

Die völkerrechtliche Stellung Kambodschas seit 1970

Susanne Kalbhenn

Der im Völkerrecht angelegte Konflikt zwischen der Souveränität gleichberechtigter Staaten und der Notwendigkeit, sich allgemeingültigen Normen unterzuordnen, gewinnt im Falle Kambodschas aktuelle Bedeutung. Das Schicksal dieses Landes wird seit Jahren nicht durch eine Unterordnung unter völkerrechtliche Grundsätze, sondern durch politische Entschlüsse, die immer wieder zu gewaltsamen Konflikten führen, bestimmt. Die Aufgabe und Herausforderung an die Staatengemeinschaft besteht jedoch gerade darin, völkerrechtliche Erwägungen nicht zum Werkzeug, sondern zur Richtschnur staatlicher Außenpolitik zu machen. Bisher ist das nicht gelungen: Seit dem Einmarsch Vietnams vor fast sieben Jahren scheint Kambodscha mehr denn je von einer friedlichen Konfliktlösung und seinem politischen Selbstbestimmungsrecht entfernt.

Den Verlauf dieser Entwicklung unter völkerrechtlichen Gesichtspunkten nachzuzeichnen, steht im Mittelpunkt folgender Abhandlung.

Anerkennung - Theorie und Praxis

Das Bestehen Kambodschas als Staat war nie umstritten. Dagegen ist die Entscheidung, welche jeweilige Regierung den Staat wirksam vertreten könne, seit 1970 problematisch gewesen.

Einen Anhaltspunkt bietet die Anerkennung, die aufgrund einer fehlenden zuständigen internationalen Institution von den einzelnen Staaten selbst ausgesprochen wird und einen formellen Akt der völkerrechtlichen Annahme darstellt.(1) Die Anerkennung von Regierungen ist dabei nicht nur deklaratorischer Natur.(2) Je schwächer das neue Regierungsgebilde ist, umso eher wirkt die aktive Unterstützung anderer Staaten einschließlich ihrer Erklärungen über die Anerkennung konstitutiv, d.h. rechtsbegründend, für die in Frage stehende neue Staatsordnung.

Wenn eine Regierung nicht nach innerstaatlichem Recht, sondern auf dem Wege des Staatsstreiches oder der Revolution an die Macht gekommen ist, wird die Anerkennung problematisch.(3) Im Völkerrecht gilt das Effektivitätsprinzip, d.h., die neue sogenannte de-facto-Regierung muß die

Herrschaft mit Aussicht auf Dauer ausüben und den überwiegenden Teil des Staatsgebietes kontrollieren, bevor sie anerkannt werden kann.(4) Existieren zwei rivalisierende Regierungen nebeneinander (Demokratisches Kampuchea / Volksrepublik Kampuchea), bleibt, da grundsätzlich nur die Anerkennung einer Regierung möglich ist, zunächst die de-jure-Regierung anerkannt; kommen die Auseinandersetzungen ohne Entscheidung zu einem Stillstand, kann nach dem Effektivitätsprinzip entschieden werden.(5) Diese rechtlichen Kriterien werden durch die Staatenpraxis, die in der Anerkennung auch eine politische Stellungnahme sieht, mit der ein neues System entweder gestützt oder bekämpft werden kann, um das Legitimitätsprinzip als zusätzliche Forderung erweitert.(6) Während nach dem Effektivitätsgrundsatz eine Orientierung an den tatsächlichen Verhältnissen erfolgt, wird nach dem Legitimitätsprinzip an der ursprünglichen Rechtslage festgehalten und geprüft, ob und wie eine neue geschaffen wurde.(7) Ist eine neue Regierung durch innerstaatlichen Rechtsbruch an die Macht gekommen, wird die Anerkennung oft verzögert oder nur de-facto, d.h. vorläufig, ausgesprochen.(8) Ist sie dagegen durch internationalen Rechtsbruch an die Macht gekommen (z.B. durch Intervention), wird die Anerkennung oft ganz verweigert. Damit dienen Legitimitätskriterien als Rechtfertigungsgrund, eine Anerkennung in bestimmten Fällen nicht auszusprechen, obwohl Effektivitätskriterien dem nicht im Wege stünden.

Staatenpraxis

Auf der Grundlage dieser allgemeinen Kriterien läßt sich die konkrete Anerkennungspraxis im Falle Kambodschas am Beispiel einiger Staaten darstellen, die auf der einen Seite keine unmittelbaren regionalen Interessen verfolgen, aber trotzdem zu den Konflikten seit 1970 Stellung genommen haben.

a) Großbritannien

Bis 1980 ging Großbritannien von der Notwendigkeit aus, ausdrücklich de-facto- oder de-jure Anerkennungen auf der Grundlage des Effektivitätsprinzips auszusprechen.(9) Allerdings zeigt sich bereits in den siebziger Jahren die Tendenz, eine Anerkennung zunächst zurückzuhalten und abzuwarten, wie sich die Situation zwischen rivalisierenden Regierungen entwickelt.(10) So auch im Falle Kambodscha, als von der Lon-Nol-Regierung die Anerkennung 1975 zurückgezogen wurde, Pol Pot aber erst 1976 anerkannt wurde, als kein Zweifel mehr über seine effektive Kontrolle bestand.(11) Zum Zeitpunkt der Regierungsübernahme Heng Sam-

rins Ende 1978 waren in Großbritannien Überlegungen laut geworden, die britische Anerkennungspraxis neu zu überdenken.(12) Zunächst blieb - der traditionellen Anerkennungspraxis folgend - die Anerkennung Pol Pots bestehen.(13) Am 6.12.1979, also erst knapp ein Jahr nach dem Einmarsch Vietnams, hatte sich die britische Haltung geändert. Laut einer Erklärung des Lord Privy Seal wurden nun weder Heng Samrin (wegen der Intervention) noch Pol Pot (wegen fehlender effektiver Kontrolle) anerkannt.(14) Daran ist bemerkenswert, daß die britische Regierung die Anerkennung zwar wegen der militärischen Einmischung Vietnams ablehnte (Intervention ist ein Legitimitätskriterium!), die offizielle Begründung aber auf dem Effektivitätsgrundsatz gründete: Eben weil Heng Samrin ohne die Unterstützung Vietnams nicht bestehen könne, sei seine alleinige Kontrolle nicht effektiv.(15) Die Tatsache, daß die britische Regierung noch im selben Jahr das Obote-Regime in Uganda anerkannte, obwohl sich noch Truppen aus Tanzania im Land befanden,(16) beweist jedoch, daß es sich in Wirklichkeit um einen Legitimitätseinwand handelt: Sobald eine Regierung durch die Unterstützung einer anderen an die Macht gekommen ist, wird die politische Billigung der Machtübernahme relevant.

Mit der Entscheidung, keine Regierung in Kambodscha anzuerkennen, wurde außerdem dem Problem Rechnung getragen, daß die ausdrückliche Anerkennung einer Regierung oft als Billigung derselben mißverstanden wurde, und erstmalig ganz darauf verzichtet. Die offizielle Bestätigung der Änderung erfolgte erst 1980.(17) Seither wird die ausdrückliche Anerkennung von Regierungen vermieden, zwischenstaatliche Beziehungen sind davon nicht betroffen und können zu den jeweils rivalisierenden Regierungen aufgenommen werden.

b) Frankreich

Die französische Haltung in Anerkennungsfragen unterscheidet sich grundlegend von der britischen.

Nach der "doctrine constante" oder auch "doctrine diplomatique"(18) beschränkt sich Frankreich darauf, nur Staaten anzuerkennen. Zu Regierungen werden diplomatische Beziehungen unterhalten, was auch bei nicht-konstitutionellen Regierungswechseln normalerweise eine Weiterführung und nur in Ausnahmefällen einen Abbruch diplomatischer Kontakte zur Folge hat, einen formellen Akt der Anerkennung kennt die französische Praxis jedoch nicht.(20)

Aus diesem Grund wurde zwar bei der Regierungsübernahme Lon Nols 1970 die amerikanische Einmischung kritisiert, es wurde aber darauf verzichtet, die am 23. März von Sihanouk in Peking gebildete Exilregierung anzuerkennen.(21)

Frankreich setzte die "doctrine constante" in die Praxis um, indem bis 1975 offizielle Kontakte mit der Regierung Lon Nol unterhalten wurden. Eine gewisse Zweigleisigkeit des französischen Verhaltens ist jedoch nicht zu übersehen: Im Juli 1971 verließ der Botschafter Frankreichs Pnom Penh. Offiziell war er ab 1973 seiner Funktionen enthoben, und die Botschaft wurde nur noch unterbesetzt weitergeführt.(22) Die Teilnahme an offiziellen Anlässen war auf ein Minimum reduziert, wohingegen während der gesamten Zeit immer halbamtliche Kontakte mit der Exilregierung Sihanouks bestanden.(23)

Als die Roten Khmer im April 1975 in Pnom Penh einmarschierten, versuchte die französische Regierung sofort, Sihanouk die Aufnahme diplomatischer Kontakte vorzuschlagen.(24) Das geschah offenbar in dem Glauben, daß die Kontrolle über Kambodscha von dem am 5. Mai 1970 gebildeten "Gouvernement Royal d'Union Nationale du Cambodge" (GRUNC) mit Sihanouk als Staatschef ausgeübt wurde.(25) Nachdem aber weder Sihanouk noch ein anderer geeigneter Gesprächspartner gefunden worden war (die Roten Khmer reagierten auf Anforderungen nicht) und die GRUNC sich zudem von den Ereignissen in Kambodscha am 29.4. distanzierte,(26) bestanden zwischen 1975 und 1979 zwischen Frankreich und dem Pol-Pot-Regime keine Beziehungen gleich welcher Art.(27)

Nach der Regierungsübernahme Heng Samrins ging es also nicht um die "doctrine constante", sondern um die Frage, ob die diplomatischen Beziehungen wieder aufgenommen werden sollten. Der britischen Anerkennungs politik vergleichbar ist auch nach französischer Auffassung die Effektivität minimale Voraussetzung zur Aufnahme von Beziehungen.(28) 1979 wurde die Aufnahme unter Berufung auf diesen Grundsatz und das Verhalten der ASEAN verweigert.(29) Seither wurde die Weigerung hauptsächlich mit der Intervention Vietnams begründet.(30) Anders als zur Zeit Lon Nols, als intensive Beziehungen zu Sihanouk bestanden, weigert sich Frankreich heute aufgrund der Beteiligung der Roten Khmer an der Koalitionsregierung, diplomatische Beziehungen zum Demokratischen Kampuchea aufzunehmen.(31) Dieses Verhalten führte bereits zu Mißstimmungen,(32) hat aber im Gegensatz zur britischen Haltung nichts mit internen Problemen zu tun, eine überholte Anerkennungspraxis auf eine neue formale Grundlage zu stellen, sondern ist im Licht der langen französischen Vergangenheit in Indochina und dem daraus folgenden besonderen Interesse am Schicksal dieser Region zu sehen.(33)

Der Balanceakt zwischen Hanoi und dem Demokratischen Kampuchea ist somit rein politischer Natur und fällt aus

dem Rahmen einer rechtlichen Beurteilung.

c) Finnland(34)

Ähnlich zu Frankreich werden Regierungen von Finnland nicht anerkannt, sondern es wird nur über die Aufnahme diplomatischer Beziehungen entschieden.

In diesem Sinne erfolgte die Anerkennung Kambodschas als Staat am 19.12.1969. Allerdings entschied sich die finnische Regierung 1970, kurz vor dem Sturz Sihanouks, zur Anerkennung der kambodschanischen Neutralität, was implizit auch eine Anerkennung der Regierung Sihanouks beinhaltete, da die Neutralität eines Landes von der jeweiligen Regierung abhängt. Als Lon Nol die Regierung übernahm, brach Finnland seine Beziehungen zu Sihanouk ab, nahm aber mit der Begründung, nicht erkennen zu können, bei wem die tatsächliche Kontrolle über das Land läge, auch keine Beziehungen zu Lon Nol auf.

Zur Wiederaufnahme diplomatischer Beziehungen kam es erst, als sich Pol Pot 1975 durchsetzte. Die tatsächlichen Kontakte blieben jedoch beschränkt. Zum dritten Mal mußte über die Weiterführung diplomatischer Beziehungen nach der Regierungsübernahme durch Heng Samrin entschieden werden. Wie bei Lon Nol ging es um das Problem zweier rivalisierender Regierungen, zusätzlich stellte sich die Frage, wie das militärische Eingreifen Vietnams zu bewerten war. Da Legitimitätskriterien in den offiziellen Begründungen noch nie eine Rolle gespielt hatten, konnte die Antwort auf diese Frage - zumindest in den offiziellen Stellungnahmen - vermieden werden. Politische Beziehungen wurden zu keiner der am Konflikt beteiligten Parteien aufgenommen. In den Abstimmungen zur Vertretungsbefugnis enthielt sich Finnland der Stimme mit der Begründung, keine politischen Stellungnahmen abzugeben, wenn die Interessen von Großmächten betroffen seien.

Während Großbritannien und Frankreich die Anerkennung oder die Aufnahme diplomatischer Beziehungen auch als politisches Mittel verstehen, versucht Finnland genau das zu vermeiden. Änderungen außenpolitischer Machtkonstellationen werden rein rechtlich nach dem Effektivitätsprinzip entschieden. Gelingt das auf dieser Basis, ohne politisch Stellung zu beziehen, nicht, werden weder zu der einen noch zu der anderen rivalisierenden Partei Beziehungen aufgenommen.

d) Bundesrepublik Deutschland

Auch für die Bundesrepublik gibt es nur eine Entscheidung über die Weiterführung oder den Abbruch diplomatischer

Beziehungen und keine formelle Anerkennung von Regierungen.(35) Im Mittelpunkt der Prüfung, ob und wie Kontakte zu einer neuen Regierung geknüpft werden, steht die Effektivität des neuen Regimes und seine Bereitschaft, internationalen Verpflichtungen nachzukommen. Um eine Ermessensentscheidung auf Grundlage subjektiver Kriterien geht es, wenn weiterhin geprüft wird, ob eine Fortführung der diplomatischen Beziehungen im nationalen Interesse der Bundesrepublik liegt.

Im Falle Kambodschas führte eine deutschlandspezifische Besonderheit dazu, daß die Beziehungen 1969 abgebrochen wurden. Gemeint ist die sogenannte Hallstein-Doktrin, die im Verhältnis zu den Staaten, die die DDR anerkannt hatten, angewandt wurde. Ursprünglich war ein Abbruch der diplomatischen Beziehungen von deutscher Seite die Folge, in der modifizierten Form, wie sie 1969 galt, behielt sich die Bundesrepublik hinsichtlich eines Abbruchs lediglich die volle Entscheidungsfreiheit vor.(36)

Nachdem Sihanouk die DDR anerkannt hatte, verzichtete er von seiner Seite auf weitere Beziehungen zur Bundesrepublik Deutschland, worauf der deutsche Botschafter im Mai 1969 aus Pnom Penh zurückberufen wurde.(37) Offizielle Beziehungen wurden seither zu keiner der wechselnden Regierungen in Kambodscha mehr aufgenommen. Humanitär und politisch wird jedoch heute das Demokratische Kampuchea unterstützt.

Wie man sieht, ermöglichten im Falle Kambodschas sowohl französische wie auch deutsche "Nicht-Anerkennungspolitik" eine pragmatische Fall-zu-Fall Entscheidung. Das entspricht zum einen dem nationalen Interesse, Beziehungen zu Regierungen eigener Wahl aufzunehmen, ohne sich vorher selbst festgelegt zu haben (wie Großbritannien bis 1980). Zum anderen kommt diese Haltung auch einer neuen nicht verfassungsmäßigen Regierung entgegen. So wurde nach der 1930 formulierten Estrada-Doktrin(38) jede Anerkennung einer durch Revolution oder Staatsstreich an die Macht gekommenen Regierung durch andere Staaten als Einmischung in die inneren Angelegenheiten betrachtet und als beleidigende Praxis abgelehnt. Die Anwendung dieser Doktrin entspricht einer Tendenz in der Staatengemeinschaft, der Anerkennung von Regierungen keine Bedeutung mehr zuzumessen.(39)

Das ermöglicht eine flexible Handhabung in der Gestaltung außenstaatlicher Beziehungen, die politische Brisanz solcher Entscheidungen bleibt jedoch, wie das Beispiel Frankreichs zeigt, bestehen.

In den Vereinten Nationen wird die Stellung eines Staates nicht durch eine Anerkennung, da diese Möglichkeit fehlt,(40) sondern durch die Vertretungsbefugnis seiner Regierung in den verschiedenen Organen der UNO reflektiert. Normalerweise ergeben sich hier keine Probleme: Die Regierungsvertreter müssen sich durch eine Vollmacht legitimieren, die vom sogenannten "credentials committee" auf der Grundlage der Regeln 27-29 der Geschäftsordnung der Generalversammlung geprüft wird. Falls Einspruch gegen eine Beglaubigung erhoben wird, hat der betroffene Delegierte nach Regel 29 so lange Sitz und Stimme ("provisionally"), bis das Organ, für das die Vollmacht ausgestellt ist, etwas Gegenteiliges beschließt.(41) Wenn mehr als eine Regierung die Vertretungsbefugnis beansprucht, sind die anzulegenden Prüfungskriterien, ebenso wie bei der Anerkennung, problematisch. Die Formalien werden von Regel 27 der Geschäftsordnung umschrieben (Frist, ausstellende Behörde).

Wichtigster inhaltlicher Gesichtspunkt ist das zu Beginn erläuterte Effektivitätsprinzip, wohingegen die von den Staaten entwickelten Legitimitätskriterien kein Bestandteil des geltenden Völkerrechts sind, das sich nur an formalen Kriterien ausrichten darf.(42)

Ob und inwieweit die Beschlüsse zur Vertretungsbefugnis auf dieser Rechtsgrundlage beruhen, wird zu untersuchen sein.

a) 1970-1975 - Lon Nol

Am 18.3.1970 übernahm Lon Nol, während einer Auslandsreise Prinz Sihanouks, die Regierung und wurde formell von der kambodschanischen Nationalversammlung bestätigt.(43) Da der Einfluß Sihanouks in den beiden vorangegangenen Jahren kontinuierlich zurückgegangen und der innenpolitische Druck gestiegen war,(44) werden die in diesem Zusammenhang erhobenen Vorwürfe einer amerikanischen Intervention wohl schwerlich nachzuweisen sein.

Als viel komplizierter erweist sich eine rechtliche Beurteilung der Bombardierung kambodschanischen Gebietes, die ab Ende April durch die USA erfolgte, um dieses von nordvietnamesischen Truppen und Vietcong zu säubern. Ohne auf die strittige Frage einzugehen, ob es sich um eine völkerrechtswidrige Verletzung kambodschanischer Neutralität oder um eine - wie von den USA angeführte - völkerrechtsmäßige Selbstverteidigung im Rahmen des Art. 51 der UN-Charta handelte,(45) muß festgehalten werden, daß die internationale Reaktion nicht so stark war, um Konsequenzen zu Lasten der USA oder Lon Nols zu ziehen.

1970-1972 nahm dieser das Vertretungsrecht für Kambodscha wahr. Erst 1973 verschärfte sich der Widerstand gegen die Lon-Nol-Vertretung. Sowohl auf der 28. als auch auf der 29. Jahrestagung der Generalversammlung (1973 und 1974) kam es zu Diskussionen und Anträgen zur Wiederherstellung der von Prinz Sihanouk im Exil gebildeten Regierung. Im Beglaubigungsausschuß wurde die Frage ebenfalls diskutiert.(46) Hauptansatzpunkte waren 1973 die Aggression der USA und die Abhängigkeit des Lon-Nol-Regimes von ausländischer Unterstützung. Neben diesen Legitimitätskriterien wurden auch Zweifel über die effektive Kontrolle laut.(47) Prinz Sihanouk selber richtete in einem Appell den Vorschlag an die Vollversammlung, den Sitz einstweilen freizulassen, bis die Lage sich geklärt hätte.(48) Das Abstimmungsergebnis spiegelt die schwer einschätzbare Lage wieder: Die Debatte wurde um ein Jahr verschoben, bis dahin war Lon Nol weiterhin vertretungsbefugt.(49)

Als die 29. Jahrestagung 1974 stattfand, hatte sich die Lage innerhalb Kambodschas verschärft und die Gegner einer Vertretungsbefugnis Lon Nols konnten seine schwindende Kontrolle über das Staatsgebiet in den Vordergrund stellen. Dennoch gelang es ihnen weder in der Vollversammlung noch im Beglaubigungsausschuß, ein Abstimmungsergebnis zu ihren Gunsten zu erzielen.(50)

Vom rechtlichen Standpunkt ist die fortgesetzte Vertretungsbefugnis Lon Nols nicht angreifbar. Es bestanden zwar Zweifel über seine effektive Kontrolle, aber keine Alternativregierung, die eine größere Kontrolle mit Sicherheit nachweisen konnte. Es läßt sich lediglich eine Unwillig- und Schwerfälligkeit der Vereinten Nationen feststellen, eine einmal anerkannte Rechtslage wieder abzuerkennen. Politisch bedeutet diese Unwilligkeit, daß die amerikanische Einflußnahme das Mächtegleichgewicht nicht so nachhaltig stören konnte, um folgenschwereren Protest hervorzurufen. Es wurde ja noch einmal zu dem von Sihanouk vorgeschlagenen Mittel gegriffen, den Sitz freizulassen, obwohl die tatsächlichen Verhältnisse das gerechtfertigt hätten.

b) 1975-1979 - Pol Pot / Demokratisches Kampuchea

Die Berechtigung der Pol-Pot-Regierung zur Vertretung Kambodschas wurde von den Vereinten Nationen trotz der evidenten Menschenrechtsverletzungen nicht in Frage gestellt. Dazu ist anzumerken, daß der Menschenrechtsschutz zwar in der UN-Charta angelegt ist (vgl. Art. 55 und Art. 56 UN-Charta) und von der Menschenrechtskommission (einem Hilfsorgan des Wirtschafts- und Sozialrats) wahrgenommen

wird,(51) er aber kein Kriterium bildet, um eine Regierung anzuzweifeln.

Menschenrechtserwägungen üben keinen Einfluß auf die völkerrechtliche Handlungsfähigkeit eines Staates aus.

c) Ab 1979 - Heng Samrin / Volksrepublik Kampuchea Überblick

Anders als 1970 ist Ende 1978 das Vorliegen einer Intervention unstrittig. Der Versuch Vietnams und seines maßgeblichen Unterstützers, der Sowjetunion, den Einmarsch in Kambodscha mit humanitären Gründen, nämlich dem Schutz des kambodschanischen Volkes vor dem eigenen mörderischen Pol-Pot-Regime, zu rechtfertigen, hält einer rechtlichen Beurteilung nicht stand. Die humanitäre Intervention ist nach heute geltendem Völkerrecht nicht mehr zulässig.(52) Das hat seinen Grund zum größten Teil darin, daß erkannt wurde, wie humanitäre Motive allzuleicht vorgeschoben wurden, um die wahren politischen Beweggründe zu verdecken und das geltende Gewaltverbot zu umgehen.(53)

So erscheinen die Rechtfertigungsversuche der Sowjetunion gleich unter einem ganz anderen Licht, wenn man bedenkt, daß die sowjetischen Medien bis zum Sturz Pol Pots nicht näher auf dessen Menschenrechtsverletzungen eingingen.(54) Außerdem wurde einer entsprechenden Initiative Großbritanniens in der Menschenrechtskommission jegliche Unterstützung verweigert.(55)

Völkerrechtswidrig ist der Einmarsch auch deshalb, weil er über eine kurze Dauer hinausging(56) und die Einsetzung einer von Vietnam abhängigen Regierung sowie die starke Präsenz vietnamesischer Truppen in Kambodscha zum Ziel der Selbstbestimmung des kambodschanischen Volkes eher entgegenwirkt als es fördert. Die Heng-Samrin-Regierung kann also nicht als die legitime Vertretung Kambodschas gelten.

Die Reaktion der Vereinten Nationen erfolgte sehr viel rascher und stärker als nach der Regierungsübernahme Lon Nols. So führte der Einmarsch bereits bereits im Januar 1979 zu einer Sitzung des Sicherheitsrates, in der China die scharfe Verurteilung Vietnams als Aggressor und den Rückzug aller Truppen forderte. Der Antrag wurde dann zugunsten einer etwas abgeschwächten Vorlage der blockfreien Länder zurückgezogen.(57) Die Sowjetunion machte ungeachtet dessen, erstmals seit 1971, von ihrem Veto-Recht Gebrauch, so daß die Entschließung abgelehnt wurde.(58) Seit her geht es auf den Jahrestagungen der Generalversammlung sowohl um die Vertretungsbefugnis für Kambodscha als auch um die Forderung des vollständigen Truppenrückzugs.

Obwohl Vietnam und die Ostblockstaaten auf der 34. Jahrestagung der Generalversammlung 1979 auf die effektive Kontrolle Heng Samrins verweisen konnten und obwohl Indien und der Kongo und andere Vertreter afrikanischer Länder dafür eintraten, den Sitz einstweilen freizulassen, fiel die Entscheidung zugunsten einer fortgesetzten Vertretungsbefugnis der Pol-Pot-Regierung (+71; -35; =35).(59) Die verabschiedete Resolution zum Truppenrückzug bezieht sich zwar auf das Konzept der Intervention und fordert den Rückzug aller "ausländischen" Truppen, eine Nennung des Namens Vietnams wird jedoch vermieden (Ergebnis: +91; -21; =29); die EG-Staaten mit Ausnahme Frankreichs und der Niederlande stimmten mit der Mehrheit).(60)

Im Juli 1981 fand am Sitz der Vereinten Nationen auf Initiative der ASEAN-Staaten eine Internationale Kampuchea-Konferenz statt (79 Teilnehmer-Länder, darunter auch das Demokratische Kampuchea), um gemäß der Resolution A/35/6 von 1980(61) nach einer friedlichen Lösung des Konfliktes zu suchen. Es fehlten jedoch die Staaten des Warschauer Pakts und Vietnam, die die Konferenz als Verstoß gegen das Selbstbestimmungsrecht des kambodschanischen Volkes ablehnten. Während der Konferenz stand die Intervention Vietnams im Vordergrund der Diskussionen. Die westlichen Staaten rechtfertigten ihre fortgesetzte Anerkennung der Pol Pot Regierung mit der Begründung, das Heng-Samrin-Regime bilde lediglich eine Marionettenregierung, die nur aufgrund der militärischen Unterstützung Vietnams existieren könne. Die Forderungen nach freien Wahlen und die Gewährleistung der Unabhängigkeit und der territorialen Integrität wurden wiederholt.(62) Indien dagegen enthielt sich bei der Schlußabstimmung mit der Begründung, zwar jede ausländischen Einflußnahme ablehnen zu müssen, der Konflikt selber könne aber nur von den unmittelbar selbst Betroffenen gelöst werden. Die ASEAN-Staaten sprachen sich gegen eine Lösung unter Ausschluß der Großmächte aus.(63)

Im Oktober 1981 eignete sich die Vollversammlung mit einem Ergebnis von 100 zu 25 bei 19 Enthaltungen die Deklaration der Internationalen Kampuchea-Konferenz an.(64)

Die Forderung des vollständigen Abzugs aller ausländischen Truppen wurde auch in den folgenden Jahren bis heute mit steigenden Abstimmungsergebnissen befürwortet (1982 und 1983: +105; 1984: +110).(65) Das Abstimmungsergebnis zugunsten einer Vertretungsbefugnis für das Demokratische Kampuchea stieg ebenso (1980: +74; 1981: +79). Hier kam es 1982 ein letztes Mal zur Abstimmung (+90; -29; = 26). Seitdem wird darauf verzichtet, die Beglaubigung in Frage zu stellen, wohl in der Befürchtung um ein noch günstigeres Ergeb-

nis zugunsten des Demokratischen Kampuchea.

Bedeutung

Die Praxis, das Demokratische Kampuchea fortgesetzt zu bestätigen, erscheint im Licht der obigen allgemeinen Ausführungen zur Vertretungsbefugnis eines Staates rechtlich bedenklich.

Zu Beginn des Konfliktes barg die Zulassung der Vertreter des Pol-Pot-Regimes die Gefahr, als Billigung dessen Genozids verstanden zu werden. Durch die Bildung der Koalitionsregierung 1982 entschärfte sich dieser Konflikt nur insoweit, als nun eine etwas demokratischere Alternative bestand (vgl. den sprunghaften Anstieg des Abstimmungsergebnisses zugunsten der Demokratische Volksrepublik zwischen 1981 und 1982).

Das grundsätzliche Problem, im formalen Verfahren nach den Regeln 27-29 der Geschäftsordnung der Generalversammlung Legitimitätskriterien vor Effektivitätserwägungen zu stellen, um eine Regierung zu bestätigen, die sicherlich nicht den überwiegenden Teil des Staatsgebietes kontrolliert, bleibt.

Eine mögliche Begründung, Heng Samrin als nicht vertretungsbefugt abzuweisen, könnte nur (ähnlich der britischen Stellungnahme in der Anerkennungsfrage) so konstruiert werden, daß diese Regierung nur durch vietnamesische Unterstützung bestehe und daher alleine nicht effektiv sei.⁽⁶⁷⁾ Die Zulassung einer anderen Regierung findet in dieser Begründung jedoch keine Rechtfertigung, sondern stellt allenfalls eine politische Sanktion dar. Wie ein Blick auf die Abstimmungsergebnisse zum Rückzug der Truppen aus Kambodscha im Vergleich zu den Ergebnissen bezüglich der Vertretungsbefugnis zeigt, liegt hier der Kern des Problems: Die Weichen zur Bestätigung des Demokratischen Kampuchea werden immer noch in den politischen Diskussionen um den Abzug gestellt. Eine kurze Reflexion über diese Hintergründe ist daher, bevor eine Schlußfolgerung gezogen werden kann, unerlässlich.

Hinter den scheinbar eindeutigen Abstimmungsergebnissen lassen sich nämlich Tendenzen, wenn nicht gar Differenzen in der Konfliktlösungsbereitschaft ausmachen. Daß 1981 die Bereitschaft zum gemeinsamen Gespräch noch nicht da war, zeigt die Internationale Kampuchea-Konferenz und ist aus dem Gedanken heraus verständlich, daß die Konfliktparteien noch nicht so sehr auf Kompromisse angewiesen waren, sondern auf eine Lösung zu ihren Gunsten hoffen konnten. Daher ging es zunächst darum, Vietnam zu isolieren und für das Demokratische Kampuchea international für Anerkennung zu

sorgen. Selbst wenn eine Lösung gefunden worden wäre, hätten ohne Teilnahme Vietnams und der Sowjetunion die Mittel gefehlt, diese durchzusetzen.

Ein Ereignis jüngerer Geschichte belegt, daß die fortgesetzte Isolierung Vietnams und damit die Unterbindung sowjetischen Einflusses auch heute noch vorrangiges Ziel zumindest Chinas ist.(68) Auf die Initiative eines französischen Diplomaten zeigte die Heng-Samrin-Regierung Bereitschaft, Gespräche mit Sihanouk in Paris aufzunehmen. Das Vorhaben scheiterte jedoch an der Ablehnung Sihanouks mit der Begründung, nicht gegen den erklärten Willen seiner Khmer-Rouge-Partner und China handeln zu können, die in der Aufnahme von Gesprächen den Versuch Vietnams erkennen würden, die Koalition des Demokratischen Kampuchea zu spalten.

Im Gegensatz zu China hatten die ASEAN-Staaten das Treffen in Paris befürwortet und finden sich heute ebenfalls bereit, über die Entfernung einiger wichtiger Khmer-Rouge-Figuren wie Pol Pot, Ieng Sary und Ma Tok zu diskutieren, um die Situation zu entschärfen und zu einer schnelleren Lösung beizutragen. Selbst Singapurs Botschafter in den USA stimmte der Ausschlußforderung öffentlich zu.(69) Bis dahin hatten zwar die beiden ASEAN-Staaten Indonesien und Malaysia die Hegemoniebestrebungen Chinas im südostasiatischen Raum ebenso ge- und befürchtet wie die Vietnams, Thailand und Singapur waren dagegen immer bereit, China als Bremse vietnamesischer Ambitionen in dieser Region zu akzeptieren.(70) Diese Spaltung könnte nun zugunsten einer gemeinsamen Distanz zu China aufgehoben sein.

Die ASEAN bezieht eine schwierige Position in dem Konflikt, kann aber gleichzeitig als die Staatengruppe der Region angesehen werden, die eine Lösung will, ohne das Mächtegleichgewicht zu ihren Gunsten zu verschieben. Dafür sprechen die zahlreichen Versuche und Initiativen auf diplomatischem Feld.(71) Nach wie vor wird jedoch, vor allem innerhalb der Vereinten Nationen, jedes Zugeständnis, aus dem eine Billigung Heng Samrins geschlossen werden könnte, vermieden. So wurde z.B. im Mai 1984 die Entsendung eines FAO-Experten nach Pnom Penh aus diesem Grunde abgelehnt.(72)

Vietnam auf der anderen Seite signalisiert zwar Verhandlungsbereitschaft unter Ausschluß Pol Pots(73), greift aber bei den Offensiven zu Beginn dieses Jahres nicht nur dessen Stützpunkte, sondern auch Lager Sihanouks und Son Sanns an.(74)

Eine zusätzliche Belastung für eine politische Lösung, die ohnehin schon mit kaum zu vereinbarenden Voraussetzungen behaftet ist, ist der folgende Tatbestand: China und

das Demokratische Kampuchea verhandeln nicht, bevor ein vollständiger Truppenabzug erfolgt,(75) für Vietnam ist eine Verhandlungslösung ausgeschlossen, solange Pol Pot existiert.

Schlußfolgerung

Zusammenfassend erscheint es sowohl aufgrund rechtlicher Erwägungen als auch im Hinblick auf die derzeitige politische Situation bedenkenswert, den Sitz Kambodschas in den Vereinten Nationen freizulassen. Der Rückblick auf die Ereignisse seit 1970 bestätigt, daß der Status Kambodschas im besonderen Maß vom Zusammenspiel oder Nichtzusammenspiel der Großmächte abhing. Die Politik der in den Vereinten Nationen vertretenen Staaten zielt darauf ab, eine Balance zwischen den Großmächten herzustellen. Je stärker das Gleichgewicht gestört ist, umso betroffener die Reaktion, das zeigt ein Vergleich der Machtergreifung Lon Nols und der amerikanischen Einflußnahme mit der vietnamesischen Intervention. Es ist zwar verständlich, daß Staaten auf Eingriffe in ihre Souveränität besonders scharf reagieren und die Vertretung einer Interventionsregierung ablehnen, aber es ist deshalb nicht einsehbar, warum ein menschenrechtsverachtendes Regime diese Bedenken nicht hervorrufen konnte und nicht hervorrufen kann (Pol Pot ist immerhin noch an der Koalitionsregierung beteiligt). Die Politik der Großmächte in den Vereinten Nationen konzentriert sich darauf, eine "Balance zu ihren Gunsten" herzustellen. Und so paradox das klingen mag, die Ergebnisse geben ihnen bisher Recht. Zuerst gelang es der Sowjetunion, das Gleichgewicht erheblich zu gefährden; jetzt scheint China maßgeblich daran beteiligt zu sein, es nicht wieder herzustellen, weil die im Moment in Aussicht stehenden Lösungen die Sowjetunion und Vietnam miteinbeziehen würden. Die Nichtbesetzung des kambodschanischen Sitzes würde Klarheit darüber verschaffen, daß die UNO kein Forum ist, machtpolitische Interessen durchzusetzen, und dazu beizutragen, eine Konfliktlösung im vietnamesischen Sinne zu beschleunigen.

Mag der politische Effekt einer Sperrung beider Regierungen auch spekulativ sein, rechtlich wird diese Lösung immer unumgänglicher: Das Demokratische Kampuchea übt keine effektive Kontrolle aus. Dagegen steht die effektive Kontrolle des Heng-Samrin-Regimes, das mittlerweile zumindest wirtschaftlich und administrativ unabhängig von Vietnam existieren kann,(76) nicht in Zweifel. Aus der Tatsache, daß es sich nicht ohne die militärische Präsenz Vietnams

halten kann, folgt, daß keiner der Parteien ein Vertretungsrecht zustehen dürfte. Mit dieser Entscheidung würde die UNO den tatsächlichen Verhältnissen nicht "hinterherhinken" und dem Völker-Recht wäre durch die Entpolitisierung gedient.

Gegner dieser Lösung haben jedoch nichts zu befürchten: Es ist unwahrscheinlich, daß sich auf der kommenden 40. Jahrestagung eine Änderung der Vertretungsbefugnis ergibt.

Und über das Schicksal Kambodschas wird, solange der "normativen Kraft des Faktischen" Vorrang eingeräumt wird, sowieso nicht in den Vereinten Nationen entschieden werden können.

Anmerkungen

- (1) I.v. Münch: Völkerrecht, 2. Aufl., München 1982, S.91.
- (2) im Gegensatz zur Anerkennung von Staaten: vgl. H.M. Blix, *Contemporary Aspects of Recognition*; in: *Recueil des Courses (RdC)*, 1970 II, S. 603 f.
- (3) R.L. Blindschedler, *Die Anerkennung im Völkerrecht*, in: *Archiv des Völkerrechts (ArchV)* 1961/62, S.380.
- (4) Ebenda, S.384.
- (5) E.Menzel/K. Ipsen: *Völkerrecht*, 2. Aufl., München 1979, S.140.
- (6) Blindschedler, aaO, S.384.
- (7) Menzel/Ipsen, aaO, S.137.
- (8) A. Verdross/B. Simma: *Universelles Völkerrecht*, 3. Aufl., Berlin 1984, §880.
- (9) Vgl. Erklärung v. Außenminister Morrison 1951: Hansard, House of Commons, Vol 485, cols. 2410-2411, zitiert nach D.J. Harris: *Cases and Materials on International Law*, 3. Aufl., London 1983, S.129; L.T. Galloway: *Recognizing Foreign Governments*, Washington 1978, S.136.
- (10) Harris, aaO, S.130.
- (11) Ebenda.
- (12) Hansard, H.C., vol. 968, col. 920, zitiert nach C. Warbrick, *The New British Policy on Recognition of Governments*, in: *International and Comparative Law Quarterly (ICLQ)*, 1981, S.572.
- (13) *British Yearbook of International Law (BYIL)* 1979, S.296.
- (14) Hansard, H.C., Vol. 975, col. 72, zitiert nach BYIL 1979, S. 297.
- (15) Ebenda; vgl. auch Warbrick, aaO, S.572.
- (16) Harris, aaO, S. 131.

- (17) Außenminister Lord Carrington, Hansard, H.L., Vol. 408, col. 1121-1122, zitiert nach Harris, aaO, S.127.
- (18) Revue Generale de Droit International Public (Rev. gen.) 1971, S. 158; Annuaire Francais de Droit International (AFDI) 1974, S.1032.
- (19) AFDI 1973, S.1066.
- (20) AFDI 1979, S.983.
- (21) Rev. gen. 1971, S.159.
- (22) Rev.gen. 1975, S.1106.
- (23) Ebenda; AFDI 1973, S.1067-1068.
- (24) AFDI 1975, S.1087.
- (25) Rev. gen. 1975, S.1106-1107.
- (26) Ebenda.
- (27) AFDI 1979, S.983; 1980, S.889; 1981, S.911.
- (28) AFDI 1974, S.1032.
- (29) AFDI 1979, S.983.
- (30) AFDI 1980, S.888-889.
- (31) Archiv der Gegenwart (ArchG) 1983, 26583 A; O.Weggel: Gesamtbericht Vietnam, Kambodscha, Laos, in: Südostasien aktuell 1985, S.41.
- (32) Anlässlich von Äußerungen des Außenministers Cheysson auf einer Asienreise: "Das kambodschanische Volk wäre ohne den wichtigen Beitrag Vietnams unfrei", vgl. ArchG 1983, 26523 A; und Eric Teo: The New French Socialist Foreign Policy and Indochina, in: Contemporary Southeast Asia, Vol. 6, No. 3, Dez. 1984, S.224-225.
- (33) Vgl. hierzu E. Teo, aaO, S.221ff.
- (34) Vgl. hierzu und im folgenden: Kampuchea in the Seventies, Report of a Finish Inquiry Commission, Tampere 1982, S.83ff.
- (35) Übersicht in Galloway, aaO (Anm.9), S.173.
- (36) Auswärtiges Amt (Hrsg.): Die Auswärtige Politik der Bundesrepublik Deutschland, Köln 1972, S.48 u. S.173.
- (37) Ebenda, S.682.
- (38) American Journal of International Law (AJIL) 1931, suppl., 203.
- (39) Galloway, aaO, S.138.
- (40) Blix, aaO, S.622.
- (41) Verdross/Simma, aaO (Anm.8), § 117.
- (42) v. Münch, aaO (Anm.1), S.120.
- (43) J.N. Moore: Law and the Indo-China War, Princeton/New Jersey 1972, S.486.
- (44) J. Lacouture, From the Vietnam War to an Indochina War, in: Foreign Affairs 1969/70, S.623ff.
- (45) Vgl. hierzu: Symposium on United States Action in Cambodia, mit Beiträgen verschiedener Autoren, in:

- AJIL 1971, S.1ff.
- (46) Vgl. Yearbook of the United Nations (Y.U.N.) 1973, S.158ff.; 1974, S.180ff.
- (47) Y.U.N. 1973, S.159-160.
- (48) Blix, aa0, S.651.
- (49) Y.U.N. 1973, S.161.
- (50) Y.U.N. 1974, S.186-187.
- (51) Verdross/Simma, aa0, §1233 mwN; für Kambodscha vgl.: Report of a Finish Inquiry Commission, aa0, S.61ff.
- (52) Verdross/Simma, aa0, §473 mwN.
- (53) H. Rumpf: Der internationale Schutz der Menschenrechte und das Interventionsverbot, 1. Aufl., Baden-Baden 1981, S.77.
- (54) Report of a Finish Inquiry Commission, aa0, S.76.
- (55) Vereinte Nationen (VN) 3/1978, S.99; 1/1979, S.28.
- (56) Eckart Klein, Tätigkeit der Vereinten Nationen in völkerrechtlichen Fragen, in: ArchVR 1980/81, S.319.
- (57) = Bangladesch, Bolivien, Gabun, Jamaika, Kuwait, Nigeria und Sambia, VN 1/1979, S.28 und 35.
- (58) Eckart Klein: aa0, S.319.
- (59) Ebenda, S.293.
- (60) Res. A/34/22 v. 14.11.79, in: VN 1980, S.69-70.
- (61) Abgedruckt in: VN 1982, S.35f.
- (62) Brit. Außenminister Lord Carrington, in: VN 1982, S.26; zur Stellung der Bundesrepublik Deutschland: Außenminister Genscher, in: Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht 1981, S.595.
- (63) VN 1982, S.27.
- (64) Res. A/36/5 v. 21.10.81, in: VN 1982, S.36-37.
- (65) Oskar Weggel, Gesamtbericht Vietnam, Kambodscha, Laos, in: Südostasien aktuell, Nov. 1984, S.528.
- (66) Ebenda, S.527-528.
- (67) J. Wolf, Tätigkeit der Vereinten Nationen in völkerrechtlichen Fragen, in: ArchVR 1984, S.528.
- (68) Hierzu: Far Eastern Economic Review vom 1.11.1984, S.28ff.
- (69) Tommy Koh, ebenda, S.28.
- (70) G.D. Loescher, Power Politics in Indochina, in: The Year Book of World Affairs 1983, S.146.
- (71) Auch die Position der Bundesrepublik Deutschland sowie der übrigen EG-Staaten unterstützt die Bemühungen der ASEAN-Staaten und ist zuletzt in der 1984 von den EG-Staaten abgegebenen Erklärung von der Generalversammlung enthalten.
- (72) Far Eastern Economic Review vom 31.5.1984, S.46.
- (73) Vgl. Äußerungen des vietnamesischen Außenministers Thach und Ministerpräsident Pham Van Dong, in: ArchG

- 1985, 28570 und Interview mit dem kambodschanischen Premierminister Hun Sen, in: Newsweek vom 8.4.1985, S.22.
- (74) Zum Fall Tatum: ArchG 1985, 28569 C; zum Fall Ampils: ArchG 1985, 28355 A.
- (75) Vgl. Vorsitzender der Zentralen Militärkommission d. VR China Deng Xiaoping, in : Far Eastern Economic Review vom 1.11.1984, S.30; Botschafter der UNO, Ling Quing, in einem Brief an UNO-Generalsekretär Perez de Cuellar: "Der Schlüssel dazu liegt jedoch in dem völligen Abzug der vietnamesischen Truppen aus dem Land (...) Sonst ist eine politische Lösung ausgeschlossen", abgedruckt in: ArchG 1985, 28571.
- (76) Vgl. David Jenkins, in: Far Eastern Economic Review v. 29.11.84, S.30.

Summary

There is a close interrelation between law and politics. This article is concerned with the contribution of International Law to the past and present status of Cambodia. Polcitics will only have a brief analysis in this context.

In Cambodia changes of governments have never occurred in accordance with normal constitutional processes since 1970. Under International Law a new authority which wants to be recognized must have the effective control of the state. In the case of Cambodia many states, including France, Great Britain and West Germany, have taken a decision on recognition or the maintenance of diplomatic relations not only on the basis of effective control but also on a case to case basis according to their own specific national interests.

Though the United Nations have no competence to recognize governments, the approval of credentials offers another form of acknowledgement by which the right of a government to represent a state is approved or rejected under an objective procedure. The facts are different: Besides the effectiveness of a government, more subjective criteria, such as independence, have entered the credentials debates as well.

However, the latter aspect was not very evident, when, in 1973-74, proposals to reject the credentials of Lon Nol and to return the right of representation to Prince Sihanouk instead, were defeated in General Assembly votes. This might be explained by the fact that the alleged interference of the USA was not strong enough to mobilize the Inter-

national Community. Neither were the violations of Human Rights, which occurred during the Pol Pot period, a reason to doubt Pol Pot's right of representation

Only the Vietnamese intervention in the end of 1978 could lead to a strong resistance against the representation of the Heng Samrin Regime. Since 1979 the intervention issue has gained a position of priority in the debates concerning the removal of foreign troops and the right of representation. The continuous acceptance of the "Democratic Kampuchea" which holds no effective control of the state is evidence for the assumption that the credentials issue is not merely decided on a formal and legal basis but actually used to sanction a regime which has come to power by foreign support.

A worthwhile alternative for the United Nations, which takes account of both, the unlawful intervention of Vietnam and the lack of effective control, is to keep Cambodia's seat vacant for a temporary period. This would prevent the U.N. from becoming a forum for the states to get support for their power politics and it would serve the legal request of international law.