

Die Neutralität von Laos – ein Modell?

GÜNTHER SCHULZ

Es ist vorgeschlagen worden, die laotische Neutralität als Modell zur Lösung des Vietnamkrieges und damit als Lösungsmöglichkeit für das ganze Indochinaproblem in Betracht zu ziehen¹. Angesichts der Ausdehnung des Krieges auf alle drei Länder des Subkontinentes scheint eine solche Alternative jedoch kaum noch Chancen einer Verwirklichung zu besitzen. Im Gegenteil steht zu befürchten, daß sich in Laos eine gleiche Entwicklung wie in Vietnam – und heute auch in Kambodscha – angebahnt hat, die durch eine „Amerikanisierung“ der Bürgerkriege gekennzeichnet ist und die ihr vorgegebenes Ziel, die Eindämmung kommunistischer Expansion, bisher nicht erreichen konnte. Laos nimmt in dieser Entwicklung jedoch eine Sonderstellung ein, da an Laos zu Beginn der sechziger Jahre ein ganz anderes Modell zur Verhinderung des Zusammenstoßes der kommunistisch orientierten Emanzipationsbewegung und der antikommunistischen Eindämmungsstrategie entwickelt wurde.

Die Vereinigten Staaten und Laos

Ausgehend von der Dominotheorie und der Befürchtung, daß ein kommunistisches Südostasien die Rohstoffversorgung und die Wirtschaftsinteressen der USA gefährdet², entschloß sich die Eisenhower-Administration während des Ausganges der Genfer Indochinakonferenz 1954 zu umfangreichen Maßnahmen gegen den asiatischen Kommunismus, die ihren Ausdruck in der Übertragung der zunächst nur für Europa konzipierten „Eindämpfungspolitik“ gegenüber einer antizipierten kommunistischen Expansion auf Südostasien fand. Die Errichtung des SEATO war eine der konkreten Antworten der amerikanischen Politik auf die Erfahrungen des Koreakrieges und das Ergebnis der Genfer Indochinakonferenz, in amerikanischen Augen beides eklatante Beispiele kommunistischer Expansionsversuche. Die in Manila 1954 gegründete „South East Asian Collective-Defense-Treaty-Organization“ fiel, wie ein amerikanisches Zusatzprotokoll zum Vertragstext ausdrücklich festhielt, die Eindämmung kommunistischer Expansion zu – wobei man wohl an den chinesischen Kommunismus im allgemeinen, den laotischen im Länderdreieck China–Laos–Burma und an den vietnamesischen im südlichen Teil von Indochina im besonderen dachte. Ungleich ihrem atlantischen Gegenstück wurden der SEATO jedoch keine Truppen unterstellt, und auch ihrem zivilen Apparat waren weitgehend die Hände gebunden: Das einzige Entscheidungsgremium, der Ministerrat, durfte nur einstimmig Beschlüsse fassen. Aktio-

¹ D. G. Wilke, Eindämmung und Neutralisierung. Zur westlichen Asienpolitik unter besonderer Berücksichtigung Indochinas 1954–1964. Freiburg i. Br. 1969. S. 103.

² R. H. Fifield, Southeast Asia in the United States Policy. New York 1963. S. 4–6.

nen zur Abwehr bewaffneter Angriffe – die ursächliche Aufgabe des Paktes – hatten nur auf Wunsch oder mit Zustimmung der betroffenen Regierung zu erfolgen. Nur in loser Form also band die SEATO ihre Bündnispartner in Verteidigungsfragen und vermittelte nur eine bedingte Unterstützung im Falle eines Angriffes, war man doch zunächst zu nichts mehr als zu Konsultationen verpflichtet³.

Trotz unterschiedlicher Sicherheitsvorstellungen für den südostasiatischen Raum hatten sich neben den Vereinigten Staaten Länder dreier Regionen bereit gefunden, bei der „Eindämpfungspolitik“ gegenüber dem asiatischen Kommunismus mitzuwirken: Die europäischen Staaten Großbritannien und Frankreich – durch ihre Kolonialreiche mit Südostasien verbunden, die pazifischen Staaten Australien und Neuseeland – beide an einer Sicherheitsgarantie vor kommunistischer Expansion interessiert und die asiatischen Länder Thailand, Pakistan und die Philippinen – letztere zur Zeit der Gründung der SEATO „westlich orientiert“ und sich von einer Teilnahme an diesem Defensivbündnis Sicherheit oder wirtschaftliche Vorteile versprechend.

Schon die lose Form der Zusammenarbeit, aber noch stärker die unterschiedlichen Konzeptionen der einzelnen Regierungen gegenüber der Subversionstaktik kommunistischer Bewegungen in Südostasien, zu deren gemeinsamer Begegnung sich die SEATO-Partner nicht entschließen konnten, sowie die unterschiedliche Bereitschaft, sich im Vertragsgebiet notfalls mit einer militärischen Intervention zu engagieren, hatte die SEATO in den Jahren nach ihrer Gründung nicht aktiv werden lassen. Andererseits gab die Außenpolitik der Volksrepublik China keinerlei Veranlassung zu einem Eingriff der SEATO in Südostasien – die unterstellten aggressiven Absichten chinesischer Politik blieben aus. So konnte die Ausdehnung lokaler Konflikte, wie der burmesisch-chinesische Grenzstreit, die Premestarebellion auf Sumatra und die Quemoykrise 1958, ebenso wie die beiden Laoskrisen 1955 und 1958 verhindert und eine Beilegung erreicht werden, ohne daß es zu einem Eingriff der SEATO kam⁴.

Die Errichtung eines kollektiven Sicherheitspaktes mit Defensivcharakter bildete allerdings nur einen Teil der amerikanischen Strategie. Die Folgen der von der Eisenhower-Administration getragenen „Eindämpfungspolitik“ in Ostasien muß ohne eine Betrachtung der massiven Hilfgelder, mit denen die Amerikaner antikommunistische Regime unterstützten und die ihnen zum ersten Mal einen entsprechenden Einfluß in die Innenpolitik der einzelnen Länder eröffnete, unverständlich bleiben. Obschon die kommunistischen Bewegungen in Asien ihren Gegnern in den fünfziger Jahren keinen Anlaß für den Aufbau überproportional großer Streitkräfte lieferten, forcierten die Amerikaner in den asiatischen Mitglieder- und Schutzstaaten der SEATO den Ausbau konventioneller Armeen. Mit ihm sollte die Eindämmung kommunistischer Bewegungen bewerkstelligt werden, Bewegungen, die zunächst einmal sozialrevolutionären und nationalistischen Charakter besaßen und die gerade von einer ungleichgewichtigen Entwicklung des Landes, die eine rasche Aufblähung des militärischen Apparates zwangsläufig mit sich bringen mußte, profitierten. Unter völliger Verkenning

³ Zur Arbeitsweise der SEATO vgl. G. Modelski, SEATO: Its Function and Organization, S. 2–45 in: G. Modelski, ed., SEATO. Six Studies. Melbourne/Canberra/Sydney 1962.

⁴ In dem burmesisch-chinesischen Grenzstreit 1956, die Premestarebellion auf Sumatra 1958 – ein Aufstand rechtsgerichteter Offiziere – und in die Quemoykrise 1958 griff die SEATO hauptsächlich deshalb nicht ein, weil alle Konfliktgebiete außerhalb des eigentlichen Vertragsgebietes des Verteidigungsbündnisses lagen. Vgl. G. Modelski, op. cit., S. 8 ff.

kommunistischer Stoßrichtungen verschleuderte die amerikanische Regierung bis zum Ende der Kennedy-Administration etwa ein Drittel ihres gesamten Auslandshilfebudgets an antikommunistische Regime in Ostasien, d. h. etwa 1,5 Mrd. US-Dollar jährlich, wovon ungefähr die Hälfte direkte Militärhilfe ausmachte, ohne daß diese Summen in irgendeiner Form eine militärische noch wirtschaftliche Stabilisierung einleiteten, geschweige denn erreichten. Auch erhebliche Teile der nichtmilitärischen Hilfsgelder dienten letztendlich militärischen Zwecken, indem man sie zur Entlastung der angespannten Militärhaushalte antikommunistischer Staaten in Ostasien verwandte. Was an technischer und Wirtschaftshilfe vergeben wurde, richtete sich nach der engen, antikommunistischen Zielsetzung amerikanischer Politik und zielte vielfach die Erschließung neuer Märkte für amerikanische Waren an⁵. Direkte Folge dieser massiven Eingriffe in das innenpolitische Gefüge ostasiatischer Staaten war ein wachsendes Abhängigkeitsverhältnis der Regierungen gegenüber den Vereinigten Staaten. Sofern die amerikanische Regierung dabei nicht von Anfang an eine bestimmte Persönlichkeit unterstützt hatte, dauerte es daher nicht lange, bis eine entsprechende politische Gruppierung entstand, die von den amerikanischen Subsidien besonders profitierte, um andererseits den politischen Zielsetzungen der Vereinigten Staaten willfährig zu sein.

Laos kam als „Protokollstaat“ der SEATO Mitte der fünfziger Jahre ebenso wie Vietnam in den zweifelhaften Genuß dieser amerikanischen Hilfsgelder⁶. Neben dem Aufbau einer Armee kam die ganz enorme finanzielle Hilfe der amerikanischen Regierung jedoch nur der kleinen Elite zugute, die, größtenteils verschwägert, das Königreich Laos mit seinen zwei Millionen Einwohnern beherrschte. Diese Elite hatte am Ende des Zweiten Weltkrieges eine Unabhängigkeitsbewegung ins Leben gerufen und war, als die französischen Kolonialherren 1946 nach Indochina zurückkehrten, außer Landes gegangen, um jedoch bereits nach drei Jahren ein Arrangement mit den Franzosen zu treffen. Lediglich Prinz Sphanou Vong schloß sich Ho Chi Minh in Vietnam an und gründete die Pathet-Lao-Bewegung, die sich in den nordlaotischen Provinzen Phong Saly und Sam Neua festsetzte⁷. Das Genfer Abkommen von 1954 sah dann einen Waffenstillstand zwischen der königlich laotischen Regierung in Vientiane und der Pathet Lao vor und forderte die Eingliederung der Pathet Lao in das, was optimistisch als die „Nationale Gemeinschaft“ der Laoten bezeichnet wurde. Das Genfer Abkommen legte auch den außenpolitischen Spielraum der neuen laotischen Regierung fest mit der Auflage, Laos aus dem kalten Krieg herauszuhalten — ein Ziel, das sich Prinz Souvana Phouma als Premier ausdrücklich zu eigen machte. Der umsichtigen, neutralistischen Politik Prinz Souvana Phoumas war es dann auch zu verdanken, daß der politische Teil der Pathet-Lao-Bewegung, die Neo Lao Hak Sat, 1957 an den Wahlen im Land teilnahm und anschließend zwei Minister in das Kabinett entsandte⁸.

⁵ D. G. Wilke, *op. cit.*, S. 66 f.

⁶ Bis zum Ende der Eisenhowerregierung vergaben die Vereinigten Staaten etwa 44 Millionen US-Dollar jährlich an nichtmilitärischen Hilfsgeldern an Laos, von denen jedoch etwa 34 Millionen zur Unterhaltung der Armee ausgegeben wurden. Vgl. United States Congress, House of Representatives, Mutual Security Appropriations for 1959, 85th Congr., Washington 1958. S. 520–524.

⁷ H. Toye, *Laos. Buffer State or Battleground*. London 1968. S. 70 ff.

⁸ *Ibid.* S. 111–119.

Souvana Phoumas ausgewogener neutralistischer Kurs konnte allerdings nicht die Etablierung einer dritten, rechtsgerichteten politischen Kraft, massiv und einseitig von den Vereinigten Staaten unterstützt, verhindern. Ihre politische Representation erfolgte durch das „Komitee zur Verteidigung der Nationalen Interessen“ (CDNI), hinter dem der ehrgeizige Offizier Phoumi Nosavan stand. Phoumi Nosavan, u. a. an amerikanischen Militärakademien ausgebildet, genoß das uneingeschränkte Vertrauen der Eisenhower-Administration – die letztlich auch die Machtübernahme seiner Gruppe 1959 ermöglichte, was notwendigerweise eine Zurückdrängung der Pathet Lao aus der Regierungsmitverantwortung in die Bergwälder von Nordlaos und die Aufgabe des neutralistischen Kurses von Laos zur Folge hatte⁹.

Die immer deutlicher werdende West- bzw. Amerikaorientierung der von Phoumi Nosavan gestützten Regierung traf innerhalb der Armee allerdings nicht auf ungeteilte Zustimmung und veranlaßte den Fallschirmjägerhauptmann Kong Lâ im August 1960 zu einem Coup d'état zugunsten der neutralistischen Regierung unter Souvana Phouma. Eine Koalitionsregierung wurde verabredet, kam aber nie zustande, da der inzwischen zum General beförderte Phoumi Nosavan dem neuen Kabinett fernblieb und sich in sein Hauptquartier in Savannakhet zurückzog. Von dort betrieb er mit amerikanischer Unterstützung die Beseitigung der neutralistischen Regierung. Die innenpolitische Situation in Laos spitzte sich im Dezember 1960 erneut zu, als Phoumis Truppen, dank amerikanischer Waffenlieferungen vorzüglich ausgerüstet, Vientiane angriffen, die beiden Kong Lâ treuen Bataillone zum Rückzug auf die Ebene der Tonkrüge zwangen und die neutralistische Regierung Souvana Phoumas nach Phnom Penh exilierte¹⁰.

Die Laoskrise 1961–62

Anfang 1961 besaß Laos also zwei Regierungen: Die von Phoumi Nosavan getragene Regierung Boun Oum in der Landeshauptstadt Vientiane, hastig von Thailand, Süd-vietnam, den Vereinigten Staaten und Großbritannien anerkannt, und die exilierte Regierung Souvana Phouma, die von der Sowjetunion, der Volksrepublik China und Nordvietnam sowie den neutralen Staaten Indien und Birma als rechtmäßig betrachtet wurde. Die mit amerikanischer Unterstützung betriebene Ausschaltung der neutralen Richtung innerhalb des politischen Kräftespiels in Laos und deren Ersetzung durch eine proamerikanische Regierung brachte jedoch nicht die erwarteten Ergebnisse: Phoumis Versuche, das Land vor einer kommunistischen Machtübernahme durch die Eindämmung der Pathet Lao-Bewegung zu bewahren – schließlich der Grund, warum er die Unterstützung verschiedener amerikanischer Regierungsbehörden genoß –, scheiterten kläglich. Er vermochte nicht einmal die aus zwei Bataillonen bestehende Streitmacht des neutralistischen Hauptmanns Kong Lâ aus der Ebene der Tonkrüge zu verdrängen: Der Vorstoß von Phoumis Truppen auf das zentrallaotische Plateau in den ersten Monaten des Jahres 1961 endete, trotz der Siegesicherheit seiner amerikanischen Militärberater, mit einem überstürzten Rückzug der Regierungstruppe. An eine Zerschlagung der neutralistischen Einheiten war nicht zu denken. Die zivile Seite der von Phoumi Nosavan getragenen Regierung, das Kabinett Boun Oum, machte für

⁹ A. J. Dommen, *Conflict in Laos. The Politics of Neutralization*. London 1964. S. 116 ff.

¹⁰ Ausführliche Darstellung bei A. J. Dommen, op. cit., S. 138–170.

diesen Fehlschlag den massiven Einsatz von Vietmineinheiten auf seiten der Neutralisten verantwortlich, eine Behauptung, die nicht zu beweisen war¹¹.

Durch die rechtsgerichtete, antikommunistische Regierung 1959 aus dem Kabinett verdrängt, hatte die Pathet Lao sich ganz aus Vientiane zurückgezogen und ihre Aktivität auf die Organisation der Landbevölkerung in dem unzugänglichen Bergland in Nord- und Ostlaos verlagert. Besonders unter den nichtlaotischen Stämmen der Kha und Meo hatte sie ihren Rückhalt festigen können. Die Vertreibung der Einheiten Kong Läs aus Vientiane auf die Ebene der Tonkrüge bedeutete eine weitere Bereicherung für die Pathet Lao, denn die neutralistischen Truppen, die im Gegensatz zu vielen westlichen Berichten bisher ohne Pathet Laos Unterstützung gekämpft hatten, verbündeten sich nun auf der Ebene der Tonkrüge mit ihr. Die einseitige Unterstützung, die die Vereinigten Staaten ihrem Schützling Phoumi Nosavan angedeihen ließen und die wiederum zu einer Ersetzung Premierministers Souvana Phouma durch ein amerikahöriges Kabinett geführt hatte, trieb allerdings nicht allein die neutralistischen Bataillone Kong Läs auf die Seite des Pathet Lao. Ein zweites kam hinzu: Der indirekte Vorstoß der Vereinigten Staaten veranlaßte die Sowjetunion zu einem Eingriff in die laotische Politik. Der zeitweisen Suspendierung der amerikanischen Finanzhilfe an die Regierung Souvana Phouma im Herbst 1960 war der sowjetische Vertreter, der erste Botschafter eines sozialistischen Staates in Laos, mit einem sowjetischen Hilfsprogramm begegnet, das jedoch erst kurz vor der Einnahme Vientianes durch die Truppen Phoumi Nosavans verwirklicht werden konnte¹². Abgeschnitten von ihren bisherigen Versorgungslinien — die Vereinigten Staaten konzentrierten ihre ganze Unterstützung auf die Armee unter Phoumi Nosavan —, waren die Bataillone Kong Läs nunmehr auf neue Versorgungskanäle für Waffen, Munition, Brennstoff und Nahrungsmittel angewiesen, die von der Sowjetunion geöffnet wurden. War Vientiane zunächst nur mit sowjetischem Benzin versorgt worden, so errichtete die Sowjetunion nach dem Rückzug Kong Läs auf die Ebene der Tonkrüge eine Luftbrücke größeren Umfangs über Hanoi auf das Plateau und stellte so die Versorgung der dort vorhandenen Truppen Kong Läs und der Pathet Lao mit Waffen und Munition sicher¹³.

Im März und April übernahmen dann verbündete Truppen des Fallschirmjägerhauptmanns Kong Lä und der Pathet Lao die Initiative, um gegen die Posten Phoumi Nosavans vorzugehen. Es gelang den Angreifern schnell, weite Teile des laotischen Berglandes unter ihre Kontrolle zu bringen. Schon am 3. Mai 1961 kam es aber auf internationales Betreiben hin zu einem Waffenstillstand¹⁴. Laos befand sich zu diesem Zeitpunkt bereits weitgehend unter Kontrolle der Kräfte der Pathet Lao und des Kong Lä, ein um so erstaunlicheres Faktum, wenn man in Betracht zieht, daß die Regierungstruppen Phoumi Nosavans auf etwa 30 000 Soldaten, die Einheiten des Pathet Lao und der Neutralisten jedoch nur auf 14 000 Mann geschätzt wurden. Der Waffenstillstand beendete das Vordringen der Pathet Lao und seines Verbündeten jedoch nicht sofort; langsam tastete er sich in noch nicht „befreite“ Gebiete vor, was die

¹¹ New York Times 27. 1. 1961.

¹² Eine Übereinkunft zwischen Souvana Phouma und dem sowjetischen Botschafter Alexander N. Abramow erfolgte am 28. 10. 1960. Die ersten Öllieferungen erreichten Vientiane jedoch erst am 3. 12. 1960. Siehe A. J. Dommen, op. cit., S. 160–161.

¹³ Dommen, op. cit., S. 178.

¹⁴ G. Modelski, International Conference on the Settlement of the Laotian Question 1961–1962. Canberra 1962. S. 6–8.

gleichzeitig verlaufenden Gespräche über die Bildung einer neuen Koalitionsregierung zwischen Souvana Vong, Souvana Phouma und Boun Oum immer wieder belastete.

Zu einem offenen Bruch des Waffenstillstandes vom Mai 1961 kam es aber erst ein Jahr später, im Frühjahr 1962, als die Pathet Lao seine Stellungen in Nordlaos um die Ortschaft Nam Tha ausbaute und General Phoumi Nosavan durch eine Massierung seiner Regierungstruppen in der Garnison von Nam Tha ein zweites Dien Pien Phu provozierte. Erneut zeigte sich der unzureichende Kampfwille der Regierungstruppen, denn als im Mai die Pathet Lao Moung Sing und anschließend Nam Tha selbst angriffen, zogen sich die Truppen Nosavans fluchtartig bis über den Mekong nach Thailand zurück¹⁵. Der militärische Widerstand gegen die Pathet Lao und die mit ihm verbündeten neutralistischen Truppen war endgültig gebrochen; die Ausrüstung und Ausbildung der Regierungstruppen durch die Vereinigten Staaten erwies sich als Fehlinvestition. General Phoumi Nosavan hatte aufs neue demonstriert, daß er die Ausdehnung des Einflußbereiches der prokommunistischen Pathet Lao nicht verhindern konnte. Die Laoskrise 1961/62 bestand also nicht allein darin, daß die amerikanische Politik der „Stärke“ die Sowjetunion auf den Plan gerufen hatte, die nun ihrerseits die Geenseite mit Waffen und Munition unterstützte. Sie bestand auch in dem völligen Scheitern der amerikanischen Strategie, denn die praktizierte Politik der „Stärke“ hatte eine Polarisierung¹⁶ der politischen Kräfte in Laos verursacht, deren Entwicklung sich alles andere als positiv für die antikommunistischen Interessen der amerikanischen Politik gestaltete. Die einseitige Unterstützung eines Generals und der ihm ergebenen Politiker sowie die massive Finanz- und Militärhilfe ohne Berücksichtigung der Breitenwirkung dieses Eingriffes in den sozio-politischen Rahmen von Laos erwiesen sich für die amerikanische Politik als inadequate Mittel.

Die Neutralisierung von Laos

Hatte die amerikanische Initiative in Laos die Sowjetunion alarmiert, so alarmierte das Vordringen der Pathet Lao und die Kämpfe in Laos insbesondere die SEATO-Partner. Oblag es doch gerade ihnen, das Vordringen der pro-kommunistischen Kräfte aufzuhalten, da man Laos bei der Gründung der SEATO unter den Schutzschild der SEATO gestellt hatte.

Entsprechend dem Grad der eigenen Gefährdung war jedoch das Ausmaß an Besorgnis über die Laoskrise, das die einzelnen Partner den jüngsten Ereignissen entgegenbrachten, unterschiedlich, und die Vorschläge der thailändischen Regierung auf der einen und der englisch-französischen Regierung auf der anderen Seite über die zu ergreifenden Aktionen standen sich diametral gegenüber.

Für Thailand war das gesamte Mekongtal lange Zeit hindurch politisches und kulturelles Einflußgebiet gewesen, und das alte laotische Königreich hatte als „Pufferstaat“ zwischen Thailand und dem mächtigen vietnamesischen Königreich in Annam gedient. Unter der Regierung der Marschälle Pibun und Sarit¹⁷ verband sich diese historische

¹⁵ H. Toye, op. cit., S. 182–183.

¹⁶ Vgl. A. J. Dommen, op. cit., *The Failure of the „Hard Policy“*, S. 119–141.

¹⁷ Pibun Songkhram 1948–1957, Sarit Tanarat 1957–1963.

Furcht vor vietnamesischer Stärke mit der Angst vor einer kommunistischen Umgestaltung. Die thailändische Regierung betrachtete die politischen Vorgänge in Laos daher stets unter dem Gesichtspunkt der eigenen Sicherheit vor kommunistischer Expansion und wollte auch das gegenwärtige Laos als „Puffer“ gegen die Volksrepublik China und die nordvietnamesische Republik verstanden wissen. Aggressive Absichten unterstellten die herrschenden Thais beiden Staaten, im Falle Nordvietnams aus den oben genannten historischen Gründen und im Falle Chinas befürchtete sie nicht zu Unrecht eine chinesisch-kommunistische Agitation gegen ihre autoritäre Herrschaft unter den etwa zehn Millionen Thais in der südchinesischen Provinz Yünnan. Nicht die Errichtung einer neutralen, sondern einer westlich orientierten, thailandfreundlichen Regierung in Vientiane war dementsprechend das erklärte Ziel der thailändischen Regierung seit dem Zweiten Weltkrieg gewesen, und General Phoumi Nosavan wußte sich nicht nur aus familiären Gründen der wohlwollenden Unterstützung der Marschälle in Bangkok sicher¹⁸.

Thailands Verhalten in der SEATO wurde durch diese Überlegungen bestimmt. Die Initiative, die die Eisenhower-Administration gegenüber General Phoumi Nosavan entfaltete, bestärkte dabei die thailändische Auffassung, daß die Vereinigten Staaten unter allen Umständen eine prowestliche Regierung in Laos stützen werden. In Thailand herrschte die Auffassung, daß die amerikanische Regierung die Verteidigung von Laos gleichsetzte mit einer Verteidigung von Thailand. Die stete Furcht vor der Ausdehnung des Einflußbereiches der Pathet Lao und der Anwesenheit von Vietnam-soldaten in Laos veranlaßte die thailändische Regierung zu einer militanten Politik, die immer wieder den Einsatz der SEATO in Krisensituationen befürwortete¹⁹. Die Haltung der thailändischen Regierung in den ersten Monaten des Jahres 1961 war daher von einer eindeutigen Forderung nach militärischer Intervention der SEATO-Partner auf der Seite General Phoumi Nosavans gekennzeichnet. Die unterschiedliche Bereitschaft der SEATO-Partner, ein militärisches Kontingent nach Laos zu entsenden und die nichtmilitärische Lösung der Laoskrise mußte die thailändische Außenpolitik notwendigerweise in eine Krise stürzen. Die thailändische Regierung wurde gezwungen, neue Formen der Sicherheit zu suchen, die mit einer Bestätigung der SEATO Verpflichtungen der Vereinigten Staaten für Thailand, in der die individuellen Verpflichtungen besonders hervorgehoben wurden, gefunden wurde²⁰. In Übereinstimmung mit der thailändischen Haltung in der Laoskrise 1961/62 fanden sich die beiden anderen asiatischen SEATO-Mitglieder Pakistan und die Philippinen.

Völlig anders jedoch sah die Laospolitik Frankreichs und Großbritanniens aus. Seit dem Abzug aus Indochina hatte Frankreich eine Neutralisierung von Laos gefördert. General de Gaulle vertrat später eine noch prononciertere Politik der Neutralität für ganz Indochina und setzt die französische Laospolitik in einen deutlichen Gegensatz zu der amerikanischen²¹. So war es auch Frankreich, das auf der SEATO-Ministerrats-sitzung vom 26. und 27. März in Bangkok die Zusage der SEATO als Organisation zu mehr als nur „geeigneten Maßnahmen“ während der Laoskrise verhinderte.

¹⁸ Phoumi Nosavan ist ein Vetter von Marschall Sarit.

¹⁹ D. E. Nuechterlein, *Thailand and the Struggle for Southeast Asia*, New York 1965, S. 132 ff.

²⁰ Erklärung von Secretary of State Dean Rusk vom 6. März 1962, in: *Department of State Bulletin*, 26. März 1962, S. 498.

²¹ Vgl. A. Fontaine, *De Gaulles Politik der Bewegung in Süd- und Ostasien*, in: *Europa-Archiv*, Folge 5, 1964, S. 150–151.

Großbritannien, nicht zuletzt aus eigenen Erfahrungen im Umgang mit Guerillabewegungen in Malaya zu einer differenzierten Analyse fähig, unterstützte ebenfalls die Neutralisierung von Laos und sprach sich gegen eine „Polarisierung“ der laotischen Innenpolitik durch eine eindeutig westlich ausgerichtete Regierung aus. Anders aber als Frankreich sicherte Premierminister McMillan dem amerikanischen Präsidenten im März 1961 widerstrebend britische Unterstützung für den Fall zu, daß eine militärische Intervention am Mekong — zum Schutz von Thailand — notwendig werden würde²². Dessenungeachtet besaß Großbritannien jedoch durch seine Stellung als einer der beiden Vorsitzenden der Genfer Indochina-Konferenz von 1954 eine einmalig günstige Position, die Beilegung des Konfliktes auf diplomatischer Ebene zu fördern. Großbritannien hat dann auch die notwendige diplomatische Aktivität entfaltet und verhindert, daß durch eine militärische Intervention der SEATO-Partner eine einseitige Lösung angestrebt wurde. Australien und Neuseeland, immer noch der englischen Politik verpflichtet, schlossen sich weitgehend der britischen Haltung an.

Die Eisenhower-Administration hatte mit ihrer einseitigen Unterstützung General Phoumi Nosavans und der Regierung Boun Oum das Gewicht der amerikanischen Politik und das Prestige einer Supermacht in eine so heikle Situation manövriert, daß dem scheidenden Präsidenten nur noch der Ratschlag für seinen Nachfolger Kennedy blieb, die amerikanischen Interessen in Laos notfalls durch eine unilaterale Intervention sicherzustellen²³. Kennedys Administration aber ging mit neuen Grundsätzen an die Laospolitik. Secretary of State, Dean Rusk, sprach im Mai 1961 davon, daß die neue amerikanische Regierung eine zweigleisige Laospolitik verfolge, d. h. einerseits Demonstration der militärischen Stärke und andererseits offene Bereitschaft zu einer diplomatischen Regelung der Krise durch eine Neutralisierung von Laos.

Dem schnellen Vordringen der Pathet Lao und der neutralistischen Truppen Kong Läs begegnete Kennedy mit einer öffentlichen Erklärung, notfalls militärisch und in Zusammenarbeit mit den SEATO-Partnern zu intervenieren. Die Verlegung der 7. US-Flotte in das Südchinesische Meer, die Alarmierung von Kampfverbänden in den amerikanischen Stützpunkten auf Okinawa und die Entsendung von Marineinfanterie nach Udorn in Nordthailand unterstrichen die Entschlossenheit des amerikanischen Präsidenten. Demonstrativ legten die amerikanischen Militärberater in Laos, die bisher nur in Zivil aufgetreten waren, Uniformen an²⁴. Gleichzeitig aber blieb Kennedy beweglich genug, den von Großbritannien und der Sowjetunion aufgenommenen Dialog über einen Waffenstillstand, über eine neue Laoskonferenz und über eine Wiederbelebung der internationalen Kontrollkommission zu unterstützen. Über Sonderbotschafter A. Harriman ließ der neue amerikanische Präsident Kontakt zu dem exilierten Souvana Phouma und zu dem sowjetischen Premier Chruschtschow aufnehmen, wobei letzterer den Wunsch durchblicken ließ, wegen Laos keinen Weltbrand entfesseln zu wollen. Andererseits verhinderte in den kritischen Tagen des März und April 1961 die Unfähigkeit der US-Stabschefs, einen militärisch sinnvollen Aufmarschplan vorzulegen, die Intervention. Die Erfahrungen der Kuba-Invasion und eine „verworrene“ nationale Sicherheitskonferenz am 23. März mit Präsident Kennedy, von der Walter Rostow berichtete, sie sei das „schlimmste Treffen“ zwischen den Militärs und dem Weißen Haus ge-

²² A. M. Schlesinger, *Die tausend Tage Kennedys*, Bern—München—Wien 1965, S. 314.

²³ T. C. Sorenson, *Kennedy*. London 1965, S. 640.

²⁴ A. M. Schlesinger, *op. cit.*, S. 314.

wesen, an dem er während der ganzen Kennedy-Regierung teilgenommen habe, begeben endgültig den Interventionsplan²⁵.

Die inzwischen erreichte Verständigung zwischen Großbritannien und der Sowjetunion über einen Waffenstillstand für den 4. Mai 1961, die Einberufung einer 14-Nationenkonferenz für den 12. Mai nach Genf und eine Reaktivierung der Kontrollkommission hatte den Weg zu einer friedlichen Lösung der Laoskrise geebnet und die akute Gefahr eines größeren Krieges schwinden lassen. Einem endgültigen Einschwenken der Vereinigten Staaten auf die diplomatische Ebene des „crisis management“ stand nichts mehr im Wege.

Obschon es also keine einheitliche Reaktion unter den SEATO-Partnern auf die Laoskrise gab, hatte sich das Konzept einer Neutralisierung bei den Seniorpartnern des südostasiatischen Verteidigungsbündnisses weitgehend durchgesetzt. Auch die beiden betroffenen Supermächte erzielten eine grundsätzliche Übereinkunft über die Neutralisierung von Laos anlässlich des Treffens zwischen Chruschtschow und Kennedy im Juni 1961, die den Ausgang der Genfer Verhandlungen gewissermaßen vorzeichnete²⁶. Doch konnte diese Übereinstimmung unter den westlichen SEATO-Partnern und der Sowjetunion weder alle SEATO-Mitglieder zu einer einheitlichen Politik in Genf noch die betroffenen laotischen Fraktionen zu einer schnelleren Einigung bewegen. Die Besprechungen der drei Gruppen über die Bildung einer neuen Koalitionsregierung in Ban Namone endeten auch bald in einer Sackgasse, da General Phoumi Nosavan und das Kabinett Boun Oum sich einer neuen Regierungsbildung widersetzen.

Konnten die Vereinigten Staaten im Einvernehmen mit Frankreich und Großbritannien in Genf auf eine Neutralisierung von Laos hinarbeiten, ohne gleichzeitig dem chinesischen Verhandlungsziel – die „Entamerikanisierung“ Indochinas – entgegenzukommen, so waren sie doch zur Durchführung ihrer antikommunistischen Politik auf Thailand angewiesen, denn Thailand blieb nach wie vor Eckstein der amerikanischen Strategie in Südostasien. Gerade über die thailändischen Marschälle konnte die amerikanische Regierung, die sich in ihrer Laospolitik nunmehr auf den Neutralisten Souvana Phouma stützte, einen entsprechenden Druck auf General Phoumi Nosavan ausüben und ihn veranlassen, eine neue, neutrale Regierung zu akzeptieren. Doch weder Sonderbotschafter Harriman, noch Marschall Sarit vermochten den laotischen General bis Ende März 1962 zu einem Einlenken zu bewegen – der sich immer noch des Wohlwollens der amerikanischen Militärs und des CIA sicher wußte – und es bedurfte erst des Desasters um Nam Tha, bis Phoumi Nosavan seine Zustimmung zu einer Koalitionsregierung mit der Pathet-Lao-Bewegung und den Neutralisten unter Souvana Phouma gab, in der er als Finanzminister weithin über die amerikanischen Budgetzuwendungen verfügte. Mitte Juni erreichten Souvana Phouma, Souvana Vong und Boun Oum eine Einigung über das neue Kabinett und am 23. Juli, vierzehn Monate nach Beginn der Konferenz, wurde eine internationale Einigung über die Neutralität in Genf mit der Auflage erreicht, daß alle fremden militärischen Berater und Truppen Laos zu verlassen und die SEATO das Land aus ihrem Schutz zu entlassen hätten²⁷.

²⁵ Ibid., S. 317.

²⁶ G. Modelski, op. cit., S. 10.

²⁷ Declaration and Protocol on the Neutrality of Laos, Geneva, July 23, 1962. Treaty Series No. 27 Cmnd. 2025. London: HMSO, May 1963. Eine Diskussion der Konferenzergebnisse versucht G. Modelski, op. cit., S. 33–38.

Das Zerbrechen der Neutralität

Die Neutralisierung von Laos war durch die grundsätzliche Übereinstimmung zwischen den Vereinigten Staaten und der Sowjetunion, die jeweils eine bestimmte laotische Fraktion unterstützten, möglich geworden. Es hatte jedoch geraume Zeit gedauert, bis sich die Anhänger der Supermächte in Laos zu einer solchen Lösung bereit fanden. Nun symbolisierte die neue „Troikaregierung“ diese allseitige Übereinstimmung nach außen, um gleichzeitig über den Umstand hinwegzutäuschen, daß sie innerhalb von Laos keine Bewegungsfreiheit besaß. Jede der drei laotischen Fraktionen herrschte über einen bestimmten Teil des Landes und verfügte über Truppen; die Pathet-Lao-Bewegung kontrollierte den Norden und den Osten, die Neutralisten die Ebene der Tonkrüge in Zentrallaos und die Rechten die Niederungen des Mekongtales. An eine einheitliche Verwaltung des Landes war nicht zu denken, denn jede Partei wachte sorgsam über ihr Territorium, und selbst die internationale Kontrollkommission (ICC) besaß keine Möglichkeit, den Abzug fremder Militäreinheiten aus dem von der Pathet-Lao-Bewegung beherrschten Gebiet wirklich zu beaufsichtigen²⁸. Erschwerte diese Frontenstellung im Land die Aufrechterhaltung der Koalition, so machte sie die internationalen Verschiebungen, die sich parallel zur Laoskrise 1961/62 in Vietnam abzeichneten, fast unmöglich.

Gleichzeitig mit der Neutralisierung von Laos trat der Bürgerkrieg in Vietnam mit der Entsendung des ersten größeren Kontingentes amerikanischer Soldaten in ein neues Stadium ein. Es hat heute den Anschein, daß Nordvietnam einen Zusammenhang zwischen der Entsendung von 17 000 US-Soldaten nach Vietnam und der militärischen Reaktion Kennedys auf das Vordringen der Pathet Lao sah und sie als die Vorbereitung eines umfassenden Angriffs auf Nordvietnam selbst interpretierte²⁹. Mit eigenen Truppenverschiebungen suchte Nordvietnam diese Entwicklung zu unterlaufen. Es dauerte daher auch nicht lange, bis amerikanische Aufklärungsflugzeuge die ersten Fahrzeugkolonnen auf dem Ho-Chi-Minh-Pfad sichteten und die Anwesenheit von nordvietnamesischen Kampftruppen evident wurde. Damit geriet Laos in den Sog des Vietnamkrieges.

Eine weitere Frontverschiebung ergab sich durch den graduellen Rückzug der Sowjetunion aus dem laotischen Kräftespiel. Seit 1960 hatte eine sowjetische Luftbrücke über Hanoi die kleine neutralistische Streitmacht auf der Ebene der Tonkrüge mit der notwendigen Ausrüstung versorgt. Es stellte sich jedoch im Herbst 1962 heraus, daß die Mehrzahl der für die Truppen Kong Läs bestimmten Versorgungsgüter in Hanoi umgelenkt und der Pathet-Lao-Bewegung zugeführt wurde. Auf die Bitte von Premier Souvana Phouma übernahm „Air America“ die Versorgung der neutralistischen Bataillone. Kurze Zeit später beendete die Sowjetunion ihre Versorgung ganz und übergab ihre Flugzeuge Hanoi³⁰. Um ihren Einfluß in Nordvietnam nicht ganz an Peking zu verlieren, war die Sowjetunion zu Zugeständnissen an die nordvietnamesischen Kommunisten gezwungen. Die Sowjetunion mußte sich zwischen Hanoi und Vientiane entscheiden. Die Unterstützung Souvana Phoumas durch die Sowjetunion — um einen Konflikt mit den USA zu vermeiden — stand im Gegensatz zu der antiamerikanischen Politik Hanois, dem es um den Plan der Festigung der Stellungen der Pathet-Lao-

²⁸ A. J. Dommen, *op. cit.*, S. 247 ff.

²⁹ *Ibid.*, S. 237–238.

³⁰ *Ibid.*, S. 244.

Bewegung und der eigenen Kampftruppen ging. Moskau fand eine Zwischenlösung: Solange die Pathet-Lao-Bewegung und die Nordvietnamesen die formelle Stellung der neutralistischen Regierung Souvana Phoumas nicht antastet — und dazu besteht auch heute keine Veranlassung —, scheint die Sowjetunion eine Einbeziehung von Laos in die amerikanisch-vietnamesische Auseinandersetzung zu dulden; Einspruch gegen die Verletzung der laotischen Neutralität durch die Anwesenheit von nordvietnamesischen Truppen erhob die Sowjetunion zumindest nicht. Damit aber entfällt einer der wichtigsten Garanten laotischer Neutralität.

Obschon sich die Vereinigten Staaten für eine Neutralisierung von Laos eingesetzt hatten, beurteilten sie den Ausgang der Genfer Konferenz eher negativ. Die unterzeichneten Dokumente verlangten keine Einmischung in die inneren Angelegenheiten des Königreiches und den Ausschluß des Landes von allen Militärpakten. Auf laotischem Boden durften keine fremden Militärbasen errichtet werden. Ein solches Abkommen mußte die Position der Vereinigten Staaten in Südostasien zwangsläufig erschweren, denn zu einem grundsätzlichen Umgestalten ihrer Strategie gegen die kommunistisch orientierten Bewegungen in Laos und Vietnam konnten sie sich nicht entschließen. Hatte die Laoskonferenz offen gezeigt, daß die Mehrheit der SEATO-Partner nicht zur Ausweitung des Krieges beitragen würden und damit die Schwäche der SEATO als kollektive Sicherheitsorganisation demonstriert, so signalisierte die Krise die wachsende Bereitschaft der amerikanischen Regierung, die begonnene Eindämmungspolitik notfalls allein fortzusetzen — wie das die Sicherheitserklärung für Thailand verdeutlichte.

Zogen die Vereinigten Staaten in Übereinstimmung mit dem Genfer Abkommen Militärberater aus Laos ab, so bestätigte die Koalitionsregierung doch alle bisher abgeschlossenen Hilfsverträge, wozu auf amerikanischer Seite auch der Einsatz von „Air America“ gehörte, die Chartergesellschaft des amerikanischen Geheimdienstes. Hiermit gewannen die Vereinigten Staaten genügend Spielraum, auch weiterhin in Laos militärisch präsent sein zu können. Neben dem Ausbau, der Versorgung und der Führung der Regierungsarmee, deren Umfang heute auf etwa 70 000 Soldaten angeschwollen sein soll, begann der CIA mit dem Aufbau einer Streitmacht aus dem Bergstamm der Meo unter General Vong Pao, die sich bald zu dem Rückgrat der antikommunistischen Truppen in Laos entwickeln sollte³¹. Es besteht heute kein Zweifel mehr, daß der CIA den nicht abreißenden Kleinkrieg, in dem die Pathet Lao und die Nordvietnamesen während der Trockenzeit (Oktober bis Mai) die Initiative übernahmen, während die Regierungstruppen unter amerikanischer Anleitung in der Regenzeit vorgingen, für die laotische Regierung führt³². Die Ausweitung des Bombenkrieges in Indochina durch Präsident Johnson stellte dann eine zweite Form militärischer Eingriffe der Vereinigten Staaten dar. Reagierte Premier Souvana Phouma auf die Intensivierung der Aufklärungs- und Bombenflüge nach Nord- und Ostlaos im Frühjahr 1964 noch mit der Drohung, er werde zurücktreten, falls die Flüge nicht eingestellt werden, so mußte er, völlig abhängig von den Vereinigten Staaten, machtlos zusehen, wie nach der Tongking-Resolution Präsident Johnsons die Flächenbombardierungen von Pathet Lao-Stellungen und des Ho-Chi-Minh-Pfades einsetzten

³¹ Vgl. J. Decornoy, *Guerre Oubliée au Laos*. Le Mond, 3. Juli 1968.

³² A. Abrams, *Washington's Dilemma*, in: *Far Eastern Economic Review*, Vol. LXVII, No. 1, 1970, S. 17–19.

— ein Bombenkrieg, der ununterbrochen bis heute andauert. Damit war die laotische Neutralität endgültig zerbrochen und das Land zum Nebenkriegsschauplatz des Vietnamkrieges geworden.

Folgen

Erst das Zusammenwirken bestimmter Interessen auf internationaler Ebene hatte die Neutralisierung von Laos ermöglicht. Diese Voraussetzungen änderten sich nach 1962 rasch. Herrschte zunächst noch Übereinstimmung zwischen der UdSSR und den USA über die Neutralisierung von Laos und wirkten verschiedene SEATO-Partner in Richtung auf eine friedliche Regelung der Laoskrise, so zerfiel diese internationale Konstellation bald: Nordvietnam kämpfte für die eigene Sicherheit, die Sowjetunion förderte nordvietnamesische Interessen, und die Vereinigten Staaten verfolgten, nachdem sich die SEATO als unbrauchbares Instrument erwiesen hatte, weitgehend allein ihre Eindämmungspolitik gegen den asiatischen Kommunismus. Von der laotischen Neutralität blieb nur der Name, während die beteiligten Staaten das Land in ihren Krieg mit einbezogen. Doch weder die nordvietnamesische, weder die sowjetische noch die amerikanische Politik orientiert sich an den Bedürfnissen des kleinen Staates. Als Kleinstaat an der Nahtstelle zwischen kommunistisch orientierten Emanzipationsbewegungen und antikommunistischer Eindämmungsstrategie wurde es zum Spielball ausländischer Interessen.

Literaturhinweise

- Butwell, Richard, *Southeast Asia Today and Tomorrow. Problems of Political Development*. London: Pall Mall Press, 1969
- Dommen, Arthur J., *Conflict in Laos. The Politics of Neutralization*. London: Pall Mall Press, 1964
- Fall, Bernard, *Anatomy of a Crisis*. New York: Doubleday and Co, 1969
- Gordon, Bernard K., *Towards Disengagement in Asia. A Strategy for American Foreign Policy*. Englewood Cliffs, N. J.: Prentice Hall Inc., 1969
- Halpern, Joel M., *Government, Politics and Social Structure in Laos. A Study of Tradition and Innovation*. New Haven, Conn., 1964.
- Langer, Paul L., und Zasloff, Joseph J., *Revolution in Laos: The North Vietnamese and the Pathet Lao*. Santa Monica, Cal.: The Rand Corporation RM 5935, 1969
- Lyon, Peter, *War and Peace in South-East Asia*. London: Oxford University Press, 1969
- Modelski, George, *International Conference on the Settlement of the Laotian Question 1961–62*. Canberra: Department of International Relations Research School of Pacific Studies, The Australian National University, 1962
- Popov, G. P., *Za nezavisimiy i neutral'nyi Laos*. Moskau, 1961
- Toy, Hugh, *Laos. Buffer State or Battleground*. London: Oxford University Press, 1968
- Wilke, Dieter G., *Eindämmung und Neutralisierung. Zur westlichen Asienpolitik unter besonderer Berücksichtigung Indochinas 1954–1964*. Freiburg i. Br.: Bertelsmann Universitätsverlag, 1969