

Wolfgang Meyer **Das**
Rote-Khmer-Tribunal
– Kambodscha
im Schatten
der Geschichte

■ **Executive Summary**

It was not until thirty years after the end of its rule that the Extraordinary Chambers in the Courts of Cambodia (ECCC) prepared to come to terms with the state terrorism of the Khmer Rouge in 2006. Under the leadership of Pol Pot, from April 1975 to January 1979, about 1.7 million people were executed or died from hunger, exhaustion, or disease. Under the stone-age communism of the Khmer Rouge, religion, education, leisure, money, private property, and the family were abolished. Instead, labour camps, collective canteens, forced marriages, violent relocations, denunciations, and mortal fear were part of everyday life.

In the beginning, the target of the Khmer Rouge, who distinguished between the old rural people that had been subjugated by them at a very early point in time and the new urban people, was not apparent. At first, the movement only attacked collaborators of the old regime and educated people; later, it persecuted dissenters of all kinds. Now, its terror between 1975 and 1979 is to be examined. The purpose of the Tribunal is to bring those responsible for the crimes in ‚Democratic Kampuchea‘ to court.

The ECCC took up its work in July 2006, and in 2007, five prime subjects were arrested: Pol Pot's chief ideologist, Nuon Chea; the former president, Khieu Samphan; the former vice prime minister and foreign secretary, Ieng Sary; his wife, Ieng Thirith; and a prison director, Kaing Guek Eav. The declared objec-

Drei Jahrzehnte ist es her, dass Pol Pot und seine Roten Khmer Kambodscha terrorisierten und Millionen Menschen zu Tode kamen. Nun soll die Zeit zwischen April 1975 und Januar 1979 gerichtlich aufgearbeitet werden. Nachdem das Land 1964/65 zum Schauplatz des Vietnamkriegs geworden war und die von Saloth Sar geführte Kommunistische Partei König Sihanouk bedrängte, war das Ende der kambodschanischen Monarchie gekommen: Lon Nol stürzte den Herrscher und rief die „Khmer Republik“ aus. Bereits fünf Jahre später siegten die Roten Khmer in dem durch die amerikanischen Bomben verwüsteten Land und errichteten ihre Schreckensherrschaft. Erst mit dem Einmarsch vietnamesischer Truppen 1978 endete diese und die „Volksrepublik Kambodscha“ entstand. Doch weder sie noch der nach dem Fall der Sowjetunion 1989 entstandene „Staat Kambodscha“, in dem die Täter von einst ein Gutteil ihrer Macht behielten, nahm sich einer Aufarbeitung des Terrors im „Demokratischen Kampuchea“ an. Das Pariser Abkommen von 1991 und die nicht ohne Konflikte erzielte Einigung auf ein internationales Tribunal brachten endlich den Durchbruch. Seit 2006 nun arbeiten die ECCC, die „Extraordinary Chambers in the Courts of Cambodia“, und es bleibt zu wünschen, dass ihre Arbeit, wenn diese auch nur einen kleinen Täterkreis und einen begrenzten Tatzeitraum im Blick hat, den Kambodschanern ein Stück Gerechtigkeit und Versöhnung bringt.

tive is to establish and prove their, and possibly other people's, personal responsibility for the atrocities committed.

The disaster which Cambodia suffered when the Khmer Rouge seized power is inconceivable without the Cold War whose logic was determined by two front lines – that between communism and capitalism and that between the Soviet Union and China in their struggle for the leading role within the 'socialist world system'. Cambodia was caught between the two fronts. However, the roots of the tragedy lie much deeper. Until the 14th century, Cambodia's Angkor Empire was one of Asia's great powers whose achievements may be mentioned in one breath with ancient Rome or the Mayan Empire and may have fostered the Khmer Rouge's mania. After 1431, the Empire's territorial integrity was threatened by the rise of its neighbours until it became part of French Indochina in 1863. After independence, Cambodia was ruled from 1954 to 1970 by King Sihanouk who strove for neutrality, especially because of the escalating conflict in Vietnam. King Sihanouk's rule was brutal. Opposition was dangerous, and numerous communists fled to North Vietnam to live in exile. What is more, an anti-Vietnam and pro-China group gained influence within Cambodia's CP after 1962, forming the core of the later Khmer Rouge. When the Communist Party led by Saloth Sar began to wage war against him in the rural areas in 1967, King Sihanouk hit back. This resulted in a militarization of the communists, an increase in the strength of the radicals who later became the Khmer Rouge and initiated state terrorism, and the appearance of Soviets and Chinese on the country's political stage.

In 1964/65, Cambodia became part of the scene of the escalating war in Vietnam. While the Ho Chi Minh trail leading through Cambodia's mountainous region became North Vietnam's infiltration and supply route, Sihanoukville became one of the supply ports for the US and South Vietnam. When King Sihanouk was overthrown by General Lon Nol in 1970, the Kingdom of Cambodia turned into the Khmer Republic. Mr Sihanouk fled to Beijing where he joined forces with exactly those communists he had persecuted before. Due not only to the resultant increase in the strength of the communists but also to

the bombing of Cambodia by the US, the Khmer Rouge gained strength in the country, while Mr Lon Nol was in control of the cities, particularly Phnom Penh which had been spared from bombing. However, the General was not able to hold his ground in the expanding civil war. In April 1975, the Khmer Rouge won and immediately started establishing their reign of terror: Forced evacuations, liquidation of exile communists, and pogroms against Vietnamese, Thai, and Muslim residents became part of everyday life in Democratic Kampuchea, mostly unchallenged by the international community.

When the Vietnamese army invaded the country three years later, at the end of 1978, the situation changed again. Vietnam-friendly communists and former Khmer Rouge members from the east took over the helm. The new People's Republic of Kampuchea was supported by Vietnam and the Warsaw Pact, while the USA, the West, and China refused to recognise the state.

For Cambodia's population, who stood between all fronts of the Cold War, the 1980s are indeed a lost decade. With the downfall of the Soviet Union which began in the late 1980s, the People's Republic of Kampuchea became Cambodia State, although the Hun Sen government remained in office. As early as 1987, there had been talks between the civil war parties. However, as all sides feared that they could be held accountable for their involvement in atrocities the talks remained almost fruitless.

A new start was made in October 1991, when four of Cambodia's civil-war parties and 18 states signed the Paris Agreement which granted the Khmer Rouge the right to participate in the government but demanded that a UN peace mission be deployed, elections held, and a democratic constitution drafted. In 1992, a military and civilian mission came to the country, elections were held in 1993, and a constitution was adopted that defined the country as a constitutional monarchy. King Sihanouk returned to the throne. A demobilization of the war parties was not achieved. The Khmer Rouge escaped disarmament, but from 1996 onwards, they lost their influence, partly because of internal conflicts. Pol Pot killed Son Sen, one of his former henchmen, and was himself arrested by Ta Mok. He died in 1998. Parts of the

Khmer Rouge were integrated in the armed forces. Ieng Sary was granted amnesty; Ta Mok died in 2006.

The country was threatened by another crisis in 1998 when the UN sent a commission, having passed a resolution on the situation of human rights in Cambodia one year before. The commission's report criticized the human-rights situation in the country and called for establishing an international tribunal. However, this demand was refused by Cambodia's government. The question of how to finance such a court also gave rise to conflicts, as Cambodia was supposed to pay 13.3 million of the estimated cost of 56.3 million US dollars. The UN intended to contribute 43 and Japan 21.6 million. Sihanouk and Hun Sen called it a waste of money and demanded development aid instead of a court. The discontent prevailing in Phnom Penh caused the US to make an offer: When the already tight cost estimate for the tribunal was raised to a total of 170 million US dollars and Washington offered to contribute, the US attached to it the condition that Cambodia should agree to a special US adviser who would watch over compliance with international standards. As the UN also intended to send an adviser, Phnom Penh rejected the project.

In July 2006, the ECCC began work as a 'hybrid' tribunal consisting of Cambodian and international judges. Both sides had to make compromises. The court operates at two levels and with mixed chambers. The judges were chosen by Cambodia's Supreme Court of Magistracy, the UN having presented a list of international judges for selection.

Proceedings are to be concerned only with crimes committed by senior leaders and the most responsible persons among the Khmer Rouge. In concrete terms, we are looking at genocide, crimes against humanity, and war crimes – all classical crimes under international law. Homicide, torture, and religious persecution are additional charges from Cambodia's criminal code.

Even after the judges were sworn in, the disputes continued. Mutual trust was strained considerably by a conflict revolving around the rules of procedure. Furthermore, the question of whether or not to admit foreign lawyers caused trouble. On the other hand, it was agreed that not only judges, public prosecutors,

and attorneys but also representatives of the victims should be allowed to participate in the tribunal.

The hybrid character of the court certainly is a challenge. The fact that its national and international staff are rooted in diverse cultures with different legal traditions makes it difficult for them to critically address crimes committed in Cambodia. The ECCC is guided by democratic Western legal standards, which also apply in Cambodia. This is an opportunity for Cambodia's population who is responsible for making sure that the already strained coexistence is not threatened by the process of coming to terms with the past, in a country where offenders and victims live next door to each other. After all, Cambodia's fragile stability could only be achieved because the country's history was never addressed honestly and critically, and offenders were never persecuted.

The court's work is confined to a small circle of offenders and a limited period of time in which the crime was committed. The compromise is unsatisfactory but it forms the basis of a result which possibly is the best for both Cambodia and the international community, for international criminal law, and for an honest and critical analysis of history.

■ Späte Strafverfahren

Dieser Bericht handelt von der Bürde der Geschichte für Kambodscha und behandelt das Rote Khmer-Tribunal oder die Außerordentlichen Kammern in den Gerichten Kambodschas, wie es offiziell heißt (Extraordinary Chambers in the Courts of Cambodia, ECCC) vor dem Hintergrund dieser Geschichte. Das Gericht arbeitet seit 2006 – der Startschuss fiel also fast drei Jahrzehnte nach dem Ende des verheerenden Staatsterrors der Roten Khmer im „Demokratischen Kampuchea“ (1975–1979) unter Führung von Pol Pot, wie sich der „Bruder No. 1“, Saloth Sar, nennen ließ.

Von April 1975 bis Januar 1979 starben durch Exekution, Hunger, Überarbeitung und unbehandelte Krankheiten etwa 1,7 Millionen Menschen in Kambodscha, mehr als ein Fünftel der damaligen Bevölkerung. Im radikal maoistischen „Steinzeitkommunismus“ waren Religion, Bildung, Kunst, Freizeit, Geld, Märkte, Familien und individueller Besitz abgeschafft. Frauen, Männer und Kinder lebten – häufig

getrennt – in Arbeitslagern. Gemeinschaftskantinen und Zwangsverheiratung lösten vielfach das traditionelle Familienleben ab. Die Städte wurden entvölkert, die Städter als so genannte „New People“ zu kollektiver Landarbeit gezwungen. Den „New People“ stellten die Roten Khmer so genannte „Old People“ gegenüber. Dies waren diejenigen, die auf dem Land schon vor dem April 1975 unter ihrer Herrschaft gelebt hatten. Diese beiden Gruppen wurden jeweils in Arme und Reiche kategorisiert. Zugehörigkeit zu den „Old People“, Armut und geringe Bildung waren Voraussetzung für höhere Einordnung in die Hierarchie und mehr Rechte. Ihre Kinder bekamen in der Partei höhere Ränge. Diese Teilung der Bevölkerung führte zu zahlreichen Denunziationen. Individuelles Reisen war fast unmöglich, aber große Teile der Bevölkerung wurden quer durch das Land zwangsweise umgesiedelt. Die Kommunikation im Inland und der Kontakt zum Ausland wurden abgebrochen: keine Telefon- oder Reiseverbindungen außer spärlichem Flugverkehr zwischen Pnom Penh und Beijing. Kollektive Zwangsarbeit unter Todesangst beherrschten das Leben.

Das Feindbild und Opferprofil der Roten Khmer war unscharf, unklarer als bei ähnlichen Masseneden. Wurden zu Beginn der Herrschaft Pol Pots diejenigen umgebracht, die mit dem alten Regime zusammengearbeitet hatten, gebildete Kambodschaner und Brillenträger, weil sie für bürgerliche und unbäuerliche Werte anfällig gehalten wurden, so verlagerte sich der Massenmord später auf tatsächliche oder vermeintliche innerparteiliche Abweichler und willkürlich jeden, der den strengen Anweisungen der Partei (*Angkar* für Organisation) nicht folgte oder nicht zu folgen in Verdacht geriet. Jeden konnte es treffen. Gerichte gab es nicht. Entscheidungen über Leben und Tod wurden von Kadern der *Angkar* ad hoc getroffen und ausgeführt. Minderheiten traf es prozentual in höherem Maß als ethnische Khmer, aber die Mehrheit der Opfer waren ganz normale Khmer. Begrifflich hat man versucht, dies als „Autogenozid“ zu beschreiben. Entsprechend traumatisiert ist die kambodschanische Gesellschaft.

Nun soll darüber gerichtet werden. Artikel 1 des kambodschanischen Gesetzes über die Einrichtung des Tribunals nennt sein Ziel: „Der Zweck ist, hohe

Anführer des Demokratischen Kampuchea und Hauptverantwortliche für die Verbrechen und ernsten Vergehen gegen kambodschanisches Strafrecht, internationales Menschenrecht und Sitte und von Kambodscha anerkannte internationale Konventionen, die zwischen dem 17. April 1975 und dem 6. Januar 1979 begangen wurden, vor Gericht zu bringen.“¹⁾

Der Umgang mit den Verbrechen der Roten Khmer trägt Züge, die aus heutiger Sicht kaum verständlich zu sein scheinen. (1) Als sie geschahen, wurden sie von der Weltöffentlichkeit ignoriert, obwohl sie politischen Kreisen und der interessierten Öffentlichkeit bekannt waren. (2) Nach dem Ende des Regimes wurden die Täter nicht geächtet und verfolgt, sondern sie durften Kambodscha bis 1982 allein und dann bis 1992 in einer Koalition offiziell vor den Vereinten Nationen vertreten. (3) Das ECCC-Statut enthält stärkere Souveränitätsvorbehalte der nationalen Regierung als frühere Völkerstrafrechtsprozesse. (4) Der Arbeitsbeginn des Tribunals litt unter Kontroversen und Zweifeln, die hinreichendes Interesse an seinem Erfolg in Frage stellten.

Am 3. Juli 2006 nahmen die ECCC mit der Verurteilung von Richtern und Staatsanwälten die vorbereitenden Arbeiten auf. In der zweiten Hälfte des Jahres 2007 wurden fünf Hauptverdächtige in Untersuchungshaft genommen: Nuon Chea (Long Bunruot, geboren 1927), Pol Pots Chefideologe und „Bruder No. 2“; Khieu Samphan (geboren 1929), ehemals Staatspräsident und mit anderen Funktionen betraut; Ieng Sary (geboren 1927), Vizepremier- und Außenminister; seine Frau, Ieng Thirith, damals Ministerin für soziale Aktion, und Kaing Guek Eav (genannt „Duch“ oder „Deuch“, geboren 1942), Leiter des geheimdienstlichen Gefängnisses S-21, in dem 15000 Menschen zu Tode gefoltert wurden. Vier der Untersuchungshäftlinge sind sehr alt und teilweise bei schlechter Gesundheit, was den Prozess beeinträchtigen kann. Ob zusätzliche Verfahren eröffnet werden ist ungewiss. Schon wegen der finanziellen Grenzen des Tribunals muss es sich auf eine kleine Zahl von Angeklagten beschränken.

Im internationalen Strafrecht geht es um individuelle Verantwortung. Im bevorstehenden Prozess müssen Verantwortlichkeiten und Taten den ange-

1) Law on the Establishment of Extraordinary Chambers in the Courts of Cambodia for the Prosecution of Crimes Committed During the Period of Democratic Kampuchea von 2001, in der gültigen ergänzten Fassung vom 27. Oktober 2004 (NS/RKM/1004/006) – vom Englischen ins Deutsche übersetzt: WM.

klagten Personen konkret individuell zugerechnet werden. Bei aller Betroffenheit über die Verbrechen und die Leiden, die sie verursacht haben, ist genau dies von dem Tribunal in erster Linie zu leisten.

■ **Geschichte vor den Roten Khmer**

Der Kalte Krieg mit seiner einfachen Logik führte Kambodscha in die Katastrophe. Das Rote-Khmer-Tribunal ist bis heute nicht frei von seinem Erbe. Das Zeitalter des Kalten Krieges kannte zwei Hauptfronten, die zwischen Kommunismus und Kapitalismus und die innerhalb der Gruppe sozialistischer Staaten zwischen der Sowjetunion und China in ihrer Rivalität um die Vorherrschaft und den „richtigen Weg“. Kambodscha geriet zwischen beide Fronten.

Bevor die Betrachtung sich der Zeit des Kalten Krieges und letztlich dem Tribunal widmet, soll ein Blick zurück den größeren Zusammenhang darstellen. Vom 9. bis 14. Jahrhundert war Kambodscha eine der großen Mächte in Asien. Das Angkorreich der Khmer, wie sich die Kambodschaner selber nennen, umfasste zeitweilig neben dem Kernland große Teile des heutigen Thailand, Burma, Laos und Südvietnam. Das Angkorreich hat eine der großen Zivilisationen der Menschheit hervorgebracht. Die Hauptstadt Angkor soll damals eine Millionen Einwohner gehabt haben. Die größten europäischen Städte hatten zu der Zeit kaum einige zehntausend Bewohner. Kaum ein anderes archäologisches Zeugnis vermag den Betrachter mehr in Demut zu versetzen als der Tempel Angkor Wat in der Nähe der heutigen Stadt Siem Reap. Er ist nur eines unter Tausenden von Zeugnissen aus dieser Zeit, deren Großartigkeit keinen Vergleich mit anderen großen Leistungen menschlichen Schaffens scheuen muss: Ägypten, dem Mayareich, dem klassischen Griechenland, Rom und so weiter. Vielleicht hat die Erinnerung an ehemalige Größe den Wahn der Roten Khmer befördert. Immer wieder bezogen sich die Führer darauf.

Die jüngere Geschichte Kambodschas verlief lange im Schatten der Weltpolitik. Nachdem 1431 die Hauptstadt der Khmer in Angkor von Ayutthaya (Thailand) erobert worden war, gerieten die Khmer unter den Druck der aufstrebenden Nachbarn, zunächst Siam (Thailand) und seit dem 17. Jahrhun-

dert auch Annam (Vietnam). Die territoriale Integrität war bedroht, bis die Franzosen 1863 ein Protektorat errichteten und Kambodscha Teil des französischen Indochina wurde.

Nach Erlangung der staatlichen Unabhängigkeit beherrschte der junge König Sihanouk die Politik des Landes und regierte von 1954 bis 1970. Er versuchte, Kambodscha neutral zu halten und nahm 1955 an der Konferenz von Bandung teil, die zur Gründung der Bewegung der Blockfreien Staaten führte. Diese Politik wurde von moderaten Nationalisten und den Kommunisten Kambodschas gleichermaßen mitgetragen. Außenpolitisch war sie Ausdruck des Versuchs, Kambodscha aus dem eskalierenden Konflikt in Vietnam heraus zu halten, das seit 1954 in den von China und der Sowjetunion unterstützten kommunistischen Norden und den von den USA unterstützten kapitalistischen Süden geteilt war.

Sihanouk regierte autokratisch. Wer sich nicht in seinen Einparteiensstaat einbinden ließ, wurde bekämpft. Opposition war gefährlich, insbesondere für Kommunisten. Über die Hälfte der kommunistischen Veteranen flüchtete ins nordvietnamesische Exil. Andere wurden in Gefängnissen festgehalten oder zogen sich in den Untergrund zurück wie Parteichef Tou Samouth, der 1962 unter mysteriösen Umständen ermordet wurde. Flügelbildungen in der kommunistischen Partei wurden deutlich. Auf der einen Seite standen die moderateren Veteranen mit zumeist ländlichem und buddhistischem Hintergrund, die die Partei in enger Kooperation mit der vietnamesischen kommunistischen Partei aufgebaut hatten. Stärker waren nach 1962 die jüngeren, städtischen und in Frankreich akademisch ausgebildeten antivietnamesischen prochinesischen Extremisten. Diese Gruppe übernahm die Macht in der Partei; Saloth Sar, Ieng Sary, Son Sen und einige andere, die Männer, die später den Kern der Roten Khmer im „Demokratischen Kampuchea“ bildeten.

Auch sie mussten vor der Verfolgung durch Sihanouk in den Untergrund fliehen. Sie planten in ihrem Dschungellager „Office 100“ im abgelegenen Nordosten des Landes den bewaffneten Widerstand gegen Sihanouk, den sie als „Marionette der USA“ bezeichneten. Sihanouk bekämpfte sie mit Härte. Damit trieb er verbliebene moderate Linke in die Arme der Radi-

kalen. Sie erhielten auch Zulauf von unzufriedenen Jugendlichen, die vom schnellen Ausbau des Bildungswesens profitiert hatten, aber in der schwachen Wirtschaft keine Arbeit fanden. Ein reales Wirtschaftswachstum ist während Sihanouks Regierung nur von 1963 bis 1965 verzeichnet worden. 1967 begann die kommunistische Partei unter Saloth Sar den Bürgerkrieg auf dem Land gegen Sihanouk, der entschlossen zurückschlug.

Sihanouks Kampf gegen die linke Opposition hatte Konsequenzen: Erstens die Radikalisierung und Militarisierung der kommunistischen Partei, die in den Untergrund und den Bürgerkrieg führte; zweitens die Stärkung der Radikalen, die den mörderischen Staatsterror der Roten Khmer zu verantworten haben, während eine moderatere vietnamnahe kommunistische Alternative weiter bestand, die die Macht nach dem Sturz der Roten Khmer 1979 übernahm. Und sie rief trittens die beiden antagonistischen kommunistischen Mächte China und die Sowjetunion auf den Plan, die Unterstützung für die eine und die andere Seite bereitstellten, die das Andauern des Bürgerkriegs in Kambodscha bis 1998 ermöglichte – und damit einen dreißigjährigen Krieg von 1967 bis 1998.

■ **Kambodscha im Zweiten Indochinakrieg**

Als die USA 1964/65 den Krieg in Vietnam eskalieren ließen, wurde Kambodscha schnell hineingezogen. Ab 1966 wurden große Mengen Reis aus Kambodscha an beide Kriegsparteien in Vietnam geschmuggelt. Die Staatseinnahmen sanken, denn Zölle auf Reisexporte waren deren Grundlage. Die Wirtschaftskrise wirkte destabilisierend. Sie brachte die Elite des Landes gegen Sihanouk auf, vor allem, nachdem dieser Banken und Außenhandel verstaatlicht hatte und ihr damit Einkommensquellen vorenthielt. Nordvietnam nutzte den so genannten Ho-Tschimin-Pfad durch das ostkambodschanische Bergland als Aufmarsch- und Nachschubweg. Südvietnamesen und Amerikaner unternahmen Luft- und Bodenübergriffe auf kambodschanisches Staatsgebiet. Über den kambodschanischen Hafen Sihanoukville gelangte Nachschub auch zu den Amerikanern und Südvietnamesen. Kambodscha war ohne eigene Interessen gänzlich zwischen die Fronten der großen Mächte ge-

raten. 1969 befahl der amerikanische Präsident Richard Nixon die systematische Bombardierung Ostkambodschas durch B-52 Flugzeuge.

Wenig später, im März 1970, stürzte General Lon Nol Prinz Sihanouk – „Prinz“, weil Sihanouk 1955 als König zugunsten seines Vaters Norodom Suranarit abgedankt war – während einer Auslandsreise mit Hilfe der Mehrheit des Parlaments und erklärte das über tausendjährige Königreich zur Khmer-Republik (1970 bis 1975). Amerikanische Unterstützung bei diesem Staatsstreich wird vermutet, ist aber bis heute nicht wissenschaftlich belegt. Sihanouk ging ins Exil nach Beijing. Von dort aus verbündete er sich mit den radikalen Kommunisten, die er zuvor in den Untergrund getrieben hatte und unterstützte sie im Bürgerkrieg gegen den gemeinsamen Feind, das von den USA gestützte Lon-Nol-Regime. Diese Entscheidung sollte Folgen haben. Sie stärkte die Kommunisten, die nun Zulauf von der bäuerlichen Bevölkerung erhielten. Sihanouk als Erbe der Angkor-Gottkönige genoss Verehrung. Seine Allianz mit den Kommunisten brachte diesen Zulauf.²⁾

Der Vietnamkrieg griff weiter auf kambodschanisches Gebiet über. Saigons Streitkräfte besetzten Ostkambodscha und blieben bis 1972. Die Nordvietnamesen blieben bis 1973 nach dem Abzug der amerikanischen Streitkräfte aus Vietnam. Einkesselungsversuche und Frontverschiebungen vollzogen sich im kambodschanischen bäuerlichen Siedlungsgebiet.

Die Roten Khmer gewannen die Kontrolle über weite Teile des ländlichen Raumes. Lon Nol kontrollierte die Städte. Zu dieser Entwicklung hat die Zunahme der amerikanischen Bombardierung wesentlich beigetragen. Von 1969 bis August 1973 – noch mehr als ein halbes Jahr nach dem Abzug amerikanischer Truppen aus Vietnam – hat die amerikanische Luftwaffe über eine halbe Millionen Tonnen Bomben über dem ländlichen Kambodscha abgeworfen, mehr als sie im gesamten Zweiten Weltkrieg eingesetzt und etwa drei mal so viel, wie sie über Nordvietnam abgeworfen hatte. Der Schwerpunkt der Aktion lag im Jahr 1973. Zunächst sich auf Ostkambodscha beschränkend, weiteten die Amerikaner die Bombardierungen auf das ganze Land aus. Die Schätzungen über die Zahl der Opfer auf kambodschanischer Seite dif-

2) Für Sihanouk hat sich diese realpolitische Wende nicht ausgezahlt. Er wurde zwar zunächst dem Titel nach Staatschef des Demokratischen Kampuchea, stand jedoch unter Hausarrest im Palast und verlor wie fast alle kambodschanischen Familien zahlreiche Verwandte durch den Staatsterror.

3) Kimmu Kiljunen geht von 600 000 Toten aus. Kiljunen, K. (Hrsg.) (1984), *Kampuchea. Decade of Genocide. Report of a Finnish Inquiry Commission*, zitiert nach Menzel, Jörg, (2006), „Ein Strafgericht für die Khmer Rouge. Herausforderung für Kambodscha und das Völkerrecht“, in: *Verfassung und Recht in Übersee*, 39. Jahrgang, 4. Quartal, S. 425–455, 426. Ben Kiernan schreibt von über 100 000 toten Zivilisten. Kiernan, Ben (2002), *The Pol Pot Regime: Race, Power and Genocide in Cambodia under the Khmer Rouge*, New Haven, S. 16–25.

ferienen sehr stark: sie liegen zwischen 50 000 und 600 000.³⁾ Über zwei Millionen Binnenflüchtlinge zogen in die Städte, vor allem nach Pnom Penh, das Lon Nol weiter kontrollierte und das die Amerikaner nicht angriffen. Die Zahlen sind gemessen an der damaligen Gesamtbevölkerung von knapp acht Millionen jedenfalls sehr hoch.

Die amerikanischen Flächenbombardierungen in Kambodscha erwiesen sich als katastrophaler Fehler. Sie verursachten den massenhaften Tod unbeteiligter Zivilisten. Den Ausgang des Vietnamkrieges konnten sie nicht im amerikanischen Sinne beeinflussen. Die Regierung Lon Nol konnten sie nicht an der Macht halten. Die Bombardierungen trieben die Menschen in Kambodscha den Roten Khmer in die Arme. Denn die waren die Feinde der Amerikaner und kämpften mit Sihanouk gegen Lon Nol, der mit den USA paktierte und sich mit seiner Luftwaffe auch am Luftkrieg gegen das eigene Land beteiligte. Die Luftangriffe erschienen der Bevölkerung eine größere Bedrohung zu sein als eine Machtübernahme durch die Kommunisten.

■ **Konstellation nach der Machtübernahme der Khmer Rouge**

Am 17. April 1975 hatten die Roten Khmer den Bürgerkrieg gewonnen und zogen mit 20 000 Soldaten in Pnom Penh ein. Zunächst überwog Erleichterung über das Kriegsende. Doch schon am selben Tag setzte sich die Tragödie mit der Zwangsevakuiierung der Hauptstadt fort. Dieses dunkelste Kapitel in der kambodschanischen Geschichte dauerte vom 17. April 1975 bis zum 6. Januar 1979, drei Jahre, acht Monate und zwanzig Tage. Das Töten durch die Roten Khmer hatte bereits vorher begonnen. 1970 hatten sie tausend kambodschanische Kommunisten ermordet, die aus dem Hanoier Exil zurückgekehrt waren und denen sie nicht trauten. 1973 und 1974 fanden Pogrome gegen ethnische Vietnamesen und Thai in Kambodscha statt. Muslime wurden aus der Partei entfernt und unterdrückt. Auch Lon Nol hatte Verfolgung und Tötung nach ethnischen Kriterien zu verantworten. Seine Armee tötete Hunderte ethnischer Vietnamesen in Kambodscha. 300 000 flohen daraufhin über die Grenze nach Vietnam. Gewalt ge-

gen Minderheiten setzte sich im „Demokratischen Kamputschea“ fort. Über die Hälfte der 500 000 ethnischen Chinesen Kambodschas starben zwischen 1975 und 1979. Von den 250 000 islamischen Cham verloren 100 000 ihr Leben.

Anfangs wurde erwähnt, dass die internationale Staatengemeinschaft keine Versuche zur Verhinderung der Verbrechen unternommen hat. Einige außenpolitische Stellungnahmen, die die Hintergründe aufhellen können, sollen zitiert werden. Aus dem Protokoll eines Gesprächs des amerikanischen Präsidenten Gerald Ford und seines Außenministers Henry Kissinger mit dem indonesischen Präsidenten Sukarno im Dezember 1975 in Jakarta geht die Position der amerikanischen Regierung hervor.⁴⁾ Die USA wollten auch nach der Niederlage im Vietnamkrieg in Asien präsent bleiben und ihren Einfluss ausdehnen. Jeglicher territorialer Expansion einzelner kommunistischer Staaten in der Region würden sie entgegen treten. Die so genannte Dominotheorie mit der Befürchtung einer Ausbreitung des Kommunismus stand hinter dieser Politik. Kissinger sagte damals: „Wir glauben, dass China derzeit keine expansionistischen Ziele hat [...]. Ihre erste Sorge gilt der Sowjetunion, die zweite Vietnam [...]. Die Chinesen möchten Kambodscha als Gegengewicht zu Vietnam [...]. Wir mögen Kambodscha nicht, denn die Regierung ist in vielfacher Hinsicht schlimmer als Vietnam, aber wir möchten, dass es unabhängig bleibt. Wir halten Thailand oder China nicht davon ab, näher an Kambodscha heranzurücken.“

4) Das Protokoll des Gesprächs ist auf den Internetseiten des Yale Genocide Program einsehbar: <http://www.gwu.edu/%7EEnsarchiv/NSAEBB/NSAEBB62/doc4.pdf>. Übersetzung vom Englischen ins Deutsche: WM.

■ Die „Befreiung“ und ein verlorenes Jahrzehnt

Am 25. Dezember 1978 marschierte die vietnamesische Armee in Kambodscha ein. Am 7. Januar hatte sie die Roten Khmer aus Pnom Penh vertrieben. Sie setzte eine Regierung, bestehend aus langjährig vietnamnahen Kommunisten und ehemaligen Roten Khmer vor allem aus der Ostregion ein, die nach 1977 zu Zeiten zunehmender innerparteilicher Säuberungen in das Nachbarland geflohen waren: Heng Samrin, Chea Sim und den 26-jährigen Hun Sen als Außenminister. Er stieg 1985 zum Premierminister auf und ist es noch heute. Die beiden anderen sind

heute die Präsidenten der beiden Kammern des kambodschanischen Parlaments. Auf den Werbeplakaten der postkommunistischen kambodschanischen Volkspartei (Cambodian People's Party, CPP) steht dieses Triumvirat bis heute im Mittelpunkt.

Die neue kommunistische Regierung des nun „Volksrepublik Kambodscha“ (1979 bis 1989) genannten Staates wurde von Vietnam und vom Warschauer Pakt unterstützt. Die USA, die westlichen Demokratien und China und folglich auch die Vereinten Nationen erkannten den neuen Staat nicht an und belegten ihn mit einem diplomatischen und einem Entwicklungshilfeboykott. Offizieller Vertreter Kambodschas in den Vereinten Nationen waren bis 1982 allein die Roten Khmer – weiterhin unter dem von ihnen geschaffenen Staatsnamen „Demokratisches Kampuchea“. Von 1982 bis 1992 bestand eine fiktive „Koalitionsregierung des Demokratischen Kampuchea“, der außer den Roten Khmer auch die nichtkommunistischen kleineren Parteien Sihanouks (Royalisten) und Son Sanns (liberale Buddhisten) angehörten. Sihanouk war ihr UN-offizieller Staatshauptmann. Die Fahne der Roten Khmer wehte bis 1992 vor dem UN-Gebäude in New York.

Die Roten Khmer zogen sich 1979 in den Dschungel zurück und nahmen den Bürgerkrieg wieder auf. Dabei wurden sie von China und Thailand und zumindest indirekt von den USA unterstützt. China soll nach Angaben des CIA während der achtziger Jahre militärische Unterstützung im Wert von jährlich 100 Millionen US-Dollar bereitgestellt haben.⁵⁾ Thailand bot den Roten Khmer Unterschlupf an seiner Grenze. Für die US-Regierung bestätigte Sicherheitsberater Zbigniew Brzezinski 1979 die amerikanische Politik: „Ich habe die Chinesen ermutigt, Pol Pot zu unterstützen. Pol Pot war eine Abscheulichkeit. Wir konnten ihn nie unterstützen, aber China konnte es tun.“⁶⁾ In den achtziger Jahren sprach sich Außenminister George Schulz gegen Untersuchungen über die Verbrechen der Roten Khmer aus und wies 1986 Unterstützung für den Vorschlag des australischen Außenministers zurück, ein internationales Gericht einzurichten.⁷⁾ Noch 1989 warnten US-Regierungsvertreter Thailand nach Angaben der Zeitschrift *Far Eastern Economic Review* davor, sich von der Unterstützung der Bürgerkriegsparteien gegen

5) Kiernan, Ben (2002), „Conflict in Cambodia, 1945 bis 2002“, in: *Critical Asian Studies*, 34:4, S. 483–495, 487.

6) <http://www.yale.edu/cgp/us.html>

7) Kiernan, Ben (2002), Anm. 5, 489.

die vietnamesisch gestützte kommunistische Regierung zurückzuziehen.⁸⁾

Sihanouk gründete eine royalistische „Einheitsfront für ein unabhängiges, neutrales, friedliches und kooperatives Kambodscha“ (Front Uni National pour un Cambodge Indépendent, Neutre, Pacifique et Coopératif, FUNCINPEC) und griff mit Unterstützung Chinas, Thailands und des Westens in den Bürgerkrieg ein. Son Sann stellte eine weitere Bürgerkriegsarmee. Gemeinsam mit den Roten Khmer kämpften sie aus Stellungen im thailändisch-kambodschnischen Grenzgebiet gegen die vietnamesische Armee und die neuen nationalen Streitkräfte der Volksrepublik. Die internationale Gemeinschaft bot diesen Gruppen die Unterstützung, die sie der Volksrepublik Kambodscha vorenthielt.

Die achtziger Jahre wurden so für Kambodscha ein verlorenes Jahrzehnt. Der Bürgerkrieg hielt an. Dem Wiederaufbau fehlte die internationale Zusammenarbeit. Die Verfolgung der Roten Khmer und eine Ahndung ihrer Verbrechen war unmöglich. Denn die Roten Khmer wurden als Gegengewicht zu den vom Warschauer Pakt und von Vietnam gestützten Kommunisten in Pnom Penh gebraucht. Die Interessen des kommunistischen China und der kapitalistischen USA und ihrer Verbündeten standen denen des Warschauer Paktes entgegen. Die Kambodschaner befanden sich weiter zwischen den Frontlinien des Kalten Krieges.

■ Auf dem Weg zum Tribunal nach dem Kalten Krieg

So bestand diese Volksrepublik Kambodscha bis zum Zusammenbruch des Warschauer Paktes 1989. Die vietnamesische Armee und die Entwicklungshelfer aus den Warschauer-Pakt-Staaten zogen ab, als der Sozialismus in der Sowjetunion und den mit ihr verbündeten Ländern gescheitert war. Als die Unterstützung Vietnams und des Warschauer Paktes ausblieb, nannte die Regierung Hun Sen die Volksrepublik in „Staat Kambodscha“ um. Seine Regierung blieb im Amt. Aus der kommunistischen Partei wurde die postkommunistische Kambodschanische Volkspartei. Der Sozialismus als Staatsideologie wurde verabschiedet; die Todesstrafe abgeschafft.

8) *Far Eastern Economic Review*, 2. März 1989, zitiert nach Kiernan, B. (2002) Anm. 5, S. 489

Im Dezember 1987 hatten politische Gespräche zwischen den Bürgerkriegsparteien begonnen. Das Kambodscha-Problem gelangte nach 1989 – befreit von den strategischen Positionen des Kalten Krieges – wieder auf die weltpolitische Agenda. Das Jahrzehnt der Zurückstellung völkerrechtlicher Standards hinter die politischen Ziele des Kalten Krieges hatte jedoch auf vielen Seiten zusätzliche historische Schuld hinterlassen. Sie schuf für viele Beteiligte das Risiko, dass sie sich einer völkerrechtlichen oder auch nur politischen oder moralischen Verantwortung zu stellen hätten. Dies führte zu weiteren Verzögerungen bei der gerichtlichen und auch öffentlichen Behandlung der Rote-Khmer-Problematik.

Erst 1991 verabschiedete der Unterausschuss für Menschenrechte der Vereinten Nationen eine Resolution, in der an die Pflicht der Weltgemeinschaft appelliert wurde, einen neuen Völkermord in Kambodscha zu verhindern.⁹⁾ Einzelne frühere Versuche, auf die Staatsverbrechen eine an Menschenrechtsstandards und nicht politischer Opportunität orientierte Reaktion zu finden, waren gescheitert. Die Resolution datiert vom 23. August, zwei Jahre nach dem Abzug der vietnamesischen Armee und zwei Monate vor Abschluss des Pariser Abkommens am 23. Oktober 1991.¹⁰⁾

Dieses Pariser Abkommen war ergebnisorientiert und nahm die Beteiligung der Roten Khmer in Kauf. Es sah im Kern eine UN-Friedensmission (United Nations Transitional Authority in Cambodia, UNTAC) vor, die die Bürgerkriegsparteien demobilisieren, Wahlen durchführen und Unterstützung bei der Vorbereitung einer demokratischen Verfassung leisten sollte. Das Abkommen wurde von den vier kambodschanischen Bürgerkriegsparteien und 18 Staaten¹¹⁾ ausgehandelt. Die Roten Khmer saßen gleichberechtigt mit den Royalisten unter Prinz Sihanouk, den Liberal-Buddhisten unter Son Sann und der Regierung unter Hun Sen am Tisch. Wegen ihrer militärischen Stärke in Kambodscha hätte ohne sie auch keine friedliche Übergangsregelung erreicht werden können.

Von Februar 1992 bis September 1993 befand sich die UN-Mission mit über 20000 militärischen und zivilen Kräften im Land. Ihre Ziele hat sie nur teilweise erreicht. Wahlen fanden 1993 statt. Die stärksten

9) „1991/8 Situation in Cambodia“, Resolution passed by the UN Sub-Commission on Human Rights, 23 August 1991, zitiert nach Kiernan, Ben, (2002), Anm. 5, 490.

10) http://www.usip.org/library/pa/cambodia/final_act_10231991.html

11) Volksrepublik China, USA, Sowjetunion, Vereinigtes Königreich von Großbritannien und Nordirland, Frankreich, Australien, Kanada, Indien, Japan, Brunei Darussalam, Kambodscha, Indonesien, Laos, Malaysia, Philippinen, Singapur, Thailand, Vietnam, Jugoslawien.

Parteien repräsentierten die ehemaligen Bürgerkriegsgruppen: die royalistische Einheitsfront für ein Unabhängiges, Neutrales, Friedliches und Kooperatives Kambodscha (FUNCINPEC) sowie die postkommunistische kambodschanische Volkspartei (CPP) errangen 45,5 Prozent und 38,2 Prozent der Stimmen und bildeten eine Koalitionsregierung.¹²⁾ Eine Verfassung wurde vorbereitet und 1993 auch verabschiedet. Das Land wurde zur konstitutionellen Monarchie. Der 1944 von den Franzosen zum ersten Mal eingesetzte König Sihanouk kehrte 50 Jahre später ins Amt zurück. Nicht erreicht wurde die Demobilisierung der Bürgerkriegstruppen. Die Roten Khmer entzogen sich ihr ebenso wie der Teilnahme an den Wahlen. Sie hätten keine Chance auf Wahlerfolg gehabt und mit Vergeltung rechnen müssen. Die anderen Bürgerkriegsarmeen wurden integriert, wobei informelle Befehlsstrukturen und einzelne Kasernen inoffiziell getrennt blieben.¹³⁾ Die Roten Khmer setzten den Bürgerkrieg aus ihren Stellungen insbesondere an der thailändischen Grenze fort.

Bei der Befassung mit den Verbrechen der Roten Khmer konnten nur sehr langsam Fortschritte erzielt werden. Die kambodschanische Nationalversammlung verabschiedete 1994 eine Resolution, in der die Roten Khmer verurteilt wurden. Wichtiger für den Fortgang: Im gleichen Jahr verabschiedete der amerikanische Kongress den Cambodian Genocide Justice Act, der die rechtliche Grundlage für einen Richtungswechsel der amerikanischen Kambodschapolitik bildete. Der öffentliche Druck einer Gruppe von Nichtregierungsorganisationen, der Campaign to Oppose the Return of the Khmer Rouge¹⁴⁾ hatte sich durchgesetzt. An der Yale University wurde die Forschungsstelle des Cambodian Genocide Program eingerichtet und großzügig finanziert. Es besteht bis heute.¹⁵⁾ Als Außenstelle in Pnom Penh gründete es das „Documentation Center of Cambodia“, das seit 1997 eine selbständige kambodschanische NGO ist.¹⁶⁾ Forschungs- und Dokumentationsarbeit vor allem dieser Organisationen hat dafür gesorgt, dass seit über einem Jahrzehnt systematisch Informationen gesammelt, dokumentiert und aufbereitet werden und die Beweislage über die lange zurückliegenden Verbrechen besser ist, als es ihre Ignorierung und der Zeitverzug vermuten ließen.

12) Die Verfassung sah bis 2006 eine Zweidrittelmehrheit der Sitze in der Nationalversammlung als Voraussetzung für die Regierungsbildung vor.

13) 1997 kam es noch einmal zu einem Waffengang, der auf Pnom Penh begrenzt blieb, zwischen CPP- und FUNCINPEC-Truppen. Er endete mit dem militärischen Sieg der CPP. Die Entwicklungshilfe wurde damals für einige Monate ausgesetzt. FUNCINPEC-Parteichef Prinz Norodom Ranariddh musste für einige Monate ins Exil. Auf internationalen Druck konnte er zurückkehren und an den Wahlen 1998 teilnehmen.

14) Die Roten Khmer hatten die Hoffnung auf eine Rückkehr an die Macht in Kambodja vermutlich nicht aufgegeben.

15) <http://www.yale.edu/cgp/>

16) <http://www.dccam.org/>

Spätestens ab 1996 zeigten sich die Roten Khmer geschwächt. Ohne Unterstützung aus der Bevölkerung wurden sie marginalisiert. Interne Konflikte und Abwerbungsversuche der Regierungsparteien setzten sie unter Druck. Pol Pot ließ seinen langjährigen Gefolgsmann Son Sen und seine Familie umbringen. Ta Mok, der berüchtigte ehemalige Führer der Südregion, übernahm in dieser wieder aufkommenden paranoiden Stimmung in der Partei die Initiative, nahm Pol Pot fest und ließ ihn in einem Schauprozess am 25. Juli 1997 zu lebenslangem Hausarrest verurteilen. Das Urteil erging wegen der aktuellen innerparteilichen Säuberungen, nicht etwa wegen der Verbrechen während seiner Herrschaft in den siebziger Jahren. Pol Pot starb wenig später am 15. April 1998, offiziell an Herzversagen. Schon 1996 war der ehemalige Außenminister Ieng Sary zu Hun Sen übergelaufen, mit ihm etwa die Hälfte der Truppen, die in die kambodschanische Armee integriert wurde. Ieng Sary wurde amnestiert. Das Todesurteil gegen ihn, das in einem früheren Schauprozess 1979 in Pnom Penh in Abwesenheit ergangen war, wurde aufgehoben. Seit 1976 lebte er unbehelligt in Pnom Penh, bis er 2007 in Untersuchungshaft genommen wurde. Bis auf zwei blieben alle Führer der Roten Khmer nach ihrer Aufgabe und der Integration in den kambodschanischen Staat Ende der neunziger Jahre unbehelligt. Ta Mok, der als einziger Anführer nicht übergelaufen war, wurde 1999 verhaftet. Er starb 2006; zu einer Autopsie der Leiche kam es nicht. „Duch“, der Leiter des Hauptfoltergefängnisses S-21, stellte sich, nachdem er von einem Journalisten aufgespürt worden war, selbst den Behörden und verblieb ohne Verfahren in kambodschanischen Gefängnissen, bis er 2007 in die Untersuchungshaft der ECCC überführt wurde.

Über die weitere Chronologie bis zum Zustandekommen des Tribunals 2006 informieren die Internetseiten der Arbeitsgruppe der kambodschanischen Regierung zu den ECCC.¹⁷⁾ Nur die wichtigsten Etappen seien hier nachgezeichnet. Die UN-Menschenrechtskommission verabschiedete im April 1997 eine weitere Resolution zur Menschenrechtsslage in Kambodscha,¹⁸⁾ auf die hin die beiden Koalitionäre Prinz Norodom Ranariddh und Hun Sen im Juni 1997 einen Brief an den Generalsekretär der Verein-

17) <http://www.cambodia.gov.kh/krt/english/chrono.htm>

18) <http://www.unhchr.ch/Huridocda/Huridoca.nsf/TestFrame/ee74e24f4834b57a8025664800550026?Opendocument>

ten Nationen richteten und um Unterstützung bei der Verfolgung der Verbrechen der Roten Khmer baten. Im Dezember 1997 verabschiedete die UN-Generalversammlung eine Resolution, in der sie den Generalsekretär zur Prüfung der kambodschanischen Anfrage aufforderte.¹⁹⁾ Im August 1998 setzte dieser eine Kommission ein, die Kambodscha vom 14. bis 23. November 1998 besuchte. Ihr Bericht wurde im März 1999 der UN-Generalversammlung und dem UN-Sicherheitsrat vorgelegt²⁰⁾ und führte in die nächsten Krise.

Denn die Experten hatten sich sehr kritisch zur politischen und rechtlichen Lage im Lande geäußert. Kambodscha war 1997/98 nach einer militärischen Auseinandersetzung zwischen den Koalitionspartnern FUNCINPEC und CPP geächtet, die Entwicklungshilfe zum großen Teil ausgesetzt. Der gespannten Lage entsprechend geriet der Bericht sehr kritisch gegenüber der Regierung und ihrer Menschenrechtsbilanz. In der Sache empfahlen die Experten ein internationales Gericht, das in einem asiatischen Land außerhalb Kambodschas seinen Sitz haben sollte.

Die kambodschanische Regierung wies den Vorschlag schroff zurück. Bereits im April 1999 legte Premierminister Hun Sen dem amerikanischen Senator John Kerry seine Vorstellungen dar. Es solle ein international unterstütztes, aber doch im Rahmen des nationalen Rechts angesiedeltes Gerichtsverfahren in Kambodscha stattfinden. Daraus entwickelte sich das Modell, das nun zur Anwendung kommt. Bis zum Vertrag zwischen den Vereinten Nationen und dem Königreich Kambodscha, der den nächsten Schritt vorwärts markierte, vergingen noch einmal vier konfliktreiche Jahre, in denen der kambodschanischen Regierung Obstruktion vorgeworfen wurde und zeitweise die Verhandlungen unterbrochen wurden.

Der Vertrag²¹⁾ wurde im Juni 2003 unterschrieben. Im August 2004 – nach einer Verzögerung durch fast einjährige Koalitionsverhandlungen nach den Wahlen von 2003 – wurde er vom Parlament verabschiedet. Auch das Nationale Gesetz²²⁾ zur Einsetzung des Gerichts passierte das Parlament, und nun hätte man beginnen können. Es tat sich aber ein weiteres Problem auf – die Finanzierung.

Die Kostenfrage hatte schon zuvor die Verhandlungen über die Struktur des Gerichts kontrovers be-

19) (A/RES/52/135) Situation of human rights in Cambodia, <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N98/770/35/PDF/N9877035.pdf?OpenElement>

20) Report of the Group of Experts for Cambodia established pursuant to General Assembly resolution 52/135, <http://www1.umn.edu/humanrts/cambodia-1999.html>

21) http://www.unakrt-online.org/Docs/Court%20Documents/Agreement_between_UN_and_RGC.pdf

22) Vergl. Anm. 1.

23) Eine Liste der Zusagen bietet folgende Internetseite: http://www.eccc.gov.kh/english/un_finances.aspx

gleitet. Im Dezember 2004 wurde die Budgetplanung abgeschlossen und Kosten von 56,3 Millionen US-Dollar angenommen. Die kambodschanische Seite sollte davon 13,3 Millionen bezahlen, die Vereinten Nationen 43 Millionen. Japan hat mit 21,6 Millionen US-Dollar mehr als die Hälfte der internationalen Kosten²³⁾ aufgebracht. Deutschland hat 2,9 Millionen US-Dollar zugesagt. Stellungnahmen von König Sihanouk und Premier Hun Sen über die Vergeudung von Geld, das besser für die Entwicklung des Landes ausgegeben werden sollte, und den überwiegend ausländischen Wunsch nach dem Tribunal begleiteten den Rückzug der Kambodschaner von ihrer Finanzierungszusage. Das Land könne nur 1,5 Millionen Dollar aufbringen und werde einen Anteil in Sachmitteln bereitstellen. Der Verdacht wurde laut, die Regierung wolle damit bewusst weiteren zeitlichen Verzug provozieren und wünsche das Tribunal nicht. Zuschüsse zur kambodschanischen Finanzierungsverpflichtung von Indien (eine Million US-Dollar) und der Europäischen Kommission (1,2 Millionen US-Dollar) und die Nutzung von Restmitteln aus einem UN-Treuhandfond aus der UNTAC-Zeit (fünf Millionen US-Dollar) führten aus der Krise, so dass die Arbeit voranschritt. Bis heute bleibt eine Finanzierungslücke von ca. sechs Millionen US-Dollar in dem geplanten Budget von 56,3 Millionen offen.

Wenn die Zahlungsbereitschaft etwas über das Interesse an dem Tribunal aussagt, dann findet sich Japan an erster Stelle der Befürworter. China und die USA haben keine Mittel zugesagt. Auf Spekulationsbasis mag man die Verstrickungen einzelner Staaten in die Khmer-Rouge-Geschichte für die unterschiedliche Zahlungsbereitschaft zur Erklärung heranziehen. Japan werden in Asien wegen seiner imperialistischen Vergangenheit in der ersten Hälfte des zwanzigsten Jahrhunderts nach wie vor Vorwürfe gemacht. Die Kontroversen sowohl um Politikerbesuche beim Tokioter Yasukuni-Schrein für Japans Kriegstote als auch um Entschuldigungen für Kriegsverbrechen, etwa die Einrichtung von Bordellen mit Zwangsprostituierten, in einzelnen Staaten der Region halten bis heute an. In die Khmer-Rouge-Geschichte ist Japan nicht verstrickt, im Unterschied zum großen und schnell wachsenden Nachbarn China.

Das Gesamtbudget von 56,3 Millionen US-Dollar ist verglichen mit dem anderer internationaler Gerichtshöfe sehr niedrig. Pro Jahr stehen weniger als 20 Millionen US-Dollar zur Verfügung. Die internationalen Gerichte zu Rwanda und dem früheren Jugoslawien haben jährlich etwa 200 Millionen US-Dollar zur Verfügung.

Die veranschlagte Summe erweist sich inzwischen auch als unzureichend. Die ECCC gab im Januar 2008 bekannt, dass die Finanzreserven für den kambodschanischen Teil des Gerichts nur noch bis April reichen würden. Dies beträfe auch die Gehälter für die etwa 200 kambodschanischen Mitarbeiter. Für den unter UN-Verwaltung stehenden Teil reiche die Finanzierung bis Ende 2008, wurde Reach Sambath, der Sprecher der ECCC, am 18. Januar in der Presse zitiert. Am 31. Januar wurden die Geberländer in New York über zusätzlichen Finanzbedarf für das Tribunal in Höhe von 113,7 Millionen US-Dollar informiert. Damit stiegen die Gesamtkosten auf 170 Millionen US-Dollar. Auch eine Verlängerung der Prozessdauer bis 2011 sei notwendig. Wegen Korruptionsverdachts innerhalb des kambodschanisch verwalteten Teils der ECCC hat die Europäische Kommission einen Bericht über einen Reformplan der ECCC angefordert. Von diesem Bericht sollen einige potenzielle Geldgeber ihre Bereitschaft zu weiteren Zahlungen abhängig machen. Bisher sind keine neuen Finanzierungszusagen gemacht worden.

Die USA haben im Januar 2008 eine Beteiligung an der Finanzierung angeboten. Zur Voraussetzung sollen sie die Einsetzung eines amerikanischen „Special Advisor“ zur „Sicherung richterlicher Unabhängigkeit und rechtsstaatlicher Standards“ gemacht haben. Über diese Option ist seither nichts weiter bekannt geworden. Die UN forderte ebenfalls einen „Special Advisor“, der für die Leitungs-, Verwaltungs- und Rechnungslegungsprobleme zuständig sein soll. Dies lehnt die kambodschanische Regierung bisher ab.

■ Die Außerordentlichen Kammern

Auf der Grundlage der Vereinbarung mit den Vereinten Nationen²⁴⁾ und dem kambodschanischen Gesetz zur Einrichtung der ECCC²⁵⁾ begann die Arbeit im Juli 2006 in Pnom Penh als gemischtes („hybrides“)

24) Vergl. Anm. 21.

25) Vergl. Anm. 1.

Tribunal. Die kambodschanische Regierung hatte sich nicht ganz durchsetzen können; sie wollte ursprünglich ein nationales Gericht mit internationaler Unterstützung. Auch die UN, deren erster Vorschlag ein internationales Gericht ohne kambodschanische Richter im Ausland gewesen war, mussten – die wohl größeren – Kompromisse machen.

26) Für eine ausführliche Beschreibung des Gerichts und eine völkerstrafrechtliche Einordnung vergl. Menzel, Jörg (2006), „Ein Strafgericht für die Khmer Rouge. Herausforderungen für Kambodscha und das Völkerstrafrecht“, in: *Verfassung und Recht in Übersee*, 39. Jahrgang, 4. Quartal, S. 425–456. Die am Ende des Beitrags noch einmal aufgeführten Internetseiten stellen den Aufbau der Kammern auch graphisch anschaulich dar.

Das Gericht²⁶⁾ hat zwei Instanzen und gemischte Kammern. In der ersten Instanz sind drei kambodschanische Richter und zwei internationale, in der zweiten vier kambodschanische und drei internationale. Die Richter wurden vom kambodschanischen Supreme Court of Magistray ausgewählt, wobei die Vereinten Nationen für die internationalen Richter eine Liste zur Auswahl vorlegen durften. Auf die Auswahl der kambodschanischen Richter hatten die UN keinen Einfluss. Mangelnde juristische Ausbildung, Erfahrung und teilweise frühere Beteiligung an Verfahren, deren rechtsstaatlicher Standard in Frage gestellt wurde, führten erwartungsgemäß zu Kritik an mehreren Benennungen. Das äußerst schwache Rechtssystem Kambodschas, in dem Gerichten Korruptionsanfälligkeit und politische Beeinflussbarkeit nachgesagt werden, bot allerdings kaum Auswahl an kompetenten Richtern.

Nach dem Prinzip der „Super Majority“ müssen erstinstanzliche Entscheidungen von vier, zweitinstanzliche von fünf Richtern getroffen werden. Die internationalen Richter können deshalb nicht insgesamt überstimmt werden.

Ermittlungsrichter- und Staatsanwaltspositionen sind doppelt besetzt, jeweils mit einem kambodschanischen und einem internationalen Vertreter. Wenn sie keine Einigung erzielen, werden Konfliktfälle einer speziellen Richterkammer („Pre-Trial Chamber“) zugewiesen, deren Mehrheitsentscheidungen jeweils wieder nach dem „Super Majority Prinzip“ fallen.

Auf die Agenda des Gerichts kommen nur Verbrechen, die von *senior leaders* und den *most responsible* der Roten Khmer während ihrer Herrschaftszeit vom 17. April 1975 bis zum 6. Januar 1979 begangen wurden. Damit wird vom Zeitraum und vom potenziellen Angeklagtenkreis her ein enger Rahmen gezogen, der die vielen anderen Verstrickungen vor und nach der eigentlichen Regierungszeit der Roten

Khmer heraushält und zumindest vor rechtlichen Konsequenzen schützt. Es ist zwar damit zu rechnen, dass die Strafverteidiger auf diese Vorgänge verweisen und sie damit wieder an die Öffentlichkeit bringen; urteilen können die ECCC darüber nicht.

Welche Straftaten von dem Gericht verfolgt werden können, legt ebenfalls das ECCC-Gesetz fest: Genozid, Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Kriegsverbrechen sind die klassischen Straftaten des Völkerstrafrechts. Homozid, Folter und religiöse Verfolgung sind Ergänzungen aus dem kambodschanischen Strafgesetzbuch von 1956. Das ECCC-Gesetz bezieht sich auch auf internationale Konventionen, etwa die Konvention über die Verhütung und Bestrafung von Völkermord von 1948, die Genfer Konvention von 1949 oder die Haager Konvention zum Schutz von Kulturgut bei bewaffneten Konflikten von 1954. Es gilt aber als unwahrscheinlich, dass diese Verweise eine relevante Rolle spielen werden.

Die Kontroversen waren nach der Vereidigung der Richter nicht zu Ende. Es musste eine Verfahrensordnung (*Internal Rules*) verabschiedet werden. Die Auseinandersetzungen zwischen kambodschanischem und internationalem Personal darüber führten bis zur Androhung des Rückzugs von internationalen Mitarbeitern. Das wechselseitige Vertrauen sank auf ein sehr niedriges Niveau. Bevor sich beide Seiten trafen, wurden getrennte Sitzungen durchgeführt. Die Internationalen flogen dafür teilweise sogar nach Bangkok. Sie wollten abhörsichere Räume, war die Vermutung, die in Pnom Penh kursierte. Die Unabhängigkeit der kambodschanischen Kollegen geriet in Zweifel. Sie sollen einen Teil ihrer Gehälter an die Politiker zu zahlen haben, denen sie ihre Einstellung verdanken und ihnen gegenüber weisungsgebunden sein. Beides ließ sich nicht belegen und wurde demontiert.

Nachdem die Verfahrensordnung²⁷⁾ am 12. Juni 2007 verabschiedet worden war, schienen die ECCC besser voran zu kommen. Es kam, für die meisten ausländischen Beobachter überraschend schnell, zur Festnahme der fünf Beschuldigten. Insbesondere bei der Festnahme Ieng Sarys hatten viele Schwierigkeiten erwartet, da dieser nach seinem Übertritt zur Regierung 1996 eine von der Regierung initiierte und vom Parlament bestätigte königliche Begnadigung er-

27) http://www.eccc.gov.kh/english/internal_rules.aspx

halten hatte. Die Gültigkeit dieser Begnadigung ist freilich ebenso umstritten wie ihre Reichweite. Das ECCC-Gesetz weist die Klärung dieser Frage ausdrücklich dem Gericht zu. Auch Khieu Samphan und Nuon Chea hatten sich 1998 der Regierung gestellt, ihre Truppen in die staatliche Armee integriert und seither unbehelligt in Kambodscha gelebt. Ob ihnen darüber hinaus Schutzzusagen gemacht wurden, ist nicht bekannt.

Über die Zulassung ausländischer Anwälte wurde lange gestritten. Die kambodschanische Anwaltskammer (*Bar Association*) wollte im internationalen Vergleich exorbitant hohe Zulassungsgebühren erheben. Auch dies wurde von manchen Beobachtern als bewusste Störaktion gesehen. Auch die Bar Association gilt als nicht über jeden Zweifel erhaben, was ihre Unabhängigkeit von der Regierung betrifft. Dieses Problem wurde schließlich gelöst, dem Vernehmen nach im Zuge neuer Unterstützungszusagen Japans an die Bar Association. Inzwischen sind einige illustre Verteidiger und Rechtsberater benannt worden. Insbesondere der französische Anwalt Jaques Vergès, der schon Klaus Barbie und den Terroristen „Carlos“ verteidigt hatte, ist als Anwalt Khieu Samphans eine bekannte Figur. Viele der ausländischen Anwälte haben Erfahrungen an anderen internationalen Strafgerichten.

Kritische und ausführliche Berichte über die ECCC werden regelmäßig von der Open Society Justice Initiative (OSJI) veröffentlicht und sind auf ihren Internetseiten abzurufen.²⁸⁾ Ihre Behauptung, dass kambodschanisches Personal Schmiergelder für ihre Berufung bezahlt hätte und einen Teil ihres Gehaltes abführen müsse, führte im Februar 2007 zu einem Eklat. Derartige Transaktionen kommen in Kambodscha wie in anderen von Patronage geprägten Gesellschaften vor, auch wenn sie öffentlich tabuisiert sind. Ob sie hier praktiziert wurden, ließ sich nicht nachweisen und wird geleugnet. Der kambodschanische Verwaltungsdirektor des Tribunals, Sean Visoth, lehnte die weitere Zusammenarbeit mit der OSJI ab, wie vom kambodschanischen Sprecher Reach Sambath verkündet wurde. Seine internationale Kollegin Michelle Lee ließ den internationalen Pressesprecher Peter Foster die Arbeit der OSJI loben und wollte weiter mit ihr kooperieren. Die OSJI hatte unter an-

28) <http://www.justiceinitiative.org/>

derem Fortbildungskurse für kambodschanisches Personal an den ECCC durchgeführt.

Es gab bereits eine Reihe öffentlicher Gerichtstermine. Der Antrag von „Duch“, die Untersuchungshaft auszusetzen, wurde am 3. Dezember 2007 abgelehnt, derjenige von Nuon Chea am 20. März.

Die Entscheidung über eine Grundsatzfrage fiel ebenfalls am 20. März: Vertreter der Opfer (*Civil Parties*) dürfen am Tribunal teilnehmen und nicht nur Richter, Staats- und Rechtsanwälte. Damit wurde auch entschieden, dass sich die ECCC nicht ausschließlich mit der Frage von Schuld oder Unschuld der Angeklagten zu befassen haben, sondern darüber hinaus versuchen sollen, einen Beitrag zur Aussöhnung zu leisten.²⁹⁾

Naturgemäß stellt auch die Frage der gesundheitlichen Prozessfähigkeit einen Schwerpunkt der aktuellen Verteidigeraktivitäten dar. Auf der anderen Seite wird bei den Staatsanwälten insbesondere an den Anlageschriften gearbeitet. Erste Vorlagen und der Beginn der Hauptverhandlungsphase sollen nach Erwartung des internationalen Hauptanklägers, Robert Petit, im Juli 2008 folgen.

■ Herausforderungen eines gemischten Strafgerichts zwischen politischen Fronten

Bei diesem Prozess geht es um mehr als Urteile in Verfahren gegen individuelle Hauptverantwortliche für Genozid, Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Kriegsverbrechen. Es geht um Geschichtsaufarbeitung, politische Interessen und darum, wie Kambodscha mit dem Trauma dieser Vergangenheit die Zukunft gestalten kann. Kaum eine Bevölkerung hatte unter den Verstrickungen, die der Kalte Krieg erzeugte, stärker zu leiden als die kambodschanische. Die ECCC sind bis heute vom Erbe dieser Geschichte mit geprägt.

Der hybride Charakter des Gerichts ist eine Herausforderung. Nationales und internationales Personal kommen aus unterschiedlichen Gesellschaften mit sehr verschiedenen Traditionen des Umgangs und der Aufarbeitung von Konflikten und Verbrechen. Das internationale Personal wurde in Rechtsstaaten sozialisiert und qualifiziert juristisch ausgebildet. Alle haben umfassende Praxiserfahrung an Gerichten in

29) „Civil parties have active rights to participate starting from the investigation phase. The Pre-Trial Chamber notes that the inclusion of civil parties in procedures is in recognition of the stated pursuit of national reconciliation“, wurde Prak Kimsan, der Vorsitzende der speziellen Richterammer (*Pre-Trial Chamber*) aus der öffentlichen Verhandlung am 20. März zitiert.

bewährten Rechtsstaaten. Diese Mitarbeiter bestehen auf den rechtlichen und organisatorischen Standards, die für sie zum beruflichen und persönlichen Selbstverständnis in judikativer Unabhängigkeit gehören. Gewaltenteilung im Sinn demokratischer Rechtsstaaten hat in Kambodscha keine lange Tradition. Die kambodschanischen Mitarbeiter der ECCC hatten in der Regel weniger gute Chancen auf gleichwertige juristische Ausbildung und Berufserfahrung und kommen aus einem Gerichtswesen, dem Entscheidungen auf der Grundlage von Geldzahlungen und politischer Einflussnahme nachgesagt werden. Die Zusammenarbeit der ausländischen mit den kambodschanischen Juristen zeigt sich nicht nur mit Blick auf die eher technischen Fragen der Auslegung von Gesetzen und der Subsumtionsarbeit, sondern auch aufgrund der unterschiedlichen kulturellen Prägung, als Herausforderung. Das Rechtsverständnis und die Wortbedeutung und Stellung in der Wertehierarchie von Konzepten wie Gerechtigkeit, Recht oder Wahrheit ist für Angehörige unterschiedlicher Kulturen und Rechtstraditionen unterschiedlich. Auch der Umgang mit Konflikten unterscheidet sich. Beispielsweise das einvernehmliche Ignorieren von konfliktiven (Straf)Tatbeständen, welches in der kambodschanischen Kultur zum Inventar des Umgangs mit Konflikten gehört, hat in westlichen rechtsstaatlichen Gerichten keinen Platz. Die kambodschanischen und internationalen Mitarbeiter brauchen Empathie, um Missverständnisse zu vermeiden und gegenseitiges Vertrauen aufzubauen.

Die ECCC sind eindeutig an westlich-demokratischen Rechtsstandards orientiert, die de jure auch in Kambodscha gelten und die das kodifizierte Recht des Landes selbstverständlich zur Grundlage hat. Deshalb sehen viele Beobachter in den ECCC auch eine Chance für Kambodscha, dass diese Standards verstärkt Eingang in das Rechtssystem insgesamt finden können.

Aus historischer Perspektive falsche politische Entscheidungen und Taten während der Regierungszeit der Roten Khmer sowie davor und danach können im Nachhinein aufgezeigt werden. Ihre politische und moralische Beurteilung bleibt selbstverständlich unterschiedlich, je nach Bewertungsmaßstab und Interessen. In jedem Fall erzeugt ihre Aufarbeitung das

Risiko der Schuldzuweisung, sei sie auch nur moralisch und nicht strafrelevant in den ECCC. Diese Risiken sind bekannt. Die öffentliche Debatte darüber unterliegt nach wie vor Tabus.³⁰⁾ Es sind Interessen von Staaten berührt, von Gruppen und Einzelpersonen. Welchen Einfluss sie auf die Behandlung der in den ECCC zu verhandelnden Straftatbestände im langen Vorfeld und während des Tribunals offen oder verdeckt gespielt haben und spielen werden, ist gegenwärtig schwer belegbar.

Vor allem die kambodschanische Seite hat die Verantwortung dafür zu tragen, dass der labile soziale Frieden im Land nicht durch den Prozess in sozialen Unfrieden umschlägt. Täter und Opfer und ihre Nachkommen wohnen in den Dörfern und Städten nebeneinander. Fast alle Familien haben Opfer zu beklagen. Sehr viele haben ehemalige Rote Khmer in der Verwandtschaft. Das Aufbrechen alter Wunden darf nicht zu Rache und Unfrieden führen.

Die Stabilität in Kambodscha ist auch durch Zugeständnisse an eine „ehrlche Geschichtsaufarbeitung“ und – bisher – den Verzicht auf die Verfolgung von Tätern erreicht worden. Mehrere Mitglieder der heutigen politischen Elite waren selbst Rote Khmer. Wie viel Vorwurf kann die labile Stabilität vertragen, bevor sie in Legitimitätsverlust, offene Konfrontation und Machtkämpfe führt?

Das Tribunal bietet durch einen so genannten *Outreach* Gelegenheit, über die ECCC und die Rote-Khmer-Vergangenheit öffentliche Diskurse zu führen. Das ECCC selbst und viele NGOs in Kambodscha unterstützen Informationskampagnen in der Bevölkerung. Damit entsteht auch eine Chance, die lange Verdrängung der öffentlichen (und nicht nur der gerichtlichen) Behandlung der Verbrechen zu überwinden. Verdrängung kann zu Neurosen führen, weiß die Psychologie. Die Kambodschaner bekommen vielleicht eine Chance, mit ihrem Trauma besser leben zu können.

Die Begrenzung der ECCC auf einen sehr kleinen Täterkreis und auf die Taten während der Regierungszeit der Roten Khmer ist ein Kompromiss. Er ist wie alle Kompromisse nicht völlig befriedigend. Die ECCC müssen nun diesen Rahmen ausfüllen. Es sei den Kambodschanern, der internationalen Gemeinschaft, dem Völkerstrafrecht und einer ehrlichen

30) Bei einem öffentlichen Forum zur Geschichte des Rote-Khmer-Tribunals im März 2008 in Pnom Penh antwortete ein westlicher Botschafter auf die Frage eines kambodschanischen Teilnehmers nach dem Abstimmungsverhalten seines Landes in den achtziger Jahren in den Vereinten Nationen zur Vertretung Kambodschas, dass er es nicht wisse. Die Unterlagen belegen, dass sein Land damals für die Roten Khmer als Vertreter Kambodschas in den Vereinten Nationen gestimmt hatte.

Geschichtsaufarbeitung gewünscht, dass das bestmögliche Ergebnis erreicht wird.

Der Autor dankt Herrn Dr. jur. habil. Jörg Menzel von der Universität Bonn, zur Zeit Rechtsberater des Senats von Kambodscha (CIM), und Herrn Jürgen Assmann, Staatsanwalt in Hamburg und zur Zeit „Researcher“ in der Staatsanwaltschaft des ECCC (CIM), für wertvolle Hinweise zu diesem Beitrag.

Für die weitere Beschäftigung mit der Geschichte der Roten Khmer sei folgende Literatur empfohlen:

Ben Kiernan, *The Pol Pot regime: race, power and genocide in Cambodia under the Khmer Rouge, 1975-79*; 1997; (2. Auflage 2002)

Patrick Raszelenberg, „Die Roten Khmer und der Dritte Indochina-Krieg“; Mitteilungen des Instituts für Asienkunde Hamburg, 249, 1995

Tom Fawthrop, *Helen Jarvis, Getting Away with Genocide – Cambodia’s Long Struggle against the Khmer Rouge*, 2004

Elizabeth Becker, *When the War was over. Cambodia and the Khmer Rouge*, 1986

Michael Vickery, *Cambodia 1975–1982*, 1999

David Chandler, *A History of Cambodia*, 2. Auflage, 1996

David Chandler, *The Tragedy of Cambodian History*, 1991

Folgende Internetseiten berichten umfanglich und zu meist sehr aktuell über das ECCC:

ECCC: <http://www.eccc.gov.kh/>

Khmer Rouge Trial Task Force der Königlichen Regierung von Kambodscha: <http://www.cambodia.gov.kh/krt/english/index.htm>

United Nations Assistance to the Khmer Rouge Trials (UNAKRT): <http://www.unakrt-online.org/>

Documentation Center of Cambodia (DCCAM): <http://www.dccam.org/>

Cambodian Genocide Program an der Yale University: <http://www.yale.edu/cgp/index.html>

Open Society Justice Initiative: <http://www.justiceinitiative.org/>