

Die UN-Friedensmission in Kambodscha

Eine Bilanz unter besonderer Berücksichtigung der deutschen Beteiligung

Nachdem am 23. Oktober 1991 in Paris das "Abkommen für eine umfassende politische Beilegung des kambodschanischen Konfliktes" unterzeichnet worden war, setzten die Vereinten Nationen zur kostspieligsten und aufwendigsten Friedensmission ihrer Geschichte an 19 Staaten und die vier kambodschanischen Konfliktparteien - Khmer Rouge, CPP (Cambodian Peoples Party; Partei des Premierministers Hun Sen, seit 1979 Regierungspartei), FUNCINPEC (Front Uni National Pour Un Cambodge Indépendent, Neutre, Pacifique et Coopératif; 1981 von Prinz Norodom Sihanouk gegründet) und BLDP (The Buddhist Liberal Democratic Party; 1979 von Son Sann gegründet) - setzten ihre Unterschriften unter das Pariser Abkommen. Diesem zufolge sollte zunächst ein Oberster Nationalrat (ONR) gebildet werden, der "einzig legitimes Organ und höchste Gewalt des Staates Kambodscha" sein sollte, und gleichzeitig während der Übergangsperiode die "Souveränität, Unabhängigkeit und Einheit Kambodschas" zu repräsentieren hatte.¹⁾ Mitglieder dieses ONR waren sechs Vertreter der Regierung in Phnom Penh und sechs Vertreter der 1982 gebildeten Widerstandskoalition aus Roten Khmer, Royalisten und Liberalbuddhisten. Vorsitzender des ONR wurde als 13. Mitglied Prinz Sihanouk. Die Übergangsperiode sollte so lange andauern, bis die in dem Abkommen beschlossenen Ziele verwirklicht wären. Für diesen Zeitraum wurde einer Übergangsverwaltung der Vereinten Nationen (UNTAC - United Nations Transitional Authority in Cambodia) die gesamte Exekutivgewalt übertragen.²⁾

Ziele von UNTAC

Als Hauptziel der UNTAC wurde definiert, eine neutrale politische Umgebung zu schaffen, um allgemeine, freie und gleiche Wahlen abhalten zu können. Hierzu sollte die UNTAC folgende Aufgaben übernehmen:

- **Zivile Verwaltung:** Alle Organe und Einrichtungen der Bereiche Außenpolitik, nationale Verteidigung, Finanzen, öffentliche Sicherheit und Information sollten ihrer direkten Kontrolle unterstehen. Die staatlichen Einrichtungen, die einen Einfluß auf das Ergebnis der Wahlen haben könnten, sollten von ihr überwacht oder direkt kontrolliert werden. Die kambodschanischen Sicherheitskräfte sollten von der UNTAC beaufsichtigt und durch zivile Polizeikräfte der UN ergänzt werden. Die Anwendung des kambodschanischen Rechts und die Einhaltung der Menschenrechte sollten überwacht werden. Zu den darüber hinausgehenden Aufgaben sollte auch der Wiederaufbau der kambodschanischen Wirtschaft gehören, wozu das Pariser Abkommen eigens eine "Deklaration für den Wiederaufbau Kambodschas" enthält. In der Deklaration war vorgesehen, ein "Internationales Komitee für den Wiederaufbau Kambodschas" zu gründen, das vor und nach den Wahlen die Koordination des wirtschaftlichen Aufbaus übernehmen sollte.

- **Militärische Funktionen:** Kontrolle und Überwachung des Abzugs aller ausländischen Truppen und militärischen Berater, Entwaffnung und Demobilisierung der Truppen der kambodschanischen Parteien, Überwachung der Einhaltung des Waffenstillstandes, Auffindung und Konfiszierung aller Arten von Waffen im Lande, Räumung der Minenfelder, Hilfe für das Komitee des Internationalen Roten Kreuzes bei der Befreiung aller Kriegsgefangenen und der zivilen Gefangenen.

- **Flüchtlinge:** Repatriierung und Neuansiedlung der etwa 380.000 kambodschanischen Bürgerkriegsflüchtlinge in thailändischen Lagern.

Die Organisation und Durchführung der für Frühjahr 1993 geplanten Wahlen oblag der UNTAC. Hierzu gehörte auch, dafür Sorge zu tragen, daß alle Parteien die gleichen Möglichkeiten zu einem fairen Wahlkampf bekommen würden.

Schwierigkeiten bei der Durchführung des Auftrages

Zur Vorbereitung der UNTAC-Mission hatte der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen mit seiner Resolution 717 vom 16. Oktober 1991 die Entsendung einer Vorausmission nach Kambodscha beschlossen. Diese Mission mit dem Namen UNAMIC (United Nations Advance Mission in Cambodia) nahm dort am 9. November desselben Jahres ihre Arbeit auf. Sie endete am 15. März 1992 mit Beginn der am 28. Februar 1992 als Resolution 745 vom UN-Sicherheitsrat beschlossenen Einrichtung der Übergangsverwaltung UNTAC. Die Kosten der Mission wurden bereits zu Beginn mit 1,6 Milliarden US-Dollar veranschlagt. Bisher hat sie fast 3 Milliarden Dollar verschlungen.

Eine wesentliche Schwierigkeit war, daß die ganze Mission auf 18 Monate begrenzt war, was nicht sehr viel Zeit für die Umsetzung des umfangreichen Aufgabekatalogs ließ. Hinzu kam, daß trotz langer Verhandlungen zu Beginn des Einsatzes kaum ausreichende Planungen für die Durchführung vorhanden waren. Auch direkt vor Ort hatte die UNTAC Probleme, ihre Aufgaben in vollem Umfange wahrzunehmen. Schwieriger als gedacht gestaltete es sich, die anvisierte Kontrolle über die einzelnen Bereiche der Administration zu übernehmen. Die regierende CPP, die bisher alle Ebenen der Verwaltung kontrolliert hatte, weigerte sich vielfach ihre Posten und Positionen aufzugeben, was bewirkte, daß die UNTAC-Administratoren oft einfach nicht umhin kamen, mit den stark korrumpierten Beamten des Ancien Régime zusammen zu arbeiten.

Problematisch war in diesem Zusammenhang auch die personelle Zusammensetzung der UNTAC. Im März 1993 gestaltete sie sich wie folgt: insgesamt 20.874 Personen, davon waren 15.764 Soldaten aus 12 Nationen, 991 UN-Funktionäre, 630 zivile Freiwillige und 3.584 sogenannte CIVPOL (civilian police) aus über 30 Nationen.³⁾ Zum einen oblag es hauptsächlich den zivilen Mitarbeitern, die administrativen Aufgaben des Staates Kambodscha zu führen, gleichzeitig wurden sie jedoch auch in der komplizierten UNTAC-eigenen Verwaltung und den zu ihr gehörenden Institutionen (Radiosender etc.) eingesetzt. Insgesamt waren im Hauptquartier für die Zivilverwaltung in Phnom Penh nur 95 Mitarbeiter beschäftigt, in den Provinzen insgesamt nur 125.⁴⁾ Es liegt auf der Hand, daß diese geringe Anzahl von Personen für die umfangreichen Verwaltungsaufgaben nicht ausreichte, ganz abgesehen davon, daß von diesen Mitarbeitern kaum jemand ein wirklicher Landeskennner war oder auch nur die Landessprache beherrschte.

Noch entscheidender gefährdete den Verlauf der Mission die Weigerung der Roten Khmer, sich ent Waffen zu lassen. Ihr erster Vorwurf an die Adresse der UNTAC lautete, gegen das Pariser Friedensabkommen verstoßen zu haben, da sie die Verwaltung nicht in ihre Gewalt gebracht hätte und praktisch zum Geldgeber der Phnom Penh Regierung geworden sei. In der Folge lehnten auch die anderen Parteien die Herausgabe ihrer Waffen ab. Hier zeigte sich einer der Schwachpunkte der UNTAC. Diese hatte zwar eine große Menge Blauhelme in Kambodscha stationiert, doch deren Auftrag ging nicht so weit, die Beschlüsse von Paris, wenn nötig, auch mit Waffengewalt durchzusetzen.

Im Hinblick auf den anvisierten wirtschaftlichen Aufbau des Landes wurden überhaupt keine adäquaten Pläne ausgearbeitet. Von den im Juni in Tokio im Rahmen einer Ministerkonferenz für den Wiederaufbau Kambodschas zugesagten 880 Millionen US-Dollar an internationaler Hilfe waren im Januar 1993 erst 360 Millionen für 40 Projekte genehmigt, hiervon wiederum erst 95 Millionen aus-

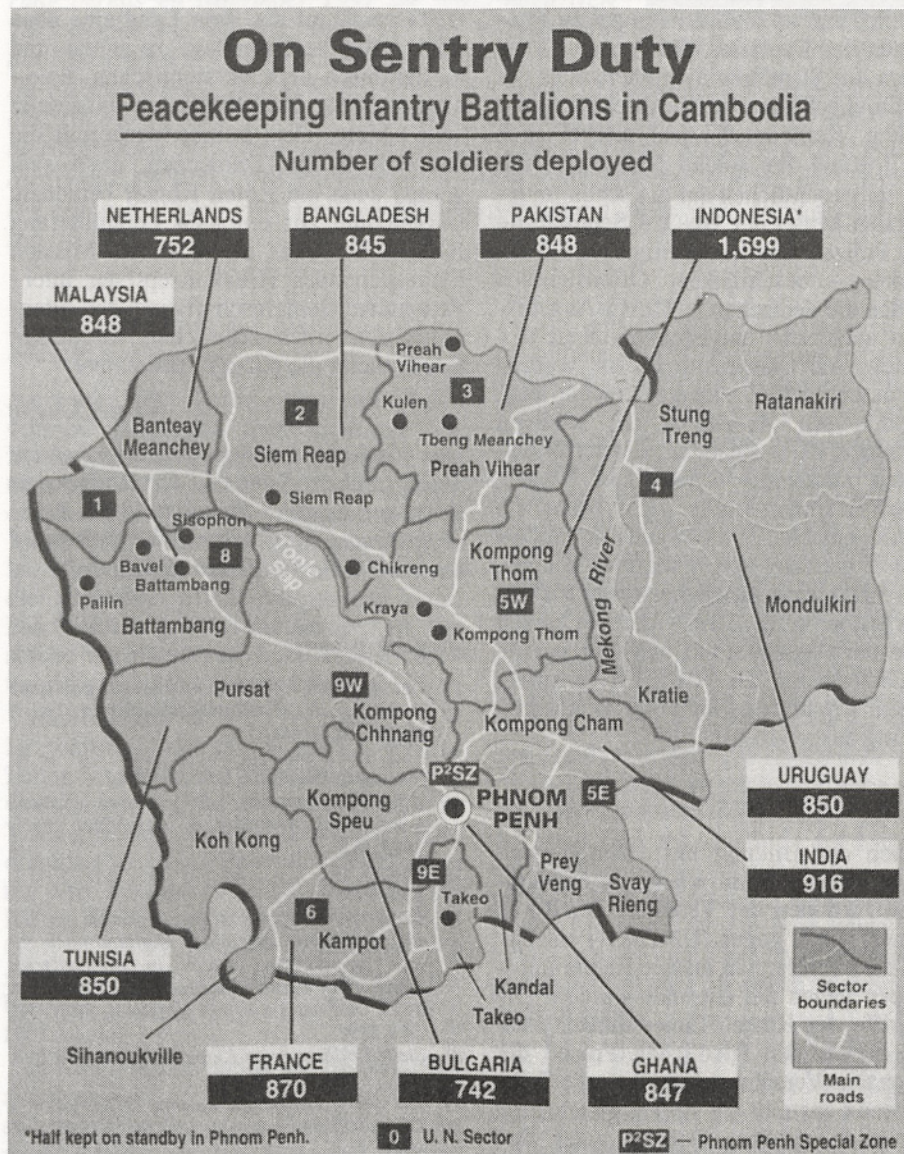
bezahlt und für Projekte des wirtschaftlichen Aufbaus nutzbar gemacht.⁵⁾ Die massive personelle Präsenz der UNTAC bewirkte lediglich, daß sich gerade in Phnom Penh ein umfangreiches, aber teilweise nur kurzlebige Dienstleistungsgewerbe entwickeln konnte, welches von Restaurant- und Hotelbetrieben bis hin zur Prostitution reicht. Windige Händler und Geschäftemacher versuchten und versuchen noch, die relative Stabilität und Ruhe auszunutzen, um schnell zu Reichtum zu kommen. Der Dollar wurde längst zu einer Zweitwährung, der in vielen Bereichen den einheimischen Riel verdrängte. Dies zog eine galoppierende Inflation nach sich, welche wiederum in bestimmten Bevölkerungsschichten zu Verarmung, Neid und Kriminalität führte.

Erfolgreicher verlief die Repatriierung der Flüchtlinge aus den thailändischen Lagern. Unter sehr großen Anstrengungen konnten die Mitarbeiter des Repatriierungsstabes in Zusammenarbeit mit dem UNHCR bis Mitte Februar 1993 bereits über 300.000 der 360.000 Flüchtlinge wieder in Kambodscha ansiedeln.⁶⁾

Erfolgreichste Teilaktion: die Wahlen

Obwohl es der UNTAC nicht gelang, die meisten der vereinbarten Aufgaben zur Herstellung eines neutralen Umfeldes zur Durchführung allgemeiner, freier und gleicher Wahlen herzustellen und die ganze Aktion teilweise schon zu scheitern drohte, hielten der Generalsekretär der UNO, Butros-Ghali, und sein Stellvertreter in Kambodscha, Yasuhi Akashi, dennoch an der Durchführung der geplanten Wahlen fest.⁷⁾ Das änderte sich auch nicht, als die Roten Khmer ihre Vertreter aus Phnom Penh bereits abgezogen hatten und verkündeten, daß sie die Wahlen boykottieren und stören würden. Einer ihrer Hauptkritikpunkte, mit dem sie auch auf Resonanz aus der Bevölkerung trafen, waren die vietnamesischen Siedler, von denen viele das Wahlrecht besaßen, da sie seit Generationen in Kambodscha leben. Nach Auffassung der Roten Khmer machten diese gemeinsame Sache mit Hanoi.⁸⁾

Trotz dieser Widrigkeiten und der gelegentlichen Übergriffe der Roten Khmer auch auf UNTAC-Personal und trotz der Vorwürfe auch von seiten der Regierungspartei CPP gegen die UNTAC, wurden die Vorbereitungen der Wahlen erfolgreich abgeschlossen und 4,7 Millionen Wahlberechtigte registriert. Vom 23.-27. Mai 1993 wurden die Wahlen zur Verfassungsgebenden Versammlung abgehalten, wobei es zu keinen nennenswerten Zwischenfällen kam. Als die Wahlen vorüber waren, hatten 4,2 Millionen Wähler ihre Stimme abgegeben (darunter sogar Mitglieder der Roten Khmer und deren Familien). Als Sieger ging aus ihnen überraschend die FUNCINPEC mit 45,2% der Stimmen hervor, gefolgt von der CPP mit 38,5%. FUNCINPEC erhielt daher von den 120 Sitzen der Verfassungsgebenden Versammlung 58, die CPP 51, die restlichen 11 teilten sich die Liberalbuddhisten (10 Sitze) und die MOLINAKA-Partei (1 Sitz). In der Folge kam es zur Bildung einer Koalitionsregierung zwischen FUNCINPEC, Liberalbuddhisten und CPP, nachdem sich die letztere zunächst geweigert hatte, das Wahlergebnis anzuerkennen, und es sogar zu einer Sezessionsbewegung um das einstige Mitglied der CPP-Regierung und Sohn Sihanouks, Norodom Chakrapong, gekommen war. Prinz Sihanouk wurde wieder nominelles Staatsoberhaupt, und die Roten Khmer zeigten bald Verhandlungsbereitschaft, um in irgendeiner Form an der neuen Regierung beteiligt zu werden. Am 13. August unterbreiteten sie sogar das Angebot, ihre 15.000 Mann starke Truppe in eine vereinigte Armee Kambodschas zu integrieren. Die Motivation hierzu dürfte drohender Machtverlust, zunehmende Isolierung und die Gefahr einer militärischen Niederlage



Die Einsatzgebiete der UNO-Friedenstruppen in Kambodscha

aus: AW v. 17.3.1993, S. 44

gegen die vereinten Kräfte der drei anderen Parteien sein.⁹⁾

Die deutsche Beteiligung

An den immensen Kosten des UNEinsatzes in Kambodscha ist die Bundesrepublik Deutschland mit 9%, d.h. mit etwa 210 Mio. US\$ beteiligt. Sie ist damit der drittgrößte Geldgeber nach Japan und den USA. Auf Bitte des Generalsekretärs der Vereinten Nationen, hatte die Bundesregierung am 8.4.1992 beschlossen, ein Sanitätsbataillon von ca. 130 Mann Stärke nach Kambodscha zu entsenden. Dieses betreibt in der Hauptstadt Phnom Penh ein Krankenhaus. Der Leiter des Medical Corps der UNTAC ist ebenfalls ein Deutscher. Daneben beteiligt sich die Bundesrepublik mit 75 BGS-Beamten an den Aufgaben der CIVPOL, der zivilen Polizeikomponente der UNTAC (siehe Interview in diesem Heft). Diese sind im Nordwesten des Landes sowie in der südöstlichen Provinz Svay Rieng stationiert. Zur Durchführung der Wahlen selber wurden noch zusätzlich 41 Zivilpersonen nach Kambodscha geschickt, die dort als IPSOs (International Polling Station Officers) arbeiteten.



Begegnung auf der Straße: Der UN-Soldat
aus: AW v. 29.3.1993, S. 68

Zu den Aufgaben der CIVPOL gehört die Kontrolle – teilweise Führung und Ausbildung – der lokalen Polizeikräfte in der Verbrechensbekämpfung und verkehrspolizeilichen Arbeit, aber auch, die leitenden Polizeioffiziere der kambodschanischen Polizei über rechtliche Grundlagen zu unterrichten (neues Strafgesetz vom 10.9.92). Außerdem die Sicherung der Menschenrechte, des neutralen politischen Umfeldes, die Gewährleistung der Freiheit des einzelnen usw. Dieser Aufgabenkatalog war schon aufgrund seines Umfanges kaum durchführbar. Beispielsweise konnte die CIVPOL bei der Aufklärung von Verbrechen lediglich die örtlichen Kräfte bei der Aufnahme von Vergehen unterstützen, hatte jedoch keinerlei Handhabe, eigene

Untersuchungen durchzuführen oder gar dafür zu sorgen, daß es zu einer korrekten Anklageerhebung, Gerichtsverhandlung und Verurteilung hätte kommen können. Denn die lokalen Kräfte weigerten sich vielfach, ihre Aufgaben den internationalen Polizeikräften zu übergeben oder sich diesen zu unterstellen. Dieses führte allmählich dazu, daß die CIVPOL immer mehr für die militärischen Aufgabengebiete herangezogen wurde, insbesondere zu nachrichtendienstlichen Aufgaben. Die Kooperation mit dem UNO-Militär bei der Überwachung von Kontrollposten und den lokalen Polizeiaktionen in unsicheren Gebieten war von der UNO sogar ausdrücklich gewünscht.¹⁰⁾

Obwohl die Anzahl der deutschen BGS-Beamten gering ist, sollte auch durch deren Mitwirkung demonstriert werden, daß die Bundesrepublik in jeder Hinsicht willens und fähig ist, ihren Beitrag zu derartigen Unternehmungen der internationalen Gemeinschaft zu leisten. Das Fernziel ist dabei eindeutig die Mitgliedschaft im Ständigen Sicherheitsrat der UN. Hierfür spricht auch, daß die Vertreter der Bundesrepublik schon in Phnom Penh an allen Sitzungen zu Problemen des Einsatzes, die von den Vertretern des Ständigen Sicherheitsrates vor Ort durchgeführt wurden, direkt beteiligt wurden. Kambodscha war hierbei auch ein Prüffeld für solche Missionen, die sich im wesentlichen auf die schon traditionellen Mittel der UNO – Schutztruppen, Polizeieinheiten, wenig zivile Mitarbeiter – beschränken. Offensichtlich wurden die deutschen UNTAC-Angehörigen auch sehr entgegenkommend behandelt. Als Einsatzorte für sie wurden fast ausschließlich sichere Gebiete ausgewählt, mit Ausnahme der wenigen deutschen BGS-Beamten, die im Nordwesten stationiert waren. Der Einsatz dieser Beamten wurde nicht besonders publik gemacht, da diese auch in gefährliche Situationen hätten kommen können. Dies hätte sich möglicherweise auf die Diskussion in der BRD um die neuen Ziele der Außenpolitik, und hier gerade die Beteiligung an UNO-Friedensmissionen, negativ im Sinne der Bundesregierung ausgewirkt.

Bilanz und Ausblick

Nach der Bildung der Übergangsregierung kam es bald wieder zu militärischen Aktionen der Verbände der Roten Khmer, auch gegen UNTAC-Personal, was dazu führte, daß massiv Regierungstruppen gegen sie entsandt wurden. Die Angriffe der Roten Khmer dürften zum Ziel haben, den friedlichen Prozeß der nationalen Versöhnung, den gerade Prinz Sihanouk anstrebt, zu stören, gleichzeitig aber auch, größere Gebiete unter ihre Kontrolle zu bringen. Eine Beteiligung der Roten Khmer an einer nationalen

Regierung könnte sich als unabdingbar erweisen, da sie in jeder Hinsicht einen Machtfaktor darstellen.

Dadurch, daß entscheidende Punkte des Pariser Friedensabkommens nicht erfüllt werden konnten, es im Grunde genommen auch nicht zur Schaffung eines neutralen und friedlichen Umfeldes kommen konnte, stellt sich die Frage, ob diese Mission, deren zweifellos positivste Komponente die Wahlen selber waren, insgesamt als voller Erfolg gewertet werden kann. Selbst bei den Wahlen kam es im Vorfeld zu Spannungen und Irregularitäten, beispielsweise durch die ungleichen Möglichkeiten, einen Wahlkampf zu führen. Dennoch bekam Kambodscha eine legitime, demokratisch gewählte Regierung, die in der nächsten Zeit über eine neue Verfassung zu entscheiden hat. Es liegt an der Bereitschaft der kambodschanischen Parteien zur Versöhnung – wobei auch die Roten Khmer nicht ausgegrenzt werden dürfen – und an deren Willen, die Probleme des Landes zu lösen, wenn es endlich Frieden geben soll. Aber auch, wenn diese Voraussetzungen erfüllt sind, besteht weiterhin die Gefahr des Scheiterns, weil es die UNO versäumt hat, dem Land eine neue wirtschaftliche Grundlage zu geben, und es hierdurch dem ökonomischen Kolonialismus der Nachbarstaaten ausgesetzt sein könnte. Dies könnte wiederum die nationalistischen Tendenzen, derer sich gerade auch die Roten Khmer bedienen, stärken und zur erneuten Zersplitterung führen. Ein über die UNTAC-Mission hinausgehendes Hilfskonzept der internationalen Gemeinschaft und der internationalen nicht-staatlichen Organisationen bleibt die einzige Alternative.

Frank Gerke

Der Verfasser ist derzeit Doktorand am Sinologischen Seminar der Universität Bonn und darüber hinaus tätig am Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien in Köln.

Anmerkungen:

- 1) Vgl. Abkommen für eine umfassende politische Beilegung des Kambodschakonfliktes, Teil I, Kapitel III, Artikel 3
- 2) Ebd., Teil I, Kapitel I und II
- 3) Asiaweek, March 17, 1993, S. 43
- 4) Öffentlichkeitspapier der United Nations Transitional Authority in Cambodia, Febr. 1993, S. 8
- 5) Ebd., S. 10
- 6) Ebd., S. 9
- 7) Presseerklärungen von Butros-Ghali am 8.4.1993 bei seiner Ankunft in Thailand nach einem zweitägigen Besuch in Kambodscha, Summary of World Broadcasts-Far East, 12.4.1993, und am 12.4.1993 in Hanoi, SWB-FE, 14.4.1993
- 8) Siehe Erklärung von Khieu Samphan vom 15.4.1993, SWB-FE, 17.4.93
- 9) Far Eastern Economic Review, 22.7.1993
- 10) Öffentlichkeitspapier der UNTAC, 2/1993, S. 9