

**Hat die sozial-liberale Bundesregierung 1979 ihre Menschenrechtspolitik kompromittiert, indem sie in den Vereinten Nationen die Regierung der Roten Khmer als legitim anerkannte und nicht diejenige des von Vietnam installierten Heng Samrin? Für den Vertreter der Bundesrepublik in Phnom Penh von 1969 bis 1975 war das ganz eindeutig der Fall. Tim Szatkowski, wissenschaftlicher Mitarbeiter der Aktenedition zur Auswärtigen Politik der Bundesrepublik, untersucht, worauf dieser schwere Vorwurf beruhte und wie sich die bundesdeutschen Beziehungen zu Kambodscha in der für das Land so dramatischen Epoche von 1967 bis 1979 im Spannungsfeld von Kaltem Krieg und Neuer Ostpolitik entwickelten.**

Tim Szatkowski

## Von Sihanouk bis Pol Pot

Diplomatie und Menschenrechte in den Beziehungen der Bundesrepublik zu Kambodscha (1967–1979)

Die Verurteilung des ehemaligen Leiters des Gefängnisses „S-21“<sup>1</sup> in Phnom Penh, Kaing Guek Eav, am 26. Juli 2010 bedeutet einen Markstein in der Geschichte Kambodschas: An diesem Tag wurde der erste Prozess gegen einen führenden Vertreter der Roten Khmer<sup>2</sup> abgeschlossen, der die Verantwortung für die Ermordung von 15 000 bis 20 000 Menschen nach grauenhafter Folter trägt, auch wenn er während des Prozesses vorgab, nur ein kleines Rädchen im großen Getriebe und letztlich Befehlsempfänger gewesen zu sein.

Vorangegangen war ein jahrelanges Tauziehen um die Einrichtung des von den Vereinten Nationen unterstützten Sondergerichts in Phnom Penh<sup>3</sup>, vor allem um dessen Besetzung, bei der die kambodschanische Seite darauf drängte, die Mehrheit der Richter zu stellen. Nicht zufällig wirkte die Regierung des südostasiatischen Staates stark retardierend, denn der seit 1985 amtierende Ministerpräsident, Hun Sen, war – wie mehrere Mitglieder des Kabinetts und zahlreiche Anhänger der kambodschanischen Volkspartei (Cambodian People's Party, CPP) – selbst ein Angehöriger der Roten Khmer, der allerdings in der zweiten Hälfte der

<sup>1</sup> Das Staatssicherheitsuntersuchungszentrum „Sontebal 21“ ist auch unter dem Namen „Tuol Sleng“ bekannt geworden, dem Namen des Stadtteils von Phnom Penh, in dem es untergebracht war.

<sup>2</sup> Der Begriff „Rote Khmer“ („Khmer Rouges“) wurde von Norodom Sihanouk geprägt und bezeichnete „linke“ politische Kräfte. Schließlich fand der Begriff Anwendung auf die Vertreter der Kommunistischen Partei Kambodschas, bis er letztlich auf die Pol-Pot-Gruppe bezogen wurde, die sich innerhalb der KPK zur bestimmenden Kraft entwickelte. Vgl. Patrick Rasze-lerberg, Die Roten Khmer und der Dritte Indochina-Krieg, Hamburg 1995, S. 42.

<sup>3</sup> Das Sondergericht in Phnom Penh (gemeinhin „Rote-Khmer-Tribunal“, offiziell „Außerordentliche Kammern an den Gerichten von Kambodscha“ bzw. „Extraordinary Chambers in the Courts of Cambodia“, ECCC) hat eine Homepage eingerichtet: [www.eccc.gov.kh](http://www.eccc.gov.kh) [Zugriff 17. 10. 2012].

siebziger Jahre „rechtzeitig“ die Flucht nach Vietnam ergriff, um internen Säuberungswellen unter den kambodschanischen Kommunisten zu entgehen<sup>4</sup>. Darüber hinaus befürchtete Hun Sen instabile Verhältnisse oder gab vor, mit solchen zu rechnen, sollte es zur Schaffung eines Tribunals kommen. Die bis Ende der neunziger Jahre andauernde Guerilla-Tätigkeit der Roten Khmer konnte nämlich in vielen Fällen nur mit dem Versprechen von Straffreiheit beendet werden. Eine juristische Ahndung ihrer Verbrechen aber hätte diese Amnestie womöglich aufgehoben<sup>5</sup>.

Doch auch die internationale Unterstützung war zeitweise nicht sehr ausgeprägt. Sowohl der Volksrepublik China als auch den USA war keinesfalls an einem Sondergericht gelegen. China, als traditioneller Verbündeter Kambodschas, unterstützte die Roten Khmer nach dem Einmarsch vietnamesischer Streitkräfte in Kambodscha am 25. Dezember 1978 und der Machtübernahme durch eine pro-vietnamesische Regierung bzw. der Bildung eines „Volksrevolutionsrats“ unter Heng Samrin am 8. Januar 1979 vor allem mit Waffenlieferungen. Am 17. Februar 1979 intervenierte China militärisch gegen die Sozialistische Republik Vietnam, die sich als neue Hegemonialmacht in Südostasien zu etablieren versuchte. Gegen die Vereinigten Staaten richtet sich der Vorwurf, mit ihren verheerenden Flächenbombardements in Kambodscha im Zuge des Vietnam-Kriegs seit 1969 und besonders massiv in der ersten Hälfte des Jahres 1973 unter beträchtlichen Teilen der Zivilbevölkerung erst den Boden für die bereitwillige Annahme der kommunistischen Lehren bereitet zu haben. Auch die Unterstützung der Roten Khmer durch die amerikanische Seite nach 1979 war erheblich<sup>6</sup>. In Kambodscha wurde noch viele Jahre ein „Stellvertreterkrieg“ geführt, bei dem sich die Volksrepublik China und die USA in ihrer anti-vietnamesischen und damit anti-sowjetischen Einstellung trafen<sup>7</sup>.

Die Auseinandersetzungen um die Konstituierung des Sondergerichts hinterließen einen faden Beigeschmack. Aber auch das erste Urteil vom 26. Juli 2010 – 35 Jahre Haft (unter Berücksichtigung einer früheren Inhaftierung wurde die Haftzeit kurz darauf auf 30 Jahre festgesetzt), unter anderem wegen Kriegsverbrechen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit<sup>8</sup> – fand keine einhellig positive Aufnahme. Unter Anrechnung aller bisherigen Haftzeiten wäre Kaing Guek Eav

<sup>4</sup> Vgl. Erhard Haubold, Die ausstehende Sühne für zwei Millionen Morde. Kommen die überlebenden Führer des Pol-Pot-Regimes vor ein internationales Tribunal?, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 10. 12. 1998, S. 16.

<sup>5</sup> Vgl. Hans-Christian Rößler, Die Schatten der Schreckensherrschaft Pol Pots fallen auf Kambodscha. Die Vorbereitungen für das UN-Tribunal zur Verurteilung führender Mitglieder der Roten Khmer kommen nur schleppend voran, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 5. 12. 2000, S. 8.

<sup>6</sup> Vgl. Erhard Haubold, Die ausstehende Sühne für zwei Millionen Morde. Kommen die überlebenden Führer des Pol-Pot-Regimes vor ein internationales Tribunal?, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 10. 12. 1998, S. 16.

<sup>7</sup> Sebastian von Münchow, Administration souveräner Staaten durch die Vereinten Nationen. Post Conflict Peace-building in Kambodscha, Diss. phil., Wien 1999, S. 59 f. u. 63 f., Zitat S. 64.

<sup>8</sup> Vgl. Peter Sturm, Der erste Verurteilte könnte der einzige bleiben. Kambodscha und das Erbe Pol Pots, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 27. 7. 2010, S. 7.

weniger als 20 Jahre inhaftiert gewesen und womöglich noch zu Lebzeiten entlassen worden. Angehörige der Opfer zeigten sich darüber entsetzt. Auf der anderen Seite darf nicht vergessen werden, dass dieses rechtsstaatliche Verfahren eine maßgebliche Zäsur in der Aufarbeitung der kambodschanischen Geschichte unter der Herrschaft der Roten Khmer von 1975 bis 1979 bedeutet. Mittlerweile ist das Urteil gegen Kaing Guek Eav in einem Revisionsverfahren geändert worden: Der Angeklagte wird lebenslanglich inhaftiert bleiben, so das Urteil vom Februar 2012. Ob es zum Abschluss weiterer Verfahren kommen wird – angeklagt sind außerdem Khieu Samphan<sup>9</sup>, Nuon Chea<sup>10</sup>, Ieng Sary<sup>11</sup> und Ieng Thirith<sup>12</sup> –, muss vor allem angesichts des fortgeschrittenen Alters der Angeklagten offen bleiben. Der wichtigste Protagonist der Verbrechen<sup>13</sup>, der Generalsekretär der Kommunistischen Partei Kambodschas, Pol Pot, starb bereits 1998, ohne je dem Zugriff der Justiz ausgesetzt gewesen zu sein<sup>14</sup>.

Die Bundesrepublik Deutschland hat das Sondergericht bis Ende 2011 mit insgesamt rund fünf Millionen Euro unterstützt und weitere Zahlungen zugesagt. Sie ist damit das viertgrößte Geberland<sup>15</sup>. Aber wie stellte sich die sozial-liberale Bundesregierung unter Bundeskanzler Helmut Schmidt und Außenminister Hans-Dietrich Genscher von Mitte bis Ende der siebziger Jahre zu den schweren Menschenrechtsverletzungen? Die amerikanische Regierung nahm damals, auch

<sup>9</sup> Khieu Samphan war im April/Mai 1976 Ministerpräsident sowie von April 1976 bis Januar 1979 Staatschef des „Demokratischen Kampuchea“.

<sup>10</sup> Nuon Chea, stellvertretender Generalsekretär der Kommunistischen Partei Kambodschas, gilt als ihr Chefideologe und war von 1976 bis 1979 Präsident des Ständigen Komitees der Versammlung des kambodschanischen Volkes sowie zeitweilig, in Vertretung Pol Pots, amtierender Ministerpräsident des „Demokratischen Kampuchea“.

<sup>11</sup> Ieng Sary fungierte von 1975 bis 1979 als stellvertretender kambodschanischer Ministerpräsident und Außenminister.

<sup>12</sup> Ieng Thirith, Ehefrau von Ieng Sary, hatte von 1975 bis 1979 das Amt der Sozialministerin inne. Sie ist mittlerweile aus gesundheitlichen Gründen aus der Haft entlassen worden. Ob die Gerichtsverhandlung gegen sie wieder aufgenommen werden kann, ist ungewiss.

<sup>13</sup> Die Frage, ob das Pol-Pot-Regime Völkermord beging, ist umstritten. Die Antwort hängt u. a. davon ab, welche Opfergruppe in den Blick genommen wird. Hinsichtlich der kambodschanischen Bevölkerung muss die Frage wohl verneint werden, weil Menschen in ihrer Eigenschaft als Mitglieder einer bestimmten gesellschaftlichen Gruppe (etwa Beamte oder Offiziere des alten Regimes) eliminiert wurden, nicht aber, weil sie Kambodschaner waren. Eine andere Sache ist das Vorgehen gegen die vietnamesische Minderheit in Kambodscha, deren Vernichtung aus rassistischen Gründen erfolgte. Vgl. Raszelenberg, Die Roten Khmer, S. 119–122.

<sup>14</sup> Pol Pot bekleidete das Amt des Regierungschefs von Mai 1976 bis Januar 1979. Im September 1976 trat er, krankheitsbedingt und/oder aus taktischen Gründen, zurück. Für einige Zeit wurde er durch Nuon Chea ersetzt, bis er das Amt erneut übernahm. Vgl. David P. Chandler, Brother Number One. A Political Biography of Pol Pot, Boulder/Oxford 1999, S. 122 f.; Philip Short, Pol Pot. The History of a Nightmare, London 2004, S. 361 f.

<sup>15</sup> Vgl. den „Bericht der Bundesregierung zur Zusammenarbeit zwischen der Bundesrepublik Deutschland und den Vereinten Nationen und einzelnen, global agierenden, internationalen Organisationen und Institutionen im Rahmen des VN-Systems in den Jahren 2010 und 2011“ (Bundestagsdrucksache 17/10502 vom 17.8.2012), S. 107 f.; [www.bundestag.de/dokumente/drucksachen/index.html](http://www.bundestag.de/dokumente/drucksachen/index.html). [Zugriff 17. 10. 2012].

als Folge einer aktivierten und offensiv vertretenen Menschenrechtspolitik unter Präsident James Earl Carter<sup>16</sup>, entschiedene Stellung. Anlässlich des internationalen „Kambodscha-Hearing“ vom 21. bis 23. April 1978 in Oslo<sup>17</sup> veröffentlichte sie ein „Presidential Statement on Cambodia“, das die Menschenrechtsverletzungen – auf ausdrückliche Weisung Carters – „in schärfster Form“ verurteilte: „Tausende von kambodschanischen Flüchtlingen hätten ihre Regierung beschuldigt, durch eine Politik des Völkermordes hunderttausende von Menschen getötet zu haben.“<sup>18</sup> Auch im parlamentarischen Bereich befasste man sich schon recht früh mit der Menschenrechtslage in Kambodscha. So fand am 3. Mai 1977 eine Anhörung vor dem Unterausschuss für Internationale Organisationen des Ausschusses für Internationale Beziehungen des Repräsentantenhauses statt, bei der führende Experten wie John Barron<sup>19</sup> und David P. Chandler<sup>20</sup> sprachen<sup>21</sup>. Die Anfang 1980 zum dritten Mal veröffentlichten „Country Reports on Human Rights Practices“, die 1978 erstmals erschienen, ließen an Deutlichkeit nichts zu wünschen übrig: „Nowhere in the world are human rights more beleaguered than in Kampuchea.“<sup>22</sup>

In der Bundesrepublik warfen die Oppositionsparteien – im Zuge der Beratungen im Bundestag über einen Antrag der CDU/CSU-Fraktion hinsichtlich der „Vorbereitung einer Dokumentation über die menschenrechtliche Lage in Deutschland und der Deutschen in den kommunistischen Staaten Osteuropas“ – der Regierung Schmidt/Genscher vor, „der Öffentlichkeit gegenüber den millionenfachen kommunistischen Mord in Kambodscha“ einfach verschwiegen zu haben<sup>23</sup>. Die Regierung argumentierte dagegen, dass sie sehr wohl ihre „Besorgnis über die berichteten Ereignisse zum Ausdruck gebracht“ habe, die konkreten

<sup>16</sup> Rede Präsident Carters zu den Grundkonzeptionen der neuen amerikanischen Außenpolitik vor der Universität von Notre Dame (Indiana) am 22. 5. 1977. Carter betonte die Verpflichtung der USA „gegenüber den Menschenrechten als fundamentalen Grundsatz unserer Außenpolitik“, abgedruckt in: Europa-Archiv 32 (1977), Dokumente, S. 405–410, hier S. 407.

<sup>17</sup> Drahtberichte Nr. 166 und Nr. 167 des Botschafters Otto Heipertz, Oslo, an das Auswärtige Amt (AA) vom 21. bzw. 24. 4. 1978, in: Politisches Archiv des Auswärtigen Amtes Berlin (künftig: PA/AA), B 37, Referat 340, Bd. 107619, bzw. B 30, Referat 231, Bd. 121124.

<sup>18</sup> Drahtbericht Nr. 1672 des Gesandten Niels Hansen, Washington, an das AA vom 3. 5. 1978, in: PA/AA, B 30, Referat 231, Bd. 121124.

<sup>19</sup> Vgl. John Daniel Barron/Anthony Paul, *Murder of a Gentle Land. The Untold Story of Communist Genocide in Cambodia*, New York 1977. John Daniel Barron (1930–2005) arbeitete als Journalist bei Reader's Digest in Washington.

<sup>20</sup> Vgl. David P. Chandler, *A History of Cambodia*, Boulder 1983 (42008), und ders., *Brother Number One. Der amerikanische Historiker Chandler war als Diplomat zu Beginn der sechziger Jahre in Phnom Penh tätig.*

<sup>21</sup> Vgl. *Human Rights in Cambodia. Hearing before the Subcommittee on International Organizations of the Committee on International Relations. House of Representatives. Ninety-fifth Congress. First Session, May 3, 1977, Washington 1977. S. 5–19.*

<sup>22</sup> *Country Reports on Human Rights Practices for 1979. Report submitted to the Committee on Foreign Affairs – U. S. House of Representatives – and Committee on Foreign Relations – U. S. Senate – by the Department of State, February 4, 1980, Washington 1980, S. 463.*

<sup>23</sup> Ausführungen des Abgeordneten Hans Graf Huyn (CSU), in: *Verhandlungen des Deutschen Bundestages, Stenographische Berichte*, Bd. 101, 20. Sitzung am 23. 3. 1977, S. 1214.

Möglichkeiten der Einwirkung jedoch äußerst gering seien<sup>24</sup>. Zeitgenössische Kritik kam auch von einem prominenten Diplomaten. Der Botschafter der Bundesrepublik in Bangladesch, Walther Freiherr Marschall von Bieberstein, der von 1969 bis 1975 den so genannten Reststab in Phnom Penh leitete, führte im Dezember 1979 aus, dass die „Berichte über die unsagbaren Grausamkeiten des Pol-Pot-Regimes nicht übertrieben“ seien. Wenn der Maßstab der Respektierung der Menschenrechte angelegt werde, so müsse der Beobachter „der vietnamesisch beherrschten Marionetten-Regierung Heng Samrin eindeutig den Vorzug vor dem Regime Pol Pot geben“. Die vietnamesische „Aggression des Jahres 1979“ beinhalte „gewisse Elemente einer humanitären Intervention“. Die Bundesrepublik habe ihre Menschenrechtspolitik mit der Stimmabgabe für das Pol-Pot-Regime am 21. September 1979 in den Vereinten Nationen – es ging um die Frage, wer Kambodscha in den VN vertreten könne – „kompromittiert“<sup>25</sup>. Das waren für einen Diplomaten im aktiven Dienst ungewöhnlich deutliche Aussagen.

Auch innerhalb der Bundesregierung gab es unterschiedliche Auffassungen. Dabei trat vor allem Justizminister Hans-Jochen Vogel hervor. In einem Schreiben an Genscher betonte er Anfang 1977: „Mir ist erinnerlich, dass in anderen Fällen [...] bei einer durchaus vergleichbaren Nachrichtenlage bereits sehr unterschiedene Standpunkte vertreten wurden.“<sup>26</sup> Für Genscher bestanden „wenig Zweifel daran, dass es [...] zu blutigen Exzessen gekommen ist“. Allerdings gäbe es „kaum eine hinreichende Grundlage für eine öffentliche Beschuldigung der Regierung in Phnom Penh“. Es lägen „keine absolut zuverlässigen Informationen aus erster Hand“ vor. Die Angaben von kambodschanischen Flüchtlingen, vor allem in Thailand, seien „nicht immer frei von Widersprüchen“. Schließlich verwies Genscher noch auf die „Einstellung der überwiegenden Mehrheit der Staaten der Dritten Welt, die die Ereignisse in Kambodscha unter dem Aspekt des ‚Sieges der revolutionären Kräfte eines kleinen Landes gegen den Imperialismus‘ sehen“ würden<sup>27</sup>.

Vogel ließ sich davon nicht beirren. Er drängte weiterhin auf eine Beratung im Kabinett und ließ im Februar 1978 anfragen, „ob gegebenenfalls zu diesen Vorgängen eine Stellungnahme der Bundesregierung in Erwägung gezogen“ werde<sup>28</sup>. Mehrere Monate geschah wiederum nichts. Im Herbst 1978 wandte sich Vogel erneut an Genscher<sup>29</sup>. Der Außenminister antwortete am 14. Dezember 1978, das heißt wenige Wochen vor dem Ende der Herrschaft der Roten Khmer. Er berief

<sup>24</sup> Antwort des Staatsministers im Auswärtigen Amt, Klaus von Dohnanyi, auf eine schriftliche Anfrage des Abgeordneten Karl-Heinz Narjes (CDU), in: Ebenda, Bd. 103, 56. Sitzung am 11. 11. 1977, S. 4352 f.

<sup>25</sup> Schriftbericht Nr. 784 des Botschafters Marschall von Bieberstein, Dacca, an das AA vom 17. 12. 1979, in: PA/AA, B 37, Referat 340, Bd. 110609.

<sup>26</sup> Schreiben Vogels an Genscher vom 25. 1. 1977, in: PA/AA, B 37, Referat 302, Bd. 105097.

<sup>27</sup> Schreiben Genschers an Vogel vom 4. 2. 1977, in: Ebenda.

<sup>28</sup> Schreiben des Referats für Kabinetts- und Parlamentsangelegenheiten im Bundesministerium der Justiz an das Referat für Kabinetts- und Parlamentsangelegenheiten des AA vom 27. 2. 1978, in: PA/AA, B 37, Referat 340, Bd. 107619.

<sup>29</sup> Schreiben Vogels an Genscher vom 5. 10. 1978, in: Ebenda.

sich dabei auf seine frühere Argumentation, dass die Erkenntnisse über Menschenrechtsverletzungen in Kambodscha „durchweg auf Angaben von Flüchtlingen“ beruhen würden, die „nicht immer frei von Widersprüchen“ seien. Es „dürfte jedoch außer Zweifel stehen“, dass eine große Zahl von Menschen umgebracht worden sei<sup>30</sup>. Der Verlauf des Schriftwechsels erweckt den Eindruck, das Auswärtige Amt, insonderheit Genschler, habe den Wunsch Vogels bewusst blockiert. Vor dem Hintergrund der Aussagen von Marschalls und der Interventionen Vogels ist es das Ziel der vorliegenden Abhandlung, die Frage zu beantworten, wie die Reaktion der Bundesregierung auf die Entwicklung in Kambodscha von 1975 bis 1979 zu bewerten ist. Dabei erscheint es sinnvoll, auch die Vorgeschichte einzubeziehen und zu fragen, wie sich die bilateralen Beziehungen seit Ende der sechziger Jahre entwickelten.

### 1. Von der Aufnahme diplomatischer Beziehungen bis zur Machtübernahme durch die Roten Khmer (1967–1975)

Als Botschafter Gerd Berendonck am 3. Dezember 1967 „bei strahlendem Sonnenschein“ in der Thronhalle des königlichen Palastes in Phnom Penh Staatschef Norodom Sihanouk sein Beglaubigungsschreiben überreichte, schienen die bilateralen Beziehungen völlig ungetrübt zu sein. Berendonck berichtete, die Entwicklungshilfe der Bundesrepublik werde in Kambodscha sehr hoch eingeschätzt. Sihanouk habe außerdem die Erklärung der Bundesregierung zu den kambodschanischen Grenzen gewürdigt<sup>31</sup>. In einem Schreiben an Sihanouk hatte Bundeskanzler Kurt Georg Kiesinger am 29. September 1967 betont, dass die Bundesrepublik die Unverletzlichkeit der kambodschanischen Grenzen respektiere und anerkenne<sup>32</sup>. Dies entsprach einem elementaren Anliegen des Landes – das am 9. November 1953 seine volle Unabhängigkeit von Frankreich erlangt hatte und dessen Einheit, territoriale Integrität, Souveränität und Unabhängigkeit auf der Genfer Indochina-Konferenz im Juli 1954 bestätigt worden waren<sup>33</sup> – und seines Staatschefs, in historischer Perspektive wie aktuell. Historisch, weil die territoriale Expansion der beiden Nachbarstaaten Thailand im Westen und Vietnam im Osten bzw. ihrer Vorgängerreiche stets eine Gefahr für die Existenz Kambodschas bzw. des Reiches von Angkor und später des Königreichs um die Hauptstadt Phnom Penh bedeutet hatten; aktuell, weil die Gefahr der Verstrickung in den Vietnam-Krieg bzw. (zweiten) Indochina-Krieg drohte<sup>34</sup>. Bis zur Aufnahme diplomatischer Beziehungen Ende 1967 hatte Kambodscha bereits 20 Millionen Mark

<sup>30</sup> Schreiben Genschlers an Vogel vom 14. 12. 1978, in: Ebenda.

<sup>31</sup> Schriftbericht Nr. 519 des Botschafters Berendonck, Phnom Penh, an das AA vom 6. 12. 1967, in: PA/AA, B 37, Referat I B 5, Bd. 406.

<sup>32</sup> Aufzeichnung des Referats I B 5 vom 9. 7. 1968, in: Ebenda.

<sup>33</sup> Vgl. Punkt 11 und 12 der Abschlusserklärung der Genfer Konferenz über das Problem der Wiederherstellung des Friedens in Indochina vom 21. 7. 1954, in: Europa-Archiv 9 (1954), S. 6823.

<sup>34</sup> Zur Entwicklung des Landes vgl. Chandler, *History*; Karl-Heinz Golzio, *Geschichte Kambodschas. Das Land der Khmer von Angkor bis zur Gegenwart*, München 2003.

Kapitalhilfe erhalten. 1968 wurden weitere vier Millionen DM bewilligt. Dazu traten Leistungen im Rahmen der Technischen Hilfe in Höhe von knapp zehn Millionen DM<sup>35</sup>.

Im Dezember 1967 kam eine über zehnjährige Entwicklung zum Abschluss, die im November 1956 mit der völkerrechtlichen Anerkennung Kambodschas durch die Bundesrepublik begonnen hatte. Die Aufnahme diplomatischer Beziehungen erfolgte damals allerdings noch nicht, denn Kambodscha lehnte eine solche unter Hinweis auf seine Haltung strikter politischer Neutralität ab. Dieser Position lagen mehrere Faktoren zugrunde, von denen „die historische Entwicklung, die politische Lage und die Mentalität des Volkes und seines Staatsehers“ ausschlaggebend waren<sup>36</sup>. Neben der potentiellen Bedrohung durch Thailand und Vietnam, dem Vietnam-Krieg und den daraus resultierenden Bemühungen um die Erhaltung der territorialen Integrität spielte die „buddhistische Auffassung“ der Kambodschaner eine Rolle, „nach der man von jeder Seite empfangen kann, ohne sich dadurch zu verpflichten“<sup>37</sup>. Nicht zuletzt widersprach es dem Wesen des Staatsehers Sihanouk, „sich eindeutig festzulegen“<sup>38</sup>.

Sihanouks Regierungszeit – von 1941 bis 1955 als König, dann bis 1960, aber auch schon vor 1955 wiederholt als Ministerpräsident, schließlich seit 1960 als „Staatsehers“ – war gekennzeichnet durch „Korruption, Nepotismus, wirtschaftliche[n] Niedergang und soziale Gegensätze bei gleichzeitiger Unterdrückung jeglicher Opposition“<sup>39</sup>. Es handelte sich um ein „halb totalitäre[s] Feudalregime“<sup>40</sup>. Gleichwohl blieb der vor Kurzem, am 15. Oktober 2012, in Peking verstorbene Sihanouk<sup>41</sup> für viele Kambodschaner, vor allem unter der bauerlichen Bevölkerung, die überragende Integrations- und Vaterfigur – und in jedem Fall die eindeutig bestimmende politische Kraft. Außenpolitisch war sein „Lavierens zwischen Washington, Peking und Hanoi“<sup>42</sup> – hinzuzufügen wäre: Moskau – lange Zeit durchaus erfolgreich. So musste die kambodschanische Politik, wie sich Botschafter Berendonck diplomatisch ausdrückte, als „außerordentlich

<sup>35</sup> Undatierte „Aufzeichnung über das Königreich Kambodscha“ des Referats I B 5 (wohl Juli 1968), in: PA/AA, B 37, Referat I B 5, Bd. 407.

<sup>36</sup> Schriftbericht Nr. 27 des Botschafters Berendonck, Phnom Penh, an das AA vom 10. 1. 1969, in: Ebenda, Bd. 467.

<sup>37</sup> Ebenda.

<sup>38</sup> Schriftbericht Nr. 172 des Botschafters Berendonck, Phnom Penh, an das AA vom 25. 4. 1968, in: Ebenda, Bd. 406.

<sup>39</sup> Peter Hazdra, Die UNO-Friedensoperation in Kambodscha. Vorgeschichte, Konzept, Verlauf und kritische Evaluierung des internationalen Engagements, Frankfurt a. M. u. a. 1997, S. 38.

<sup>40</sup> Schriftbericht Nr. 64 des Vortragenden Legationsrats Marschall von Bieberstein, Phnom Penh, an das AA vom 23. 2. 1973 („Landesaufzeichnung für die Republik Khmer“), in: PA/AA, B 37, Referat 312, Bd. 100232.

<sup>41</sup> Für ein Kurzporträt vgl. Erich Follath, Zum Tod von Norodom Sihanouk. Der traurige Champagner-König, <http://www.spiegel.de/politik/ausland/kambodschas-frueherer-koenig-sihanouk-gestorben-a-861399.html> [Zugriff 17. 10. 2012].

<sup>42</sup> Peter J. Opitz, Konfliktformationen in Indochina in historischer Perspektive, in: Ders. (Hrsg.), Frieden für Kambodscha? Entwicklungen im Indochina-Konflikt seit 1975, Frankfurt a. M. u. a. 1991, S. 22.

flexibel“ angesehen werden<sup>43</sup>. Das sollte auch die Bundesrepublik bald zu spüren bekommen, als deren zentraler Schwachpunkt in den Staaten der Dritten Welt die Teilung Deutschlands und damit die politische Konkurrenz zur DDR auszumachen war. Demgegenüber konnte sie mit ihrer „wirtschaftlichen Macht“ und den Hoffnungen, welche die Kambodschaner damit verbanden, zumindest zeitweise punkten<sup>44</sup>.

1962 gelang es der DDR, ein Generalkonsulat in Phnom Penh zu errichten, während die Bundesrepublik zwei Jahre später, am 19. Februar 1964, eine „Vertretung“ („repräsentation“) in der Hauptstadt Kambodschas eröffnen konnte. Nachdem die DDR 1967 in einer Erklärung die kambodschanischen Grenzen anerkannt hatte, wurde der bisherige Statusunterschied zugunsten der Bundesrepublik durch die Umwandlung des Generalkonsulats der DDR in eine „Vertretung“ eingeebnet. Dies brachte die DDR ihrem Ziel einer völkerrechtlichen Anerkennung durch einen weiteren nicht-kommunistischen Staat ein gutes Stück näher. Allerdings ging die Bundesrepublik Ende des Jahres 1967 mit der Umwandlung ihrer „Vertretung“ in eine Botschaft erneut in Führung<sup>45</sup>.

Bereits zu Beginn des Jahres 1968 musste Berendonck berichten, dass der Generalkonsul bzw. nun „Vertreter“ der DDR in Phnom Penh, Max Kleineberg, Regierungschef Son Sann am 12. Dezember des Vorjahres ein Schreiben von Ministerpräsident Willi Stoph überreicht hatte, in dem die Bitte um Anhebung der „Vertretung“ zur Botschaft formuliert wurde<sup>46</sup>. Erst einmal ging die kambodschanische Regierung darauf nicht ein. Doch Berendonck glaubte nicht davon ausgehen zu können, „dass der gegenwärtige Status auf die Dauer unverändert bleibt“<sup>47</sup>. Die Bundesregierung reagierte auf diese Entwicklung und auf den Besuch des Außenministers der DDR, Otto Winzer, vom 2. bis 10. März 1968 in Kambodscha unter anderem mit einer erweiterten Grenzerklärung, wie sie die DDR bereits geleistet hatte und deren Abgabe von Sihanouk gewünscht wurde: „In Übereinstimmung mit den Grundsätzen ihrer Friedenspolitik und der Ablehnung von Gewalt anerkennt und respektiert die Bundesrepublik Deutschland die Souveränität, Unabhängigkeit, Neutralität und territoriale Integrität Kambodschas innerhalb seiner derzeitigen Grenzen.“<sup>48</sup> Während zuvor lediglich von der „Unverletzlichkeit“ der Grenzen die Rede war, wurde nun also deren Anerkennung ausgesprochen<sup>49</sup>.

<sup>43</sup> Schriftbericht Nr. 362 des Botschafters Berendonck, Phnom Penh, an das AA vom 4. 9. 1968, in: PA/AA, B 37, Referat I B 5, Bd. 406.

<sup>44</sup> Schriftbericht Nr. 27 des Botschafters Berendonck, Phnom Penh, an das AA vom 10. 1. 1969, in: Ebenda, Bd. 467.

<sup>45</sup> Undatierte Aufzeichnung „Ablauf der deutsch-kambodschanischen Beziehungen“, in: Ebenda.

<sup>46</sup> Schriftbericht Nr. 2 des Botschafters Berendonck, Phnom Penh, an das AA vom 3. 1. 1968, in: Ebenda, Bd. 406.

<sup>47</sup> Schriftbericht Nr. 172 des Botschafters Berendonck, Phnom Penh, an das AA vom 25. 4. 1968, in: Ebenda.

<sup>48</sup> Drahterlass des Staatssekretärs Georg Ferdinand Duckwitz an Botschafter Berendonck, Phnom Penh, vom 16. 7. 1968, in: Ebenda, Bd. 407.

<sup>49</sup> Undatierte „Aufzeichnung über das Königreich Kambodscha“ des Referats I B 5 (wohl Juli 1968), in: Ebenda.

Wenige Monate später berichtete Berendonck über eine „von kommunistischer Seite eingeleitete Kampagne“ gegen die Bundesrepublik. Sie ging von den Botschaften der Warschauer-Pakt-Staaten und insbesondere vom neuen „Vertreter“ der DDR, Heinz-Dieter Winter, aus. Winter habe ein Schriftstück überreichen können, das wie ein Beglaubigungsschreiben für einen Botschafter gestaltet war – durch „Zahlung eines Millionenbetrages“ an den einflussreichen „Linksradi-kalen“, ehemaligen Minister und Sihanouk-Vertrauten Chau Seng<sup>50</sup>. Mit einer offiziellen Verlautbarung vom 8. Mai 1969 wurde die „Vertretung“ der DDR tatsächlich zur Botschaft angehoben.

Welche Motive verbargen sich hinter Sihanouks Entscheidung? Ausgangspunkt war die massive Infiltration des Landes durch nordvietnamesische Truppen und Einheiten des Vietcong im Zuge des Vietnam-Kriegs. Diese Entwicklung war durch Sihanouk selbst nicht unerheblich gefördert worden. Zwar bestritt er „energisch“, sein Land dulde die Nutzung kambodschanischen Territoriums oder unterstütze gar den Vietcong aktiv<sup>51</sup>. Doch in Wahrheit hatte er 1966 ein geheimes Abkommen mit Nordvietnam geschlossen, das die Truppenstationierung in den östlichen Provinzen Kambodschas und den Bezug von Waffen über den Hafen Sihanoukville gestattete<sup>52</sup>. Als Gegenleistung für die Anlegung des „Sihanouk-Pfades“ (in Anlehnung an den „Ho-Chi-Minh-Pfad“ in Laos, der Nord- mit Südvietnam verband) forderte er, dass die Grenzen Kambodschas anerkannt würden und dass es nicht in den kriegerischen Konflikt einbezogen würde. Dies misslang gründlich. Am Ende beherrschte Sihanouk das Spiel mit vier Kugeln – USA, UdSSR, China und Nordvietnam – nicht mehr und ging als Verlierer vom Feld.

Nordvietnam und die Einheiten des Vietcong operierten im Osten Kambodschas zunehmend hemmungsloser, und Sihanouk reagierte darauf im April 1969 zunächst mit der Ankündigung der Wiederaufnahme diplomatischer Beziehungen zu den USA, die im Mai 1965 abgebrochen worden waren. Unsicher über die tatsächlich zu erwartende amerikanische Hilfe und in der Erkenntnis, dass seine Neutralitätspolitik dadurch untergraben werden würde, nahm Sihanouk neben dieser westlichen zugleich eine anti-westliche Schwenkung vor und versuchte, sich die Sowjetunion günstig zu stimmen, um deren Einfluss auf Nordvietnam zu aktivieren, zumal die Beziehungen zu China zu diesem Zeitpunkt abgekühlt waren. Dazu gehörte die Einrichtung einer Botschaft der DDR in Phnom Penh<sup>53</sup>. Sihanouk ging jedoch noch einen Schritt weiter und verkündete am 11. Juni 1969 die Wiederaufnahme diplomatischer Beziehungen zu den USA, gleichzeitig aber den Abbruch derjenigen zur Bundesrepublik. Hier bestand ein innerer Zusam-

<sup>50</sup> Schriftbericht Nr. 362 des Botschafters Berendonck, Phnom Penh, an das AA vom 4. 9. 1968, in: Ebenda, Bd. 406.

<sup>51</sup> Undatierte „Aufzeichnung über das Königreich Kambodscha“ des Referats I B 5 (wohl Juli 1968), in: Ebenda, Bd. 407.

<sup>52</sup> Vgl. Chandler, History, S. 236 f.; Golzio, Geschichte, S. 139; Hazdra, UNO-Friedensoperation, S. 39.

<sup>53</sup> Drahtbericht Nr. 1190 des Botschafters Rolf Friedemann Pauls, Washington, an das AA vom 21. 5. 1969, mit Einschätzungen des State Department, in: PA/AA, B 37, Referat I B 5, Bd. 467.

menhang, „dass nämlich die Beziehungen zur Bundesrepublik Deutschland geopfert wurden, um die Rückkehr der Amerikaner nach Phnom Penh zu ermöglichen und sich gleichzeitig die Sowjetunion zu verpflichten“<sup>54</sup>. Letztlich handelte es sich um einen „Erfolg der Sowjets“ bei ihrer gegen den amerikanischen und den chinesischen Einfluss in Südostasien gerichteten Politik<sup>55</sup>.

Die Reaktion der Bundesregierung auf die volle Anerkennung der DDR durch Kambodscha am 8. Mai 1969 wurde schon mehrfach ausführlich dargestellt<sup>56</sup>. Es ist daher möglich, sich auf einige grundlegende Bemerkungen zu beschränken. Die Regierung der Großen Koalition stand vor der Frage, ob sie den mit der „Hallstein-Doktrin“ untermauerten Alleinvertretungsanspruch gegenüber der DDR aufrechterhalten, flexibler gestalten oder sogar völlig aufgeben solle. Im Grunde hatte sie letzteres schon mit der Wiederaufnahme diplomatischer Beziehungen zu Jugoslawien im Januar 1968 getan, denn die so genannte Geburtsfehlertheorie, die bei der Aufnahme diplomatischer Beziehungen zu Rumänien im Januar 1967 noch herangezogen worden war, konnte in diesem Fall keine Anwendung finden. Jugoslawien war eben kein Mitglied des Warschauer Pakts wie etwa Rumänien, das die DDR gezwungenermaßen anerkennen musste.

Die De-facto-Aufgabe der Hallstein-Doktrin, ein wichtiger Schritt in der Ostpolitik der Bundesrepublik, war in den Unionsparteien CDU und CSU keinesfalls unumstritten. Nach der Krise um die Tschechoslowakei im August 1968, welche die Entspannungspolitik auf eine harte Probe stellte, und angesichts des Mitte 1969 voll auf Touren gekommenen Wahlkampfs für die Bundestagswahlen am 28. September forderten zahlreiche Unionsvertreter nun eine härtere Gangart. Dieser Forderung konnte sich Bundeskanzler Kiesinger nicht verschließen, zumal er eine Möglichkeit erblickte, die SPD in die Schranken zu weisen und sich selbst als handlungsfähigen Regierungschef zu präsentieren. Am 23. Mai 1969 – Außenminister Willy Brandt hielt sich zu diesem Zeitpunkt in der Türkei auf – ließ er mitteilen, dass er fest entschlossen sei, die diplomatischen Beziehungen mit Kambodscha sofort abzubrechen<sup>57</sup>. Dies war ein „gezielte[r] Affront des Kanzlers gegen seinen Außenminister“<sup>58</sup>.

<sup>54</sup> Aufzeichnung des Ministerialdirektors Paul Frank vom 12. 6. 1969, in: Ebenda, Bd. 468.

<sup>55</sup> Drahtbericht Nr. 1190 des Botschafters Pauls, Washington, an das AA vom 21. 5. 1969, in: Ebenda, Bd. 467.

<sup>56</sup> Vgl. Joachim Samuel Eichhorn, *Durch alle Klippen hindurch zum Erfolg. Die Regierungspraxis der ersten Großen Koalition (1966–1969)*, München 2009, S. 272–282; Philipp Gassert, Kurt Georg Kiesinger 1904–1988. *Kanzler zwischen den Zeiten*, München 2006, S. 706–709; Klaus Hildebrand, *Von Erhard zur Großen Koalition 1963–1969. Mit einem einleitenden Essay von Karl Dietrich Bracher*, Stuttgart/Wiesbaden 1984, S. 330 f.; Klaus Schönhoven, *Wendejahre. Die Sozialdemokratie in der Zeit der Großen Koalition 1966–1969*, Bonn 2004, S. 482–486.

<sup>57</sup> Vgl. das Fernschreiben Nr. 302 des Staatssekretärs Duckwitz an Bundesminister Brandt, z. Z. Ankara, vom 23. 5. 1969, in: *Akten zur Auswärtigen Politik der Bundesrepublik Deutschland (AAPD) 1969*, bearb. von Franz Eibl und Hubert Zimmermann, München 2000, Dok. 169, S. 622 f.

<sup>58</sup> Schönhoven, *Wendejahre*, S. 483.

Brandt war daran gelegen, „etwaige zukünftige Fälle von Anerkennung Ost-Berlins so zu handhaben, wie es das Interesse des deutschen Volkes gebietet“. Er bat Kiesinger, spürbar verärgert, „von einer spontanen Reaktion Abstand zu nehmen und das Kabinett entscheiden zu lassen“<sup>59</sup>. Es lag auf der Hand, dass Brandt den Abbruch der diplomatischen Beziehungen zu Kambodscha verhindern wollte, vielmehr eine Fortführung der von ihm vertretenen Entspannungspolitik beabsichtigte. Für die Sozialdemokraten lautete, rein machtpolitisch gesehen, die Frage, „ob die SPD [...] durch die Richtlinienkompetenz gezwungen werden kann, sich selbst ins Gesicht zu schlagen“. Dabei war Kambodscha nur ein Aufhänger. Der Leiter des Planungsstabs im Auswärtigen Amt, Ministerialdirektor Egon Bahr, war überzeugt, dass ein Eingehen auf Kiesingers Vorstellungen auf eine „innenpolitische Entmannung“ hinauslaufe, „auch wenn man sie vornehm als Sterilisierung bezeichnen würde“. Zugleich betonte Bahr aber, dass sich die SPD in einer guten Ausgangslage befinde. Der Bundeskanzler konnte aus seiner Sicht nicht riskieren, die Regierungskoalition vor den Wahlen zerfallen zu lassen: „Die SPD kann also hart spielen. Sie kann sich durchsetzen und dabei sogar die Koalition erhalten.“<sup>60</sup> Bahr übersah, dass ein durch die SPD verursachtes Scheitern der Koalition auch ihr erhebliche Probleme hätte bereiten können.

Unter diesen Umständen war es folgerichtig, dass sich CDU/CSU und SPD auf einen Kompromiss einigten, dem äußerst mühsame Konsultationen im „Kreßbronner Kreis“, dem „Integrationsinstrument“<sup>61</sup> der Großen Koalition, vorausgegangen waren – ein Kompromiss, der niemanden wirklich befriedigte. Innerhalb des Bundeskabinetts bestand am 4. Juni 1969 Einvernehmen darüber, „dass die diplomatischen Beziehungen zu Kambodscha nicht abgebrochen werden sollen, jedoch tatsächlich eine diplomatische Vertretung nicht mehr aufrechterhalten“ werde<sup>62</sup>. Das diplomatische Personal und der größte Teil des Hilfspersonals sollten ohne weitere Erklärung aus Phnom Penh abgezogen werden, der Botschafter sollte kein Abberufungsschreiben übergeben. Einen derartigen Zustand bezeichneten Vertreter des Auswärtigen Amtes als „Einfrieren oder Ruhen der diplomatischen Beziehungen“<sup>63</sup>. Die Entscheidung der Bundesregierung vom 4. Juni 1969 ist unter dem – negativ konnotierten – Begriff „kambodschieren“ in die Geschichte eingegangen. Immerhin machte sie die Weiterexistenz der Koalition für den Rest der Legislaturperiode möglich. Eine Woche später, am 11. Juni, brach dann jedoch Kambodscha die diplomatischen Beziehungen ab. Die französische Botschaft übernahm die Schutzmachtvertretung für die Interessen der Bundesrepublik.

Am 18. März 1970 wurde Sihanouk, der sich zu diesem Zeitpunkt in Moskau aufhielt, von der kambodschanischen Nationalversammlung aller seiner Ämter

<sup>59</sup> Fernschreiben Nr. 465 des Bundesministers Brandt, z. Z. Ankara, an Staatssekretär Duckwitz vom 24. 5. 1969, in: AAPD 1969, Dok. 175, S. 641.

<sup>60</sup> Aufzeichnung Bahrs vom 29. 5. 1969, in: Ebenda, Dok. 180, S. 654.

<sup>61</sup> Hildebrand, Von Erhard zur Großen Koalition, S. 272.

<sup>62</sup> Aufzeichnung des Vortragenden Legationsrats I. Klasse Horst Blomeyer-Bartenstein vom 4. 6. 1969, in: PA/AA, B 37, Referat I B 5, Bd. 467.

<sup>63</sup> Ebenda.

enthoben und seine Mutter, Sisovath Kossamak, als Königin abgesetzt. Die Macht übernahm der frühere Oberbefehlshaber der Armee, Ministerpräsident Lon Nol. Der Staatsstreich reflektierte zum einen die Unzufriedenheit mit Sihanouks autoritär-repressivem Regierungsstil sowie mit den schwierigen sozialen und wirtschaftlichen Verhältnissen in Kambodscha. Zum anderen spielte die von Sihanouk nicht intendierte, aber im Ergebnis herbeigeführte Verstrickung des Landes in den Vietnam-Krieg eine maßgebliche Rolle. So forderte der pro-amerikanisch eingestellte Lon Nol unmittelbar nach dem Sturz Sihanouks ultimativ den sofortigen Rückzug aller fremden Streitkräfte von kambodschanischem Territorium, was Nordvietnam konsequent ignorierte<sup>64</sup>. Sihanouk ging ins Exil nach China, wo er die Königliche Regierung der Nationalen Einheit Kambodschas („Gouvernement Royal d'Union Nationale du Cambodge“, GRUNC) begründete und sich mit den von ihm zuvor noch vehement bekämpften Kommunisten in der „Front Uni National du Kampuchea“ zusammenschloss.

Nüchtern betrachtet, verband die Bundesrepublik und Kambodscha zu diesem Zeitpunkt so gut wie nichts mehr. Von Bedeutung war noch die humanitäre Hilfe, welche die Bundesrepublik leistete. Es war kein Wunder, dass in der Zentrale des Auswärtigen Amts überlegt wurde, den so genannten Reststab in Phnom Penh – bestehend aus dem Leiter, Walther Freiherr Marschall von Bieberstein, einem Kanzler I. Klasse, einem Wirtschaftssachbearbeiter, einem Registrator und einer Sekretärin – ganz aufzulösen oder zumindest stark zu reduzieren. Im Juni 1970 hielten sich gerade noch 19 Deutsche in Kambodscha auf, Touristen gab es keine mehr, weil auch die Tempelanlage von Angkor Vat nicht von den Kampfhandlungen verschont blieb, die Projekte der Entwicklungshilfe waren abgewickelt. Nach der Intervention amerikanischer und südvietnamesischer Streitkräfte in Kambodscha von April bis Juni 1970 wichen die nordvietnamesischen Truppen zum Teil vom Nordosten in den Westen des Landes aus und beherrschten bald immer mehr kambodschanische Provinzen. Eine ernsthafte Bedrohung der Hauptstadt Phnom Penh erschien nicht ausgeschlossen, und die Bewegungsfreiheit des Reststabs war stark eingeschränkt<sup>65</sup>. In einer Hausbesprechung am 9. September 1970 unter Teilnahme von Marschalls und unter Leitung des ehemaligen Botschafters in dem kleinen südostasiatischen Staat, Berendonck, wurde „in Anbetracht der militärischen und politischen Lage in Kambodscha und des nicht auszuschließenden Sicherheitsrisikos für die in Phnom Penh tätigen Bediensteten“ beschlossen, den Reststab auf drei Personen – nämlich einen Beamten des höheren Dienstes (Marschall von Bieberstein), einen Beamten des gehobenen Dienstes und eine Schreibkraft – zu reduzieren<sup>66</sup>.

Doch auch die Beibehaltung dieses verkleinerten Reststabs stand stets auf der Kippe. Von Marschall versuchte energisch, solchen Tendenzen entgegenzutreten. War es die Überzeugung von der Bedeutung der eigenen Position, die ihn zu den

<sup>64</sup> Vgl. Golzio, Geschichte, S. 143.

<sup>65</sup> Aufzeichnung des Ministerialdirigenten Kurt Müller vom 24. 6. 1970, in: PA/AA, B 37, Referat I B 5, Bd. 539.

<sup>66</sup> Vermerk des Vortragenden Legationsrats I. Klasse Berendonck vom 21. 9. 1970, in: Ebenda.

Interventionen – in seinen Jahren als Leiter des Reststabs verfasste er eine enorme Fülle von ausführlichen und äußerst präzisen Schriftberichten an das Auswärtige Amt – veranlasste? Durchaus nicht, denn seine Bemühungen waren ganz klar darauf gerichtet, den Staaten des Warschauer Pakts in Phnom Penh nicht das Feld zu überlassen. Diese Argumentation fand in der Zentrale des Auswärtigen Amts sehr wohl Gehör. Unter dem Vorbehalt künftiger Überprüfungen wurde dort zunächst entschieden, den Reststab in seiner bisherigen Form beizubehalten – als „Gegengewicht“ zu den zahlreichen Vertretungen osteuropäischer Staaten. Dies entsprach auch den Wünschen der USA<sup>67</sup>.

Die kambodschanische Regierung unter Lon Nol war von Beginn an intensiv darum bemüht, die diplomatischen Beziehungen zur Bundesrepublik wieder herzustellen. Am 23. März 1970, fünf Tage nach dem Sturz Sihanouks, notierte Gerd Berendonck, dass ihn der Vertreter des kambodschanischen Botschafters in Prag am Samstag, den 21. März, morgens „kurz nach 6 Uhr“ angerufen und gefragt habe, ob die Bundesregierung die neuen Verhältnisse in Kambodscha anerkennen könne<sup>68</sup>. Im April 1970 brachte der kambodschanische Botschafter in Paris gegenüber dem Botschafter der Bundesrepublik in Frankreich, Sigismund Freiherr von Braun, das Interesse seiner Regierung an einer Wiederaufnahme der diplomatischen Beziehungen zum Ausdruck<sup>69</sup>. Im Februar 1972 informierte von Marschall, dass sich die USA und Großbritannien an einer „Verstärkung der westlichen Präsenz in Phnom Penh“ sehr interessiert gezeigt hätten<sup>70</sup>. Gegenüber den Bündnispartnern und der kambodschanischen Seite verwies die Bundesregierung aber, taktisch geschickt, darauf, dass sie vor Abschluss des Grundlagenvertrags mit der DDR volle diplomatische Beziehungen noch nicht aufnehmen könne. Dieser deutschlandpolitische Vorwand musste allerdings irgendwann entfallen, und so war es kein Wunder, dass ein Vertreter des kambodschanischen Außenministeriums „unmittelbar“ nach der Paraphierung des Grundlagenvertrags am 8. November 1972 gegenüber von Marschall erneut den Wunsch nach Normalisierung der bilateralen Beziehungen vorbrachte<sup>71</sup>.

Im Januar 1973 hielt sich schließlich der kambodschanische Außenminister Long Boret zu einem privaten Besuch in der Bundesrepublik auf. Bei dieser Gelegenheit wurde er von Außenminister Walter Scheel und dem Staatssekretär des Auswärtigen Amts, Paul Frank, empfangen. Er erklärte, von Lon Nol, der seit 13. März 1972 das Amt des Staatsschefs bekleidete, beauftragt worden zu sein, „die Politik seines Landes zu erläutern mit dem Ziel, die diplomatischen Beziehungen zur Bundesrepublik Deutschland wieder herzustellen“. Scheel erwiderte, dass die

<sup>67</sup> Aufzeichnung des Ministerialdirektors Berndt von Staden vom 9.5.1972, in: Ebenda, Bd. 676.

<sup>68</sup> Aufzeichnung des Vortragenden Legationsrats I. Klasse Berendonck vom 23.3.1970, in: Ebenda, Bd. 539.

<sup>69</sup> Aufzeichnung Berendoncks vom 21.9.1970, in: Ebenda.

<sup>70</sup> Schriftbericht Nr. 56 des Vortragenden Legationsrats Marschall von Bieberstein, Phnom Penh, an das AA vom 12.2.1972, in: Ebenda, Bd. 676.

<sup>71</sup> Schriftbericht Nr. 395 Marschalls an das AA vom 25.11.1972, in: PA/AA, B 37, Referat 312, Bd. 676.

Bundesregierung „nach einem Waffenstillstand ihre Haltung überprüfen würde, sobald sich die politischen Verhältnisse in der Region geklärt haben“<sup>72</sup>. Die eine Voraussetzung erfüllte sich bald. Am 27. Januar 1973 wurde in Paris das Abkommen über die Beendigung des Krieges und die Wiederherstellung des Friedens in Vietnam durch die USA, die Demokratische Republik Vietnam (Nordvietnam), die Republik Vietnam (Südvietnam) und die Provisorische Revolutionsregierung der Republik Südvietnam unterzeichnet. In Artikel 20 des Abkommens verpflichteten sich die Parteien unter anderem, jegliche militärische Aktivität in Kambodscha zu beenden sowie sämtliches militärisches Personal abziehen. Die Neutralität Kambodschas sollte respektiert werden<sup>73</sup>.

Die zweite, von Scheel formulierte Bedingung, nämlich stabile politische Verhältnisse, wurde nicht erfüllt. Im Gegenteil, Kambodscha versank nun vollends im Chaos. Der Krieg „war in seinem Ursprung kein Bürgerkrieg“, und die Roten Khmer stellten lediglich „Hilfstruppen der vietnamesischen Aggressoren“ dar<sup>74</sup>. Doch mittlerweile, Anfang 1973, musste, wie sich von Marschall ausdrückte, von einer „Khmerisation“ des Krieges gesprochen werden. Die Verbände der kambodschanischen Kommunisten wurden immer schlagkräftiger, auch wenn ihr Kommando noch „im wesentlichen in vietnamesischer Hand“ zu liegen schien. Die Regierungstreitkräfte seien in keinem Fall stark genug, um den Krieg militärisch zu beenden, urteilte von Marschall. Es hatten sich „eigene kambodschanische Bürgerkriegsparteien“ gebildet<sup>75</sup>. Als die Vereinigten Staaten am 15. August 1973 die Flächenbombardements in Kambodscha beendeten, befand sich der Großteil des Landes, mit Ausnahme der Hauptstadt, unter der Kontrolle der Roten Khmer<sup>76</sup>. Von Marschall plädierte gleichwohl für die möglichst zügige Wiederaufnahme der diplomatischen Beziehungen. Sie könnte als Routinevorgang hingestellt werden, der sich „allein aus Zeitplan und Entwicklung unserer Deutschlandpolitik ergebe“. Insoweit würde einem solchen Schritt jeder spektakuläre Charakter genommen<sup>77</sup>.

Im März 1973 resümierte Ministerialdirigent Walter Jesser noch einmal die Gründe für und gegen eine Wiederaufnahme der diplomatischen Beziehungen zu Kambodscha. Dagegen sprach, dass der „Kriegszustand“ in Kambodscha nicht beendet war, China und Nordvietnam die regierungsfeindlichen Kräfte unterstützten und dass sich der Druck, auch mit Nordvietnam diplomatische Bezie-

<sup>72</sup> Aufzeichnung des Vortragenden Legationsrats I. Klasse Berendonck vom 19. 1. 1973 über das Gespräch Scheels mit Long Boret am 18. Januar, in: Ebenda, Bd. 100234.

<sup>73</sup> Für den Wortlaut des Pariser Abkommens vom 27. 1. 1973 und der begleitenden Dokumente vgl. Europa-Archiv 28 (1973), Dokumente, S. 112–122.

<sup>74</sup> Schriftbericht Nr. 64 des Vortragenden Legationsrats Marschall von Bieberstein, Phnom Penh, an das AA vom 23. 2. 1973 („Landesaufzeichnung für die Republik Khmer“), in: PA/AA, B 37, Referat 312, Bd. 100232.

<sup>75</sup> Schriftbericht Nr. 66 Marschalls an das AA vom 26. 2. 1973 („Politischer Halbjahresbericht“), in: Ebenda.

<sup>76</sup> Vgl. Golzio, Geschichte, S. 147.

<sup>77</sup> Drahtbericht Nr. 14 Marschalls an das AA vom 27. 2. 1973, in: PA/AA, B 37, Referat 312, Bd. 100234.

hungen aufzunehmen, verstärken würde. Es wurde daher entschieden, die Wiederaufnahme „vorerst zurückzustellen“<sup>78</sup>. Auch die Botschaft der Bundesrepublik in der Volksrepublik China warnte – „am Vorabend des Zusammenbruchs der Lon-Nol-Regierung“ – vor einer Änderung der bisherigen Haltung. Sie würde in Peking nicht verstanden, angesichts der „notorisch engen“ Beziehungen Chinas zu Sihanouk gar als „Brüskierung“ empfunden werden<sup>79</sup>. Dieser Linie blieb die Leitungsebene des Auswärtigen Amts treu – durchaus zu Recht, wie sich herausstellen sollte. Am 6. März 1975 fiel, „aufgrund der bedrohlichen Entwicklung in und um Phnom Penh“, die Entscheidung, den Reststab nach Bangkok zu evakuieren<sup>80</sup>. Die Evakuierung erfolgte am 17. März, die Einnahme der Hauptstadt durch die Roten Khmer am 17. April 1975.

## 2. „Kaum Zweifel“ an Menschenrechtsverletzungen: die Bundesrepublik Deutschland und das Pol-Pot-Regime (1975–1979)

Pol Pot war 1975 in der westlichen Welt ein unbeschriebenes Blatt und die innere Struktur der Roten Khmer „weitgehend unbekannt“. Es wurde angenommen, dass es sich um eine „Koalition einerseits von Kommunisten nordvietnamesischer und chinesischer Ausrichtung und andererseits von Nationalisten [...], die in ihrer Mehrheit Sihanouk unterstützen“, handelte. Unter den Kommunisten gäbe es besonders die „Gruppe derjenigen, die als junge Leute nach Hanoi gebracht und dort indoktriniert und ausgebildet wurden“. Berichte über Massaker würden darauf hindeuten, „dass die Kambodschaner zu Angst und Disziplin angehalten werden sollen“. Es bestehe die Aussicht, dass Kambodscha zu einem „ideologischen Satelliten“ Nordvietnams werde. Dennoch könnten auch „jahrhundertalte nationale Divergenzen [...] wieder zum Vorschein kommen“<sup>81</sup>. Letzteres sollte sich als richtig erweisen.

Wer war Pol Pot? Saloth Sar – so sein eigentlicher Name – wurde vermutlich am 25. Mai 1925 in Prek Sbauv in der Provinz Kompong Thom nördlich von Phnom Penh als Sohn eines wohlhabenderen Landwirts geboren. Mitte der dreißiger Jahre wurde er zusammen mit einem seiner älteren Brüder zu Verwandten in die Hauptstadt des seit 1863 bestehenden französischen Protektorats, das seit 1887 einen Teil Französisch-Indochinas bildete, geschickt, wo er von 1936 bis 1942 mit großem Erfolg eine private katholische Schule besuchte. Danach gehörte er zu einem exklusiven Zirkel von Schülern, die am neu gegründeten „Collège Norodom Sihanouk“, einer höheren Schule in Kompong Cham nordöstlich von Phnom Penh, studieren konnten. In diese bis 1947 andauernde Lebensphase

<sup>78</sup> Aufzeichnung des Ministerialdirigenten Jesser vom 13. 3. 1973, in: Ebenda.

<sup>79</sup> Schriftbericht Nr. 719 des Gesandten Heinrich Röhreke, Peking, an das AA vom 3. 8. 1973, in: Ebenda.

<sup>80</sup> Drahterlass Nr. 850 des Ministerialdirektors Lothar Lahn an den Leiter des Reststabs vom 6. 3. 1975, in: PA/AA, B 37, Referat 302, Bd. 101635.

<sup>81</sup> Schriftbericht Nr. 103 des Botschaftsrats Claus Vollers, Bangkok, an das AA vom 15. 4. 1975, in: Ebenda, Bd. 101634. Vollers leitete als Nachfolger Marschalls vom 8. 2. bis 17. 3. 1975 den Reststab in Phnom Penh.

Saloth Sars fielen die japanische Okkupation Indochinas und die Wiederherstellung der französischen Herrschaft nach 1945. Sein Biograph, David Chandler, kam zu dem Fazit: „By 1947 only a few thousand other Cambodians had progressed as far as he had in education.“<sup>82</sup> Seit 1948 war Sar an einer Technischen Schule in Russey Keo, einem Vorort von Phnom Penh, eingeschrieben, bevor er im Sommer 1949 infolge der Gewährung eines Stipendiums zu einem Studienaufenthalt nach Frankreich aufbrach<sup>83</sup>.

Sar verbrachte, mit kurzer Unterbrechung, mehrere Jahre in Paris, bis er Ende 1952 in seine Heimat zurückkehrte. Sein Auslandsstudium der Rundfunk-Elektronik fand keinen erfolgreichen Abschluss. Der Auslandsaufenthalt stellt trotzdem einen Wendepunkt in seinem Leben dar: „His earlier life [...] revealed few hints of sustained political commitment.“<sup>84</sup> Aber in Frankreich kam er über kambodschanische Kommilitonen in Kontakt mit der kommunistischen Ideologie, was 1952 wohl zur Mitgliedschaft in der französischen Kommunistischen Partei führte. Seit 1953 war Sar in der von Vietnamesen dominierten Kommunistischen Partei Indochinas bzw. in ihrem Ableger, der Revolutionären Volkspartei Kampuchéas (RVPK), organisiert, deren Engagement sich anfänglich gegen die französische Besatzung richtete, schließlich, nach der Unabhängigkeit Kambodschas, gegen die zunehmend autokratische Herrschaft Sihanouks. Seit 1956 als Lehrer für Französisch, Geschichte und Geographie an einer Privatschule in Phnom Penh beschäftigt, führte er eine Art Doppelleben, das darin bestand, jüngere Menschen an die kommunistische Bewegung heranzuführen, ohne bei seiner Lehrtätigkeit auffällig zu werden. 1960 wurde Sar in das Zentralkomitee der neu gegründeten Arbeiterpartei Kampuchéas oder der – das war unter den kambodschanischen Kommunisten umstritten – umorganisierten, 1951 begründeten und 1960 in die Arbeiterpartei übergegangenen RVPK berufen. Nach dem ungeklärten Verschwinden seines Mentors Tou Samouth im Juli 1962, des Generalsekretärs der Arbeiterpartei, übernahm der als höflich, zurückhaltend, ja schüchtern geltende Sar Anfang 1963 den höchsten Posten in der Partei, die sich seit 1966 Kommunistische Partei Kampuchéas nannte<sup>85</sup>.

Das insgesamt eher überraschende Aufrücken an die Parteispitze hatte zur Folge, dass Sar erstmals in den Fokus des Sihanouk'schen Repressionsapparates geriet. Für die nächsten Jahre hielt er sich daher in von Vietnamesen kontrollierten Lagern im östlichen Grenzgebiet auf, ehe er im Juni 1965 zu einer Reise nach Hanoi und in die Volksrepublik China aufbrach, die bis September 1966 dauerte. Danach verlegte er sein Hauptquartier in die sehr viel unzugänglichere nordöstliche Provinz Ratanakiri. Sars erneuter Aufenthalt in Nordvietnam 1969/70 ließ die bereits seit langem latent vorhandenen kambodschanisch-vietnamesischen Differenzen, gerade hinsichtlich der Führung des kommunistischen Widerstands, deutlich zutage treten. Doch noch blieben Sar und seine Gefolgsleute finanziell

<sup>82</sup> Chandler, *Brother Number One*, S. 21.

<sup>83</sup> Zum gesamten Abschnitt vgl. ebenda, S. 7–24, und Short, *Pol Pot*, S. 15–46.

<sup>84</sup> Chandler, *Brother Number One*, S. 39.

<sup>85</sup> Zum gesamten Abschnitt vgl. ebenda, S. 25–64, und Short, *Pol Pot*, S. 47–144.

wie militärisch vollständig auf die vietnamesische Unterstützung angewiesen. Dies änderte sich erst im Verlauf des Bürgerkriegs bis 1975. Das seit 1970 bestehende Bündnis der Roten Khmer mit Sihanouk besaß dagegen schon zum damaligen Zeitpunkt nur noch taktische, keine existentielle Bedeutung mehr: „He was at their mercy.“<sup>86</sup>

Welches waren die hervorstechenden Merkmale der Herrschaft der Roten Khmer? Referat 302 des Auswärtigen Amts zeichnete im März 1977 folgendes Bild: In Kambodscha vollziehe sich „seit April 1975 eine Revolutionierung der Sozialstrukturen, die mit außerordentlicher Brutalität [...] durchgeführt wird. Ziel ist die Schaffung eines Agrarkommunismus doktrinärer Prägung. Wer diesem Ideal entgegensteht oder nicht schnell genug zu dienen bereit ist, wird rücksichtslos liquidiert. Generell unter Verdacht der Gegnerschaft stehen die Angehörigen der Intelligenz- und früheren Oberschicht, die in besonders hoher Zahl ermordet worden sind.“ Das wirtschaftliche Leben schein „auf die Elementarebene reduziert. Prinzip soll sein, dass jedermann seinen Reis selbst anbaut.“ Dies habe zu einer Notsituation in der Versorgung geführt<sup>87</sup>. Bei den Maßnahmen handelte es sich in der Tat um ein „program of social transformation that affected every aspect of Cambodian life“<sup>88</sup>.

Neben der Einrichtung von Agrarkooperativen bzw. Agrarkommunen, die als das „Herzstück“ der Herrschaft der Roten Khmer beschrieben werden können<sup>89</sup>, war eines ihrer herausragenden Merkmale auch die fast vollständige Räumung der Hauptstadt Phnom Penh und der anderen größeren Städte unmittelbar nach dem 17. April 1975. Das Land wurde nahezu hermetisch von der Außenwelt abgeriegelt, der Zahlungsverkehr mit Geld und der öffentliche Handel wurden eingestellt, Privatbesitz verboten, Bildungseinrichtungen geschlossen und freie Religionsausübung untersagt. Die Kommunistische Partei trat zunächst nur als geheimnisumwitterte „Organisation“ („Angkar“) in Erscheinung, selbst ihr Generalsekretär, der nun den Namen Pol Pot angenommen hatte, operierte anfangs im Verborgenen und war in seiner Heimat fast unbekannt. Menschen- und Grundrechte besaßen keine Geltung mehr und waren nicht einklagbar. Familien wurden – im Unterschied zur Praxis in anderen kommunistischen Regimen – rücksichtslos auseinander gerissen, um eine wahrhaft klassenlose Gesellschaft zu verwirklichen; Zwangsverheiratungen und Eingriffe in das Sexualleben waren gang und gäbe. Bei Zuwiderhandlungen gegen die engmaschigen Regulierungen nahezu aller Lebensbereiche drohten drakonische Strafen oder die Tötung auf den so genannten „killing fields“. Am Ende belief sich die Zahl der Toten, sei es durch direkte Gewaltanwendung oder sei es infolge der katastrophalen Wirtschafts- und Versorgungslage, auf rund 1,3 Millionen bei einer ursprünglichen Gesamtbevöl-

<sup>86</sup> Chandler, Brother Number One, S. 99. Zum gesamten Abschnitt vgl. ebenda, S. 65–112, und Short, Pol Pot, S. 145–265.

<sup>87</sup> Aufzeichnung des Vortragenden Legationsrats I. Klasse Hans Alfred Steger vom 15. 3. 1977, in: PA/AA, B 37, Referat 302, Bd. 105097.

<sup>88</sup> Chandler, Brother Number One, S. 1.

<sup>89</sup> Raszelenberg, Die Roten Khmer, S. 62.

kerung von gut sieben Millionen Menschen, wobei die Schätzungen erwartungsgemäß schwanken<sup>90</sup>. Knapp 20 Prozent der Bevölkerung überlebten also nicht.

Analysen der Herrschaft der Roten Khmer von 1975 bis 1979 beschäftigen sich immer wieder mit zwei Hauptfragen: zum einen, wie deren Exzesse zu erklären sind, zum anderen, ob sie im Vergleich mit anderen diktatorischen Regimen, insbesondere solchen in der kommunistischen Welt, einen Sonderfall darstellt. Der wichtigste Erklärungsansatz liegt sicherlich in der Biographie Pol Pots. Bei ihm spielten die Indoktrination durch die nordvietnamesischen Kommunisten, die Entwicklung utopischer Vorstellungen einer klassenlosen Gesellschaft in der Abgeschiedenheit des Dschungels im kambodschanisch-vietnamesischen Grenzgebiet, das Erlebnis einer archaisch geprägten Lebensform in Ratanakiri sowie ausführliche Kenntnisse der Kampagne des „Großen Sprungs nach vorne“ und schließlich der Kulturrevolution in der Volksrepublik China unter Mao Zedong eine maßgebliche Rolle. Hinzu traten offenbar psycho-pathologische Veränderungen, die in einem zunehmenden Hass auf jeglichen vietnamesischen Einfluss und in einer Furcht vor Umzingelung durch Gegner aller Art gipfelten. So war es kein Wunder, dass Pol Pot immer häufiger äußere Einflüsse auf Ideologie und Herrschaftspraxis der Roten Khmer leugnete und diese als eigenständige Errungenschaften darzustellen versuchte. In Wirklichkeit war es wohl so, dass die kambodschanischen Kommunisten insbesondere vom chinesischen Vorbild beeinflusst wurden, dass sie es indes nicht einfach kopierten, sondern ihm Elemente hinzufügten, die eine gewisse Singularität mit sich brachten<sup>91</sup>. Aus diesem Grund kann die von ihnen betriebene Revolution „mit einiger Sicherheit als die radikalste gesellschaftliche Umwandlung unter sozialistischem Vorzeichen betrachtet werden“<sup>92</sup>.

Im Auswärtigen Amt wurde im Frühjahr 1975 ein „Interesse Sihanouks an einer raschen Entscheidung über die Aufnahme der abgebrochenen Beziehungen zu uns“ angenommen. Sihanouk, der auf die in Kambodscha agierenden neuen Kräfte nur geringen Einfluss habe, müsse seine Position innerhalb der GRUNC mit Rückgriff auf das Bezugsnetz seiner Auslandsbeziehungen absichern. Insoweit bestand angeblich die Möglichkeit, „einen Beitrag zur Stützung der gemäßigten Elemente eines neuen Regimes“ zu leisten<sup>93</sup>. Tatsächlich stellte Sihanouk, seit April 1975 nominell wieder Staatsoberhaupt, für die Roten Khmer nur noch eine Marionette dar, die kurzfristig von Nutzen sein mochte, um den neuen Machthabern international einen einigermaßen respektablen Anstrich zu geben. Dennoch bekundete der Staatsminister im Auswärtigen Amt, Karl Moersch, bei einem Gespräch mit dem thailändischen Außenminister Chatichai Choonhavan anlässlich einer Südostasien-Reise im November 1975 die Bereitschaft der Bundesrepu-

<sup>90</sup> Vgl. ebenda, S. 123 f.

<sup>91</sup> Vgl. ausführlich ebenda, S. 77–118.

<sup>92</sup> Ebenda, S. 110.

<sup>93</sup> Aufzeichnung des Ministerialdirigenten Gerhard Fischer vom 14.4.1975, in: AAPD 1975, bearb. von Michael Kieninger, Mechthild Lindemann und Daniela Taschler, München 2006, Dok. 77, S. 370.

blik, die Beziehungen zu Kambodscha zu normalisieren<sup>94</sup>. In einem Erlass an die Botschaft in Bangkok wurde allerdings die Voraussetzung formuliert, „dass die Initiative zur Wiederherstellung der diplomatischen Beziehungen von der kambodschanischen Seite ausgehen sollte“. Eine solche Initiative würde dann „positiv aufgegriffen“ werden<sup>95</sup>.

Diese Haltung wurde wenig später revidiert. Am 27. April 1976 – Sihanouk war mittlerweile als Staatsoberhaupt durch Khieu Samphan ersetzt worden – erhielten alle diplomatischen und berufskonsularischen Vertretungen der Bundesrepublik die Weisung, bis auf weiteres von der Teilnahme an offiziellen Veranstaltungen des „Demokratischen Kampuchea“ (so der offizielle Name des Landes seit Januar 1976) abzusehen und seine Vertreter nicht zu offiziellen deutschen Veranstaltungen einzuladen<sup>96</sup>. Wie von Marschall darlegte, vermittelten die Berichte über die Zustände in Kambodscha „ein Bild des alle Einbildungskraft übersteigenden Grauens“ und ließen sich nur mit den „Zeugenaussagen im Frankfurter Auschwitz-Prozess von 1964/65 vergleichen“. Es sei nicht vorstellbar, dass die Bundesregierung „ihre Politik des bedingungslosen und unterschiedslosen Eintretens für die Menschenrechte mit einer völkerrechtlichen Anerkennung des gegenwärtigen Regimes in Kambodscha vereinbaren könnte, wie sie in einer Vereinbarung über die grundsätzliche Aufnahme diplomatischer Beziehungen impliziert würde“<sup>97</sup>. Die Bundesrepublik bezog damit eine politisch und moralisch einwandfreie Position – im Gegensatz zu vielen anderen Staaten, die diplomatische Beziehungen zum „Demokratischen Kampuchea“ aufnahmen, so im Mai, Juni und August 1976 Dänemark (als erster NATO-Mitgliedstaat), Italien, Japan und Großbritannien<sup>98</sup>. Die dänische Regierung beispielsweise erklärte, „dass diplomatische Verbindungen mit der Regierung eines anderen Landes keinen Ausdruck für politische Sympathien oder Antipathien darstellen“<sup>99</sup>. So konsequent die bundesdeutsche Politik in diesem einen Punkt war, so schlecht wurde sie verkauft. Argumentativ gelang es der sozial-liberalen Bundesregierung nur selten, überzeugend zu wirken. Auf die Frage des CSU-Abgeordneten Dionys Jobst, ob sie die Massenmorde zum Anlass genommen habe, „den Abscheu des deutschen Volkes gegenüber derartigen kommunistischen Praktiken – etwa in den zuständigen Gremien der Ver-

<sup>94</sup> Aufzeichnung des Attachés Rolf Dieter Schnelle vom 11. 6. 1976 („Diplomatische Beziehungen zu Kambodscha: Sachstand“), in: PA/AA, B 37, Referat 302, Bd. 103325.

<sup>95</sup> Erlass an die Botschaft der Bundesrepublik in Bangkok vom 4. 12. 1975, in: Ebenda.

<sup>96</sup> Runderlass vom 27. 4. 1976, in: Ebenda.

<sup>97</sup> Aufzeichnung des Vortragenden Legationsrats Marschall von Bieberstein vom 9. 9. 1976, in: Ebenda. Marschall leitete seit 5. 1. 1976 das Referat 500 „Allgemeines Völkerrecht“ im Auswärtigen Amt, am 7. 12. 1979 wurde er Botschafter in Dacca.

<sup>98</sup> Undatierter Vermerk („Diplomatische Beziehungen Kambodschas zu Drittländern“), in: PA/AA, B 37, Referat 302, Bd. 103325. Großbritannien wies seinen Botschafter in der Volksrepublik China, der zugleich als Botschafter in Kambodscha vorgesehen war, aber an, wegen der Menschenrechtssituation von der Übergabe eines Beglaubigungsschreibens zunächst Abstand zu nehmen. Aufzeichnung des Ministerialdirektors Andreas Meyer-Landrut vom 8. 6. 1978, in: PA/AA, B 37, Referat 340, Bd. 107622.

<sup>99</sup> Drahtbericht Nr. 167 des Botschafters Werner Ahrens, Kopenhagen, an das AA vom 21. 5. 1976, in: PA/AA, B 37, Referat 302, Bd. 103325.

einten Nationen – auszusprechen“, antwortete Staatsminister Moersch am 20. Juli 1976 in unbefriedigender Weise, dass der Regierung bisher „keine zuverlässigen Informationen“ vorlägen. Gegebenenfalls würde sie aber „keinen Zweifel an ihrer Haltung hierzu aufkommen lassen“<sup>100</sup>.

Im April 1977 fasste Referat 302 des Auswärtigen Amts – im Vergleich mit der Aufzeichnung vom Vormonat<sup>101</sup> die Zustände etwas relativierend – die Lage in Kambodscha dahingehend zusammen, dass die Zahl der Tötungsfälle zwischen 50 000–100 000 und 1 000 000 schwanke. Gemeinsam sei allen Schätzungen, dass sie auf „älteren, in Flüchtlingslagern in Thailand gesammelten Angaben beruhen“ würden. Die Zahl der Flüchtlinge sei aber „rapide gesunken“, die Versorgungslage habe sich „wesentlich verbessert“. Die Produktion sei „auf die Bedürfnisse einer reinen Agrargesellschaft hin orientiert“. Weiter hieß es: Neben Dänemark, Italien, Japan und Großbritannien hätten nun auch Österreich, die Schweiz, Belgien und die Niederlande diplomatische Beziehungen zu Kambodscha aufgenommen. Ihnen allen sei es jedoch verwehrt worden, in Phnom Penh eine Vertretung zu errichten. Das „Demokratische Kampuchea“ artikuliere den „Wunsch nach Betonung der Unabhängigkeit und Eigenständigkeit gegenüber Vietnam“<sup>102</sup>.

Das Auswärtige Amt hielt also auch 1977 unbeirrt an der Meinung fest, dass Aussagen von tausenden, ja zehntausenden Flüchtlingen, weil teils widersprüchlich, nicht glaubwürdig seien. In Schweden kam es über diese Frage zu einer öffentlichen Debatte. Botschafter Heinz Voigt berichtete Anfang 1978 aus Stockholm, dass der schwedische Botschafter in Peking, Kaj Björk, am 7. Januar zusammen mit dem dänischen und finnischen Botschafter in Peking nach Phnom Penh habe einreisen können, um sein Beglaubigungsschreiben zu überreichen. Kurz davor habe der schwedische Botschafter in Bangkok, Jean-Christophe Öberg, eine Privatreise nach Angkor Vat unternommen. Öberg habe danach erklärt, von einer Überwachung der kambodschanischen Bevölkerung nichts bemerkt zu haben. Es lägen keine Beweise dafür vor, dass die Menschen Zwangsarbeit leisten müssten: „Die Berichte der Flüchtlinge tat der Botschafter mit dem Hinweis ab, dass Flüchtlinge im allgemeinen die Dinge aus ihrer Sicht darstellten.“ Das berührte einen „sensitiven Punkt der schwedischen Außenpolitik“, die ihren Einsatz zum Schutz der Menschenrechte überwiegend auf Aussagen von Flüchtlingen stützen musste. Außenministerin Karin Söder distanzierte sich jedenfalls umgehend öffentlich von Öbergs Ausführungen<sup>103</sup>. Der Aufenthalt der skandinavischen Botschafter in Phnom Penh signalisierte im Übrigen – angesichts des sich nun verschärfenden

<sup>100</sup> Verhandlungen des Deutschen Bundestages, Anlagen zu den stenographischen Berichten, Bd. 225, Drucksache 5681, S. 3 f.

<sup>101</sup> Aufzeichnung des Vortragenden Legationsrats I. Klasse Steger vom 15. 3. 1977, in: PA/AA, B 37, Referat 302, Bd. 105097.

<sup>102</sup> Aufzeichnung des Referats 302 vom April 1977, in: Ebenda.

<sup>103</sup> Schriftbericht Nr. 39 Voigts an das AA vom 9. 1. 1978, in: PA/AA, B 37, Referat 340, Bd. 107622.

Grenzkriegs mit Vietnam – das Interesse der kambodschanischen Regierung, international wieder stärker akzeptiert zu werden<sup>104</sup>.

Anfang 1978 – mittlerweile waren fast drei Jahre seit der Machtübernahme durch die Roten Khmer vergangen – stellte die CDU/CSU im Deutschen Bundestag erneut die Frage, ob sich die Bundesregierung weiterhin derart „passiv verhalten“ und auf „Aktionsmittel im Rahmen der Vereinten Nationen“ verzichten wolle. Die Staatsministerin im Auswärtigen Amt, Hildegard Hamm-Brücher, antwortete darauf mit dem bekannten Argument, dass die konkreten Möglichkeiten, auf das Regime in Phnom Penh einzuwirken, äußerst gering seien. Zugleich verwies sie auf die bald beginnende 34. Tagung der Menschenrechtskommission der Vereinten Nationen in Genf, die, so war anzunehmen, das Thema behandeln werde. Der Aktionsradius für die Bundesrepublik war allerdings auch in diesem Fall gering, weil sie Ende 1977 turnusgemäß aus der Kommission ausgeschieden war und nun lediglich noch als Beobachter fungierte<sup>105</sup>.

Die Erkenntnis, dass eine solche, auch verbale Zurückhaltung nicht länger geübt werden könne, brach sich im Auswärtigen Amt allerdings allmählich zumindest teilweise Bahn. Bereits vor der Antwort der Staatsministerin Hamm-Brücher wies der Leiter des Referats 340 (vorher 302), Steger, darauf hin, dass „keine Veranlassung“ bestehe, in der Frage der Verletzung von Menschenrechten in Kambodscha weiter zurückhaltend zu agieren. Auch der Konflikt zwischen Kambodscha und Vietnam gebe dazu keine Veranlassung. Die Aussagen der Flüchtlinge hätten sich „vollauf bestätigt“<sup>106</sup>. In der Tat wäre es unverantwortlich gewesen, an ihnen weiterhin zu zweifeln. Auch die seriöse Berichterstattung über die Ereignisse in Kambodscha konnte nicht mehr ignoriert werden. So zeichnete der französische Priester François Ponchaud, ein ausgewiesener Kenner des Landes, der dort von 1965 bis 1975 gelebt hatte, schon zu Beginn des Jahres 1977 in seinem Werk „Cambodge année zéro“ ein ebenso grauenvolles wie reales Bild der Lage. Er wertete zum einen die Sendungen von „Radio Phnom Penh“ aus, die ihm in von BBC bereitgestellten englischsprachigen Übersetzungen zur Verfügung standen, zum anderen Aussagen von Flüchtlingen, und verfolgte das Ziel, „die Mauer des Schweigens, mit der die Führer Kambodschas sich umgeben, zu durchbohren“<sup>107</sup>. Der „Spiegel“ nahm diese Veröffentlichung wenig später zum Anlass für einen Artikel über die Herrschaft der Roten Khmer<sup>108</sup>. Der Kontrast zwischen der Öffentlichkeit, die sich längst ein Bild der Lage in Kambodscha ver-

<sup>104</sup> Drahtbericht Nr. 80 des Botschaftsrats I. Klasse Franz Keil, Peking, an das AA vom 25. 1. 1978, in: Ebenda.

<sup>105</sup> Antwort der Staatsministerin Hamm-Brücher auf eine schriftliche Frage des Abgeordneten Narjes, in: Verhandlungen des Deutschen Bundestages, Stenographische Berichte, Band 105, 73. Sitzung am 17. 2. 1978, S. 5803 f.

<sup>106</sup> Aufzeichnung des Vortragenden Legationsrats I. Klasse Steger vom 26. 1. 1978, in: PA/AA, B 30, Referat 231, Bd. 121124.

<sup>107</sup> François Ponchaud, *Cambodge année zéro*, Paris 1977, S. 11: „[...] de percer un peu le mur de silence dont s'entourent les dirigeants du Kampuchéa“. Zu Ponchauds Vorgehensweise vgl. S. 10 f. u. S. 98, Anm. 1.

<sup>108</sup> Vgl. „Sofort hinaus“, in: *Der Spiegel* vom 7. 3. 1977, S. 120–123.

schaft und eine Meinung gebildet hatte, und dem verlegenen Agieren der Bundesregierung war zu diesem Zeitpunkt beträchtlich. Daher machte das Auswärtige Amt in dieser Frage „nicht nur ein grundsätzliches, sondern ein konkret aktuell innenpolitisches Interesse“ aus<sup>109</sup>. Zahllose Stimmen drängten nun darauf, „dass die Bundesregierung etwas in dieser Sache tut“<sup>110</sup>. Folglich ging es immer auch darum, gegenüber der Öffentlichkeit einen Tätigkeitsnachweis zu liefern.

Für die Tagung der VN-Menschenrechtskommission vom 6. Februar bis 10. März 1978 in Genf erhielt die westdeutsche Beobachter-Delegation die Weisung, folgende Erklärung abzugeben: „Die Regierung der Bundesrepublik Deutschland tritt für die Wahrung und Achtung der Menschenrechte in allen Teilen der Welt ein.“ Berichte über Menschenrechtsverletzungen, so im „Demokratischen Kampuchea“, würden sie tief beunruhigen: „In unserem Lande würde man es nicht verstehen, wenn die Menschenrechtskommission derartige Berichte mit Schweigen überginge.“<sup>111</sup> Die Kommission befasste sich dann tatsächlich unter anderem mit Kambodscha, und „nach zähem Ringen hinter den Kulissen“ gelang es der britischen Delegation unter Leitung des Parlamentarischen Staatssekretärs im Foreign and Commonwealth Office (Parliamentary Under-Secretary for Foreign and Commonwealth Affairs), Evan Luard, am 3. März 1978, einen entsprechenden Resolutionsentwurf offiziell einzuführen: „Luard klagte Kambodscha in zwölf Seiten langer, im Tone gezügelter Empörung wirkungsvoll vorgetragener Erklärung schwerster Menschenrechtsverletzungen an. Systematische Tötungen [...] seien nicht nur durch ‚Hörensagen‘, sondern auch durch authentische Augenzeugenberichte bewiesen.“ Luard forderte die Kommission auf, „nicht nur Chile und Südafrika zu behandeln, sondern auch Kambodscha“. Wenn nicht, werde sie als „Schwatzbude“ („talking shop“) abgetan werden<sup>112</sup>. Die Kommission fasste am Ende im Konsensus eine EntschlieÙung, mit welcher der Generalsekretär der Vereinten Nationen, Kurt Waldheim, aufgefordert wurde, Kambodscha einzuladen, zu den Vorwürfen Stellung zu beziehen und der Kommission für ihre nächste Tagung alle Informationen zuzuleiten. Die UdSSR äußerte, sie sei grundsätzlich gegen eine Entscheidung eingestellt, habe aber die Kompromissbemühungen nicht stören wollen. In westlichen Kreisen wurde der Beschluss als „wesentlicher Erfolg“ gewertet: Der Widerstand nicht nur der kommunistischen Staaten war „stark“<sup>113</sup>.

Mitte des Jahres 1978 legte der Leiter der Politischen Abteilung 3 im Auswärtigen Amt, Ministerialdirektor Andreas Meyer-Landrut, dar, dass im Hinblick auf die Lage in Indochina Veranlassung bestehe, die gegenwärtige Haltung zu

<sup>109</sup> Aufzeichnung des Vortragenden Legationsrats I. Klasse Dieter Schaad vom 27. 2. 1978, in: PA/AA, B 30, Referat 231, Bd. 121124.

<sup>110</sup> Aufzeichnung des Vortragenden Legationsrats Christian Hübener vom 21. 2. 1978, in: Ebenda.

<sup>111</sup> Drahterlass Nr. 93 des Ministerialdirigenten Helmut Redies an die Ständige Vertretung bei dem Büro der Vereinten Nationen und bei den anderen Internationalen Organisationen in Genf vom 27. 2. 1978, in: Ebenda.

<sup>112</sup> Drahtbericht Nr. 296 des Vortragenden Legationsrats Leopold Bill von Bredow, z. Z. Genf, an das AA vom 4. 3. 1978, in: PA/AA, B 37, Referat 340, Bd. 107619.

<sup>113</sup> Drahtbericht Nr. 318 Bredows an das AA vom 8. 3. 1978, in: Ebenda.

überprüfen. Eine „außenpolitische Stärkung Kambodschas gegenüber Vietnam“ könne der Erhaltung des Gleichgewichts in der Region dienen und sollte daher in Erwägung gezogen werden. Außerdem empfahl Meyer-Landrut, „einen gewissen Kontakt zu Kambodscha über dessen Auslandsvertretungen (zur Zeit nur in Peking, Vientiane und New York/UNO) schon aus Gründen der Informationsbeschaffung“ in Betracht zu ziehen. Gegen die Teilnahme von Angehörigen westdeutscher Auslandsvertretungen an offiziellen Veranstaltungen der kambodschanischen Seite bzw. zu Ehren kambodschanischer Besucher sollten die Bedenken zurückgestellt werden. Von der Einladung kambodschanischer Vertreter zu offiziellen deutschen Veranstaltungen sollte aber weiterhin abgesehen werden<sup>114</sup>. Einen entsprechenden Erlass erhielten die Botschaften der Bundesrepublik in Peking und Vientiane sowie die Ständige Vertretung bei den Vereinten Nationen in New York<sup>115</sup>. Es waren ohne Zweifel gewichtige Gründe, die Meyer-Landrut hier vorbrachte. Gerade das Argument der Informationsbeschaffung darf angesichts der hermetischen Abriegelung Kambodschas gegenüber dem Ausland nicht unterschätzt werden. Auch konnte der Bundesregierung, wie ihren Partnern in der NATO und in den Europäischen Gemeinschaften, kaum an einer Vormachtstellung der Sozialistischen Republik Vietnam – und mit ihr der UdSSR – in Südostasien gelegen sein. Die Menschenrechte spielten in dieser geostrategischen Argumentation eine äußerst geringe Rolle.

Die Unterkommission „Diskriminierungsverhütung und Minoritätenschutz“ der VN-Menschenrechtskommission beschäftigte sich derweil weiter mit der Situation in Kambodscha. Am 15. September 1978 verabschiedete sie mit 15 gegen drei Stimmen bei zwei Enthaltungen eine Resolution, die unter anderem die Menschenrechtskommission aufforderte, der Angelegenheit bei ihrer 35. Tagung (ab 12. Februar 1979) höchste Priorität einzuräumen. Widerstand artikulierten Bulgarien, Rumänien und die UdSSR, die von dem „Phänomen des ‚nachrevolutionären Bürgerkriegs‘“ sprachen. Dagegen wollten sich selbst Vertreter der Dritten Welt nicht dem Verdacht aussetzen, auch nur geringes Verständnis für die schweren Menschenrechtsverletzungen aufzubringen<sup>116</sup>. Ein Bericht der britischen Regierung vom 14. Juli 1978 enthielt eine zusammengefasste Darstellung der Vorwürfe und kam zu dem Ergebnis, „dass als direkte oder indirekte Folge der Politik des Regimes in Phnom Penh viele hunderttausend Kambodschaner zu Grunde gegangen seien“<sup>117</sup>.

So standen nun endgültig auch für die Zuständigen im Auswärtigen Amt schwere Menschenrechtsverletzungen „außer Zweifel“. Das Ziel war nun, im Herbst 1978, dreieinhalb Jahre nach der Einnahme Phnom Penhs durch die Roten Khmer, dazu beizutragen, „dass die schrecklichen Verhältnisse in diesem

<sup>114</sup> Aufzeichnung Meyer-Landruts vom 8. 6. 1978, in: Ebenda, Bd. 107622.

<sup>115</sup> Drahterlass Nr. 2985 Meyer-Landruts vom 16. 6. 1978, in: Ebenda.

<sup>116</sup> Drahtbericht Nr. 1475 des Botschafters Per Fischer, Genf (Ständige Vertretung bei dem Büro der Vereinten Nationen und bei den anderen Internationalen Organisationen), an das AA vom 16. 9. 1978, in: Ebenda, Bd. 107619.

<sup>117</sup> Aufzeichnung des Vortragenden Legationsrats I. Klasse Steger vom 16. 10. 1978, in: Ebenda.

Land noch stärker als bisher in das Bewusstsein der Weltöffentlichkeit gebracht werden<sup>118</sup>. Dennoch wurde das Thema bei der 35. Tagung der VN-Menschenrechtskommission vom 12. Februar bis 16. März 1979 in Genf – dort gehörte die Bundesrepublik mittlerweile wieder zum Kreis der ordentlichen Mitglieder – nicht diskutiert, vielmehr auf die nächste Sitzungsperiode vertagt. Offenbar wirkte die kommunistische Propaganda ziemlich erfolgreich, denn eine „Mehrheit aus sozialistischen und ungebundenen Staaten“ schuf bei der Abstimmung über einen entsprechenden Antrag am 12. März 1979 einen „gefährlichen Präzedenzfall“ für die Zukunft, der bedauerlicherweise demonstrierte, dass es letztlich „weniger auf Schwere der Menschenrechtsverletzungen als auf Solidarität der eine Diskussion verhindernden Gruppe“ ankam. Der Ständige Vertreter der Bundesrepublik in Genf, Botschafter Per Fischer, gelangte gleichwohl zu dem Schluss, dass damit dem Wunsch, die „Angelegenheit unter Beobachtung zu halten, in etwa entsprochen worden“ sei<sup>119</sup>. Vorwürfen von Seiten der UdSSR, die westlichen Staaten hätten Pol Pot bei seinen Schreckenstaten jahrelang gewähren lassen, begegnete die Bundesrepublik mit dem Hinweis, sie habe 1979 in Genf gegen Anträge von östlicher Seite auf Vertagung der Diskussion gestimmt<sup>120</sup>. Das ist richtig. Richtig ist aber auch, dass sie lange Zeit gebraucht hat, einen eigenen, eindeutigen Standpunkt zu formulieren und ihn im Rahmen der Vereinten Nationen zu vertreten. Es war daher kein Wunder, dass die östliche Weltmacht, welche die Menschenrechte in höchstem Maße missachtete, dies auszunutzen versuchte.

### 3. Die Frage der Vertretung Kambodschas bei den Vereinten Nationen (1979)

Die Situation für die internationale Staatengemeinschaft bei der Beurteilung von Menschenrechtsverletzungen war seit Beginn des Jahres 1979 dadurch erschwert, dass nunmehr zwei konkurrierende Gruppen zu berücksichtigen waren, einerseits das pro-vietnamesische Regime unter Heng Samrin, das im Januar mittels militärischer Intervention in Kambodscha an die Macht gelangt war, andererseits die zwar nicht mehr regierenden, aber weiter schlagkräftigen und sich im Widerstand befindlichen Verbände der Roten Khmer. Letztere waren selbstbewusst genug, den Versuch zu unternehmen, die Vereinten Nationen für ihre Zwecke zu instrumentalisieren. Am 22. März 1979 übergab ihr Vertreter, Thiounn Prasth, vormals Abteilungsleiter im kambodschanischen Außenministerium unter Ieng Sary, Generalsekretär Waldheim sein Beglaubigungsschreiben, nachdem das „Demokratische Kampuchea“ bis dato keine Ständige Vertretung in New York un-

<sup>118</sup> Ebenda.

<sup>119</sup> Drahtbericht Nr. 520 des Botschafters Fischer, Genf (Ständige Vertretung bei dem Büro der Vereinten Nationen und bei den anderen Internationalen Organisationen), an das AA vom 12. 3. 1979, in: PA/AA, B 37, Referat 340, Bd. 110615.

<sup>120</sup> Drahterlass Nr. 4487 des Vortragenden Legationsrats I. Klasse Eberhard Franz Baumann an die Botschaft in Moskau vom 7. 9. 1979, in: PA/AA, B 30, Referat 231, Bd. 121124.

terhalten hatte<sup>121</sup>. Thiounn Prasith „bombardiert[e]“ die Vereinten Nationen daraufhin „fast täglich“ mit seinen Anliegen, unter anderem mit der Bitte um Veröffentlichung von langatmigen Erklärungen, und tat sich als „Sprachrohr“ Pol Pots hervor<sup>122</sup>. Die Ständige Vertretung der Bundesrepublik in New York bekam die Weisung, eine „Linie absoluter Zurückhaltung“ zu verfolgen und sich der Stimme zu enthalten. In der Zentrale des Auswärtigen Amtes gingen die Verantwortlichen davon aus, dass es zu einer gemeinsamen Haltung der neun EG-Mitgliedstaaten in dieser Frage kommen werde<sup>123</sup>.

Letzteres war allerdings ein frommer Wunsch. Bereits eine Sitzung des Politischen Komitees im Rahmen der EPZ am 24. Januar 1979 zeigte, dass die Analysen der Beteiligten „recht unterschiedlich“ ausfielen. Die Teilnehmer gelangten „keineswegs zur Formulierung einer gemeinsamen Haltung“<sup>124</sup>. Ein Bericht der Arbeitsgruppe „Asien“ im Rahmen der EPZ vom August 1979 enthielt die Feststellung, dass die Frage der Vertretung Kambodschas „für die Neun ein Problem darstellen könnte“. Die Formel vom „leeren Stuhl“ könnte, so hieß es, den EG-Mitgliedstaaten „die Annahme einer gemeinsamen Position erleichtern“<sup>125</sup>. Für das Auswärtige Amt stand zu diesem Zeitpunkt fest, dass bei der kommenden VN-Generalversammlung „möglichst mit einer Stimme“ deutlich gemacht werden müsse, „weder Pol Pot noch Heng Samrin“ könnten als legitime Repräsentanten des kambodschanischen Volkes angesehen werden<sup>126</sup>. Zwischenzeitlich schien diese Rechnung aufzugehen: Das Treffen der Außenminister der EG-Mitgliedstaaten im Rahmen der EPZ am 11. September 1979 in Dublin erbrachte als Ergebnis, dass „die Neun nach Lage der Dinge weder die eine noch die andere Seite unterstützen“<sup>127</sup>.

Doch schon zwei Tage später, am 13. September 1979, fünf Tage vor Beginn der XXXIV. Generalversammlung, musste die Ständige Vertretung der Bundesrepublik bei den Vereinten Nationen berichten, ein Austausch unter den Botschaften der neun EG-Mitgliedstaaten in New York habe ergeben, „dass voraussichtlich Schwierigkeiten bestehen werden“, eine gemeinsame Auffassung zu erreichen. Alle Teilnehmer seien sich darüber im Klaren, dass es kein „richtiges Stimmverhalten“ geben könne. Eine Stimmenthaltung sei eigentlich eine „angemessene

<sup>121</sup> Drahtbericht Nr. 608 des Gesandten Alois Jelonek, New York (Vereinte Nationen), an das AA vom 28. 3. 1979, in: PA/AA, B 37, Referat 340, Bd. 113154.

<sup>122</sup> Drahtbericht Nr. 944 des Botschafters Rüdiger Freiherr von Wechmar, New York (Vereinte Nationen), an das AA vom 15. 5. 1979, in: Ebenda.

<sup>123</sup> Drahterlass Nr. 2427 des Vortragenden Legationsrats I. Klasse Schaad an die Ständige Vertretung bei den Vereinten Nationen in New York vom 17. 5. 1979, in: PA/AA, B 21, Referat 200, Bd. 112936.

<sup>124</sup> Schreiben des Gesandten Hannspeter Hellbeck, Paris, an Vortragenden Legationsrat I. Klasse Steger vom 29. 1. 1979, in: PA/AA, B 37, Referat 340, Bd. 110410.

<sup>125</sup> Bericht der EG-Ratspräsidentschaft über die Sitzung der EPZ-Arbeitsgruppe „Asien“ am 30./31. 8. 1979 in Dublin, in: Ebenda, Bd. 110411.

<sup>126</sup> Aufzeichnung des Beauftragten für Asienpolitik im AA, Ministerialdirigent Jens Petersen, vom 3. 9. 1979, in: Ebenda.

<sup>127</sup> Runderlass Nr. 101 des Vortragenden Legationsrats Erwin Boll vom 13. 9. 1979, in: PA/AA, B 30, Referat 230, Bd. 121058.

Haltung“, doch ein Offenlassen der Entscheidung werde praktisch die sowjetische Seite begünstigen. Es werde ihr erleichtert, einen Vertreter Heng Samrins während der XXXV. Generalversammlung im folgenden Jahr zu installieren, zumal zu erwarten war, dass die Vietnamesen bis dahin Kambodscha fest kontrollieren würden<sup>128</sup>.

Es kam hinzu, dass der Präsident der XXXIII. Generalversammlung<sup>129</sup>, der Ständige Vertreter Kolumbiens in New York, Indalecio Liévano Aguirre, „deutlich auf der Suche“ nach Delegationen war, die sich für Pol Pot bzw. dessen Gesandte als Vertreter Kambodschas aussprechen würden, um sie dann als Mitglieder des Akkreditierungsausschusses vorschlagen zu können. Auf einem entsprechenden Bericht der Ständigen Vertretung der Bundesrepublik notierte Ministerialdirektor Meyer-Landrut: „Mir gefällt dieses Verfahren nicht. Wir müssten überlegen, wie man ohne allzu große Schwierigkeiten zu einem Ergebnis des ‚leeren Stuhls‘ kommt.“<sup>130</sup> Der Gesandte bei den Vereinten Nationen, Alois Jelonek, teilte des Weiteren mit, dass sich bei den Vertretern der EG-Mitgliedstaaten das Gefühl durchsetze, es könne schwierig werden, sich bei einem Vorschlag des Akkreditierungsausschusses, die Delegation Pol Pots anzuerkennen, einfach der Stimme zu enthalten. Dies würde Anstoß bei gemäßigten Mitgliedern der Gruppe der blockfreien Staaten erregen, unter anderem bei Jugoslawien, das eine ausländische Invasion wie die vietnamesische – die es selbst potentiell von Seiten der UdSSR zu befürchten hatte – besonders verurteilte. Intern wurde daher die Überlegung angestellt, die Delegation Pol Pots und nicht diejenige Heng Samrins zu bestätigen, sich aber gleichzeitig in einer scharfen Erklärung von dem Pol-Pot-Regime zu distanzieren. Ministerialdirigent Jens Petersen bemerkte dazu handschriftlich, auffällig abweichend von Meyer-Landrut: „Das fände ich eine akzeptable Lösung.“<sup>131</sup>

Innerhalb des Auswärtigen Amtes setzte sich zunächst die Linie Meyer-Landruts durch. Die Ständige Vertretung der Bundesrepublik bei den Vereinten Nationen erhielt folgende klare Weisung: „Wir können uns weder für das eine noch das andere der beiden uns gleichermaßen unliebsamen Regime aussprechen. Bei einer eventuellen Abstimmung kommt daher für uns nur Enthaltung in Frage. [...] Wir legen großen Wert auf eine möglichst einheitliche Neuner-Haltung [...]. Eine Unterstützung der Pol-Pot-Delegation durch eine entsprechende Stimmabgabe dürfte [...] unseres Erachtens in der Öffentlichkeit der neun EG-Länder auf Unverständnis stoßen und auch aus rechtlichen oder politischen Gründen für keines der neun EG-Länder zwingend sein.“<sup>132</sup> Bei der Eröffnungssitzung am 18.

<sup>128</sup> Drahtbericht Nr. 1772 des Gesandten Jelonek, New York (Vereinte Nationen), an das AA vom 13. 9. 1979, in: PA/AA, B 37, Referat 340, Bd. 113154.

<sup>129</sup> Die XXXIII. Generalversammlung der Vereinten Nationen fand vom 19. 9. bis 21. 12. 1978 in New York statt und wurde vom 15. bis 29. 1. 1979 sowie vom 23. bis 31. 5. 1979 fortgesetzt.

<sup>130</sup> Drahtbericht Nr. 1790, Jeloneks, New York, an das AA vom 14. 9. 1979, in: PA/AA, B 37, Referat 340, Bd. 113154.

<sup>131</sup> Ebenda.

<sup>132</sup> Drahterlass Nr. 4663 des Vortragenden Legationsrats I. Klasse Schaad an die Ständige Vertretung bei den Vereinten Nationen in New York vom 18. 9. 1979, in: PA/AA, B 30, Referat

September 1979 wurde die Frage der Vertretung Kambodschas vom Präsidenten der XXXIV. Generalversammlung, dem Ständigen Vertreter Tansanias, Salim Ahmed Salim, dem Beglaubigungsausschuss überwiesen, der dem Plenum am 21. September berichten sollte. Eine Besprechung der Vertretungen der EG-Mitgliedstaaten im Anschluss führte zu dem Ergebnis, dass sich die Bundesrepublik, Frankreich und die Niederlande für eine Enthaltung aussprachen, während Belgien, Dänemark, Großbritannien, Irland, Italien und Luxemburg für die Pol-Pot-Delegation votierten<sup>133</sup>. Der Beglaubigungsausschuss stimmte am 19. September 1979 mit sechs seiner neun Mitglieder (Belgien als einziger EG-Mitgliedstaat, Ecuador, Pakistan, Senegal, USA, Volksrepublik China) für die Vertretung Kambodschas durch das Pol-Pot-Regime. Die Volksrepublik Kongo, Panama und die UdSSR wandten sich gegen eine solche Entscheidung<sup>134</sup>.

Kurz vor Beginn der Plenardebatte am 21. September über die Empfehlung des Beglaubigungsausschusses erhielt die Vertretung der Bundesrepublik plötzlich eine neue Weisung: „Die Vertretung wird gebeten, bei der a) Abstimmung über die Empfehlung [...], die credentials der Pol-Pot-Delegation als ordnungsmäßig anzuerkennen, eine Ja-Stimme abzugeben; b) bei einer Abstimmung über einen eventuellen sowjetisch-vietnamesischen Antrag, den Sitz Kambodschas in der GV vorläufig unbesetzt zu lassen, eine Nein-Stimme abzugeben.“ Versuche der durch eine militärische Intervention in Teilen Kambodschas installierten Regierung, die Akkreditierung der bisherigen kambodschanischen Delegation in Frage zu stellen, müssten „eindeutig zurückgewiesen“ werden<sup>135</sup>. Wie ist dieser innerhalb von zwei Tagen erfolgte Umschwung zu erklären? Offenbar fanden in der Zeit zwischen dem 19. und 21. September 1979 erhebliche Einwirkungsversuche von Seiten der Vertretungen der fünf ASEAN-Mitgliedstaaten statt. Indonesien, Malaysia, die Philippinen, Singapur und Thailand, die Hauptbetroffenen der anhaltenden enormen Flüchtlingsströme in Indochina, waren über das vietnamesische Vordringen „tief beunruhigt“<sup>136</sup>. Vor allem befürchteten sie ein Übergreifen der Kämpfe auf Thailand. Daneben dürfte die Bundesregierung aus bündnispolitischen Erwägungen gehandelt haben, denn die EG-Mitgliedstaaten vertraten in der Mehrheit, ebenso wie die USA, die Meinung, die bisherige kambodschanische Delegation müsse weiterhin anerkannt werden.

Die Bundesrepublik begründete ihren Kurswechsel am 21. September 1979 im Plenum der Generalversammlung jedenfalls in der Hauptsache mit dem Argument der Unterstützung der ASEAN-Staaten. Zudem führte sie in formalistischer Weise an, dass die Pol-Pot-Delegation ja bisher schon „im Einklang mit den Regeln der GV“ anerkannt gewesen sei. Darüber hinaus verurteilte sie „schärfstens“ die

230, Bd. 121058.

<sup>133</sup> Drahtbericht Nr. 1819 des Botschafters Freiherr von Wechmar, New York (Vereinte Nationen), an das AA vom 18.9.1979, in: PA/AA, B 37, Referat 340, Bd. 113154.

<sup>134</sup> Drahtbericht Nr. 1830 Wechmars an das AA vom 19.9.1979, in: PA/AA, B 30, Referat 230, Bd. 121058.

<sup>135</sup> Drahterlass Nr. 4739 des Staatssekretärs Günther van Well an die Ständige Vertretung bei den Vereinten Nationen in New York vom 21.9.1979, in: Ebenda.

<sup>136</sup> Aufzeichnung des Referats 340 vom 13.6.1979, in: PA/AA, B 37, Referat 340, Bd. 110767.

schweren Menschenrechtsverletzungen in Kambodscha seit Mitte der siebziger Jahre<sup>137</sup>. Das Abstimmungsergebnis lautete: 71 Stimmen für die Pol-Pot-Delegation und 35 dagegen, außerdem 34 Enthaltungen. Zwölf Staaten nahmen nicht an der Abstimmung teil. Frankreich, Irland und die Niederlande enthielten sich der Stimme. Der Vertreter Singapurs, Tommy Thong-Bee Koh, sprach von der „Ironie, dass ASEAN jetzt Pol Pot verteidigen müsse, um weiteren Aggressionen in der Region einen Riegel vorzuschieben“<sup>138</sup>. Die 71 Ja-Stimmen als „Niederlage“ für die Sowjetunion zu bewerten, wie es der bundesdeutsche Botschafter bei den Vereinten Nationen, Rüdiger Freiherr von Wechmar, tat<sup>139</sup>, war aber völlig unangebracht. Auch wenn der Ost-West-Konflikt in dieser Frage selbstverständlich nicht ausgeblendet werden konnte, so ging es doch in erster Linie darum, die politische, militärische und menschenrechtliche Situation in Kambodscha und in der südostasiatischen Region insgesamt zu bewerten. Die UdSSR nutzte das Abstimmungsergebnis selbstverständlich für ihre eigene Propagandamaschinerie. In der „Prawda“ vom 23. September 1979 hieß es heuchlerisch, „gegen jede Vernunft und Logik habe sich eine Reihe von Ländern in der von Peking und Washington gespielten Farce gängeln lassen. So seien in den für Kambodscha bestimmten Sitzen Usurpatoren aufgetaucht, deren Platz auf der Anklagebank sei.“<sup>140</sup> Gehörten sie aber nicht tatsächlich auf die Anklagebank?

Am 6. Dezember 1979 gab die britische Regierung öffentlich ihre Entscheidung bekannt, „das Pol-Pot-Regime nicht weiter als kambodschanische Regierung anzuerkennen“. Dieser Schritt wurde in erster Linie mit rechtlichen Kriterien begründet<sup>141</sup>. In einer „speaking note“ hatten die Briten die Bundesrepublik vorher wie folgt unterrichtet: „Pol Pot’s Government no longer controls more than a small part of the territory of Cambodia or commands the obedience of more than a fraction of the Cambodian people. Clearly therefore his government cannot be regarded as an effective government in Cambodia and does not fulfil British criteria for recognition.“ Auch die pro-vietnamesische Regierung unter Heng Samrin erfülle die Voraussetzungen nicht<sup>142</sup>. Großbritannien, das etwa im Gegensatz zur Bundesrepublik die Praxis der ausdrücklichen Anerkennung von Regierungen verfolgte, bewogen aber auch andere Gründe, denn in der „speaking note“ war auch von „parliamentary and public pressure“ die Rede<sup>143</sup>. Der britischen Regierung ging es bei der „de-recognition“ folglich ebenso, wenn nicht sogar in der

<sup>137</sup> Drahtbericht Nr. 1877 Wechmars an das AA vom 21.9.1979, in: PA/AA, B 30, Referat 230, Bd. 121058.

<sup>138</sup> Drahtbericht Nr. 1881 Wechmars an das AA vom 24.9.1979, in: PA/AA, B 37, Referat 340, Bd. 113154. Zum Abstimmungsergebnis vgl. auch die Fernkopie Nr. 427 aus New York vom 24.9.1979, in: PA/AA, B 30, Referat 230, Bd. 121058.

<sup>139</sup> Drahtbericht Nr. 1881, in: Ebenda.

<sup>140</sup> Drahtbericht Nr. 3647 des Botschafters Hans-Georg Wieck, Moskau, an das AA vom 25.9.1979, in: PA/AA, B 37, Referat 340, Bd. 113154.

<sup>141</sup> Schriftbericht Nr. 4677 der Botschaft in London an das AA vom 13.12.1979, in: PA/AA, B 37, Referat 340, Bd. 110616.

<sup>142</sup> „Speaking note“ vom 3.12.1979 („Cambodia: De-recognition of Pol Pot“), in: Ebenda.

<sup>143</sup> Ebenda.

Hauptsache, um eine öffentlichkeitswirksame Geste. Ferner muss darauf verwiesen werden, dass mit diesem Beschluss „nicht [...] eine Änderung der Haltung Großbritanniens hinsichtlich der Frage des Sitzes im VN-Bereich“ verbunden war<sup>144</sup>. Die Bedeutung des an sich eindrucksvollen Schrittes relativiert sich auch angesichts der Tatsache, dass Großbritannien ihn nur vollziehen konnte, weil es im Gegensatz zu seinen drei Hauptverbündeten Bundesrepublik, Frankreich und USA, zumindest theoretisch, diplomatische Beziehungen zum „Demokratischen Kampuchea“ unterhalten hatte.

Die Reaktion in den ASEAN-Mitgliedstaaten äußerte sich in großer Bestürzung. Der singapurische Außenminister Sinnathamby Rajaratnam zeigte sich „sichtlich tief betroffen“ und sprach von einer „totale[n] Niederlage ASEANs“. Er wies die britischen Argumente, durchaus nicht zu Unrecht, als „inakzeptabel“ zurück, da die Schandtaten Pol Pots seit über vier Jahren bekannt gewesen seien. Unverhohlen drohte er damit, den ASEAN-Staaten könnte unter Umständen „nichts anderes übrig bleiben, als sich an Moskau zu wenden“. Die Länder der Dritten Welt würden sich, langfristig gesehen, womöglich neu orientieren und auf die UdSSR oder die Volksrepublik China „ausrichte[n]“<sup>145</sup>. Die ASEAN-Mitglieder taten ohne Zweifel gut daran, diese Karte letztlich nicht zu spielen. Ihre Haltung in der Frage des kambodschanischen Sitzes bei den Vereinten Nationen blieb freilich, gerade aufgrund der sich verschärfenden Spannungen zwischen Vietnam und Thailand<sup>146</sup>, unnachgiebig. Referat 340 des Auswärtigen Amtes notierte deshalb vor Beginn der XXXV. Generalversammlung: „Von uns angestrebte enge Zusammenarbeit mit ASEAN-Staaten und darüber hinaus mit Kerngruppe gemäßigter Ungebundener schließt [...] zur Zeit eine Änderung unseres Stimmverhaltens aus. Fortbestehende Spaltung des Stimmverhaltens der Neun ist demgegenüber in Kauf zu nehmen.“<sup>147</sup>

Die ASEAN-Gruppe agierte insgesamt erfolgreich: Bis 1982 blieb der VN-Sitz dem „Demokratischen Kampuchea“ vorbehalten, dann wurde er der in diesem Jahr gegründeten, fragilen Widerstandskoalition „Coalition Government of Democratic Kampuchea“ übertragen<sup>148</sup>, die sich aus den Royalisten um Sihanouk, den Roten Khmer und Anhängern des ehemaligen Ministerpräsidenten (in den

<sup>144</sup> Drahterlass Nr. 6189 des Ministerialdirigenten Petersen an die Botschaften in den ASEAN-Mitgliedstaaten, die Botschaften in Peking, Tokio und Washington sowie an die Ständige Vertretung bei den Vereinten Nationen vom 6. 12. 1979, in: Ebenda.

<sup>145</sup> Drahtbericht Nr. 301 der Botschafterin Hildegunde Feilner, Singapur, an das AA vom 5. 12. 1979, in: Ebenda.

<sup>146</sup> Referat 340 des AA vermerkte am 26. 6. 1980: „Am 23. 6. 1980 griffen vietnamesische Truppen, verstärkt durch gepanzerte Fahrzeuge und Artillerie, Flüchtlingslager im thai-kambodschanischen Grenzgebiet an, überschritten teilweise die Grenze zu Thailand und besetzten mehrere thailändische Dörfer. [...] Verluste sind vor allem bei der Zivilbevölkerung und den Flüchtlingen zu beklagen.“ In: PA/AA, B 37, Referat 340, Bd. 127373.

<sup>147</sup> Aufzeichnung des Referats 340 vom 22. 8. 1980, in: Ebenda, Bd. 113047.

<sup>148</sup> Vgl. Hazdra, UNO-Friedensoperation, S. 50; vgl. ferner Yearbook of the United Nations 1982, Volume 36, hrsg. vom Department of Public Information der Vereinten Nationen, New York 1986, S. 341 f. u. S. 584 f.

Jahren 1967/68) Son Sann zusammensetzte<sup>149</sup>. Als Ständiger Vertreter in New York fungierte weiterhin, bis Anfang der neunziger Jahre, Thiounn Prasith<sup>150</sup>.

#### 4. Hat die Bundesregierung ihre Menschenrechtspolitik kompromittiert?

Im Frühjahr 1980 stellte die CDU/CSU-Fraktion im Bundestag in Gestalt ihres Abgeordneten Otfried Hennig (CDU) wieder einmal die Frage: „Was hat die Bundesregierung in diesem Jahr schon konkret gegen den Völkermord in Kambodscha getan?“ Die inhaltlich ziemlich unklare Anfrage – sie zielte vermutlich auf alle in Kambodscha verübten Gewalttaten, gleich von welcher Seite –, die den Begriff des Völkermords ohne jegliche nähere Qualifikation verwendete, beantwortete Staatsministerin Hamm-Brücher zum einen dahingehend, dass die Bundesrepublik im laufenden Jahr bereits 15 Millionen DM für das internationale Hilfsprogramm für Kambodscha zugesagt habe. Zum anderen wies sie darauf hin, dass die humanitäre Hilfe zwar Priorität besitze, die Kambodscha-Frage sich auf Dauer aber nur mit politischen Mitteln lösen lasse. In diesem Zusammenhang erwähnte sie bezeichnenderweise die Kambodscha-Entschließung der VN-Generalversammlung vom 14. November 1979<sup>151</sup>. Mit dieser Resolution wurden unter anderem die Intervention Vietnams verurteilt, alle Parteien zu einer friedlichen Beilegung des Konflikts aufgefordert und eine politische Lösung auf der Basis der Souveränität, territorialen Integrität und Unabhängigkeit Kambodschas angestrebt<sup>152</sup>. Auch zehn Jahre später, 1989, nahm die Generalversammlung der Vereinten Nationen noch, wie in allen Jahren zuvor, eine ähnliche Resolution an<sup>153</sup>. Im Übrigen erblickte die Bundesregierung, in personeller Hinsicht, nur eine einzige Alternative: Sihanouk<sup>154</sup>. Doch war es wirklich angemessen, den vietnamesischen Einmarsch zu verurteilen, in den Vereinten Nationen die Roten

<sup>149</sup> Vgl. Chandler, *History*, S. 283 f.; Hazdra, *UNO-Friedensoperation*, S. 54–57.

<sup>150</sup> Im Verzeichnis der Ständigen Vertreter bei den Vereinten Nationen ist Thiounn Prasith im Herbst 1992 letztmalig aufgeführt. Vgl. *Permanent Missions to the United Nations*, hrsg. vom Protocol and Liaison Service der Vereinten Nationen, No. 271, September 1992, New York 1992, S. 43. Nach der Ernennung von Prinz Norodom Sihanouk, einem Sohn Sihanouks und heute König von Kambodscha, fungierte Thiounn Prasith zunächst als dessen Stellvertreter. Vgl. *Permanent Missions to the United Nations*, hrsg. vom Protocol and Liaison Service der Vereinten Nationen, No. 272, April 1993, New York 1993, S. 43.

<sup>151</sup> Verhandlungen des Deutschen Bundestages, Stenographische Berichte, Bd. 114, 212. Sitzung am 18. 4. 1980, S. 17019 f.

<sup>152</sup> Für den Wortlaut der Resolution Nr. 34/22 der Generalversammlung der Vereinten Nationen vom 14. 11. 1979 vgl. *United Nations Resolutions, compiled and edited by Dusan J. Djonovich, Series I: Resolutions Adopted by the General Assembly. Vol. XVIII: 1979–1980*, New York 1985, S. 204 f. Zum Abstimmungsergebnis vgl. ebenda, S. 64.

<sup>153</sup> Für den Wortlaut der Resolution Nr. 44/22 der Generalversammlung der Vereinten Nationen vom 16. 11. 1989 vgl. *Key Resolutions of the United Nations General Assembly 1946–1996*, edited by Dietrich Rauschning, Katja Wiesbrock, Martin Lailach, Institut für Völkerrecht der Universität Göttingen, Cambridge 1997, S. 41 f.

<sup>154</sup> Aufzeichnung des Vortragenden Legationsrats I. Klasse Steger vom 25. 7. 1979, in: PA/AA, B 37, Referat 340, Bd. 110411.

Khmer zu stützen und auf die Rückkehr Sihanouks an die Macht zu hoffen? Müs- sen der militärischen Intervention durch Vietnam Ende 1978/Anfang 1979 nicht vielmehr humanitäre Züge zugeschrieben werden, wie es Marschall von Bieber- stein tat?

Die Haltung der Bundesregierung unter Helmut Schmidt und Hans-Dietrich Genscher in der Menschenrechtsdiskussion war – verbal – folgende: „Die Bun- desregierung konzipiert die Politik des Schutzes und der Förderung der Men- schenrechte als eine weltweite Politik; sie bildet ein Kernstück der internatio- nalen Zusammenarbeit auf der Grundlage der VN-Charta<sup>155</sup>, der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte von 1948<sup>156</sup> und der VN-Menschenrechtspakte von 1966<sup>157</sup>. Auch für die Länder der Dritten Welt gilt, dass menschenwürdige Le- bensbedingungen nur da gewährleistet sind, wo der einzelne die Möglichkeit zu seiner persönlichen Entfaltung in Frieden und Freiheit hat.“<sup>158</sup> Wandte die Bun- desregierung diese Grundsätze gegenüber Kambodscha unter der Herrschaft Pol Pots, bei der Stimmabgabe in den Vereinten Nationen 1979 und der weiteren, wenn auch nicht materiellen Unterstützung der Roten Khmer in der Weltorga- nisation an? „Alles in allem blieb die Reaktion der internationalen Gemeinschaft auf die Zustände in Kambodscha [...] denkbar schwach.“<sup>159</sup> Diese Feststellung trifft auch für die Bundesrepublik zu. Ihrer betonten Zurückhaltung, die erst unter dem Druck der Öffentlichkeit allmählich abgebaut wurde, lagen mehrere Faktoren zugrunde:

1.) Zunächst bleibt festzuhalten, dass die Bundesrepublik erst seit kurzem ein wirklich internationaler Akteur war. Dabei hatte die Neue Deutschland- und Ostpolitik der Regierung Brandt/Scheel „den wichtigen Nebeneffekt, dass der weltpolitische Handlungskreis [...] erweitert wurde, nämlich durch die Vollmitgliedschaft in den Vereinten Nationen“<sup>160</sup>. Die Mitgliedschaft in den Vereinten Nationen ab 1973 (zusammen mit der DDR) erbrachte – mit ge- wissen Beschränkungen, die aus der weiter bestehenden deutschen Teilung resultierten – nach und nach eine weltweite Rolle und Verantwortung der Bun- desrepublik. Der Wettlauf der Bundesrepublik und der DDR um eine höher- rangige Vertretung in Phnom Penh, in den 1960er Jahren eine bittere Realität,

<sup>155</sup> Für den Wortlaut der Charta der Vereinten Nationen vom 26. 6. 1945 vgl. Bundesgesetzblatt 1973, Teil II, S. 431–503.

<sup>156</sup> Für den Wortlaut der „Universal Declaration of Human Rights“ der Generalversammlung der Vereinten Nationen vom 10. 12. 1948 (Resolution 217 (III), Teil A), vgl. Key Resolutions, S. 321 f.

<sup>157</sup> Für den Wortlaut des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte vom 19. 12. 1966 vgl. Bundesgesetzblatt 1973, Teil II, S. 1534–1555, für den des Internationa- len Pakts über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte vom 19. 12. 1966 vgl. ebenda, S. 1570–1582.

<sup>158</sup> Aufzeichnung des Vortragenden Legationsrats Günter Joetze vom 28. 4. 1977, in: PA/AA, B 28, Referat 212, Bd. 115110.

<sup>159</sup> Hazdra, UNO-Friedensoperation, S. 43.

<sup>160</sup> Werner Link, Außen- und Deutschlandpolitik in der Ära Schmidt 1974–1982, in: Wolfgang Jäger/Werner Link, Republik im Wandel 1974–1982. Die Ära Schmidt. Mit einem abschlie- ßenden Essay von Joachim C. Fest, Stuttgart 1987, S. 383.

mutet heute grotesk an. Entwicklungshilfe erfüllte damals vor allem die Funktion einer Belohnung für eine gewünschte politische Haltung. Der Abbruch der Beziehungen 1969 resultierte aus einer bestimmten Positionierung Kambodschas bzw. Sihanouks im Ost-West-Konflikt und der zunehmenden, selbst verschuldeten Verstrickung des Landes in den Vietnam-Krieg. Hinter der Entscheidung der sozial-liberalen Regierung, die diplomatischen Beziehungen zu dem südostasiatischen Staat unter Lon Nol nicht wieder aufzunehmen, standen deutschlandpolitische Erwägungen, zumindest bis zur Ratifikation des Grundlagenvertrags, wenn sie auch vornehmlich durch die Beurteilung der sicherheitspolitischen Lage und die unübersehbare Instabilität seiner Regierung bestimmt war.

- 2.) Seit der Mitgliedschaft der Bundesrepublik Deutschland in der Weltorganisation rangierten Menschenrechtsfragen zum ersten Mal höher auf der politischen Agenda. So hieß es 1979 im Jahresbericht der Regierung: „Die wachsende politische Bedeutung der Menschenrechte im internationalen Bereich spiegelt sich auch in einer zunehmenden Befassung der Bundesregierung mit menschenrechtlichen Fragen unter den verschiedensten Aspekten wider.“<sup>161</sup> Die Grundsätze ihrer Menschenrechtspolitik aber entwickelten sich erst allmählich. Insoweit befand sich die Bundesrepublik längere Zeit in einem Lernprozess. Ihre Konzentration galt dabei den auch international sehr viel stärker beachteten Fällen – wie Südafrika und Chile. Nicht zuletzt zeigte sich hier ein deutlich verringertes Interesse gegenüber einer Region wie Südostasien. Für die Formulierung eigener Positionen in der Menschenrechtsfrage wirkte in erster Linie die Unterzeichnung der Schlussakte der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE) am 1. August 1975 in der finnischen Hauptstadt Helsinki stimulierend<sup>162</sup>. Sie wurde zu einem „Sprungbrett der Entspannungspolitik“<sup>163</sup>.
- 3.) Die durch die KSZE-Schlussakte ausgelöste Dynamik bedeutete für die Kambodscha-Frage gleichwohl nicht viel, denn der Fokus der Bundesregierung lag ganz woanders. Anlässlich des Aufenthalts des saudi-arabischen Königs Khalid in der Bundesrepublik vom 16. bis 19. Juni 1980 erläuterte Helmut Schmidt eindringlich: „Der Bundesrepublik mit über 60 Mio. Deutschen steht die DDR mit 16 Mio. gegenüber, ein kommunistischer Staat mit drei- bis vierhunderttausend sowjetischen Soldaten, Raketen, Tanks; außerdem West-Berlin als politische Insel inmitten sowjetisch besetzten Territoriums. Außerdem leben einige hunderttausend Deutsche noch in Osteuropa und der Sowjetunion. Einige Hunderttausend konnten rücksiedeln, aber einige Hunderttausend werden noch von den kommunistischen Regierungen zurückgehalten. Das heißt

<sup>161</sup> Jahresbericht der Bundesregierung 1979, hrsg. vom Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Bonn 1980, S. 157.

<sup>162</sup> Für den Wortlaut der KSZE-Schlussakte vom 1. 8. 1975 vgl. Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE). Analyse und Dokumentation 1973–1978, hrsg. von Hans-Adolf Jacobsen, Wolfgang Mallmann und Christian Meier, Köln 1978, S. 913–966, hier insbesondere den Abschnitt „Zusammenarbeit in humanitären und anderen Bereichen“ (Korb III), S. 946–964.

<sup>163</sup> Richard von Weizsäcker, Der Weg zur Einheit, München 2009, S. 68.

praktisch, dass die Sowjetunion 16 Mio., 2 Mio. und einige hunderttausend Deutsche als Geiseln in Händen hält.<sup>164</sup> Das oberste Ziel der Bundesregierung bestand darin, ihnen „menschliche Erleichterungen“ zu verschaffen, etwa, die Kontaktmöglichkeiten zwischen der Bevölkerung in West- und Ostdeutschland auszubauen oder den Deutschstämmigen in Osteuropa die Ausreise zu ermöglichen. Insoweit war es keine Überraschung, dass sie der Menschenrechtspolitik des amerikanischen Präsidenten Carter skeptisch begegnete. Aufschlussreich ist die Bewertung dieser Politik durch den Botschafter der Bundesrepublik in Washington, Berndt von Staden, der Anfang 1979 von „wenig greifbaren Erfolge[n]“ sprach. Sie habe zu „erheblicher Kritik bei den westeuropäischen Verbündeten geführt“ und sei, unter anderem bei der KSZE-Folgekonferenz in Belgrad vom 4. Oktober 1977 bis 9. März 1978, „als hinderlich für den Fortgang des Entspannungsprozesses empfunden“ worden. Im Verhältnis zur UdSSR habe sie dazu beigetragen, die amerikanisch-sowjetischen Beziehungen im Sommer 1978 auf einen Tiefpunkt zu führen.<sup>165</sup>

- 4.) Tatsächlich bestanden, worauf die Bundesregierung immer wieder hinwies, in den Jahren 1975 bis 1979 praktisch keine Einflussmöglichkeiten auf das Regime in Phnom Penh. Zwar bekundete die Regierung anfangs Interesse, die diplomatischen Beziehungen zu Kambodscha wieder herzustellen, doch revidierte sie ihre Position rasch. Eine Antwort auf die Frage, ob die Beziehungen aufrechterhalten worden wären, wenn sie Mitte der siebziger Jahre noch bestanden hätten, muss spekulativ bleiben. Das bilaterale Verhältnis war dergestalt jedenfalls frei von politischen und wirtschaftlichen Interessen. Umso erstaunlicher ist es, dass die Bundesregierung auch in diesem Fall verbal Zurückhaltung übte, denn Rücksichtnahme brauchte sie im Grunde nicht zu demonstrieren. Dennoch weigerte sie sich lange hartnäckig, die Aussagen von zahllosen Flüchtlingen anzuerkennen. Und es ist umso erstaunlicher, dass sie in dem Moment umfiel, als konkrete Handlungsmöglichkeiten vorhanden waren, in der Frage der Vertretung Kambodschas bei den Vereinten Nationen, und ihre einst in Aussicht genommene Stimmenthaltung aufgab. Ohne Zweifel war das militärische Eingreifen Vietnams in Kambodscha Ende 1978 nicht humanitärer Natur, und sicherlich waren geostrategische Überlegungen und Bündniszwänge gewichtige Argumente. Die sozial-liberale Regierung kompromittierte mit ihren realpolitischen Erwägungen vielleicht nicht ihre Menschenrechtspolitik, sie vertrat sie aber nicht überzeugend. Es war bezeichnend, wenn Genscher in einem Schreiben an den thailändischen Außenminister Upadit Pachariyangkun im Februar 1980 darlegte, die militärische Intervention in Kambodscha Ende 1978 sei „Ausdruck einer reaktionären Machtpolitik, die darauf abzielt, der Sowjetunion und ihrem vietnamesischen

<sup>164</sup> Aufzeichnung über das Gespräch Schmidts mit Khalid am 17. 6. 1980, in: AAPD 1980, bearb. von Tim Geiger, Amit Das Gupta und Tim Szatkowski, München 2011, Dok. 176, S. 916.

<sup>165</sup> Schriftbericht Nr. 109 des Botschafters Berndt von Staden, Washington, an das AA vom 11. 1. 1979, in: PA/AA, B 32, Referat 204, Bd. 115950.

Verbündeten neue Einflussphären zu verschaffen<sup>166</sup>. Auf Seiten der Bundesregierung war der maßgebliche Einschnitt nicht der 17. April 1975, sondern vielmehr der 25. Dezember 1978, weil dieser Tag der Ost-West-Konfrontation ein neues Element hinzufügte. Das, was Genscher vornehmlich interessierte, beschrieb er in einem Gespräch mit dem chinesischen Außenminister Huang Hua am 23. Oktober 1979 in Bonn: „Wir hätten gehofft, dass die Regierung Vietnams nach Beendigung des Vietnamkrieges ihre Kräfte dem Wiederaufbau des Landes widmen würde, und wir wären gern bereit gewesen, Vietnam in großem Umfange zu helfen. Leider müssten wir feststellen, dass das, was sich in der Geschichte oft ereignet, auch in diesem Falle wieder eingetreten sei: Militärische Stärke habe sich verselbständigt und werde weiter ausgenutzt. Ergebnis sei die regionale Vorherrschaft, vielleicht im Auftrage, zumindest aber im Einverständnis mit der SU. Wir beobachteten diese Entwicklung mit Besorgnis. [...] Der vietnamesische Expansionismus müsse zu einem internationalen Thema gemacht werden. Vietnam sei lange das ‚Schoßhündchen‘ der internationalen Presse und Politik gewesen. Heute zeige die vietnamesische Politik ein anderes Gesicht, dennoch sei Regierung sehr empfindlich. Wir sollten im Umgang mit ihr nicht zimperlich sein.“<sup>167</sup>

<sup>166</sup> Schreiben Genschers an Upadit Pachariyangkun vom 1. 2. 1980, in: PA/AA, B 37, Referat 340, Bd. 127321.

<sup>167</sup> Aufzeichnung über das Gespräch Genschers mit Huang Hua am 23. 10. 1979, in: AAPD 1979, bearb. von Michael Ploetz und Tim Szatkowski, München 2010, Dok. 304, S. 1521 f.