

## HISTORISCHE MISZELLE

---

### Osttimor – Konfliktlösung durch die Vereinten Nationen

Monika Schlicher / Alex Flor, Berlin

Am 20. Mai 2002 wurde Osttimor feierlich von UN-Generalsekretär Kofi Annan in die Unabhängigkeit entlassen.<sup>1</sup> Vorhergegangen waren fünf Jahrhunderte portugiesischer Kolonialherrschaft, eine nur wenige Tage währende Unabhängigkeit im Jahre 1975 und darauf folgend fast 25 Jahre Besatzung durch den mächtigen Nachbarn Indonesien, der sich die Inselhälfte nach einer Militärintvasion als 27. Provinz einverleibt hatte. Von Oktober 1999 bis zum 20. Mai 2002 stand Osttimor unter Übergangsverwaltung der Vereinten Nationen.

Mit der Unabhängigkeit ging ein langjähriger Konflikt zu Ende, der erst in den letzten Jahren die Beachtung der Staatengemeinschaft und der Öffentlichkeit gefunden hat. Die nach Ende des Kalten Krieges veränderten internationalen Kräfteverhältnisse und vor allem der im Mai 1998 erfolgte politische Wechsel in Indonesien hatten 1999 die Möglichkeit eines Referendums eröffnet, bei dem sich die Bevölkerung am 30. August 1999 mit überwältigender Mehrheit für die Loslösung von Indonesien entschied. Der Sieg war jedoch teuer erkaufte: Das indonesische Militär, dem im Rahmen des UN-Abkommens die Aufgabe übertragen worden war, für ein von Gewalt und Einschüchterung freies Klima zu sorgen, hatte Milizenverbände als so genannte pro-indonesische Kräfte aufgestellt und ausgerüstet. Dies sollte die Wahrnehmung des Konflikts als Bürgerkrieg unterstützen und es dem Militär gleichzeitig ermöglichen, als Akteur selbst nicht in Erscheinung zu treten. Die Milizen terrorisierten im Vorfeld des Referendums systematisch die Zivilbevölkerung. Als die pro-indonesische Seite ihre Niederlage erkennen musste, eskalierte die Gewalt schließlich und die Milizen zogen mit offener Unterstützung durch das Militär mordend und plündernd durch das Land und verwandelten es wie angekündigt in ein Meer aus Flammen. Aufgeschreckt drängten UN und Staatengemeinschaft die indonesische Regierung, dem Ein-

<sup>1</sup> UN News Centre, East Timor: Birth of a Nation, [www.un.org/apps/news/infocus/Rel.asp?infocusID=27&Body=timor&Body1=](http://www.un.org/apps/news/infocus/Rel.asp?infocusID=27&Body=timor&Body1=)

satz einer multinationalen Friedenstruppe zuzustimmen. Nach zähem Ringen lenkte Präsident Habibie ein.

Als die von Australien mit Mandat des Sicherheitsrates geführte internationale Interventionstruppe *International Forces for East Timor* (INTERFET) am 20. September 1999 in Osttimor landete, stand die Hauptstadt Dili in Flammen. INTERFET fand ein Land vor, das zu mindestens 70 % zerstört war und dessen Bevölkerung zu 90 % vertrieben worden war. Über 200.000 Menschen waren von pro-indonesischen Milizen sowie Angehörigen von Polizei und Streitkräften Indonesiens aus ihren Dörfern und Städten vertrieben und gegen ihren Willen zusammen mit 80.000 Flüchtlingen nach Westtimor sowie in andere Teile Indonesiens deportiert worden.<sup>2</sup> Rund 500.000 Menschen flüchteten in die Berge oder suchten in kirchlichen Einrichtungen Schutz. Nicht alle entkamen den marodierenden Banden und Militärs. Die Palette der Menschenrechtsverletzungen reicht von Freiheitsberaubung, Folter und Vergewaltigung über grausame Behandlung und Verstümmelung bis hin zu Tötungen und Massenmord. Erst die Intervention der Internationalen Schutztruppe gebot dem Terror und der Zerstörungswut Einhalt.

Nach der Zerstörung im September 1999 musste das Land völlig neu aufgebaut werden. Gegenwärtig ist es das ärmste Land in Südostasien: Auf knapp 15.000 km<sup>2</sup> leben 738.000 Menschen, die Hälfte davon sind Analphabeten, die durchschnittliche Lebenserwartung liegt bei 57 Jahren. Über 40 % der Bevölkerung lebt von weniger als einem halben Dollar am Tag. Hohe Arbeitslosigkeit, Armut, fehlende Gesundheitsversorgung und ein unzureichender Bildungssektor sowie ein erheblicher Mangel an Fachkräften jeglicher Art stellen den jungen Staat vor große Aufgaben.

Im Folgenden möchten wir die Ursachen und den Verlauf des Konfliktes um die Unabhängigkeit zusammenfassen, den Beitrag der Vereinten Nationen zur Lösung des Konfliktes und die anschließende Übernahme der Verwaltung darstellen, sowie einige Herausforderungen für das unabhängige Osttimor benennen. Besondere Aufmerksamkeit legen wir dabei auf die juristische Aufarbeitung der Verbrechen gegen die Menschlichkeit.

## 1. Der Osttimor-Konflikt

### Genese des Konfliktes

Die Aussicht auf einen lukrativen Handel hatte die Portugiesen zu Anfang des 16. Jahrhunderts in den malaiischen Archipel gebracht, auf der Suche nach dem begehrten Sandelholz segelten sie dabei auch nach Timor. Im Lau-

<sup>2</sup> Report of the International Commission of Inquiry on East Timor to the Secretary-General, UN Doc. A/54/726, Abs. 93–97, 131–133.

fe der intereuropäischen Auseinandersetzung um die Vorherrschaft im Kolonialhandel eroberten die Niederländer 1641 schließlich den bedeutendsten Handelshafen Malakka auf der malaiischen Halbinsel und verdrängten die Portugiesen nahezu aus Südostasien. Letztendlich blieb nur der Ostteil der Insel Timor unter portugiesischer Verwaltung. Mitte des 19. Jahrhunderts schlossen die Niederlande und Portugal einen offiziellen Vertrag über die Teilung der Insel. Nach dem 2. Weltkrieg wurde das ehemalige Niederländisch-Ostindien zur Republik Indonesien. Osttimor verblieb noch bis 1974 bei Portugal,<sup>3</sup> dann bereitete die Nelkenrevolution der Diktatur in Portugal ein Ende und machte den Weg für die Dekolonisation der „Überseeprovinzen“ frei.<sup>4</sup>

Innerhalb des portugiesischen Kolonialreiches galt Osttimor als verschlafener Außenposten am Ende der Welt, wo die Zeit stehen geblieben war. Es zählte zu den ärmsten Gebieten der Welt und zeigte alle klassischen wirtschaftlichen und politischen Symptome kolonialer Misswirtschaft. Portugal hatte weder in die wirtschaftliche Entwicklung noch in Schulbildung und Gesundheitswesen investiert, ein gesellschaftspolitischer Entwicklungsprozess konnte jetzt überhaupt erst einsetzen. Es bildeten sich mehrere politische Parteien. Die *Frente Revolucionaria do Timor Leste Independente* (Fretilin) trat für die Unabhängigkeit ein, die *Uniao Democratica Timorese* (UDT) sprach sich für eine übergangsweise Föderation mit Portugal sowie anschließende Unabhängigkeit aus, und die *Associação Popular Democratica Timorese* (APODETI) befürwortete den Anschluss an Indonesien. Die APODETI verfügte über keinen nennenswerten Rückhalt in der Bevölkerung. Fretilin und UDT bildeten zunächst eine Koalitionsregierung, die jedoch rasch zerbrach. Die zwischen den Parteien bestehenden Spannungen machte sich Indonesien zunutze und brachte die UDT auf seinen Kurs. Auch die portugiesische Regierung signalisierte Indonesien ihre Zustimmung zu einer

<sup>3</sup> Zur Kolonialgeschichte Osttimors siehe Monika Schlicher, Portugal in Osttimor. Eine kritische Untersuchung zur portugiesischen Kolonialgeschichte in Osttimor, 1850–1912, Hamburg 1996 (= Abera Network Asia-Pacific; Vol. 4).

<sup>4</sup> Portugal anerkannte die Anwendung seiner Verpflichtung nach Kapitel XI (Erklärung über Hoheitsgebiete ohne Selbstverwaltung) der UN-Charta und das Recht auf Selbstbestimmung der Gebiete unter ihrer Verwaltung. Im Zuge des einsetzenden Prozesses der weltweiten Entkolonisierung hatte Portugal, das 1955 den Vereinten Nationen beitrug, bereits 1951 vorsorglich per Verfassungsänderung die Umbenennung seiner Überseegebiete von Kolonien zu Provinzen vorgenommen. Demzufolge seien sie interne Gebietskörperschaften und keine abhängigen Gebiete nach Artikel 73 e der UN-Charta. Die Vollversammlung der UN wies dies zurück und betrachtete die portugiesischen Kolonien als nicht-selbstverwaltete Gebiete; vgl. Hans Detlef Laß, Die Vereinten Nationen und die Dekolonisation der portugiesischen Überseeprovinzen, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 40/1975; Reiner Arntz, Das Recht der portugiesischen Überseegebiete, Diss. Saarbrücken 1971.

Integration und legte ihm nahe, die Herzen der Osttimoresen mit einer gezielten Politik zu gewinnen. Doch das Suharto-Regime in Jakarta setzte auf destabilisierende Maßnahmen: Mit seiner Unterstützung putschte die UDT, und es kam zum Bürgerkrieg, aus dem die *Fretilin* als Sieger hervorging; Portugal, das während des Bürgerkrieges fluchtartig die Insel verlassen hatte, wurde von der *Fretilin* nun aufgefordert, zurückzukommen und die Dekolonisierung zu beenden, sah sich dazu aber aufgrund seiner innenpolitischen Zerrissenheit damals nicht in der Lage. Daher rief die *Fretilin* am 28. November 1975 einseitig die Unabhängigkeit aus. Am 7. Dezember 1975 überfiel Indonesien, das Schreckensgespenst des Kommunismus bedienend und unter dem Vorwand, einem Hilferuf gefolgt zu sein, das kleine Nachbarland Osttimor und erklärte es ein halbes Jahr später zur 27. Provinz.

Indonesien handelte dabei mit Billigung der westlichen Regierungen, allen voran der USA und Australiens, die in Osttimor einen möglichen Unruheherd – gar ein ‚pazifisches Kuba‘ – sahen, der die Stabilität in der Pazifikregion gefährden könnte. Kurz nach dem Verlust Indochinas war das streng antikommunistische Indonesien unter Suharto für die westlichen Regierungen ein politisch und strategisch wichtiger Partner. Auch glaubten die indonesischen Generale wie ihre westlichen Verbündeten, das kleine Osttimor könne im Handstreich genommen werden. Doch die indonesischen Streitkräfte kamen nicht als ‚Befreier‘, und sie blieben als Besatzer.

Mit unglaublicher Brutalität bekämpfte die Armee den Widerstand der nach Selbstbestimmung strebenden Osttimoresen. Indonesiens Militäreinsätze beschränkten sich keineswegs auf die Bekämpfung des bewaffneten Widerstandes *Forças Armadas de Libertacao Nacional de Timor Leste* (Falintil). Vielmehr wurde systematisch die gesamte Zivilbevölkerung mit Gewalt und Terror überzogen: Ganze Landstriche wurden entvölkert und in so genannte Wehrdörfer zwangsumgesiedelt, Ernten wurden vernichtet. Mindestens 200.000 Menschen – ein Drittel der damaligen Bevölkerung – starben in dem Krieg, bei Militäroperationen oder durch indirekte Kriegsfolgen wie Hunger und Seuchen.<sup>5</sup>

### Der Osttimor-Konflikt und die Vereinten Nationen

Die Vereinten Nationen haben die Annexion nie anerkannt. Sie betrachteten Osttimor nicht als eigenständigen Staat, sondern als ein *non-self-governing territory*. Das heißt: Wenn auch *de facto* Indonesien Osttimor besetzt hielt, so blieb doch *de jure* Portugal die Verwaltungsmacht. Nach internationalem

<sup>5</sup> Zum politischen und diplomatischen Hintergrund der indonesischen Invasion sowie zur Geschichte Osttimors und der ersten Phase des Widerstandes vgl. James Dunn, *Timor: A people betrayed*, Milton/Queensland 1983; Carmel Budiardjo / Liem Soei Liang, *The War against East Timor*, London 1984; John G. Taylor, *Indonesia's Forgotten War. The Hidden History of East Timor*, London 1991.

Recht galt der Dekolonisierungsprozess in Osttimor durch die indonesische Invasion als unterbrochen, und der Bevölkerung wurde seither das Recht auf Selbstbestimmung verweigert. Die UN-Generalversammlung sowie der UN-Sicherheitsrates verabschiedeten Resolutionen (384/1975; 389/1976)<sup>6</sup>, in denen der sofortige bedingungslose Rückzug der indonesischen Armee gefordert und das unveräußerliche Recht Osttimors auf Selbstbestimmung bekräftigt wurde. Diese blieben jedoch wirkungslos. Weiterführende Resolutionen, die Indonesien auf die Einhaltung verpflichtet oder dem Land gar Sanktionen auferlegt hätten, gab es ebenso wenig, wie der Sicherheitsrat für den Fall der Nichtbefolgung ein Mandat erhielt. So war es den einzelnen Mitgliedsstaaten der Vereinten Nationen überlassen, ihre Haltung zur Frage der Anerkennung Osttimors selbst zu bestimmen.<sup>7</sup>

Die insgesamt zehn im Zeitraum von 1975 bis 1982 verabschiedeten Resolutionen zu Osttimor blieben insofern nicht gänzlich wirkungslos, als damit die Unrechtmäßigkeit der Einverleibung immer wieder betont wurde. In der letzten, 1982 verabschiedeten Resolution der UN-Generalversammlung wurde der UN-Generalsekretär aufgefordert, „Beratungen mit allen direkt beteiligten Staaten einzuleiten, um Wege für eine umfassende Lösung des Problems zu finden“.<sup>8</sup> Seither bemühten sich die UN, in dem Konflikt zwischen Portugal und Indonesien zu vermitteln, doch scheiterten alle Gespräche zunächst an der Unbeweglichkeit der indonesischen Seite. Diese versuchte 24 Jahre lang der Welt weiszumachen, die Osttimoresen hätten sich für die Integration entschieden, der Widerstand sei längst gebrochen und Normalität eingeleitet. Zwar hatten sich die Formen des Widerstandes im Laufe der Jahre verändert, doch blieb der Ruf nach Selbstbestimmung ebenso unverändert wie die militärische Repression und die schweren Menschenrechtsverletzungen von Seiten der indonesischen Streitkräfte.<sup>9</sup>

<sup>6</sup> Sämtliche Resolutionen des UN-Sicherheitsrates zu Osttimor sind verfügbar unter [www.un.org/peace/timor/docs/UntaetDrs.htm](http://www.un.org/peace/timor/docs/UntaetDrs.htm)

<sup>7</sup> Ausführlich hierzu Catholic Institute for International Relation (CIIR) / International Platform of Jurists for East Timor (IPJET): *International Law and the Question of East Timor*, Nottingham 1995.

<sup>8</sup> UN Doc. A/RES/37/30 (23. November 1982)

<sup>9</sup> Indonesiens Politik glich einer weiteren Kolonisation: Die Mehrheit der Bevölkerung war vom politischen und wirtschaftlichen Prozess des Landes ausgeschlossen. Der Vertrieb der wichtigsten Exportprodukte, wie Kaffee und Sandelholz, war fest in der Hand von Firmen, hinter denen sich ranghohe Militärs verbargen. Vergleichbar der chinesischen Politik in Tibet, förderte die indonesische Regierung den Zuzug von Indonesiern, um ihre Herrschaft zu stabilisieren. Auf ca. 100.000 wurde die Zahl der Zuwanderer geschätzt. Die osttimoresische Bevölkerung wurde in ihrer Lebensweise – die als primitiv und unzivilisiert galt – immer mehr zurückgedrängt. Die Schulen waren ganz auf indonesische Bildungsinhalte ausgerichtet, sehr hoch war die Arbeitslosigkeit unter Jugendlichen und jungen Erwachsenen.

Ungeachtet dessen stellte sich bei vielen Mitgliedsländern eine schleichende Tolerierung ein. Sanktionen gegen Indonesien wurden nicht verhängt; führende Industrienationen wie die USA, Großbritannien, Deutschland und andere waren jederzeit bereit, das indonesische Militär mit Waffen zu versorgen und Ausbildungshilfe zu leisten. Zu bedeutsam waren die wirtschaftlichen und geopolitischen Interessen an dem riesigen Land Indonesien mit seinen mehr als 200 Millionen Einwohnern und seinen Naturressourcen. Australien ging sogar so weit, die Annexion anzuerkennen.<sup>10</sup> Zwar wurde durchaus offiziell immer wieder moderate Kritik am Vorgehen der indonesischen Streitkräfte und den Menschenrechtsverletzungen geübt, doch blieb diese Kritik angesichts kontinuierlicher wirtschaftlicher und militärischer Unterstützung des Regimes reine Rhetorik. Die Unterstützung für Osttimor endete meist da, wo sich moralischer Rückhalt in politisches Handeln hätte verwandeln müssen. Auch die Politik der Bundesregierung stellte dabei keine Ausnahme dar.<sup>11</sup> Es waren Menschenrechtsorganisationen, die die Lücke zwischen Worten und Taten, zwischen deklaratorischer und realer Außenpolitik immer wieder aufzeigten.

#### Der Widerstand der Osttimoresen

Wegen der unaufhörlichen Anwendung von Gewalt durch das indonesische Militär konnten die Osttimoresen sich nie mit der Fremdherrschaft abfinden. Ihr Widerstand jedoch wandelte sich. Bis Mitte der achtziger Jahre dominierte der bewaffnete Widerstand der *Falintil*, doch in den neunziger Jahren

Weniger als 20 % der Arbeitsplätze in der öffentlichen Verwaltung waren mit Osttimoresen besetzt.

<sup>10</sup> ICJ Case Concerning East Timor (Portugal v. Australia), in: ICJ Reports 1995, S. 90; siehe auch Claus Kress, *The 1999 Crisis in East Timor and the Threshold of the Law on War Crimes*, in: *Criminal Law Forum* 13 (2002), S. 27 ff.

<sup>11</sup> Bei seiner Untersuchung der deutschen Außenpolitik zieht Wolfgang S. Heinz folgendes Resümee: „Bei einigen, vor allem, kleinen, politisch schwachen, wirtschaftlich und sicherheitspolitisch uninteressanten Ländern zeigte sich die Bereitschaft Deutschlands und auch anderer westlicher Staaten, relativ schnell auch stärkeren politischen Druck bis hin zu einer Veränderung oder gar Einstellung der Entwicklungszusammenarbeit auszuüben (...) Bei größeren Ländern, von denen man sich politisch und wirtschaftlich mehr verspricht, wurden Menschenrechtsverletzungen im Einzelfall kritisch angemahnt, aber weder besonders deutlich kritisiert, noch wurde zumindest in der öffentlichen Diskussion politischer Druck auch nur in Erwägung gezogen, vor allem, wenn es sich um Freunde des westlichen Lagers handelt(e). Bei Staaten wie China, Indonesien, Ägypten, Israel (ein Sonderfall) und der Türkei hatten wirtschaftliche und sicherheitspolitische Interessen meist Vorrang vor einem situationsangemessenen Menschenrechtsengagement.“ Wolfgang S. Heinz, *Menschenrechte in der deutschen Außen- und Entwicklungspolitik*, Frankfurt/M. 2002 (= epd-Dokumentation, Nr. 5).

wurde er zu einem breiten zivilen Widerstand und nahm Züge einer nationalen Bewegung an. Aktiv getragen wurde er vor allen Dingen von jungen Leuten, die unter der indonesischen Herrschaft aufgewachsen waren. Osttimoresische Studenten erschlossen Dank ihres Zugangs zu internationalen Organisationen und Netzwerken neue Formen des Widerstands, die von der neuen Generation in Osttimor aufgegriffen wurden. Dem indonesischen Repressionsapparat zum Trotz nutzten sie jede Gelegenheit zu öffentlichen Protestaktionen.<sup>12</sup> Traurige Berühmtheit erlangte die Demonstration am 12. November 1991 – besser bekannt als das Massaker auf dem Friedhof von Santa Cruz. Damals schoss das Militär ohne Vorwarnung in einen friedlichen Demonstrationszug und tötete mehr als 270 Menschen, von vielen anderen fehlt bis heute jede Spur. Dieser Vorfall sorgte durch die zufällige Anwesenheit von Journalisten aus dem Ausland jedoch weltweit, auch in Indonesien selbst, für Bestürzung, und die indonesische Regierung konnte ihr brutales Vorgehen gegenüber der Bevölkerung in Osttimor national wie auch international nicht länger vertuschen.

Als Reaktion auf das Santa-Cruz-Massaker beschloss die UN-Menschenrechtskommission 1994, den UN-Sonderberichterstatter für extralegale, summarische und willkürliche Tötungen (*UN-Special Rapporteur for Extrajudicial, Summary or Arbitrary Executions*) nach Osttimor zu schicken. Dieser kam in seinem Bericht zu dem Schluss, dass das Massaker keineswegs ein „Unfall“ war, wie es die indonesische Regierung und verbündete westliche Staaten immer wieder darstellten, sondern eine gezielte militärische Aktion, für die die Regierung und die Streitkräfte die volle Verantwortung trugen. Vor allem aber seien die Bedingungen, die damals das Töten erlaubt hatten weiterhin gegeben.<sup>13</sup>

Um der gewandelten Form des Widerstandes Rechnung zu tragen, rief Widerstandsführer Xanana Gusmão 1988 ein breites, jedem offen stehendes Widerstandsbündnis unterschiedlicher Gruppierungen, die gemeinsam für das Selbstbestimmungsrecht der Osttimoresen eintraten, den ‚Nationalen Widerstandsrat Osttimors‘ (CNRM; später CNRT, *Conselho Nacional da Resistencia Timorese*) ins Leben. Auf internationaler Ebene setzte sich dessen Sprecher, José Ramos Horta, auf diplomatischem Wege für eine friedliche Lösung des Konfliktes ein. Der CNRT entwickelte Konzepte für die Dekolonisie-

<sup>12</sup> Zum Widerstand siehe Constancio Pinto / Matthwe Jardine, *East Timor's Unfinished Struggle – Inside the Timorese Resistance*, Boston 1997; John Roosa, *Trägerische Erscheinung: Der alltägliche Widerstand der Ost-Timoresen gegen die indonesische Besetzung*, in: *Indonesien-Information* 9 (2000) 3.

<sup>13</sup> Report by the Special Rapporteur, Mr. Bacre Waly Ndiaye, on his mission to Indonesia and East Timor from 3 to 13 July, in: United Nations, Economic and Social Council, Commission on Human Rights, Fifty-first session, Item 12, E/CN.4/1995/61/Add.1; 1. November 1994, S. 13, 22.

rung, Entmilitarisierung und Demokratisierung Osttimors in mehreren Schritten. Xanana Gusmão wurde 1992 gefangengenommen und in einem Schauprozess zu lebenslanger Haft wegen Rebellion und Waffenbesitz verurteilt, kurze Zeit darauf aber zu 20 Jahren begnadigt. Seine Popularität in Osttimor gleicht der Nelson Mandelas in Südafrika.

### Die Rolle der Kirche in Osttimor

Zum Zufluchtsort und Sprachrohr der Bevölkerung in einer Zeit, in der eigenes Aufbegehren gegen Unrecht und Willkür automatisch als Zugehörigkeit zum Widerstand gerechnet wurde, entwickelte sich die katholische Kirche in Osttimor (die im Übrigen während der portugiesischen Kolonialzeit noch eine der tragenden Säulen der Diktatur gewesen war). Waren am Ende der portugiesischen Kolonialzeit in Osttimor etwa 20 bis 25 % der Bevölkerung katholischen Glaubens, so sind es heute über 90 %. Bischof Carlos Filipe Ximenes Belo und seine Priester und Nonnen traten unermüdlich für Frieden und Gerechtigkeit ein, prangerten Menschenrechtsverletzungen an und machten sie öffentlich, besuchten Gefangene und versuchten, die Menschen zu schützen.<sup>14</sup>

Das Santa-Cruz-Massaker 1991 brachte den Osttimor-Konflikt zurück in die Öffentlichkeit, doch erst mit der Verleihung des Friedensnobelpreises an Bischof Belo und José Ramos Horta 1996 setzte eine vorsichtige und verhaltene Korrektur der Außenpolitik gegenüber Indonesien ein. Der Nobelpreis gab vor allem den Menschen in Osttimor neue Hoffnung und neues Selbstvertrauen, bestärkte aber auch international Menschenrechtsorganisationen und kirchlichen Hilfswerken in ihrem anwaltschaftlichen Eintreten für eine friedliche Lösung des Konfliktes. Dieses Engagement hat maßgeblich dazu beigetragen, dass der Osttimor-Konflikt auf der politischen Agenda blieb: „Transnationalen Akteuren war es somit gelungen, die internationale Wahrnehmung des Suharto-Regimes zu verändern. An die Stelle einer stabilen und verlässlichen Macht in der asiatisch-pazifischen Region war das Image einer menschenrechtsverletzenden, korrupten und reformunfähigen Diktatur getreten.“<sup>15</sup>

### Regimewechsel in Indonesien

Der Zeitpunkt der Wende kam, als die Erschütterungen der Asienkrise das Trugbild wirtschaftlichen Wachstums und politischer Stabilität Indonesiens wie ein Kartenhaus zusammenfallen ließen. Der erzwungene Rücktritt von

<sup>14</sup> Zur Person von Bischof Belo vgl. Arnold S. Kohen, *Form the Place of the Dead. The Epic Struggle of Bishop Belo of East Timor*, New York 1998.

<sup>15</sup> Thomas Risse, *Die Macht der Moral gegen die Normen der Macht*, in: *Vereinte Nationen* 49 (2001) 1, S. 5.

Präsident Suharto, der Indonesien 32 Jahre lang diktatorisch regiert hatte, machte 1998 den Weg für eine politische Lösung des Konfliktes um Osttimor frei: In mehreren Wellen wurden seit Mai 1998 Dutzende politische Gefangene aus Osttimor frei gelassen. Ende Januar 1999 wurde Xanana Gusmão, dem schon damals eine wesentliche Rolle für die politische Zukunft Osttimors zugerechnet wurde, aus dem Gefängnis in ein Privathaus verlegt. Erstmals verspürten die Bewohner der Inselhälfte die vage Möglichkeit auf eine grundlegende Veränderung ihrer politischen Zukunft. Sie machten regen Gebrauch von neu gewonnenen Freiheiten wie beispielsweise dem Recht auf Versammlung und dem Recht auf freie Meinungsäußerung. Gleichwohl waren diese Freiheiten weniger einem entschlossenen Reformkurs der neuen Regierung Habibie zu verdanken, die erst nach Monaten begann, die gesetzlichen Grundlagen schrittweise zu erneuern, als vielmehr dem Macht- und Autoritätsverlust, den die staatlichen Behörden und das Militär nach dem Rücktritt Suhartos hinnehmen mussten.

Unter dem Druck der anhaltenden Wirtschaftskrise und der zunehmenden Abhängigkeit von Krediten aus dem Ausland sah sich Präsident Habibie veranlasst, politisches Wohlverhalten zu demonstrieren und vom kompromisslosen Anspruch Indonesiens auf Osttimor abzurücken. Im Januar 1999 überraschte er mit dem Angebot einer Abstimmung über weitreichende Autonomie bzw. Herauslösung Osttimors aus der Republik Indonesien, also die Unabhängigkeit. Für den früheren Technologieminister und rationalen Wirtschaftsstrategen war Osttimor in jeder Hinsicht ein Zuschussgeschäft: Es belastete die außenpolitischen Beziehungen und kostete den Staat auch in finanzieller Hinsicht enorme Summen. Doch Habibie schien wenig vertraut mit den Gegebenheiten in Osttimor, den verschiedenen Akteuren und der Rolle des Militärs.

Die zuvor angebotene Sonderautonomie zur endgültigen Lösung des Konfliktes, ohne ein Referendum, fand in Osttimor und international keinen großen Rückhalt und wurde als nicht ausreichend eingestuft. Der Widerstandsrat der Osttimoresen wollte die Sonderautonomie lediglich als einen ersten Schritt sehen, an dessen Ende nach einer Vorbereitungsphase von fünf bis zehn Jahren ein Referendum stehen sollte. Präsident Habibie lehnte ein solches Ansinnen ab, da Indonesien kein Interesse daran haben könne, Osttimor mit der Aussicht auf Unabhängigkeit noch zehn Jahre lang zu entwickeln und zu finanzieren. In einem Schreiben signalisierte der australische Premierminister John Howard Präsident Habibie Unterstützung für einen „act of self-determination“ zur Lösung des Konfliktes in Osttimor. Dies soll Habibie bei seiner Entscheidung mitbestärkt haben.<sup>16</sup>

Mit dem Vorstoß Habibies bot sich überraschend und unerwartet eine Chance, den Konflikt zu lösen. Sein Vorstoß fand auf der politischen Ebene

<sup>16</sup> Irena Cristalis, *Bitter Dawn: East Timor, a People's Story*, London 2002, S. 98.

in Jakarta jedoch keine breite Zustimmung, die Militärs und Teile der Regierung machten nur gute Miene zum bösen Spiel. Kreise innerhalb des indonesischen Militärs einschließlich der militärischen Geheimdienste rüsteten paramilitärische Truppen (Milizen) aus und schürten gezielt Gewalt. Die Milizen wurden als so genannte pro-indonesische Kräfte ins Feld geführt. Ohne sich selbst dabei die Finger schmutzig zu machen, versuchten sie so, Präsident Habibies Vorstoß zu einer politischen Lösung des Konfliktes zu sabotieren. Ungehindert von den Sicherheitskräften richteten die Milizen im April 1999 in der Kirche von Liquisa ein Blutbad an; es kursierten Todeslisten; Terror, Rechts- und Gesetzlosigkeit nahmen ein neues Ausmaß an. Diejenigen, die sich für eine friedliche Lösung des Konfliktes und die Einhaltung der Menschenrechte einsetzten, wurden zur besonderen Zielscheibe der Milizen und in ihrem Leben bedroht.

## 2. Die UN-Mission in Osttimor (UNAMET)

Nach wochenlangen Verhandlungen schlossen Indonesien und Portugal unter der Schirmherrschaft der Vereinten Nationen am 5. Mai 1999 ein Abkommen, das zur Lösung des Konfliktes eine Volksbefragung (*popular consultation*) vorsah.<sup>17</sup> Den Vereinten Nationen wurde die Aufgabe übertragen, eine freie und faire Befragung durchzuführen. Zuvor hatten Indonesien und Portugal die UN beauftragt, Vorschläge über die Art der Volksbefragung auszuarbeiten, die daraufhin mit allen Beteiligten Gespräche aufnahmen. Drei Modelle kamen hierzu in Frage:

1. Die UN führt Missionen durch, um die Stimmung im Lande aufzunehmen, und fällt dann die Entscheidung;
2. Eines repräsentativer Rates der Bevölkerung wird aufgestellt und stimmt in ihrem Namen ab;
3. Eine Abstimmung nach dem Prinzip „one person, one vote“ wird abgehalten.

Die indonesische Seite bevorzugte die erste Option oder auch eine Kombination mit der zweiten Option. Die Vereinten hingegen sahen – nicht zuletzt aufgrund ihrer Erfahrung mit der zweiten Option im Falle des *Act of free Choice*, den sie 1969 in Papua durchgeführt hatte – in der dritten Option das geeignete Mittel. Im März soll Indonesiens Außenminister Ali Alatas bei einem Treffen mit UN-Generalsekretär Kofi Annan die Zustimmung hierzu abgerungen worden sein. Als aber die portugiesische Seite dies vorschnell öf-

<sup>17</sup> Die indonesische Regierung beharrte auf der Vermeidung des Begriffes „Referendum“, da damit Fragen nach der Legitimation der Besetzung berührt worden wären.

fentlich machte, traten die Hardliner innerhalb der indonesischen Regierung auf den Plan, was den Verhandlungsspielraum stark einschränkte.<sup>18</sup> Zum Tragen kam dies insbesondere bei der Frage nach der Zuständigkeit für den Sicherheitssektor.

Den indonesischen Sicherheitskräften, namentlich der Polizei, wurde im Vertragswerk die Aufgabe übertragen, für Sicherheit und ein von Gewalt und Einschüchterung freies Klima zu sorgen. Eine Überwachung der vertraglichen Bestimmungen oder gar die Übertragung der Gewalt über den Sicherheitssektor an bewaffnete UN-Sicherheitskräfte lehnte Indonesien ebenso wie einen Rückzug des Militärs vor dem Referendum ab. Um das Vertragswerk als solches nicht zu gefährden, insistierten die UN und Portugal nicht auf weiterreichenden Verpflichtungen in diesem Bereich, weil sie davon ausgingen, dass Indonesien diesen ohnehin nicht zustimmen würde.

Bereits am 11. Juni erteilte der UN-Sicherheitsrat durch Resolution 1246 das Mandat für die UN-Mission in Osttimor (*United Nations Mission in East Timor*, UNAMET) zur Vorbereitung und Durchführung einer Volksbefragung. Die Mission umfasste 271 unbewaffnete Polizisten, 50 militärische Berater, 210 internationale UN-Mitarbeiter, 422 UN-Voluntäre und 670 örtliche Mitarbeiter. Als Wahltag wurde der 28. Juli 1999 festgesetzt.

Der enge Zeitrahmen, die schwierigen logistischen Bedingungen sowie die angespannte Situation vor Ort setzten alle Beteiligten unter enormen Druck. Man befürchtete, dass sich das Fenster, das Habibie zur Lösung des Konfliktes ein Stück weit aufgemacht hatte, sogleich wieder schließen könnte. In Indonesien standen im Juni die ersten freien Wahlen nach der Suharto-Ära an, und es war nicht auszuschließen, dass die neue Regierung die getroffenen Vereinbarungen auf die eine oder andere Weise in Frage stellen könnte.

Die Übertragung der Verantwortung für die Sicherheit an Indonesien erwies sich als Achillesferse. Die politischen und kirchlichen Vertreter der Osttimoresen warnten umgehend und unermüdlich davor, die Mission ohne den Schutz durch bewaffnete Kräfte durchzuführen. Einzig und allein der Rückzug der indonesischen Militärs könne den Milizen den Boden entziehen. Das indonesische Militär und seine lokalen Verbündeten fürchteten, so Friedensnobelpreisträger Bischof Belo, eine freie Abstimmung zu verlieren. Deshalb würden sie alles daran setzen, die Menschen zu terrorisieren, damit sie es aus Angst nicht wagen würde, für die Unabhängigkeit zu votieren. Obwohl die Komplizenschaft zwischen Milizen und Teilen des indonesischen Militärs bekannt war, verfiel sich die vom Ausland geübte Kritik daran in den Fußangeln, die in dem UN-Abkommen selbst gelegt worden waren: In dem Vertragswerk wurde das indonesische Militär zu einer neutralen Kraft erhoben, die es aber definitiv nicht war. Die Provokationen seitens der Militärs und auch Teilen der indonesi-

<sup>18</sup> Irena Cristalis (Fn. 16), S. 100.

schen Regierung zeigten, wie wenig Verbindlichkeit der Vertrag für sie besaß. Nur das Ausland schien ihn als verbindliches Papier zu interpretieren.

### Mangelnde Autorität der UN-Mission

Da das in Osttimor stationierte indonesische Militär und die Polizeikräfte ihrer Verantwortung für den Schutz und die Sicherheit der Bevölkerung nicht ausreichend nachkamen, sah sich UN-Generalsekretär Kofi Annan schon Anfang Juli veranlasst, das Referendum zunächst auf den 8. August und schließlich auf den 30. August zu verschieben. Trotz unentwegter Ermahnung seitens UNAMET, deren Mandat am 3. August durch Sicherheitsratsresolution 1257 bis zum 30. September verlängert wurde, und des UN-Generalsekretärs unternahm die Sicherheitskräfte weiterhin keinerlei Anstrengungen, die Milizen zu entwaffnen und die Verantwortlichen für Mord und Massaker zu verhaften, um für ein von Gewalt und Einschüchterung freies Klima zu sorgen, wie es in dem UN-Abkommen festgeschrieben war.

Die nach Kräften bemühten Mitarbeiter von UNAMET standen dem machtlos gegenüber. Die Milizen und die sie unterstützenden politischen Gruppierungen machten nicht nur Stimmung gegen sie, indem sie ihnen vorhielten, sie seien parteiisch und würden die Befürworter der Unabhängigkeit von Osttimor unterstützen; viel gravierender, sie schreckten auch vor Gewalt nicht zurück. Schon im Vorfeld des Referendums wurden UNAMET-Mitarbeiter mehrfach Ziel von Milizenübergriffen, während des Referendums wurden gar vier lokale Mitarbeiter ermordet. Statt die Kontingente zu erhöhen und damit Stärke und Durchsetzungsvermögen zu demonstrieren, wurden die UN-Beobachter bei Übergriffen aus den jeweiligen Regionen abgezogen. Ohne bewaffnete Kräfte hatten die UN dem Terror der Milizen nichts entgegenzusetzen und konnten auch der Bevölkerung nicht schützend zur Seite stehen. General Wiranto, Oberkommandierender der Streitkräfte und Verteidigungsminister der Habibie-Regierung, beteuerte, dass alles Erdenkliche getan würde, um die Sicherheit zu garantieren. Die Bemühungen von UNTAET um Deeskalation und Vermittlung in dem Konflikt griffen jedoch nicht und scheiterten daran, dass die pro-indonesischen Milizen und ihre Unterstützer daran kein Interesse hatten. „It was the most UNAMET could achieve. It was not enough“, urteilt rückblickend der Leiter von UNAMET, Ian Martin.<sup>19</sup>

Damit waren für das Referendum zur Lösung des Osttimor-Konfliktes durch die Vereinten Nationen schlechteste Bedingungen gegeben. Eine weitere Verschiebung oder gar ein Abbruch des Vorhabens wäre für Osttimor genauso wenig eine Lösung gewesen wie eine Abstimmung in einem Klima

<sup>19</sup> Ebd., S. 212.

der Angst. Die UN liefen Gefahr, durch eine Abstimmung in einem Klima, das nicht fair und frei genannt werden konnte, Indonesiens Annexion von Osttimor nachträglich zu legitimieren. Inzwischen verschlechterte sich die humanitäre Lage drastisch: Etwa 60.000 Menschen hatten aus Angst vor dem Milizenterror ihre Dörfer verlassen und in den Wäldern, weitgehend abgeschnitten von jeglicher Versorgung, in kirchlichen Einrichtungen und in Lagern Zuflucht gesucht. Jede weitere Verschiebung des Wahltages würde ihre Lage zusätzlich verschlechtern, ein Abbruch des Referendums würde den Osttimoresen hingegen auf absehbare Zeit jede Möglichkeit zur Lösung des Konfliktes nehmen. Der zu jenem Zeitpunkt noch in Jakarta unter Hausarrest stehende Führer der Widerstandsbewegung Xanana Gusmão sprach sich wie auch Friedensnobelpreisträger José Ramos-Horta dafür aus, an der Durchführung des Referendums festzuhalten. Der CNRT verzichtete auch auf große öffentliche Kundgebungen und versuchte, sich möglichst bedeckt zu halten. Der bewaffnete Widerstand wurde angewiesen, auf keine Provokationen seitens der Milizen zu reagieren und statt dessen an „Versöhnungsgesprächen“ teilzunehmen, um Milizen und Militär in Sicherheit zu wiegen. Weiter noch hat sich *Falintil* als Zeichen ihrer Mitarbeit einseitig vor dem Referendum in vier ausgewiesene Quartiere begeben, um dort auf die Demobilisierung und ihre Reintegration in die Zivilgesellschaft nach dem Referendum zu warten. Dies war eine von den UN vorgeschlagene Maßnahme, die auf der anderen Seite die Entwaffnung der Milizen und die Reduzierung indonesischer Truppen auf Osttimor sowie ihr Verbleib in den Kasernen umfassen sollte. Letzteres aber wurde von Indonesien nicht akzeptiert. General Wiranto sowie die führenden Unterstützer der Autonomielösung forderten die Entwaffnung der *Falintil* als Vorbedingung dafür. *Falintil* betrachtete sich als Armee Osttimors und sah ihren Gegenpart im Militär Indonesiens und nicht in den Milizen. Xanana war bestenfalls bereit, einer Entwaffnung zuzustimmen, wenn sie von einer neutralen internationalen Stelle vorgenommen würde, eine Übergabe an die Polizei Indonesiens stand außer Diskussion.<sup>20</sup>

### Fehlende Prävention

Machtlos reisten die Verantwortlichen der UN-Mission unermüdlich zwischen Dili und Jakarta hin und her und mahnten die vertraglichen Vereinbarungen an, ohne jedoch die notwendige Unterstützung aus den Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen oder, wie es rückblickend scheint, auch der UN zu erhalten: „As for the UN, the Security Council just doesn't want to hear bad news“, according to an official in New York. With bad news a taboo,

<sup>20</sup> Vgl. Ian Martin, *Self-Determination in East Timor, United Nations, The Ballot and International Intervention*, London 2001; Ireana Cristalis (Fn. 16), S. 178 ff.

UNAMET's reports of serious unrest and the UNHCR's estimate of 100.000 internally displaced people – that is, one in eight of East Timor's population – were not even discussed in the Security Council."<sup>21</sup> Als die Gewalt in Osttimor nach dem Referendum eskalierte, wurde augenscheinlich, dass die UNAMET-Verantwortlichen das *Worst-case*-Scenario falsch eingeschätzt hatten, und da der Notfall nicht bedacht worden war, auch nicht ausreichend vorbereitet waren. Dies hätte erkannt werden können; es gab nicht nur ausreichend Warnungen von Seiten der Osttimoresen, die Notfallpläne des Militärs, nämlich die Vertreibung der Bevölkerung und die Zerstörung des Landes, wurden auch in durchgesickerten Papieren detailliert beschrieben.<sup>22</sup> Da die Entwicklung in ihrem Ausmaß und in ihrer Bedrohlichkeit vor Ort nicht erkannt wurde, übertrugen sich die falschen Einschätzungen auf die Gremien innerhalb der UN und der Staatengemeinschaft.

Ramos-Hortas eindringliche Appelle verhallten, wie die vieler anderer internationaler Fachkräfte und Kenner der Region, ungehört: "The worst-case scenario—which is real—is that there is violence, that the violence is targeted at the UN, that they extract themselves and there is a catastrophic bloodbath in East Timor. They—not only the UN but the countries that really matter, like Australia—must create the conditions to ensure this does not happen ... The international community must ... address the security situation in advance, taking preventative action in contingency planning in order to intervene if necessary."<sup>23</sup>

Vor einem von vielen Seiten geforderten Einsatz von Friedenstruppen schreckte die UN wie auch die internationale Staatengemeinschaft zurück, da er nur gegen den massiven Widerstand der indonesischen Regierung und des Militärs umsetzbar gewesen wäre. Ein Vorgehen ohne die Zustimmung Indonesiens stand außer Diskussion. Einflussreiche Staaten nutzten ihre politischen Kanäle zur indonesischen Regierung jedoch nicht ausreichend, um mit einer aktiven Politik auf einen friedlichen Konfliktlösungsprozess in Osttimor zu drängen. Ein sich kontinuierlich aufgebaute Druck hätte die Bevölkerung und die UN-Mission vor gewaltsamen Übergriffen schützen können. An dessen Ende – für den Fall, dass Indonesien seinen vertraglichen Verpflichtungen weiterhin nicht nach gekommen wäre – hätte auch der Einsatz von Friedenstruppen als ein Signal der Warnung an Indonesien in Erwägung gezogen wer-

<sup>21</sup> Irena Cristalis (Fn. 16), S. 163.

<sup>22</sup> Vgl. etwa das Papier von Brigadegeneral a. D. H. R. Garnadi, General Assessment if Option 1 fails, in: The report of the Politics and Security Team in Dili; Secret Indonesian government document; Memo Number: M.53/Tim P4-OKTT/7/1999, July 3, 1999 (Abschrift in englischer Übersetzung liegt den Verfassern vor)

<sup>23</sup> King's College London, East Timor Report, 1. Mission Planning and Design, Paragraph 13, A Review of Peace Operations, Conflict Security & Development Group, 28. Febr. 2003, verfügbar unter [www.ipi.sspp.kcl.ac.uk/rep006/index.html](http://www.ipi.sspp.kcl.ac.uk/rep006/index.html)

den müssen. Dazwischen hätten durch eine kluge Politik von Anreizen und Sanktionen hinlänglich Möglichkeiten bestanden, Indonesien in die Pflicht zu nehmen und dabei auch die demokratischen Kräfte des Landes zu stützen. Doch stattdessen wurden vielerorts Interessen abgewogen und die Verantwortung zum Handeln auf die UN und Portugal – eben auf andere – abgewälzt.<sup>24</sup>

### Wahltag und Eskalation der Gewalt

Überraschenderweise blieb es am Tag der Abstimmung selbst, dem 30. August 1999, unerwartet ruhig. Die sehr hohe Wahlbeteiligung zeigte, dass das Kalkül des indonesischen Militärs und seiner Milizen nicht aufgegangen war. Dass die erwarteten schweren Ausschreitungen eher gering blieben, verleitete aber zu der falschen Annahme, dass sich Weiteres daraus nicht entwickeln würde und die bis dahin unternommenen Anstrengungen für die Wahl und die Sicherheit ausreichend waren. Doch schon während der Auszählung der Stimmen kam es zu schweren Menschenrechtsverletzungen. Im ganzen Land errichteten die Milizen Straßensperren und machten gezielt Jagd auf einheimische UN-Mitarbeiter. Bewaffnet mit Gewehren und Macheten patrouillierten die Milizen in den Straßen von Dili, zahlreiche Osttimoresen flüchteten auf das Gelände des UN-Hauptquartiers in Dili. Nach Angaben von Beobachtern und Journalisten sah die indonesische Polizei dem Treiben tatenlos zu. Der UN-Sicherheitsrat verurteilte die Gewalttaten auf einer Dringlichkeitssitzung „aufs Schärfste“, ergriff jedoch nach wie vor keine Maßnahmen gegenüber der indonesischen Regierung, die nun zur „Verstärkung“ 1.500 Mann an zusätzlichen Truppen schickte.

Am 4. September entschloss sich die UN angesichts der eskalierenden Gewalt, das Ergebnis der Volksabstimmung drei Tage früher als geplant zu verkünden. Zeitgleich gaben UN-Generalsekretär Kofi Annan und der UN-Leiter für Osttimor, Ian Martin, in New York und Dili bekannt, dass 78,5 % der Stimmberechtigten das Autonomieangebot Jakartas abgelehnt und sich somit für die Unabhängigkeit entschieden hatten. 98,6 % der registrierten Wähler waren zur Urne gegangen – im Vertrauen auf den versprochenen Schutz der Vereinten Nationen. Daraufhin geriet die Lage völlig außer Kontrolle: Milizen zogen mit offener Unterstützung der Armee plündernd und mordend durch Städte und Ortschaften Osttimors. UNAMET rief aus Sicherheitsgrün-

<sup>24</sup> Zur Kritik an der fehlenden Politik gegenüber Indonesien vgl. Monika Schlicher, Sonnenfinsternis in der deutschen Außenpolitik, in: Indonesien-Information 8 (1999) 3; Alex Flor / Monika Schlicher, Nicht Zurückhaltung, sondern aktives Handeln wäre Ausdruck deutscher Realpolitik gegenüber Indonesien, Positionspapier für ein Gespräch des Forum Menschenrechte mit Außenminister Fischer am 8. März 2001 im Vorfeld der 57. Sitzung der UN-Menschenrechtskommission, abgedruckt in: Indonesien-Information 10 (2001) 1.

den seine Mitarbeiter aus den meisten Distrikten zurück, räumte die Außenposten und verschanzte sich im Hauptquartier in Dili. Am 5. September trat der Sicherheitsrat zu einer Dringlichkeitssitzung zusammen und beschloss, eine Delegation von fünf Mitgliedern nach Jakarta zu entsenden. Derweil war Dili in der Hand der Milizen, die von der indonesischen Armee inzwischen ganz offen unterstützt wurden. Unbehelligt führten sie Personenkontrollen am Flughafen durch, die Milizen attackierten das Krankenhaus und stürmten die Residenz von Bischof Belo, wo sich ca. 2.000 Flüchtlinge aufhielten. Sie drangen in Kirchen und Konvente ein, bedrohten und töteten Priester und Schwestern, vertrieben die dort Schutz suchenden Menschen. Die Vereinten Nationen begannen daraufhin, einen Teil ihrer Mitarbeiter nach Darwin zu evakuieren. Die letzten internationalen Wahlbeobachter, Mitarbeiter von Hilfsorganisationen und Journalisten schlossen sich dem Exodus an.

Weltweite diplomatische Bemühungen brachten zunächst keinen Durchbruch. UN-Generalsekretär Kofi Annan forderte den indonesischen Präsidenten B. J. Habibie ultimativ auf, „die Lage so schnell wie möglich unter Kontrolle zu bringen“. Als Reaktion auf die weltweite Empörung verhängte der Präsident das Kriegsrecht über Osttimor. Angesichts der direkten Beteiligung der Streitkräfte an den Terrorakten wurde dies jedoch als untaugliches Mittel eingeschätzt. Die UN-Hochkommissarin für Menschenrechte Mary Robinson erklärte, sich dafür einzusetzen, dass die verantwortlichen indonesischen Militärs vor Gericht kommen. Gleichzeitig räumte sie nun Versäumnisse der UN ein: Schon vor dem Referendum hätten UN-Friedenstruppen entsandt werden müssen.

Eine fünfköpfige UN-Delegation reiste zu Krisengesprächen nach Jakarta und in Begleitung von General Wiranto nach Dili. Begleitende Journalisten berichteten, dass die Stadt nur noch aus Ruinen bestehe und menschenleer sei. Hinter den Kulissen baute sich derweil enormer diplomatischer Druck führender Staatsmänner auf Indonesien auf. Am Tag darauf lenkte Indonesiens Regierung ein und akzeptierte die Einsetzung einer internationalen Schutztruppe.

Am 15. September billigte der UN-Sicherheitsrat in einer Resolution einstimmig eine vorübergehende internationale Schutztruppe (INTERFET), die sobald wie möglich durch eine UN-Peacekeeping Operation ersetzt werden sollte. Die UN waren nicht in der Lage, so schnell wie nötig eine Blauhelmtuppe aufzustellen und zu entsenden. INTERFET war eine selbstfinanzierte Truppe einer „Koalition der Willigen“ und wurde unter australisches Kommando gestellt.<sup>25</sup> Bereits fünf Tage später, am 20. September, landeten die

<sup>25</sup> Neben Australien, was das Hauptkontingent der Truppe stellte, beteiligten sich Ägypten, Brasilien, Dänemark, Fidschi, Frankreich, Irland, Italien, Jordanien, Kanada, Kenia, Nepal, Neuseeland, Norwegen, Philippinen, Russland, Singapur, Südkorea und Thailand.

ersten Einheiten in Dili. Dieses rasche Eingreifen war möglich, da Truppen schon vorsorglich in Darwin/Australien stationiert worden waren, um in Osttimor eingreifen zu können. Anfang November 1999 operierten schon über 8.200 Soldaten in Osttimor, und die Sicherheit war im Großen und Ganzen wiederhergestellt. Das indonesische Militär war nach Zerstörung seiner Einrichtungen geordnet abgezogen, die Milizen waren mehrheitlich mit dem von ihnen zwangsvertriebenen Flüchtlingstross über die Grenze nach Westtimor geflüchtet. Die schrittweise Übergabe von INTERFET an die Peace Keeping Force fand zu Anfang des Jahres 2000 statt und war am 23. Februar 2000 abgeschlossen. Sie umfasste 8.950 Militärs und 200 Militärbeobachter.

### 3. Von UNAMET zu UNTAET: Osttimor unter UN-Verwaltung

Die Situation erforderte schnelles Handeln. Das Land war nahezu gänzlich zerstört, die Verwaltung zusammengebrochen und die Bevölkerung vertrieben. Ganze drei Wochen blieben dem *UN Department of Peace-keeping Operation* (DPKO), um Organisation und Mandat einer UN-Mission zur Übernahme der Verwaltung in Osttimor zu planen. Am 25. Oktober 1999 erteilte der Sicherheitsrat den Vereinten Nationen das Mandat zum Aufbau der Verwaltung (Resolution 1272 (1999); *UN Transitional Administration in East Timor* – UNTAET) im Rahmen einer friedensbildenden Maßnahme mit Blauhelmen. Außerdem wurde UNTAET die Koordination der humanitären Hilfe sowie die Durchführung freier Wahlen übertragen.<sup>26</sup>

Zur Teilhabe der politischen Vertreter Osttimors an der Planung und am Aufbau des Landes wurde ein *East Timor Transitional Government* (ETTA) eingerichtet, die legislative wie exekutive Verfügungsgewalt lag jedoch beim Leiter der UNTAET-Mission, dem Brasilianer Sergio de Mello. Zwei Jahre nach dem Referendum, am 30. August 2001, wurden Wahlen zur verfassungsgebenden Versammlung durchgeführt und auf Grundlage des Wahlergebnisses das *Second Transitional Government of East Timor* eingesetzt, eine Regierung, die – nach wie vor unter der Ägide des UNTAET-Leiters – ausschließlich aus Osttimoresen bestand. Am 14. April 2002 wählte Osttimor den Widerstandsführer Xanana Gusmão zum Präsidenten,<sup>27</sup> am 20. Mai 2002 wurde das Land in die Unabhängigkeit entlassen und das Mandat der Vereinten Nationen für Osttimor beendet, und am 27. September 2002 wurde Timor Leste, wie das Land jetzt offiziell heißt, von der UN-Generalversammlung als 191. Mitglied der Vereinten Nationen aufgenommen. Zur logistischen Unterstützung der verbleibenden Friedenstruppen und zur Unter-

<sup>26</sup> Die Website von UNTAET ist verfügbar unter [www.un.org/peace/etimor/etimor.htm](http://www.un.org/peace/etimor/etimor.htm)

<sup>27</sup> The Asia Foundation, East Timor Election Website, [www.easttimorelections.org](http://www.easttimorelections.org)

stützung bei der Verwaltung richteten die UN durch Sicherheitsratsresolution 1410 bereits am 17. Mai 2002 eine kleine Nachfolgemission, die *United Nations Mission of Support in East Timor* (UNMISSET), ein.<sup>28</sup>

Osttimor musste von Grund auf neu aufgebaut werden, und die Bilanz der UN-Übergangsverwaltung kann sich durchaus sehen lassen. Vorteilhaft für die Mission war, dass es im Großen und Ganzen breite Unterstützung in der Bevölkerung gab und das Land nicht mit gravierenden internen Konflikten belastet war. Osttimor hat in allen Bereichen ein Fundament gelegt bekommen, auf dem das heute unabhängige Land aufbauen kann. Doch sind diese Fundamente zum Teil nicht ohne Schwächen, die heute mehr und mehr zu Tage treten und die es nachzubessern gilt. Die vom King's College London durchgeführte Studie zur Evaluierung von UNTAET kommt jedoch zusammenfassend zu dem Schluss, dass die Planung der Mission zu stark auf Strukturen und zu wenig auf den Prozess ausgerichtet war. Das Mandat blieb in vielen Bereichen sehr vage, es wurde keine allumfassende Strategie entwickelt, sondern es blieb bei bruchstückhaftem Handeln. Durch die Doppelfunktion von UNTAET – zum einen als UN-Mission und zum anderen als Übergangsverwaltung mit allumfassenden Regierungsaufgaben – behinderte man sich oftmals selbst. UNTAETs anfangs ungeklärtes Verhältnis zum Widerstandsrat der Osttimoresen als politischem Mitspieler sowie zur Weltbank behinderten zunächst den Aufbau der öffentlichen Verwaltung. Die ab Mitte 2000 angestrebte „Timorisierung“ in den Institutionen der öffentlichen Verwaltung und Regierung variierte sehr stark. Die Möglichkeiten von UNTAET zur nötigen Ausbildung von timoresischen Fachkräften für die Verwaltungs- und Regierungsaufgaben waren eingeschränkt und scheiterten daran, dass das internationale Personal für diese Aufgabe nicht genügend qualifiziert war.<sup>29</sup> Als die Mission von UNTAET zu Ende kam, war die Infrastruktur für einen funktionierenden Staatsdienst nicht eingerichtet. Mit der Ausbildung von Fachkräften kämpft der junge Staat in vielen Bereichen weiterhin.

Unzureichend erwies sich die Arbeit der UNTAET auch im Bereich des Sicherheitssektors,<sup>30</sup> dringenden Nachbesserungsbedarf haben Regierung und UN bei der Polizei ausgemacht. Auf Grund fehlender Klarheit und Aufgabenbeschreibung im Mandat wandte man sich erst mit großer Verspätung dem Problem der Auflösung von *Falintil* und der Integration der Unabhängigkeitskämpfer zu. Zudem erlaubte das Mandat auch nicht die humanitäre

<sup>28</sup> Die Website von UNMISSET ist verfügbar unter [www.un.org/peace/timor/timor.htm](http://www.un.org/peace/timor/timor.htm)

<sup>29</sup> King's College (Fn. 23), 4. Public Administration, Paragraf 209; kritisch zur Arbeit von UNTAET Jarat Chopra, *Building State Failure in East Timor*; in: *Development and Change* 33 (2002) 5, S. 979–1000.

<sup>30</sup> King's College (Fn. 23), Executive Summary, S. vii.

Unterstützung der ehemaligen Kämpfer. Die Lebensbedingungen in den Lagern verschlechterten sich zusehends, und erst als die Disziplin in bedrohlichem Maße zusammenbrach sowie auf Druck der politischen Führung Osttimors nahm sich UNTAET nach einem Jahr des Problems an. Xanana Gusmão beschrieb die *Falintil* im Juni 2000 als „almost in a state of revolt“<sup>31</sup>, und die Zusammenstöße, an denen *Falintil*-Kämpfer beteiligt waren, mehrten sich bedrohlich. UNTAET verspielte hierbei Einiges an Glaubwürdigkeit und die Möglichkeit, die Zukunft der *Falintil* in einem konstruktiven Prozess mit der politischen Führung zu lösen. Zur Lösung dieses Problems schuf man im Januar 2001 die *East Timor Defence Force*, die sich nach der Unabhängigkeit in *Falintil-FDTL* (*Forsa Defensa Timor Loro Sa'e*) umbenannte und so auch im Namen die Identität der *Falintil* weiterführt. Xanana Gusmão wurde ihr Patron, und der letzte Anführer der *Falintil*, Taur Matan Ruak, ihr Kommandant. Parallel dazu richtete UNTAET zur Unterstützung und Reintegration derjenigen, die keine Aufnahme in der FDTL fanden, das *Falintil Reinsertion Assistance Programm* (FRAP) ein. Bevor FDTL ins Leben gerufen wurde, fand eine Entwaffnung der Kämpfer statt, doch nicht alle – insbesondere diejenigen, die aus Unzufriedenheit die Quartiere bereits verlassen hatten – gaben ihre Waffen ab. Als problematisch erwies sich, dass es keinerlei Dokumentation über die Zugehörigkeit zur *Falintil* gab. UNTAET orientierte sich an einer von der *International Organisation for Migration* im Dezember 2000 durchgeführten Studie; 650 Kämpfer fanden Aufnahme in der FDTL, weitere 1.300 im FRAP. Die Auswahl der neuen Soldaten traf ihr Kommandant Taur Matan Ruak. Bedingt durch persönliche und ideologische Differenzen innerhalb der *Falintil* finden sich in der neuen Armee Osttimors durch dieses einseitige Auswahlverfahren ausschließlich Personen, die Xanana Gusmão und Taur Matan Ruak die Treue halten. Eine nicht unbedeutende Minderheit innerhalb *Falintils* fühlt sich dadurch ausgeschlossen und übergangen; auch wurden nicht alle *Falintil*-Kämpfer durch die Erhebung von der IOM erfasst. Aus anhaltender Unzufriedenheit ist inzwischen ein ernsthaftes Sicherheitsproblem entstanden. Viele der unzufriedenen Veteranen haben ihre politische Heimat in radikalen Randgruppen (wie der *Conselho Popular de Defesa da Republica Democratica de Timor-Leste*, CPD-RDTL) und am äußersten Rand der Regierungspartei Fretelin gefunden. Gemeinsam ist ihnen die Einstellung gegen UNTAET, FDTL und UN-Polizei sowie gegen CNRT und die neue Regierung Osttimors. Ihrer Auffassung nach wurde die Unabhängigkeit Osttimors bereits am 28. November 1975 ausgerufen. Im August 2002 ließ Präsident Xanana zwei Veteranenkommissionen einrichten um zu klären, wer Anrecht auf Status und Unterstützung hat. Geldgeber diskutieren mit der Regierung, welche Art von Programmen

<sup>31</sup> Ebd., 2. External Defence and Internal Security, Paragraf 49.

geeignet wären. Derweil gründen sich immer mehr Veteranenverbände, darunter auch paramilitärische Organisationen.

### Flüchtlinge in Westtimor

Mit Beginn des Jahres 2003 verkündete das Flüchtlingshilfswerk der Vereinten Nationen (UNHCR), dass es die ca. 30.000 in Westtimor verbliebenen Osttimoresen nicht länger als Flüchtlinge betrachte, eine seiner schwierigsten Rückführungsmissionen damit beendet sei und es im Laufe des Jahres sein Engagement in Timor einstellen werde. Bis heute konnten 220.000 Flüchtlinge mit Hilfe des UNHCR und weiterer internationaler Hilfswerke zurückgeführt werden, gegen vielfältigen Widerstand ihres Umfeldes und in einem Klima der Bedrohung und Einschüchterung.<sup>32</sup>

Noch über drei Jahre nach dem Referendum kontrollieren bewaffnete Milizen und ihre politischen Führer die Flüchtlingslager, benutzen die Flüchtlinge als politisches Pfand und schüchtern sie mit abstrusen Horrorgeschichten über die Zustände in Osttimor und das Treiben der UN ein. Mitarbeiter der Hilfswerke hatten zunächst nur begrenzt Zugang und konnten sich oft nur unter Begleitschutz der indonesischen Polizei in die Lager wagen, eben jener Polizei, die die Milizen ebenso ungehindert schalten und walten ließ. Am 6. September 2000 eskalierte die Situation: Drei internationale Mitarbeiter des UNHCR wurden von Milizen bestialisch massakriert. Die UN zog daraufhin sofort alle Mitarbeiter ab, internationale Hilfsorganisationen folgten diesem Schritt. Der UN-Sicherheitsrat forderte in einer Resolution die umgehende Entwaffnung und Auflösung der Milizen, doch außer Bekundungen des guten Willens erfolgten seitens der Regierung Indonesiens kaum ernsthafte Bemühungen.<sup>33</sup> Statt die Auflösung der Milizen voranzutreiben, ließ sie im Juni 2001 eine wenig aussagekräftige Registrierung der Flüchtlinge durchführen, die das Problem einer Lösung nicht näher brachte. Die Regierung stellte zwischenzeitlich die Unterstützung für die Versorgung der Flüchtlinge ein, worauf diese sich mit Kleinhandel und Landwirtschaft sowie nicht zuletzt auch mit Kleinkriminalität über Wasser zu halten suchten. Die sozialen Spannungen mit der ansässigen Bevölkerung drohen zu explodieren.

Der Wiederaufbau und die Vorbereitungen auf eine baldige Unabhängigkeit des Landes schritten hingegen merklich voran. Das komplexe Problem der Flüchtlinge in Westtimor beeinflusst und behindert in vielfältiger Weise den gesellschaftspolitischen Aufbauprozess. Solange die Milizen aus den Lagern in Westtimor heraus mit den Flüchtlingen als Schutzschild nach Osttimor hinein

<sup>32</sup> United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR), East Timorese refugee saga comes to an end, 30.12.2002.

<sup>33</sup> King's College (Fn. 23), Paragraf 48; „In West Timor, however, the militias were not disarmed.“

operieren, stellt dies ein fortwährendes Sicherheitsrisiko dar. Wie einfach es ist, unbemerkt über die Grenze zu kommen, zeigte ein Milizenübergreif auf zwei Dörfern im Dezember 2002. Die politische Führung in Osttimor räumt der Rückkehr der Flüchtlinge Priorität ein, auch um der Milizen habhaft zu werden, die sich je nach Schwere ihrer Taten vor Gericht oder vor der Wahrheits- und Versöhnungskommission verantworten sollen. Ziel ist es, sie in die Gesellschaft zu reintegrieren und so das Sicherheitsrisiko für Osttimor zu reduzieren.

Unter Einbeziehung von lokalen Dorfeliten organisierten UNHCR und IOM „Komm und schau“-Besuche von Flüchtlingsdelegationen und sorgten mit Informationsarbeit für Aufklärung. Bischof Belo warb um Vertrauen und Rückkehr, ebenso Präsident Xanana Gusmão, der mehrfach nach Westtimor reiste und in den Lagern zu den Menschen sprach. Mit vielfältigen Aktionen und großem Einsatz gelang es, den Einfluss der Milizen auf die Flüchtlinge zum Teil zu untergraben. Die jetzt noch verbleibenden ca. 28.000 Flüchtlinge sind in großer Zahl dem Lager der Autonomiebefürworter zuzurechnen: Milizenangehörige und politische Führerschaft, aber auch ehemalige Verwaltungsbeamte und Militärs. Selbstverständlich steht es ihnen frei, nach Osttimor überzusiedeln. Der UNHCR betrachtet sie jedoch nicht länger als eine Gruppe, die dazu internationalen Schutz benötigt, und mittels Um- und Wiederansiedlungsprojekten soll das Flüchtlingsproblem in Westtimor nun endgültig gelöst werden.

### Versöhnung und Gerechtigkeit, Überwindung der „Kultur der Gewalt“

Versöhnung und Gerechtigkeit nehmen in Osttimor breiten gesellschaftspolitischen Raum ein. Fast alle Familien haben in den 24 Jahren der indonesischen Besatzung Opfer zu beklagen und waren traumatischen Erlebnissen ausgesetzt. Familien wurden auseinander gerissen, müssen den Verlust eines geliebten Menschen beklagen und/oder waren gezwungen, an Gräueltaten teilzunehmen. Mädchen und Frauen wurden oftmals vor den Augen der Familie oder der Dorfgemeinschaft vergewaltigt. Viele kamen als gebrochene Menschen aus den Folterkammern zurück oder verschwanden für immer. Indonesien hatte in Osttimor ein Klima der Angst und des Terrors geschaffen. Dabei verfolgten die Sicherheitskräfte konsequent das Prinzip des „Teile und Herrsche“ und spalteten so die Gesellschaft. Sie zwangen Menschen mit Folter und Drohungen in ihre Dienste, gewannen andere, indem sie ihnen Geld und Einfluss versprachen.

Seit der Beendigung der indonesischen Gewaltherrschaft herrscht Frieden, und nun gilt es, die Spaltung zu überwinden und an einer dauerhaften Versöhnung zu arbeiten. Dazu wurde eine nationale Wahrheits- und Versöhnungskommission ins Leben gerufen.<sup>34</sup> Sie orientiert sich an dem Modell in

<sup>34</sup> Commission for Reception, Truth and Reconciliation in East Timor, [www.east-timor-reconciliation.org](http://www.east-timor-reconciliation.org)

Südafrika, jedoch mit dem entscheidenden Unterschied, dass es keine Amnestie für schwere Verbrechen wie Mord und Vergewaltigung geben wird. Im Januar 2002 nahm die Kommission mit der feierlichen Amtseinführung der sieben Beauftragten die Arbeit auf. Ihr gehören ein ehemaliger politischer Gefangener, die Vorsitzende der Organisation Frauen gegen Gewalt, eine Mitarbeiterin des Flüchtlingsdienstes, ein katholischer Priester und ein ehemaliges Mitglied des studentischen Widerstandes sowie Vertreter der Kirche und einer pro-indonesischen Vereinigung an. Vorsitzender ist Aniceto Guterres Lopes, Chef der bedeutendsten Menschenrechtsorganisation Osttimors. Experten aus Südafrika und Guatemala bereiten die Beauftragten auf ihre Aufgabe vor. Die Kommission hat es sich zur Aufgabe gestellt, die in der Zeit vom April 1974 bis zum Abzug des indonesischen Militärs im Oktober 1999 begangenen minderschweren Menschenrechtsverbrechen zu untersuchen. Ziel ist es, Versöhnung durch Gerechtigkeit zu erzielen. Den Opfern soll Raum gegeben werden, von den Verletzungen zu sprechen, die ihnen widerfahren. Den Tätern, von denen sich viele noch in Westtimor aufhalten, soll eine Möglichkeit zur Reintegration gegeben werden. Den Opfern soll Gerechtigkeit verschafft werden – durch öffentliche Entschuldigung, materiellen Ausgleich oder auch gerichtliche Ahndung. Dabei orientiert sich die Kommission nicht an nationalen, sondern an internationalen Rechtsnormen und bindet die traditionelle Rechtspraxis mit ein. „Wir wollen aus der Vergangenheit lernen, um in Zukunft ähnliche Tragödien zu vermeiden, aber zur gleichen Zeit bemühen wir uns um Vergebung und möchten diejenigen, die in den Teufelskreis der Gewalt geraten sind, wieder aufnehmen“, so der Friedensnobelpreisträger und derzeitige Außenminister José Ramos-Horta bei der Eröffnung. Auch vor den Menschenrechtsverletzungen, die von der Widerstandspartei *Fretilin* begangen wurden, dürfe nicht Halt gemacht werden. Die Wahrheits- und Versöhnungskommission hat in Osttimor breite Akzeptanz gefunden und die Hoffnung gestärkt, dass mit der Heilung alter Wunden ein wichtiger Beitrag zum Neuaufbau der Gesellschaft geleistet wird. Die Bereitschaft zur Versöhnung ist deutlich spürbar, verbunden mit der Forderung nach juristischer Strafverfolgung der Täter.

### Die Verfolgung schwerer Straftaten

Als Reaktion auf die Gewaltexzesse trat im September 1999 die UN-Menschenrechtskommission (MRK) in Genf zu einer Sondersitzung zusammen. Um die Frage zu klären, ob ein internationaler Menschenrechtsgerichtshof zu Osttimor eingerichtet werden sollte, beauftragte sie UN-Generalsekretär Kofi Annan, eine Kommission einzusetzen. „In Osttimor sind vor und nach dem Referendum über die Zugehörigkeit oder Loslösung von Indonesien schwerste Verbrechen gegen die Menschlichkeit begangen worden, und die für die

Gräueltaten Verantwortlichen müssen vor Gericht gestellt werden“, fasste die ehemalige Bundesjustizministerin und FDP-Bundestagsabgeordnete Sabine Leutheusser-Schnarrenberger, die der Kommission angehörte, die Ergebnisse zusammen. Es gebe keinen Zweifel daran, dass in der Zeit zwischen Januar 1999 und dem 30. August 1999 eine geplante und systematische Kampagne zur massiven Einschüchterung der einheimischen Bevölkerung Osttimors stattgefunden hat. Verübt wurden die Gräueltaten von paramilitärischen Milizen im Zusammenwirken mit dem indonesischen Militär, mit dessen Kenntnis und dessen Duldung.<sup>35</sup> Die UN-Kommission empfahl schließlich die Einrichtung eines internationalen Menschenrechtsgerichtshofes in der Region.<sup>36</sup>

Der Widerstand von Seiten der indonesischen Regierung und die mangelnde Unterstützung der internationalen Gemeinschaft ließen die Errichtung des Gerichtshofes jedoch in weite Ferne rücken, wenngleich sich die UN diese Option bis zum heutigen Tage zumindest formell offen halten. Stattdessen gab man nationalen Ermittlungen, sowohl in Indonesien wie in Osttimor, den Vorzug. Um einen internationalen Ad-hoc-Gerichtshof abzuwenden, sagte Indonesien zu, im Rahmen seiner nationalen Gerichtsbarkeit Prozesse gegen eine Reihe von Verdächtigen anzustrengen. Als ersten Schritt hat die Regierung die Nationale Menschenrechtskommission aufgefordert, eine Untersuchungskommission zu bilden. Diese kam zu dem Schluss, dass die indonesische Armeeführung ganz wesentlich die Verantwortung für die Verbrechen in Osttimor trage. Sie forderte die Einrichtung eines Menschenrechtsgerichtshofes und empfahl dem Generalstaatsanwalt die weitere Ermittlung und gegebenenfalls Eröffnung von Strafverfahren gegen 33 Verdächtige, darunter sechs Generäle. Hierzu musste allerdings erst die notwendige Rechtsgrundlage geschaffen werden, was schließlich mit der Verabschiedung des Gesetzes Nr. 26/2000 über Menschenrechtsgerichtshöfe erfolgte.

Mit dem Gesetz und der nachfolgenden Umsetzung in Form der erst mit großer Zeitverzögerung im März 2002 in Jakarta eröffneten Hauptverhandlungen vor dem Ad-hoc-Menschenrechtsgerichtshof betrat Indonesien absolutes Neuland. Die dadurch bedingte Unerfahrenheit, vor allem aber die fehlende Rechtsstaatlichkeit sowie die innenpolitischen Rahmenbedingungen Indonesiens waren jedoch nicht geeignet, Zweifel an der Seriosität der Verfahren zu beseitigen. So fanden sich prominente Verdächtige wie der ehemalige

<sup>35</sup> Sabine Leutheusser-Schnarrenberger, Zeugen belegen schwere Menschenrechtsverletzungen in Ost-Timor vor und nach dem Referendum, Pressemitteilung vom 21.12.1999.

<sup>36</sup> United Nations, OHCHR, Report of the International Commission of Inquiry on East Timor to the Secretary General, UN Doc. A/54/726 or S/2000/59, January 2000, verfügbar unter [www.unhcr.ch/Huridocda/Huridoca.nsf/TestFrame/251360e57c80b674802568770052c47a?Opendocument](http://www.unhcr.ch/Huridocda/Huridoca.nsf/TestFrame/251360e57c80b674802568770052c47a?Opendocument).

Oberbefehlshaber des Heeres und Verteidigungsminister Wiranto sowie der frühere Geheimdienstchef Zacky Anwar Makarim oder auch der Führer des Kampfes für die Integration und Oberkommandierender aller Milizen, Joao Tavares, entgegen den Empfehlungen der Untersuchungskommission nicht auf der Liste der Angeklagten. Anklage wurde nur noch gegen 18 Personen erhoben, von denen auch niemand in Untersuchungshaft genommen wurde.

Ein weiteres Indiz dafür, dass an einer umfassenden Aufklärung des Geschehenen kein Interesse bestand, sind die mit den Präsidentendekreten Nr. 53/2001 und Nr. 96/2001 getroffenen örtlichen und zeitlichen Beschränkungen. Diese bestimmen, dass der Menschenrechtsgerichtshof nur autorisiert ist, schwere Menschenrechtsverletzungen zu untersuchen und zu entscheiden, die in Dili, Liquiça und Suai im April und September 1999 verübt wurden.<sup>37</sup> Schwerwiegende Fälle wie die Massaker in Los Palos und Oecussi sowie die Vertreibung mehrerer Hunderttausend Menschen über die Grenze nach Westtimor wurden damit ausgeschlossen.

Am 5. August 2003 wurde das letzte Urteil der Osttimor-Prozesse in Jakarta gesprochen. In 12 Verfahren sind 6 der 18 Angeklagten der Verbrechen gegen die Menschlichkeit für schuldig befunden worden. Major-General Adam Damiri, der ranghöchste Militär unter den Angeklagten, wurde zu drei Jahren Haft verurteilt – ein Urteil, das deutlich unter der Mindeststrafe von 10 Jahren blieb, aber insofern erstaunlich ist, als dass die Staatsanwaltschaft die Anklage zuvor hatte fallen gelassen. Der frühere osttimoresische Milizenführer Eurico Guterres wurde zu einer dem Mindeststrafmaß entsprechenden Strafe von zehn Jahren Haft verurteilt. Strafen, die unter dem Mindeststrafmaß blieben, wurden gegen den ehemaligen Gouverneur von Osttimor, Abilio José Soares, den früheren indonesischen Kommandierenden des Militärdistrikts Dili, Oberstleutnant Soedjarwo, und den damaligen Polizeichef von Dili, Oberstleutnant Hulman Gultom, verhängt. Die Haftstrafen belaufen sich auf drei, fünf und drei Jahre. Die Verurteilten haben angekündigt, in Berufung zu gehen, und keiner von ihnen befindet sich derzeit in Haft.

Mit diesen Urteilen wurde die lange Tradition von Straflosigkeit in Indonesien nicht durchbrochen. Die Aufarbeitung der Menschenrechtsverbrechen ist vor den Ad-hoc-Menschenrechtsgerichtshöfen in Jakarta bisher nur sehr ungenügend erfolgt.<sup>38</sup> Grundlegend hierfür scheint, dass die begangenen Taten letzt-

<sup>37</sup> Zunächst war die Zuständigkeit des Gerichts sogar nur auf in der Zeit nach dem Referendum vom 30.8.1999 begangene Taten beschränkt. Erst auf Druck des Auslandes dehnte Präsidentin Megawati den Untersuchungszeitraum auf den Monat April aus.

<sup>38</sup> Bernd Häusler, Vizepräsident der Berliner Anwaltskammer und deren Beauftragter für Menschenrechte, hat im Auftrag der Menschenrechtsorganisation Watch Indonesia! in Zusammenarbeit mit der Deutschen Kommission Justitia et Pax und einem Trägerkreis, bestehend aus Misereor, missio Aachen und dem Menschen-

lich nicht beim Namen genannt und damit als solche anerkannt wurden. So wurde bereits in den Anklageschriften die Theorie zugrunde gelegt, es habe sich 1999 in Osttimor um einen bürgerkriegsähnlichen Konflikt gehandelt, bei dem es die Sicherheitskräfte sträflich versäumten, bestimmte Übergriffe zu verhindern.<sup>39</sup> An der Verflechtung zwischen Milizen und Militär schaute man in den Prozessen beharrlich vorbei. Dies ist für die Betroffenen, die die Angeklagten als Hintermänner der durch die Milizen<sup>40</sup> als ausführende Organe systematisch begangenen Terrorkampagne erlebt haben, ein Schlag ins Gesicht.

### Strafverfolgung in Osttimor

Dies steht in krassem Gegensatz zu den Ermittlungen der *Serious Crimes Unit* (SCU) von UNTAET und UNMISSET in Osttimor. Mit der Resolution 1272 (1999) verlangte der Sicherheitsrat, dass die für die Gewalt in Osttimor Verantwortlichen vor Gericht gebracht werden. Hierzu wurde im Juni 2000 eine mit internationalen und nationalen Richtern besetzte Kammer beim Bezirksgericht in Dili eingesetzt. Im Gegensatz zu ihren Kollegen in Indonesien haben die Ermittler und Ankläger in Dili nach Beweisen für die Verflechtung zwischen Milizen und dem indonesischen Militär, *Tentara Nasional Indonesia* (TNI), gesucht. Nichts in der Anklageschrift basiere auf Spekulationen, erläutert Stuart Alford von der SCU: “Militias were part of TNI’s ability to commit violent acts. The evidence we have collected shows quite clearly that TNI was in control, in effective control, over the militia groups. That evidence comes from witness statements – over 1.500 witness statements – which support the conclusion we’ve reached.”<sup>41</sup>

rechtsreferat des Diakonischen Werkes der EKD, die Prozesse in Jakarta beobachtet und dazu ein Gutachten verfasst: Bernd Häusler, *Gerechtigkeit für die Opfer. Eine juristische Untersuchung der indonesischen Menschenrechtsverfahren zu den Verbrechen auf Osttimor im Jahr 1999*, hg. von der Deutschen Kommission *Justitia et Pax*, Bonn 2003 (= Schriftenreihe *Gerechtigkeit und Frieden*; Nr. 98); siehe außerdem David Cohen, *Intended to Fail: The Trails before the Ad Hoc Human Rights Court in Jakarta*, hg. vom International Center for Transitional Justice, August 2003, verfügbar unter [www.ictj.org/downloads/intendedtofail.pdf](http://www.ictj.org/downloads/intendedtofail.pdf).

<sup>39</sup> Unterlassungstat, *omission* statt *commission*.

<sup>40</sup> Der Begriff „Milizen“ wurde in den Anklageschriften wie auch im Prozessverlauf weitgehend vermieden. Stattdessen war von *Pamswakarsa* (Bürgerwehren) und ähnlichen Gruppierungen die Rede, deren Existenz in Indonesien gesetzlich abgedeckt ist. Der naheliegende Schluss, gerade daraus eine Verantwortung offizieller Stellen abzuleiten, wurde aber nur in Ansätzen vollzogen. Hierzu fand dann alternativ der Begriff „Pro-Integrationsgruppen“ (*kelompok pro-integrasi*) Anwendung, aus dem keine Rückschlüsse auf eine staatliche Verantwortung gezogen werden können. Einige Zeugen sagten allerdings aus, dass die Pro-Integrationsgruppen aus dem offiziellen Haushalt der Kommunen finanziert worden seien.

<sup>41</sup> Jakarta Post, 27.3.03.

Ziel der Ermittlungen war es von Anbeginn, nicht nur die einzelnen, oftmals auf Befehl handelnden Straftäter vor Gericht zu bringen, sondern auch deren direkte und indirekte Vorgesetzte, soweit sie an Planung und Ausführung der Taten beteiligt oder für das Verhalten ihrer Untergebenen verantwortlich waren, strafrechtlich zu belangen. „Das gesamte Territorium Osttimors wurde als ein einziger Tatort angesehen, wodurch die Hunderte einzelner Menschenrechtsverletzungen – Tötungsdelikte, Vergewaltigungen, Zerstörungen und Vertreibungen – in ihrer Gesamtheit betrachtet werden konnten. Somit konnte der Nachweis eines weitreichenden und systematischen Angriffs gegen die Zivilbevölkerung erbracht werden, dessen Teil die einzelnen Menschenrechtsverletzungen waren, mit denen die Täter Druck auf die Bevölkerung ausüben wollten, damit diese aus Angst beim Referendum zugunsten einer Autonomie innerhalb des indonesischen Staatsverbandes stimmen würde.“<sup>42</sup>

Trotz großer finanzieller, personeller und vor allem auch politisch motivierter Schwierigkeiten hat die Ermittlungsbehörde eine beachtliche Arbeit geleistet. Bis zum Unabhängigkeitstag waren 101 Personen angeklagt und 15 Strafverfahren zu Abschluss gebracht worden. In der Gesamtbeurteilung der juristischen Aufarbeitung der Verbrechen durch die UN in Osttimor ergibt sich jedoch vor allem im Hinblick auf die Ausstattung der Behörde ein anderes Bild: „While the prosecution has been reorganized, more adequately funded, and staffed with highly competent and experienced personnel, the Tribunal itself and the Public Defender’s unit are in a sorry state. They lack adequate funding, staff, experienced personnel, and virtually every other resource necessary to conduct trials that meet international standards.“<sup>43</sup>

Inzwischen hat die Ermittlungsbehörde auch, unbeeindruckt von politischen Interessen, Haftbefehle gegen die mutmaßlichen Drahtzieher von Gewalt und Verwüstung beantragt. Der Verbrechen gegen die Menschlichkeit angeklagt sind höchste Vertreter des indonesischen Militärs und der Polizei sowie osttimoresische Kollaborateure. Alle Angeklagten befinden sich jedoch in Indonesien und entziehen sich somit dem Zugriff der Behörden in Osttimor. Inzwischen sind die Haftbefehle Interpol übergeben worden. Auch wenn Indonesien die Anklagen ignoriert, so mindert es doch keineswegs den Wert und die Bedeutung der Anklageschriften: „Sie zeigen zum einen, dass die internationale Staatengemeinschaft solche Verbrechen nicht toleriert, dass

<sup>42</sup> Marco Kalbusch, Friedenssicherung durch Recht: Die Verfolgung schwerer Straftaten in Osttimor, in: *Sicherheit + Frieden* 21 (2003) 1; vgl. auch Mohamed Othman, *The Framework of Prosecutions and the Court System in East Timor*, in: *New Approaches in International Criminal Justice: Kosovo, East Timor, Sierra Leone and Cambodia*, hg. von Kai Ambos / Mohamed Othman, Freiburg 2003.

<sup>43</sup> David Cohen, *Seeking Justice on the Cheap: Is the East Timor Tribunal Really a Model for the Future?*, Honolulu 2002 (= *East-West Centre, Asia Pacific Issues*; No. 61), S. 4 ff.

wir anerkennen, dass es 1999 in Osttimor Verbrechen gegen die Menschlichkeit gegeben hat, und zum anderen mögen sie den Familien, die Opfer zu beklagen haben, das Gefühl geben, dass dieses Kapitel beendet werden kann“, kommentierte Eric MacDonald von der SCU die Anklage gegen João Tavares, der heute in Westtimor die Flüchtlingslager kontrolliert.<sup>44</sup>

### Dualismus zwischen Regierung und Zivilgesellschaft

Für die politische Führung Osttimors genießen Wiederaufbau, Wirtschaftsentwicklung und nationale Sicherheit uneingeschränkte Priorität. Aber auch das gut nachbarschaftliche Verhältnis zur ehemaligen Besatzungsmacht muss gepflegt werden. Indonesien ist und bleibt neben Australien der wichtigste Nachbar mit vielfältigem Einfluss auf die wirtschaftlichen und vor allem die sicherheitspolitischen Belange des Zwergstaates. Einer systematischen Strafverfolgung und Vergangenheitsaufklärung stehen die Regierung und der Präsident Osttimors daher zögernd bis ablehnend gegenüber.

In welchem gesellschaftlichen Spannungsverhältnis sich die Verfolgung der schweren Straftaten bewegt, zeigen die Reaktionen der Vertreter der osttimoresischen Regierung. Xanana Gusmão ließ verlauten, er bedauere die Anklagen. Die Osttimoresen verlangten nach guten Lebensbedingungen, Gesundheit, Bildung und Infrastruktur. Seiner Meinung nach werde die Vergangenheit vergessen sein, wenn es gelinge, soziale Gerechtigkeit zu etablieren.<sup>45</sup> In gleicher Weise äußerte sich Außenminister Ramos-Horta, der umgehend nach Jakarta reiste, um die Wogen zu glätten, bei seinem Berlinbesuch im November letzten Jahres gegenüber der *tageszeitung*: Es sei nicht im Interesse Osttimors, wenn Indonesien die Erniedrigung durch ein UN-Tribunal erfahre. Wenn die Prozesse in Jakarta jedoch zur vollkommenen Farce würden, müsse die UN entscheiden, wie man Gerechtigkeit schaffen könne. Osttimor jedoch müsse in die Zukunft schauen.<sup>46</sup> Damit externalisieren Präsident und Außenminister jedwede Eigenverantwortung und Eigeninitiative ihres Landes und übertragen die Verantwortung an die UN. Der Aufarbeitungsprozess droht realpolitischen und geostrategischen Sachzwängen geopfert zu werden.

Der staatlichen Position steht eine Front zivilgesellschaftlicher Akteure gegenüber, die sich mehrheitlich für ein internationales Tribunal und umfassende, systematische Vergangenheitsaufklärung einsetzen. Friedensnobelpreisträger Bischof Belo tritt seit Jahren für ein internationales Tribunal zu Osttimor ein und kritisierte mehrfach die unzureichenden indonesischen Ur-

<sup>44</sup> ABC, Asia Pacific Program, 6.2.03.

<sup>45</sup> World Press Review, Justice and Reconciliation in East Timor, Interview: East Timorese President Xanana Gusmão, 1.10.02.

<sup>46</sup> Interview mit José Ramos-Horta, in: die tageszeitung, 29.11.2002.

teile: „(...) Gerechtigkeit ist für die Opfer unerreichbar. Vergewaltiger, Brandstifter und Mörder laufen frei herum, während die Unschuldigen mit ihrem Trauma leben müssen. Dieses Trauma und das Gefühl der Viktimisierung der Menschen wurden mit den jüngsten Verurteilungen (...) wiederbelebt. (...) Es bedarf eines internationalen Tribunals, um den Opfern dieser Verbrechen gegen die Menschlichkeit Gerechtigkeit zu verschaffen. Das psychische Trauma dieser Ungerechtigkeit wird noch verstärkt durch wirtschaftliche Not.“<sup>47</sup> Er verweist dabei auf die gesellschaftliche und politische Symbolwirkung der Straffreiheit: Dort, wo Straffreiheit gewährt wird, würden die Rechtsstaatlichkeit geschwächt und die Menschenrechte erneut verletzt.

Das Ausmaß der Vergangenheitsaufklärung – politisch, strafrechtlich wie auch gesellschaftlich – wird ein Maßstab für den Erfolg der Demokratisierung Osttimors sein. Seine Auswirkungen auf das Vertrauen der Bevölkerung in den Staatsapparat und sein Justizsystem – mithin die Frage nach dessen Legitimität – sind nicht zu unterschätzen. Von diesem Erfolg wird auch abhängig sein, ob die Reintegration von Opfern und Tätern in die neu entstehende Zivilgesellschaft dieses ersten Staates des neuen Jahrhunderts gelingt. Vertrauen in die Justiz und damit einhergehend ein Bewusstsein für Recht und Unrecht kann nur dann wachsen, wenn die Personen, die schwere Menschenrechtsverletzungen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit begangen haben, vor Gericht gestellt werden. Mangels Engagements seiner politischen Elite bleibt es der sich gerade erst formierenden Zivilgesellschaft Osttimors überlassen, sich dafür stark zu machen.

### Schlussbemerkung

Die Intervention einer Internationalen Friedenstruppe (INTERFET) am 20. September 1999 gebot dem Terror und der Zerstörungswut Einhalt, aber erst zu einem Zeitpunkt, als das Kind längst in den Brunnen gefallen war. Internationale Friedenstruppen, wie dieses Beispiel einmal mehr zeigt, bestenfalls eine Notbremse als Reaktion auf außenpolitische Fehler und Versäumnisse dar, die weit im Vorfeld gemacht wurden. Präventive Diplomatie und langfristige politische Gestaltung wären auch in diesem Fall ein effektiveres Mittel gewaltfreier Konfliktlösung gewesen. Ein kurzer Blick auf die politische Landkarte Indonesiens und die Erfahrung einer Jahrzehnte andauernden Dominanz des Militärs in allen Bereichen des öffentlichen Lebens hätten genügen müssen, um zu erkennen, dass eine friedliche Lösung des Konfliktes nicht zu erwarten war.

<sup>47</sup> International Herald Tribune, 30.8.02. (Übersetzung der Verf.)

Das *Worst-case*-Szenario der UNAMET in Osttimor sah durchaus den Ausbruch von Gewalt nach einer Abstimmung für Unabhängigkeit vor, auch eine mögliche Evakuierung wurde in Erwägung gezogen. Die Befürchtungen der UNAMET gingen aber dahin, dass die indonesischen Sicherheitskräfte nicht willens oder nicht fähig seien, die Lage unter Kontrolle zu halten, sowie vorzeitig abziehen und dabei womöglich ihre Waffen den Milizen überlassen könnten. Schlimmstenfalls würde die Regierung das Problem der internationalen Staatengemeinschaft in den Schoß legen. Ian Martin, Leiter von UNAMET, fasste diese Betrachtung zusammen: „Despite constructive intentions, the Indonesian authorities would be unable to prevent a flight of personnel and loss of moral leading to inaction by their security forces.“<sup>48</sup> Die UN erachtete als adäquate Maßnahme hierauf: „Our best strategy in Phase II is to keep impressing upon the Indonesians that they not simply walk away from the place and let it lapse into war. Countries like Australia and the US would have to play a leading role in maintaining the diplomatic pressure on Indonesia to hold its army firm and ensure it dealt with any violence even-handedly.“<sup>49</sup> Man vertraute auf die vertraglichen Zusicherungen der indonesischen Regierung des Abkommens vom 5. Mai 1999 und schaute an der Verflechtung zwischen Milizen und Militär vorbei. Mit der Gewalteskalation und dem Einsatz von Friedenstruppen hatte sich die Lage komplett verändert und der Fahrplan der UN für Osttimor war hinfällig geworden.<sup>50</sup>

Das unabhängige Osttimor steht vor einer Fülle von Aufgaben und Problemen. In den letzten zweieinhalb Jahren konnte sich der junge Staat mit Hilfe der Vereinten Nationen und zahlreicher ausländischer NGOs in allen Bereichen ein Fundament schaffen, doch der eigentliche Aufbau steht mit Erreichen der Unabhängigkeit und dem Abzug der UN erst noch bevor. Demokratische politische Institutionen wurden zwar eingerichtet, sind jedoch noch keineswegs fest verankert. Der gesellschaftspolitische Transformationsprozess und der Prozess der „Nationenbildung“ sind längst nicht abgeschlossen, die alltäglichen „Überlebens“-Probleme nehmen breiten Raum ein. Osttimor wird noch über Jahre hinweg internationale Unterstützung benötigen. Einkünfte aus den Erdgas- und Erdölvorräten in der Timor-See werden noch einige Jahre auf sich warten lassen. Die wirtschaftliche Entwicklung des Landes, die Bekämpfung von Armut und Arbeitslosigkeit sowie der Aufbau eines tragfähigen Gesundheits- und Bildungswesens sind nur einige der wichtigsten Herausforderungen, denen sich das unabhängige kleine Land gegenüber sieht.

<sup>48</sup> Ian Martin, *Self-Determination in East Timor*; zitiert nach Irena Cristalis (Fn. 16), S. 220.

<sup>49</sup> King's College (Fn. 23)

<sup>50</sup> Ebd.