

Osttimor - wie geht es weiter?

Ulrike Eppe

Die Zeiten, in denen der Regierung Indonesiens jedes Mittel recht war, um die Loslösung der ehemaligen portugiesischen und 1975 annektierten Kolonie Osttimor zu vermeiden, sind glücklicherweise vorbei. Terror und Vertreibung der Zivilbevölkerung infolge des Referendums vom 30. August 1999 haben ein Ende gefunden, die für die Greuelthaten verantwortlichen Milizen und das indonesische Militär sind nach dem Eingreifen einer multinationalen Friedenstruppe abgezogen. Es bleibt jedoch die Frage, ob und wie die Verantwortlichen für Gewalt und Vertreibung zur Rechenschaft gezogen werden können.

In diesem Zusammenhang wurden verschiedentlich Anfragen an die Mitarbeiter des MenschenRechtsZentrums gerichtet. Die wesentlichen dabei angesprochenen Aspekte sollen an dieser Stelle aufgegriffen und dargestellt werden.

1. Eine Reihe von Friedens- und Menschenrechtsorganisationen fordern die Errichtung eines internationalen Tribunals, um die geschehenen Verbrechen aufzuklären und die Verantwortlichen zu bestrafen. Auch die Menschenrechtskommissarin der Vereinten Nationen, Mary Robinson, hat die Schaffung eines ad hoc-Tribunals verlangt. Zu seiner Errichtung bedarf es allerdings eines Beschlusses des Sicherheitsrates im Sinne von Kap. VII der UN-Charta.¹

Bisher hat der Sicherheitsrat mit Resolution 1264 vom 15. September 1999 lediglich den Einsatz einer multinationalen Friedenstruppe beschlossen. Dadurch sollte der Frieden und die Sicherheit in Osttimor wiederhergestellt und die Arbeit von UNAMET (United Nations Mission in East Timor) geschützt und unterstützt werden. Der Sicherheitsrat hat dazu, ohne explizit von Völkermord oder sonstigen Menschenrechtsverletzungen zu sprechen, eine Friedensbedrohung im Sinne von Art. 39 der UN-Charta festgestellt. Die Resolution enthält eine umfassende Mandatierung, das heißt die an der multinationalen Truppe teilnehmenden Staaten sind autorisiert, alle zur Erfüllung des Mandats notwendigen Maßnahmen zu ergreifen.

Die Resolution bringt darüber hinaus bereits den Willen des Sicherheitsrates zum Ausdruck, auch die Täter zur Verantwortung zu ziehen ("the Security Council [...] demands that those responsible for such acts be brought to justice"). In welcher Form dies geschehen soll, geht aus der Resolution selbst nicht hervor, muß aber – (noch) in Ermangelung eines ständigen Internationalen Strafgerichtshofs – verstanden werden als der Wille, ein ad hoc-Tribunal zu errichten.²

Die Bundesregierung ist ihrerseits nicht daran gehindert, sich auf diplomatischem Wege – auch im Rahmen der EU – dafür einzusetzen, daß der Sicherheitsrat die Errichtung beschließt, um so zu erreichen, daß Völkermord oder andere schwere und schwerste Menschenrechtsverletzungen geahndet werden. Eine entsprechende rechtliche Verpflichtung der Bundesrepublik besteht jedoch nicht und kann auch nicht aus Art. VIII der Völkermord-

1 Vgl. die Beschlüsse des Sicherheitsrates zur Errichtung der Gerichtshöfe für die Verfolgung der Verbrechen im ehemaligen Jugoslawien und in Rwanda, Res. 808 (1993) und Res. 955 (1994).

2 Der Internationale Strafgerichtshof, dessen Errichtung im Juli letzten Jahres beschlossen wurde, kann diese Aufgabe nicht übernehmen. Seine Zuständigkeit erstreckt sich nur auf Taten, die nach Inkrafttreten des Statuts begangen wurden (Art. 24 Abs. 1 des Statuts). Das Statut tritt jedoch nicht in Kraft, bevor es nicht von mindestens 60 Staaten ratifiziert wurde. Wann dies der Fall sein wird, ist noch nicht abzusehen.

konvention hergeleitet werden. Danach *kann* die Bundesregierung die Vereinten Nationen damit befassen, zur Verhütung und Bekämpfung von Völkermordhandlungen geeignete Maßnahmen zu ergreifen, sie ist aber nicht dazu verpflichtet.

2. Die vor einem solchen Gericht abzuurteilenden Menschenrechtsverletzungen erreichen möglicherweise die tatbestandliche Schwelle des Völkermords im Sinne der Völkermordkonvention. Völkermord ist die schwerste Anklage, die gegen einen Staat erhoben werden kann. Er stellt die äußerste Form des Massenmordes dar.

a) Um von Völkermord im Sinne der Konvention sprechen zu können, müßte es den Handelnden gerade darum gehen, sich einer bestimmten Gruppe zu entledigen, und zwar einer *nationalen, ethnischen, rassischen oder religiösen Gruppe* (Art. II). Vor allem müßte es darum gehen, diese Gruppe *als solche* zu vernichten. Um von Völkermord ausgehen zu dürfen, müßte feststehen, daß die Osttimoresen etwa aus Gründen ihrer gemeinsamen Religion oder aus ethnisch-rassischen Gründen verfolgt werden, und es müßte auf der anderen Seite ausgeschlossen werden können, daß es den Handelnden – so die Behauptung der indonesischen Regierung – darum geht, den Unabhängigkeitswillen der Osttimoresen bzw. die Gefahr einer territorialen Abtrennung zu bekämpfen. Dies käme einer *politischen Verfolgung* gleich, die jedenfalls vom Wortlaut der Konvention nicht erfaßt wird.

Wie so oft im menschenrechtlichen Bereich liegt das Problem beim „fact finding“. Viele der zugänglichen Informationen sprechen jedoch dafür, daß die Osttimoresen als nationale, ethnische oder rassische Gruppe oder aus politischen Gründen verfolgt werden und wurden. Erfahrungsgemäß ziehen sich die betreffenden Staaten jedoch darauf zurück, daß sie – wenn überhaupt – aus militärischen oder politischen Gründen gegen bestimmte Gruppen vorgehen. Zwar können auch diese Gründe unzulässig sein; sie „waschen“ aber vom Schwerstvorwurf des Völkermords rein. Der Beweis des Gegenteils ist in aller Regel sehr schwierig.

Kann im Falle Osttimors nicht bewiesen werden, daß die Osttimoresen wegen der in der Konvention ausdrücklich genannten Gruppenmerkmale verfolgt werden, so wird es zu keiner Verurteilung wegen Völkermords kommen. Massenvertreibung und Mord aus anderen, etwa politischen Gründen fällt nach gegenwärtiger Auffassung nicht in den Anwendungsbereich der Konvention. Zwar gibt es Stimmen, die den Wortlaut der Konvention als zu eng ansehen und auch politische Verfolgung als von ihr erfaßt ansehen wollen.³ Bis zu einer völkerrechtlich gefestigten Überzeugung ist es allerdings noch ein weiter Weg. Vorläufig muß deshalb davon ausgegangen werden, daß politische Verfolgung nicht vom Anwendungsbereich der Völkermordkonvention erfaßt wird.

b) Um ein Verhalten als Völkermord zu qualifizieren, muß außerdem eine besondere subjektive Komponente hinzukommen. Nach Art. II der Konvention muß die Handlung in der *Absicht* begangen werden, eine bestimmte Gruppe als solche ganz oder teilweise *zu vernichten*. Fehlt es an diesem ausdrücklichen Vorsatz, so läßt sich der äußerste Vorwurf des Völkermordes nicht aufrecht erhalten.

Fraglich ist, ob im Falle Osttimors eine solche Vernichtungsabsicht besteht und nachgewiesen werden kann. Erforderlich wäre ein hoheitlich koordiniertes, unterstütztes bzw. geduldetes und planmäßiges Vorgehen der Befehlenden.⁴ Auch hier spricht einiges dafür, daß das Referendum zum willkommenen Anlaß genommen wurde, um nun – nach Jahren der Un-

3 Vgl. Kai Ambos, Der Fall Pinochet und das anwendbare Recht, JZ Heft 1/1999, m.w.N.

4 Irving Louis Horowitz, Taking Lives, 4. Aufl., 1996, S. 13; Yves Ternon, Der verbrecherische Staat, 1996, S. 32.

terdrückung - gewaltsam gegen die Osttimoresen vorzugehen.⁵ Andererseits ist zu bedenken, daß die indonesische Regierung am 12. September 1999 der Entsendung einer multinationalen Truppe zustimmte und damit Maßnahmen zum Schutz der osttimoresischen Bevölkerung zuließ. Der Nachweis einer Vernichtungsabsicht dürfte spätestens ab diesem Zeitpunkt schwerfallen.

Festzuhalten bleibt: Nur wenn nachgewiesen werden kann, daß a) die Osttimoresen gerade wegen der in der Konvention genannten Gruppenmerkmale *als solche* und nicht „nur“ aus (geo-)politischen Gründen verfolgt werden und kann b) eine Vernichtungsabsicht indonesischer Hoheitsträger besteht, so ist der Weg frei für eine Verurteilung wegen Völkermordes im Sinne der Völkermordkonvention.

3. Es stellt sich schließlich die Frage, ob das Völkerrecht geeignete Instrumente bereitstellt, um gegen mögliche Amnestien zugunsten der Verantwortlichen in Indonesien vorzugehen.

Weder die allgemeinen (z.B. der Zivilpakt) noch die speziellen Menschenrechtsverträge (Völkermordkonvention, Folterkonvention) verbieten jedoch explizit Amnestien oder sonstige Straffreistellungsmaßnahmen. Dennoch wird das nationale Straffreistellungsrecht durch bestimmte *völkerrechtliche Bestrafungspflichten* begrenzt.⁶

Eine *Bestrafungspflicht* ergibt sich hinsichtlich Völkermords unmittelbar aus Art. 1 der Völkermordkonvention; Indonesien zählt jedoch nicht zu den Unterzeichnerstaaten. Für Folterhandlungen ergeben sich Untersuchungs-, Bestrafungs- und Entschädigungspflichten aus den Art. 5-7, 12-14 der UN-Folterkonvention, doch auch diese Konvention hat Indonesien nicht ratifiziert. Demzufolge besteht keine völkerrechtliche Grundlage, gegen Amnestieregelungen in Indonesien vorzugehen. Dagegen bleibt die Verfolgung und Bestrafung durch ein internationales Gericht (*ad hoc*-Tribunal, s.o.) von Amnestiegesetzen oder anderen Straffreistellungsmaßnahmen, die nur innerstaatliche Wirkung haben, unberührt.

Darüber hinaus können Verurteilungen wegen Völkermordes oder Folter außerdem auch durch an sich unbeteiligte *Drittstaaten* erfolgen, wenn deren nationale Rechtsordnung dies vorsieht. So geht etwa das spanische Strafrecht (wie das deutsche, § 6 StGB) bei Völkermord vom Weltrechtsprinzip aus⁷ - die Ermittlungen gegen Pinochet hätten auch ohne den Verdacht, daß spanische Staatsangehörige unter den Opfern sind, eingeleitet werden können. Darüber hinaus erstreckt sich der Geltungsbereich nationalen Strafrechts in vielen Ländern auf im Ausland begangene Taten, wenn sie gegen eigene Staatsangehörige verübt wurden (passives Personalitätsprinzip, vgl. § 7 StGB). Auch in diesen Fällen bedarf es also nicht zwingend eines internationalen Gerichtshofs - obschon vieles dafür spricht, daß die Strafgewalt gegen menschen(rechts)verachtende Unrechtsregime nicht von ausländischen nationalen Strafgerichten, sondern von einem mit ungleich höherer Autorität ausgestatteten internationalen Gericht ausgeübt werden sollte.

5 FAZ vom 17.9.1999, S. 12; *Ternon* (Fn. 4), S. 249.

6 Vgl. *Kai Ambos*, Strafflosigkeit von Menschenrechtsverletzungen, 1997, S. 210.

7 Siehe Art. 23 Abs. 4a des spanischen Gerichtsverfassungsgesetzes (*Ley Orgánica del Poder Judicial*).