden, Bill: Speech to the UN General Assembly, 04.10.1983, Australian Foreign Affairs Record, Vol.54, Nr.10, Canberra 1983, S.602-609.
Hayden, Bill, Possible Vietnamese Dry Season Offensive, 22.01.1984, Backgrounder, Department of Foreign Affairs, Nr.415, Canberra 25.01.1984, S.6.
Hayden, Bill: Press Conference with Mr Bill Hayden MP, at Parliament House, 15.03.1984, on Visit of the Vietnamese Foreign Minister, Backgrounder, Nr.423, Department of Foreign Affairs, Canberra 21.03.1984, Annex A10.
Hayden, Bill, Commonwealth Parliamentary Debates, Hansard, House of Representatives, 19.03.1985, S.475-483.
Hayden, Bill: Speech to the ASEAN Post Ministerial Conference Six-Plus-Six Meeting, 11.07.1985, Australian Foreign Affairs Record, Vol.56, Nr.7, Canberra 1985, S.575-581.
Hayden, Bill: Speech at the Opening Plenary Session of ASEAN Post Ministerial Conference, Manila 26.06.1986, Australian Foreign Affairs Record, Vol.57, Nr.7, Canberra 1986, S.571-574.
Hill, Robert, Commonwealth Parliamentary Debates, Hansard, House of Senate, 06.12.1990, S.5169-5170.
Hill, Robert: Hill Says Evans Must Consider Other Options for Cambodian Peace, Media Release, Senator Robert Hill, Leader of the Opposition in the Senate and Shadow Minister for Foreign Affairs, 07.02.1991.
Hill, Robert: Shadow Minister for Foreign Affairs, Media Release, Thursday, February 07, Canberra 10/91.
Hill, Robert: Shadow Minister for Foreign Affairs, Media Release, Monday, February 25, Adelaide, 14/91.
Howarth, Peter: Vietnam and Australia. The Cambodian Situation and Bilateral Relations, Australian Foreign Affairs Record, Vol.56, Nr.3, Canberra März 1984, S.173-176.
Informal Meeting on Cambodia, Issues for Negotiation in a Comprehensive Settlement. Working Papers, Jakarta 26.-28.02.1990.
Kampuchea in the Seventies: Report of a Finish Enquiry Commission, Helsinki 1982.
Berry, Ken, Cambodia. From Red to Blue. Australia's Initiative for Peace, Sydney 1997.
Logue, Peter: Major Reforms Advocated for the United Nations, Backgrounder, Vol.2, Nr.15, 13.09.1991, S.4.
Merrilees, Unpublished Paper, SDSC Seminar, Australian National University, Canberra, 05.09.1990.
Peacock, Andrew: Commonwealth Parliamentary Debates, Hansard, House of Representatives, 06.04.1989, S.1140-1141.
Press Statement: Conclusion of Consultations of the Five Permanent Members of the Security Council of Cambodia, in: Amitav Acharya, Pierre Lizée, Sorpong Peou, Cambodia - The 1989 Paris

Peace Conference, New York 1991, S.489.
Schacht, Chris: Commonwealth Parliamentary Debates, Hansard, House of Senate, 06.04.1989, S.1077.
Schacht, Chris: Commonwealth Parliamentary Debates, Hansard, House of Senate, 25.05.1989, S.2675.
Schacht, Chris: Australia and the Cambodia Peace Plan, Chairman, Joint Parliamentary Committee on Foreign Affairs, Defence and Trade, 16.09.1992.
Statement on Cambodia: The Five Permanent Members of the Security Council, Paris, 13.03.1990, in: Amitav Acharya, Pierre Lizée, Sorpong Peou, Cambodia - The 1989 Paris Peace Conference, New York 1991, S.492-494.
Summary of Conclusions of the Meeting of the Five Permanent Members of the Security Council on the Cambodian Problem, Paris 15.-16.01.1990, in: Amitav Acharya, Pierre Lizée und Sorpong Peou, Cambodia - The 1989 Paris Peace Conference, New York 1991, S.487-488.
Summary of Conclusions of the Meeting of the Five Permanent Members of the Security Council on the Cambodia Problem: Paris, 15.-16.01.1990, in: Amitav Acharya, Pierre Lizée, Sorpong Peou, Cambodia - The 1989 Paris Peace Conference, New York 1991, S.487-488.
Teague, Senator: Questions Without Notice, Commonwealth Parliamentary Debates, Hansard, House of Senate, 07.03.1991, S.1443.
Teague, Senator: Questions Without Notice, Commonwealth Parliamentary Debates, Hansard, House of Senate, 15.05.1991, S.3145.
Teague, Senator: Question Without Notice, Commonwealth Parliamentary Debates, Hansard, House of Senate, 29.05.1991, S.3805.
Thai-Cambodian Border: Backgrounder, Nr.377, Department of Foreign Affairs, Canberra 13.04.1983.
Vietnamese Foreign Ministers Press Conference, Backgrounder, Nr.423, Department of Foreign Affairs, Canberra 21.03.1984, Annex A5.
Woolcott, Richard: Australia and the UN in the 1990's, The 1989 Evatt Memorial Lecture delivered to the Federal Conferences of the United Nations Association of Australia on September 22, The Monthly Record, Vol.60, September 1989, S.521-526.
Ziyang, Zhao: Speech at Parliamentary Luncheon, Parliament House, 08.04.1983, Australian Foreign Affairs Record, Vol.56, Nr.3, Canberra 1983, S.137-138.

5. Tagespresse und Zeitschriften

Der Spiegel,
Heft 4/1997, S.130-138.
Augstein, Rudolf: Das macht den Kohl nicht fett, Der Spiegel, Heft 20/1998, S.36.
The Canberra Times, Canberra (1983-1991)
Booker, Malcolm: Cambodian Peace Hopes Take a Great Leap Forward, The Canberra Times, 18.07.1990.
Klintworth, Gary: Hope, Caution Mingle after Cambodia Pact, The Canberra Times, 17.09.1990.
Australian Financial Review, (1983-1991)
The Sunday Mail, (1983-1991)

The Australian, (1983-1991)
Attwood, Alan: Gareth Evans. The Man behind the Mouth, The Australian Magazine, 13.-14.07.1991, S.18-24.
McGregor, Adrian: Tide Turning, The Australian 12.01.1995.
The Sydney Morning Herald, Sydney (1983-1991)
Hastings, Peter: Is Vietnam Doing us a Favor?, The Sydney Morning Herald, 14.11.1983.
The Age, Melbourne (1983-1991)
Hawke, Hazel, Interview, The Age, 21.01.1995.
Richardson, Michael: Hayden Trip a Shrewd Step, The Age, 27.06.1983.
The Courier Mail, Brisbane (1983-1991)
Costigan, Peter: Election is not the PM's Main Concern, The Courier Mail, 20.11.1983.
Savva, Nikki: Bill Takes to the High Seas, The Courier Mail, 27.06.1983.
International Herald Tribune, Paris (1988-1991)
Solarz, Stephen: U.S. Cambodia Aims are Unchanged, International Herald Tribune, 27.07.1990.
National Times, (1982-1991)
Pinwill, William, Viet. Protest at Labor's Shifting Indo-China Policy, National Times, 10.-16.02.1984, S.17.
Wilkinson, Marian: Kampuchea. A Whiff of Change, The National Times, 06.- 12.04.1984, S.12-17.
Newsweek,
Adler, Jerry und Moreau, Ron: Pol Pot's Last Days, Newsweek, 28.04.1998.
New Yorker, (1989-1991)
The Bulletin, (1983-1991)
Edwards, John: How Bill Hayden is Growing into Foreign Affairs, The Bulletin, 25.10.1983, S.94-98.
Edwards, John: Hayden Needs a Rethink after Policy Bungles, The Bulletin, 26.03.1985, S.28-29.
Farmer, Richard: The Bill and Bob Show, The Bulletin, 26.03.1985, S.31.
Lipski, Sam: Labor Risks Creating New Tensions, The Bulletin, 29.03.1983, S.90-92
Mediansky, Fedor A.: Doctrinaire Peking Makes Odd Partner, The Bulletin, 25.10.1983, S.98-103.
Pilger, John: The Return to Year Zero, The Bulletin, 11.05.1993, S.32-36.
Playboy
Gareth Evans, Interview, Australian Playboy, Juni 1992, S.69-71 und 104-107.
Far Eastern Economic Review, Hong Kong (1983-1991)
Chanda, Nayan: Head-on with Hayden, Far Eastern Economic Review, 24.11.1983.
Chanda, Nayan: For Reasons of State, Far Eastern Economic Review, 02.08.1990.
Field, Michael und Hiebert, Murray: Regime of the Last Resort, Far Eastern Economic Review, 25.01.1990.
Habir, Manggi: On the Tightrope, Far Eastern Economic Review, 21.04.1983.
Leifer, Michael: ASEAN under Stress over Cambodia, Far Eastern Economic Review, 14.06.1983.
McBeth, John: Hawke Plays the Dove, Far Eastern Economic Review,

01.12.1983.
McDonald, Hamish: The Pacific's Friend, Far Eastern Economic Review, 25.04.1985.
Nations, Richard: Hawke Meets a Hawk, Far Easten Economic Review, 30.06.1983.
Quinn-Judge, Paul: Thach's Try in Thailand, Far Eastern Economic Review, 23.06.1983.
Quinn-Judge, Paul: Deadline on Compromise, Far Eastern Economic Review, 21.03.1985.
Quinn-Judge, Paul: Less than a Lesson, Far Eastern Economic Review, 21.03.1985.
Rees, Jaqueline: First Step Taken, Far Eastern Economic Review, 18.11.1989.
Richardson, Michael: Man with a Mission, Far Eastern Economic Review, 14.07.1983.
Tasker, Rodney: Fair-weather Friend, Far Eastern Economic Review, 17.10.1983.
Tasker, Rodney: A Bridegroom Scorned, Far Eastern Economic Review, 02.08.1984.
Vatikiotis, Michael: Touchy Talking Points, Far Eastern Economic Review, 03.11.1988.
Vatikiotis, Michael: Retaining the Initiative, Far Eastern Economic Review, 01.12.1988.
Vatikiotis, Michael: Tying a New Knot, Far Eastern Economic Review, 22.02.1990.

6. Filmmaterial

Labor in Power: Australian Broadcasting Cooperation 1993.

7. Interviews

Berry, Ken: (Interview, 06.07.1994)
1992-1995 Adviser, Office Minister of Foreign Affairs

Burton, John: (Interview, 26.06.1994)
Seit 1978 Reader for International Relations, University of Kent
1947-1950 Deputy Secretary, Department of External Affairs

Calvert, Ashton: (Interview 19.04.1993)
1986-1990, Botschafter in Japan
1991, Prinicipal Adviser, Asia Section, Department of Foreign Affairs and Trade 1992-1996 Senior Adviser Foreign Policy, Office of the Premierminister

Cameron, Rodney: (Interview, 09.03.1993)
Australian National Opinion Polls

Costello, Michael: (Interviews, 10.03.1993; 23.06.1994; 28.12.1995)
1983-1986,Senior Adviser von Bill Hayden
1986-1988, Assistant Secretary, Europe, Northasia, Northamerica, Department of Foreign Affairs and Trade

1988-1989 (5 Monate), Botschafter zu den Vereinten Nationen
1989-1992, Deputy Secretary, Department of Foreign Affairs and Trade
1992-1993, First Secretary, Department of Industrial Relations
1993-1996, First Secretary, Department of Foreign Affairs and Trade

Frost, Frank: (Interviews, 20.04.1993, 22.04.1993, 22.11.1993)
Foreign Affairs Group, Department of the Parliamentary Library

Harris, Stuart: (Interviews, 04.03.1993, 11.03.1993)
Professor Department of International Relations, Australian National University, Canberra
1984-1988, First Secretary of the Department of Foreign Affairs and Trade

Hastings, Joli: (Interview, 09.04.2000)
Witwe von Peter Hastings

Klintworth, Gary: (Interview, 18.03.1993)
Department of International Relations, Australian National University, Canberra

Lithgow, Shirley: (Interview, 24.11.1993, 09.04.1994)
1992-1995, Indo-China Section, Department of Foreign Affairs and Trade

Rollason, Russell: (Interview, 06.04.1993)
1985-1995, Direktor des Australian Council for Overseas Aid, Dachorganisation Nicht-staatlicher Organisationen, vorwiegend Entwicklungshilfe-Organisationen

Sturkey, Douglas: (Interview, 07.04.1993, 24.06.1994)
1983-1984, Assistant Secretary der Sektion Naher Osten, Department of Foreign Affairs
1984-1987, Assistant Secretary der Sektion Südostasien, Afrika, Naher Osten, Department of Foreign Affairs
1988-1990, Principle Adviser, Nordasien und Südostasien, Außenministerium
1990-1990, First Assistant Secretary, Nord-, Süd- und Südostasien of the Department of Foreign Affairs and Trade
1991-1996, Official Secretary, Bill Hayden, Governeur-General of Australia

Trimmer, Mick: (Interview, 24.04.1993)
1985-1987 Senior Adviser to Gareth Evans

Viviani, Nancy: (Interview, 12.04.1993)
Department of International Relations, Griffith University, Brisbane

Wieland, Leo: (Interview, 04.10.1997
Korrespondent der Frankfurter Allgemeinen Zeitung in Washington

Wilenski, Peter: (Interview, 21.04.1993)
1989-1992 Australian Permanent Representative and Ambassador to the United Nations
1993-1994 First Secretary of the Department of Foreign Affairs and Trade