

Boris Kondoch

## Neueste Entwicklungen im Völkerstrafrecht aufgezeigt am Beispiel Sierra Leone, Kambodscha und Ost-Timor

*Boris Kondoch, Wissenschaftlicher Mitarbeiter im Institut für öffentliches Recht der Johann Wolfgang Goethe-Universität, Frankfurt am Main.*

Seit Ende des Kalten Krieges hat das Völkerstrafrecht zunehmend an Bedeutung gewonnen. Beinahe ein halbes Jahrhundert nach den Prozessen der Militärgerichtshöfe

von Nürnberg und Tokio hatte der Sicherheitsrat *ad hoc*-Gerichte für das ehemalige Jugoslawien und Ruanda eingesetzt. Ein weiterer bedeutender Schritt war die Verabschiedung eines Statuts für einen Ständigen Strafgerichtshof am 17. Juli 1999 in Rom. Neben diesen Entwicklungen gab und gibt es die unterschiedlichsten Bemühungen auf nationaler<sup>1</sup> und internationaler Ebene, völkerrechtliche Verbrechen zu ahnden. Die Forderungen nach neuen Strafgerichten gegen Menschheitsverbrechen sind zahlreich.<sup>2</sup> Seit dem zweiten Golfkrieg bemühen sich zum Beispiel die Vereinigten Staaten von Amerika um die Einrichtung eines internationalen Tribunals zur Durchführung eines Verfahrens gegen Saddam Hussein und dessen politische Führungsriege.<sup>3</sup> Für den Kosovo ist ein sogenannter »Kosovo War and Ethnic Crimes Court« als Teil des von der UNMIK geschaffenen Justizsystems vorgeschlagen worden. Vor dem Gericht sollen Personen angeklagt werden, die seit dem 1. Januar 1998 Kriegsverbrechen, Völkermord und Verbrechen gegen die Menschlichkeit begangen haben.<sup>4</sup> Die Etablierung des »Kosovo War and Ethnic Crimes Court« ist aufgrund mangelnder Finanzierung bisher nicht realisiert worden. Dagegen zeichnen sich gegenwärtig konkrete Entwicklungen zur strafrechtlichen Ahndung der Verbrechen im Falle von Ost-Timor, Sierra Leone und Kambodscha ab; sie sind Gegenstand der folgenden Darstellung.

### 1. Der Sondergerichtshof für Sierra Leone

Ein weiteres *ad hoc*-Tribunal ist für Sierra Leone geplant, vor dem die Verantwortlichen für die während des Bürgerkriegs begangenen, schweren Menschenrechtsverletzungen und Verstöße gegen das humanitäre Völkerrecht zur Rechenschaft gezogen werden sollen. Im Gegensatz zu seinen Vorgängern, dem Jugoslawien- und Ruandatribunal, basiert es nicht auf einer rechtlich bindenden Resolution des Sicherheitsrats im

Rahmen von Kapitel VII der Satzung der Vereinten Nationen, sondern auf einem völkerrechtlichen Vertrag. Der Sondergerichtshof verfügt zwar über eine Vorrangstellung gegenüber nationalen Gerichten, kann aber nicht wie das Jugoslawien- oder Ruandatribunal einen Drittstaat verpflichten einen Angeklagten auszuliefern. Die Errichtung von Gerichten aufgrund völkerrechtlicher Verträge hat jedoch den Vorteil, dass diese auf dem Konsens der beteiligten Staaten und nicht auf Zwang basieren, was wiederum die Legitimation der Institution erhöht.

#### 1.1 Hintergrund

Der Bürgerkrieg in Sierra Leone brach 1991 aufgrund der Rebellion der Vereinigten Revolutionären Front (Revolutionary United Front – RUF) gegen die Einparteiensherrschaft des All People's Congress aus.<sup>5</sup> Von Beginn an war der Bürgerkrieg von extremen Grausamkeiten gegen die Zivilbevölkerung gekennzeichnet. Rund 10.000 Zivilisten wurden Opfer von vorsätzlichen und willkürlichen Tötungen, Folter, Verstümmelungen oder Entführungen. Zahllose Frauen und Mädchen wurden vergewaltigt. Ein vorübergehendes Ende der Feindseligkeiten trat mit der Unterzeichnung des Lomé-Friedensabkommens durch die Rebellenbewegung und die Regierung Sierra Leones ein. Das Abkommen legte unter anderem neben einer Amnestie und der Errichtung einer Wahrheitskommission fest, dass die RUF ihre Waffen niederlegen und im Gegenzug an der Regierung beteiligt werden sollte. Jedoch flammte der Konflikt wieder auf, und die an der Zivilbevölkerung begangenen Gräueltaten wurden fortgesetzt.<sup>6</sup> Um der Gewalt ein Ende zu bereiten, trat die Regierung Sierra Leones an die Vereinten Nationen heran mit der Bitte um Unterstützung bei der Schaffung eines Straftribunals. Im August 2000 beauftragte der Sicherheitsrat den Generalsekretär, in Verhandlung mit der Regierung Sierra Leones zu treten.<sup>7</sup> Am 5. Oktober 2000 legte der Generalsekretär dem Sicherheitsrat seinen Bericht vor,<sup>8</sup> dem beigefügt ist der Entwurf eines Statuts für den sogenannten Sondergerichtshof für Sierra Leone.

Der endgültigen Etablierung stehen jetzt vor allem noch Finanzierungsprobleme entgegen. Aus Sicht des Sicherheitsrates soll das Gericht durch freiwillige Beiträge der

1 Vgl. Kathrin Bremer, Nationale Strafverfolgung internationaler Verbrechen gegen das humanitäre Völkerrecht, Frankfurt am Main, 1999; Genocide and International Crimes in Domestic Courts, <http://preventgenocide.org/punish/domestic/index.htm>.

2 Vgl. David J. Scheffer, The Global Challenge for Establishing Accountability for Crimes Against Humanity, [http://www.state.gov/www/policy.r...2000/000822\\_sheffer-pretoria.html](http://www.state.gov/www/policy.r...2000/000822_sheffer-pretoria.html).

3 Vgl. Louis René Beres, Iraqi Crimes and International Law: The Imperative to Punish, Denver, in: Journal of International Law and Policy 2/1993, S. 335f.

4 Vgl. Daily Press Briefing of Office of Spokesman for Secretary-General vom 23. Juni 2000.

5 Vgl. vertiefend insbesondere zu den rechtlichen Aspekten Michaela Frulli, The Special Court for Sierra Leone, in: European Journal for International Law 4/2000, S. 857-869; Rita Silek/Boris Kondoch, Special Court for Sierra Leone, in: Conflict Trends 1/2001, S. 28f.

6 Vgl. Sierra Leone: Sowing Terror Atrocities against Civilians in Sierra Leone, Human Rights Watch, July 1998, Vol. 10, No. 3 (A); Sierra Leone: Getting Away with Murder, Mutilation and Rape, Human Rights Watch (A 1103), 6/1999.

7 Vgl. S/RES/1315 vom 14. August 2000.

8 Vgl. Report of the Secretary-General on the Establishment of a Special Court for Sierra Leone (S/2000/915 of 4 October 2000).

UN-Mitgliedsstaaten, nicht aber aus dem Haushalt der Vereinten Nationen, finanziert werden.<sup>9</sup>

## 1.2 Das Statut für den Sondergerichtshof

Der Sondergerichtshof, welcher seinen Sitz voraussichtlich in der Hauptstadt Sierra Leones, Freetown, haben wird, folgt in seiner Struktur dem Aufbau des Ruanda- und Jugoslawientribunals. Er soll über drei Organe verfügen: die Gerichtskammern, bestehend aus zwei Strafkammern und einer Berufungskammer, eine Anklagebehörde und eine Kanzlei. Die Strafkammern sollen sich aus fünf Richtern zusammensetzen, davon drei aus Sierra Leone und zwei internationale Richter. Die Berufungskammer soll aus zwei sierra-leonischen und drei internationalen Richtern gebildet werden. Der Sondergerichtshof wird für Verbrechen gegen die Menschlichkeit, Kriegsverbrechen und schwere Verstöße gegen das humanitäre Völkerrecht zuständig sein (vgl. Art. 2-4), aber auch für bestimmte Straftaten nach sierra-leonischem Recht, wie zum Beispiel dem Missbrauch von Mädchen und der vorsätzlichen Zerstörung von Eigentum (vgl. Art. 5). Das Gericht wird nicht über Völkermord verhandeln, da keine Hinweise vorliegen, dass die Massenmorde in der Absicht begangen wurden, eine bestimmte nationale, ethnische oder religiöse Gruppe ganz oder teilweise zu vernichten. Die Zuständigkeit ist *ratione loci et temporis* auf Straftaten begrenzt, die auf dem Gebiet Sierra Leones seit dem 30. November 1996 begangen wurden (vgl. Art. 1). Diese Regelung ist insoweit unbefriedigend, als nicht der ganze Konflikt ab 1991 abgedeckt wird, was mit der hohen Arbeitsbelastung des Sondergerichts begründet wird. Ebenso wie das Jugoslawien- und das Ruandatribunal spricht der Sondergerichtshof Gefängnisstrafen aus, nicht aber die Todesstrafe (vgl. Art. 22).

Strittig ist, welcher Personenkreis vor das Sondergericht gestellt werden soll. Der Sicherheitsrat favorisiert die Formulierung »persons who bear the greatest responsibility«. Dies würde bedeuten, dass nur Personen in Führungspositionen der Jurisdiktion des Gerichts unterstehen würden. Der Generalsekretär will dagegen auch Personen auf unterer Kommandoebene vor Gericht stellen und hat die Formulierung »persons most responsible« eingebracht. Uneinigkeit bestand zunächst auch darüber, wie man mit den 5.000 Kindersoldaten zu verfahren habe. Die Regierung Sierra Leones wollte eine altersunabhängige Regelung, während Menschenrechtsorganisationen ein Mindestalter von 18 Jahren forderten. Der jetzige Entwurf enthält als Kompromiss ein Mindestalter von 15 Jahren (vgl. Art. 7). Dieser Regelung hat der Sicherheitsrat zugestimmt, unter der Prämisse, dass sich Jugendliche unter 15 Jahren nur vor der Wahrheitskommission verantworten müssen.<sup>10</sup>

Eine der rechtlichen Hauptfragen betrifft die Gültigkeit der im Lomé-Friedensabkommen zugesicherten Generalamnestien für alle während des Konflikts begangenen Menschenrechtsverstöße und deren Vereinbarkeit mit der Zuständigkeit des Sondergerichtshofs. Der Erlass von Amnestien ist nach dem Ende eines Konflikts gängige Praxis. Nach Ansicht der Vereinten Nationen können Amnestien im Falle von Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit, Kriegsverbrechen und schweren Verstößen gegen das humanitäre Völkerrecht nicht wirksam sein (vgl. Art.10). Völkerrechtlich lässt sich das bei Straftatbeständen begründen, die eine Pflicht zur Auslieferung oder Anklage nach sich ziehen. Der Grundsatz »*aut dedere aut judicare*« findet sich in der Folterkonvention von 1984 und der Völkermordkonvention von 1948. Äußerst schwierig gestaltet sich aber der Nachweis einer solchen Verpflichtung aus völkerrechtlichen Verträgen und Gewohnheitsrecht bei den im Statut genannten Verbrechen gegen die Menschlichkeit und insbesondere bei Kriegsverbrechen im nicht-internationalen Konflikt.<sup>11</sup> Im Bezug auf die sierra-leonischen Straftatbestände lassen sich keine Gründe gegen die Wirksamkeit der Amnestien finden, da keine Verpflichtung existiert, auszuliefern oder anzuklagen. Zu überzeugen vermag auch nicht der Einwand, die im Abkommen vom Lomé erzielte Straffreiheit sei nur vor den nationalen Gerichten relevant, nicht aber vor einem internationalen Gericht. Der Sondergerichtshof ist aber gerade kein internationales Gericht wie das Jugoslawien- oder das Ruandatribunal, sondern eine Mischform aus nationalen und internationalen Richtern, dessen Jurisdiktion sich auf völkerstrafrechtliche Normen und sierra-leonisches Recht bezieht.

## 2. Die Bestrafung von Verbrechen des Pol Pot-Regimes in Kambodscha

Einen ähnlichen Weg wie in Sierra Leone hat man in Kambodscha durch Schaffung eines mit internationalen und nationalen Richtern besetzten Tribunals vorgesehen, um die Verbrechen unter dem Pol Pot-Regime rechtlich zu verfolgen.<sup>12</sup>

### 2.1 Die Aufarbeitung der Verbrechen der Khmer Rouge in Kambodscha vor 1997

Etwa 1,7 Millionen Menschen waren von 1975 bis 1979 dem Regime der Khmer Rouge zum Opfer gefallen. Ziel der Khmer Rouge war es, Kambodscha in eine kommunistische Agrargesellschaft umzuwandeln. Bei diesem Unterfangen wurde jeder, der die Vision Pol Pots anzweifelte, gefoltert oder getötet. Die Leichen fand man später in Massengräbern, den sogenannten »killing fields«. Bis heute hat sich kein ranghoher Führer vor einem ordentlichen Gericht verantworten müssen. Ein als Schauprozess kritisiertes Verfahren fand 1979

<sup>9</sup> Vgl. Letter dated 23 July 2001 from the President of the Security Council to the Secretary-General referring to plans to move forward with establishment of a Special Court (S/2001/722 of 23 July 2001); Letter dated 12 July 2001 from the Secretary-General addressed to the President of the Security Council regarding revised budget estimates for operation of the Court (S/2001/693 of 13 July 2001).

<sup>10</sup> Letter from the President of the Security Council addressed to the Secretary-General (S/2000/1234 of 22 December); Letter from the Secretary-General addressed to the President of the Security Council (S/2001/40 of 12 January 2001).

<sup>11</sup> Vertiefend dazu Kai Ambos, Völkerrechtliche Bestrafungspflichten bei schweren Menschenrechtsverletzungen, in: Archiv des Völkerrechts 1999, S. 318f.; Avril J.M. McDonald, Sierra Leone's Uneasy Peace: The Amnesties Granted in the Lome Peace Agreement and the United Nations, in Humanitäres Völkerrecht-Informationsschriften 1/2000, S. 18 f.

<sup>12</sup> Vgl. Stephen Hedder/Brian D. Tittmore, Seven Candidates for Prosecution: Accountability for the Crimes of the Khmer Rouge (2001), <http://www.wcl.american.edu/pub/humright/wcrimes/khmerrouge.pdf>.

nach der Invasion Vietnams und der darauffolgenden Ausrufung der Volksrepublik Kambodscha vor einem revolutionären Volkstribunal gegen die beiden obersten Führer, Pol Pot und Ieng Sary, statt. Grundlage bildete ein Dekret, welches u.a. in Artikel 1 Völkermord übereinstimmend mit der Völkermordkonvention von 1948 definierte. Das *in absentia* gehaltene Verfahren endete mit einem Schuldspruch für die beiden Angeklagten und der Verurteilung zum Tode. Neben dem Mangel eines fairen Strafverfahrens ist zu kritisieren, dass nicht nur Pol Pot und Ieng Sary, sondern auch andere Verantwortliche für ihre Gräueltaten hätten angeklagt werden müssen.<sup>13</sup> Ein weiterer Schauprozess war das 1997 von den Khmer Rouge eingesetzte Volkstribunal von Anlong Veng, das Pol Pot ebenfalls für schuldig befand und zu lebenslanger Haft verurteilte. Zwei weitere führende Köpfe der Khmer Rouge, der Ex-Militärbefehlshaber Chhit Choeun alias Mok, genannt der Schlächter, und Kang Kek Ieu alias Duch, Chef des berüchtigten Verhörzentrums wurden 1999 von Militärgerichten verurteilt. An der Zuständigkeit der Militärgerichte bestehen jedoch Zweifel, da diese nur für Disziplinarfragen und für Delikte an Militäreigentum zuständig sind.<sup>14</sup>

## 2.2 Die Bemühungen um die Errichtung der »Chambers in the Courts of Cambodia for the Prosecutions of Crimes Committed during the Period of Democratic Kampuchea«

Die kambodschanische Regierung trat 1997 an die Vereinten Nationen heran mit der Bitte um Unterstützung bei der Verfolgung der Verbrechen der Khmer Rouge.<sup>15</sup> Ein von den Vereinten Nationen eingesetzter Expertenausschuss empfahl 1999 die Errichtung eines internationalen Tribunals zusammen mit der Schaffung einer Wahrheitskommission.<sup>16</sup> Ein erster Entwurf für ein Tribunal wurde 1999 von der kambodschanischen Regierung vorgelegt. Während die kambodschanische Regierung unter Führung von Premierminister Hun Sen ein überwiegend mit Kambodschanern besetztes Gericht forderte, favorisierten die UN und Menschenrechtsorganisationen ein mehrheitlich mit internationalen Richtern besetztes Tribunal. Im Februar 2000 kritisierte Generalsekretär Kofi Annan den Entwurf und forderte, die Wahl von unabhängigen, internationalen Anklägern, die mehrheitliche Besetzung des Tribunals mit ausländischen Richtern und die Garantie, dass angeklagte Personen tatsächlich verhaftet würden. Zudem sprach er sich gegen jede Form von Amnestie und Pardon aus. Eine Lösung wurde im Sommer 2000 durch die gegenseitige Annahme der von US Senator Kerry unterbreiteten Kompromissformel erzielt. Kerry hatte die Besetzung der jeweiligen

Panel mit drei kambodschanischen und zwei internationalen Richtern sowie zur Urteilsfindung das Erfordernis von vier übereinstimmenden Richtern vorgeschlagen.<sup>17</sup> Im Juli 2000 einigten sich Kambodscha und die Vereinten Nationen auf einen Entwurf für ein Übereinkommen zur Einrichtung eines Tribunals.<sup>18</sup> Das Memorandum wird von beiden Seiten unterzeichnet werden, sobald dem Entwurf im Rahmen des innerstaatlichen Verfahrens zugestimmt wurde. Der Entwurf zur Einrichtung der sogenannten »Extraordinary Chambers in the Courts of Cambodia for the Prosecutions of Crimes Committed during the Period of Democratic Kampuchea«<sup>19</sup> wurde von der Nationalversammlung einstimmig angenommen und fand im Januar 2001 auch die Zustimmung des Senats. Der Verfassungsrat legte den Entwurf dem Parlament aber nochmals zur Änderung vor, da als Höchststrafe die Todesstrafe vorgesehen war, welche im Widerspruch zur kambodschanischen Verfassung steht. Nach erfolgter Änderung nahm der Verfassungsrat im Sommer 2001 den Entwurf an. Des Weiteren bedarf es nun der Unterschrift von König Norodom Sihanouk.

## 2.3 Der kambodschanische Gesetzesentwurf

Das Gesetz sieht die Anklage der Hauptverantwortlichen für die zwischen dem 17. April 1975 und dem 6. Januar 1979 begangenen Verbrechen vor. Die aus kambodschanischen und internationalen Richtern bestehenden Kammern werden zuständig sein für Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit, schwere Verstöße gegen die Genfer Konventionen und bestimmte nationale Straftatbestände wie Mord und religiöse Verfolgung. Die gleichen rechtlichen Fragen wie im Falle Sierra Leones ergeben sich aufgrund der 1990 ausgehandelten Amnestie für die Führer der Khmer Rouge, unter ihnen der frühere Außenminister Ieng Sary, die im Gegenzug dafür den bewaffneten Kampf einstellten. Aufgabe eines Gerichts wird unter anderem die Klärung der Frage sein, ob es sich bei den Taten der Khmer Rouge um einen Völkermord gehandelt hat. Beinahe unstrittig wird die Vernichtung der ethnischen Minderheiten der Vietnamesen, Chinesen und Thai sowie der religiösen Gruppe der moslemischen Cham oder der buddhistischen Mönche als Völkermord eingeordnet. Schwierigkeiten bereitet es jedoch, die an der eigenen Bevölkerung begangenen Taten als Völkermord zu klassifizieren.<sup>20</sup> Der Völkermordkonvention zufolge bezieht sich der Begriff des Völkermordes auf eine ethnische, nationale, rassische oder religiöse Gruppe. Den Fall des politischen Völkermordes oder Autogenozids umfasst die Völkermordkonvention nicht. Eine solche Erweiterung der gängigen Definition ist zwar während

13 Vgl. Stephen P. Marks, *Elusive Justice for the Victims of the Khmer Rouge*, in: *Journal of International Affairs* 2/1999, S. 691f.

14 Vgl. Amnesty International, *Annual Report 2000: Cambodia*, <http://www.web.amnesty.org/web/ar2000web.nsf/countries/61fe2b8cd0a3407a802568f20055290e?OpenDocument>.

15 Vgl. Einer der Förderer eines internationalen Tribunals war die USA. Der amerikanische Kongress hatte 1994 im sogenannten Cambodian Genocide Justice Act festgelegt, alle Bemühungen, Mitglieder der Khmer Rouge vor Gericht zu stellen, zu unterstützen (The Cambodian Genocide Justice Act, <http://www.yale.edu/cgp/dccam/wwwcgja.txt>).

16 Report of the Group of Experts for Cambodia Established pursuant to General Assembly Resolution 52/135 (February 1999), Annex, U.N. Doc. A/53/850, S/1999/231.

17 Vgl. International Crisis Group, *Cambodia: The Elusive Peace Dividend* (ICG Asia Report No. 8).

18 Tribunal Memorandum of Understanding Between the United Nations and the Royal Government of Cambodia, <http://www.yale.edu/cgp/tribunal/mou.v3.htm>.

19 Vgl. Law on the Establishment of Extraordinary Chambers in the Courts of Cambodia for the Prosecutions of Crimes Committed during the Period of Democratic Kampuchea, <http://www.cambodian-parliament.org/Legislative/legislative.htm>.

20 Vertiefend siehe Hurst Hannum, *International Law and the Cambodian Genocide: The Sounds of Silence*, in: *Human Rights Quarterly* 1/1989, S. 87f.

der Erarbeitung des Statuts für den Ständigen Strafgerichtshof gefordert worden, scheiterte jedoch.<sup>21</sup>

### 3. Die Bemühungen Indonesiens und der UN-Verwaltung um Gerechtigkeit für Ost-Timor

Für die im Zusammenhang mit dem von den Vereinten Nationen organisierten Referendum in Ost-Timor stehenden Verbrechen bemüht sich Indonesien um die Errichtung eines Menschenrechtsgerichtshofs. Einige Maßnahmen zur Strafverfolgung der Täter hat die UN-Verwaltung auf Ost-Timor (UNTAET) zwar bereits vorgenommen. Die Forderung nach einem internationalen Strafgerichtshof für Ost-Timor ist damit jedoch nicht verstummt.

#### 3.1 Hintergrund

Ost-Timor war bis 1975 portugiesische Kolonie. Unmittelbar nach dem Rückzug Portugals wurde es von Indonesien annektiert und als 27. Provinz integriert. Trotz der Verurteilung dieses Vorgangs und der Aufforderung durch den Sicherheitsrat<sup>22</sup> und die Generalversammlung,<sup>23</sup> das Militär wieder abzuziehen, blieb Ost-Timor von Indonesien okkupiert. Nach jahrzehntelangen Verhandlungen über eine Lösung des Ost-Timor-Problems gab Indonesien jedoch seine Position zu Ost-Timor auf. Es einigte sich mit Portugal unter Vermittlung der Vereinten Nationen am 5. Mai 2000 über ein Referendum.<sup>24</sup> Im Rahmen der Volksbefragung sollten die Bürger Ost-Timors zwischen der Unabhängigkeit oder einem Sonderstatus Ost-Timors innerhalb Indonesiens entscheiden.<sup>25</sup> Mit der Organisation und Durchführung des Referendums wurde UNAMET beauftragt.<sup>26</sup> Bereits vor der Volksbefragung kam es zu massiven Menschenrechtsverletzungen durch pro-indonesische Milizen, welche von der indonesischen Armee und Polizei unterstützt worden sein sollen. Nach Bekanntgabe des Ergebnisses von 78,5 Prozent für die Unabhängigkeit Ost-Timors überzog eine Welle von Gewalt die Insel. Tötungen, Zwangsvertreibungen und Misshandlungen von Folter bis Vergewaltigung ebenso wie die Zerstörung von Gebäuden waren an der Tagesordnung. Etwa 75 Prozent der Bewohner flohen aus ihren Wohnorten, der überwiegende Anteil nach West-Timor. Eine Befriedung der Situation trat erst durch die Ankunft der vom Sicherheitsrat der Vereinten Nationen autorisierten multinationalen Truppe INTERFET<sup>27</sup> ein. Am 25. Oktober 1999 mandatierte der Sicherheitsrat

aufgrund von Resolution 1272 die UN-Übergangsverwaltung (UNTAET),<sup>28</sup> welche INTERFET ablöste. UNTAET soll als Übergangsverwaltung unter Übernahme aller legislativen, judikativen und exekutiven Aufgaben die Zivilverwaltung Ost-Timors aufbauen.<sup>29</sup> Im September 2000 reagierte die Menschenrechtskommission der Vereinten Nationen auf die Massaker mit der Einsetzung einer internationalen Untersuchungskommission, deren Aufgabe darin bestand, Informationen über Menschenrechtsverletzungen und Verstöße gegen das humanitäre Völkerrecht zu sammeln.<sup>30</sup> In ihrem Bericht kommt die UN-Untersuchungskommission zu dem Ergebnis, dass es vor und nach dem Referendum zu schweren Menschenrechtsverletzungen durch die indonesische Armee und paramilitärischen Einheiten gekommen war, und empfahl die Errichtung eines Internationalen Menschengenrichtshofs. Eine parallele Untersuchung wurde durch die Nationale Menschenrechtskommission (Komnas HAM) eingeleitet. Die indonesische Untersuchungskommission (KPP-HAM) machte ebenfalls die indonesische Armee für die Gräueltaten verantwortlich. Hohe Militärs sollen die Massaker an Priestern und Nonnen sowie an den flüchtenden Zivilisten selbst überwacht haben. Neben der Forderung nach einem Menschengenrichtshof empfahl KPP-HAM dem indonesischen Generalstaatsanwalt Marzuki Darusman weitere Ermittlungen und im gegebenen Falle die Eröffnung von Strafverfahren gegen sechs Generäle unter Nennung des damaligen obersten Befehlshabers General Wiranto.<sup>31</sup> Die aktive Beteiligung des indonesischen Militärs an den Gewalttaten im Sommer 2001 wurde auch durch den UN-Berichterstatler, James Dunn, bestätigt.<sup>32</sup>

#### 3.2 Indonesien und die Errichtung von Menschenrechtsgerichtshöfen

Die Regierung Indonesiens lehnte ein internationales Tribunal ab und versprach, die Täter vor ein nationales Gericht zu stellen. Der damalige Präsident Habibie erließ ein Dekret zur Errichtung von Menschenrechtsgerichtshöfen. Sein Nachfolger Abdurrahman Wahid legte das aus seiner Sicht nicht ausreichende Dekret dem indonesischen Parlament vor, welches es im März 2000 ablehnte. Daraufhin erarbeitete eine Expertenkommission einen neuen Entwurf, der im November 2000 vom Parlament angenommen wurde.<sup>33</sup> Das Gesetz »Law on Human Rights Courts« legt die Zuständigkeit von Menschenrechtsgerichtshöfen bei schweren Menschenrechtsverletzungen fest (vgl. Art. 5), unter die Völkermord und Verbrechen gegen die Menschlichkeit fallen (vgl. Art. 8-9).<sup>34</sup>

21 Vgl. William Schabas, Article 6 Genocide, in: Otto Triffterer (Hrsg.), Commentary on the Rome Statute of the International Criminal Court, Baden-Baden, 1999, S. 110.

22 Vgl. S/RES/384 vom 22. Dezember 1975; S/RES/385 vom 22. April 1976.

23 Vgl. G.A. Res. 3485 vom 12. Dezember 1975, UN GAOR, 30 Sess., Supp. No. 34, 2439th mtg., UN Doc. A/10034 (1975).

24 Vgl. Agreement between Indonesia and Portugal (5 May 1999); with an Appendix Regarding a Constitutional Framework for a Special Autonomy for East Timor, Agreement Regarding the Modalities for the Popular Consultation of the East Timorese through a Direct Ballot.

25 Vgl. Daniel C. Turack, Towards Freedom: Human Rights and Self-Determination in East Timor, in: Asia Pacific Journal on Human Rights and the Law 2/2000, S. 55f.; Christoph Schreuer, The United Nations and East Timor, in: International Law Forum, Forum du Droit International 2/2000, S. 18f.

26 Vgl. S/RES/1246 vom 11. Juni 1999.

27 Vgl. S/RES/1264 vom 15. September 1999.

28 Vgl. S/RES/1272 vom 22. Oktober 1999.

29 Vgl. Weitere Informationen zu UNTAET: UNTAET Reports of the Secretary General on the United Nations Transitional Administration in East Timor: S/2001/436 (2001); S/2001/42 (2001); S/2000/53 (2000).

30 Vgl. UN Doc. A/54/726, S/2000/59 vom 31. Januar 2000.

31 Indonesian Commission of Investigation into Human Rights Violations <http://www.jsmp.minihub.org/Reports/KPP%20Ham.htm>.

32 James Dunn, Crimes Against Humanity in East Timor, January to October 1999: Their Nature and Causes vom 14. Februar 2001, <http://www.etan.org/news/2001a/dunn1.htm>.

33 Law on Human Rights Courts (Law No. 26/2000).

34 Amnesty International's Comments on the Law on Human Rights Courts (Law No. 26/2000), ASA 21/005/2001; Indonesia: Comments on the draft law on Human Rights Tribunals, ASA 21/025/2000; International Crisis Group, Indonesia: Impunity versus Accountability for Gross Human

Art. 42 gewährleistet die Strafbarkeit von ranghohen Militärs und politischen Führern, die nicht selbst die Verbrechen auf Ost-Timor ausgeführt haben. Zivile, polizeiliche und militärische Führungspersonen sind gemäß Art. 42 strafrechtlich verantwortlich für eine von ihren Untergebenen begangene und im Gesetz genannte schwere Menschenrechtsverletzung, wenn sie von der Tat Kenntnis hatten oder Grund zur Annahme bestand, dass der Untergebene die Handlung zu begehen beabsichtigte oder begangen hatte, und die erforderlichen und angemessenen Maßnahmen zur Verhinderung der Tat oder Bestrafung unterblieben. Die Errichtung einer Wahrheitskommission ist ebenfalls vorgesehen; ihre konkrete Ausgestaltung bedarf jedoch eines weiteren Gesetzes.

Artikel 43 ermöglicht die Errichtung eines *ad hoc*-Menschenrechtsgerichtshofs für Fälle, die sich vor dem Inkrafttreten des Gesetzes ereignet haben.

Ein solcher *ad hoc*-Gerichtshof für Ost-Timor wurde im April 2001 per Dekret von Präsident Wahid eingesetzt. Dieses begrenzte aber die zeitliche Zuständigkeit des Gerichts auf nach dem Referendum begangene Taten. Dies hätte zur Folge, dass Verbrechen vor dem Referendum, wie z. B. das Massaker an der Liquica-Kirche vom 6. April 1999, bei der mehr als 50 Menschen getötet wurden, nicht berücksichtigt würden. Die Nachfolgerin Wahids, Megawati Sukarnoputri, korrigierte die Entscheidung sofort nach Amtsantritt mit einem Dekret, welches die Zuständigkeit des Gerichts auf den Zeitraum April bis September 1999 ausdehnte. Die ersten Anhörungen vor dem *ad hoc*-Menschenrechtstribunal sollen im Oktober 2001 beginnen. Bisher sind zwölf Dossiers gegen 18 Verdächtige in vier Fällen erstellt worden.<sup>35</sup>

Aus rechtlicher Sicht könnte das erst kürzlich in Artikel 28 der indonesischen Verfassung verankerte Rückwirkungsverbot ein Hindernis für die Schaffung eines Menschenrechtshofs für Ost-Timor darstellen, da dieser über Völkermord und Verbrechen gegen die Menschlichkeit zu befinden hat, die vor der Verabschiedung des »Law on Human Rights Courts« vom indonesischen Strafgesetzbuch ungenügend abdeckt waren. Das Rückwirkungsverbot schützt das Vertrauen des Täters dahingehend, dass er nicht für ein Verhalten bestraft wird, welches zum Zeitpunkt der Tatbegehung nicht strafbar war. Artikel 15 (2) des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte von 1966 schließt jedoch die Anwendbarkeit des Rückwirkungsverbotes aus, wenn die Tat zum Zeitpunkt ihrer Begehung nach den von der Völkergemeinschaft anerkannten allgemeinen Rechtsgrundsätzen strafbar war. Zu den allgemeinen Rechtsgrundsätzen gehören auch die im Entwurf des Statuts für die Menschenrechtsgerichtshöfe genannten völkerrechtlichen Straftatbestände, Völkermord und Verbrechen gegen die Menschlichkeit. Obwohl Indonesien den Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte weder unterzeichnet noch ratifiziert hat, ist es an die in Art. 15 (2) festgelegte Regelung kraft Gewohnheitsrecht gebunden.<sup>36</sup>

Ob es sich bei den Verbrechen auf Ost-Timor um einen Völkermord gehandelt hat, ist zweifelhaft, da die Taten nach jetzigem Kenntnisstand nicht gegen eine ethnische, nationale,

rassische oder religiöse Gruppe im Sinne der Völkermorddefinition gerichtet waren, sondern gegen eine politische Gruppe, die Befürworter der Unabhängigkeit Ost-Timors. Die Taten lassen sich daher eher den Verbrechen gegen die Menschlichkeit zuordnen. Dazu ist es erforderlich nachzuweisen, dass die Taten unter Beteiligung oder zumindest unter stillschweigender Duldung des Machtapparates, und zwar systematisch mit der Folge schwerwiegender Verletzung erfolgten.

### 3.3 Strafverfolgungsmaßnahmen der UN-Übergangsverwaltung in Ost-Timor

Die UN-Verwaltung in Ost-Timor (UNTAET) hat eigene Schritte zur Strafverfolgung<sup>37</sup> unter Bildung einer »Serious Crimes Investigation Unit« unternommen. Gemäß UNTAET-Regelung Nr. 2000/15 sind Panels innerhalb des Bezirksgerichts in Dilli geschaffen worden, welche die ausschließliche Zuständigkeit für schwere Straftaten haben. In den Zuständigkeitsbereich fallen einerseits internationale Straftatbestände, d. h. Völkermord, Kriegsverbrechen, Verbrechen gegen die Menschlichkeit, Folter, andererseits Mord und Sexualstraftaten, wie sie im indonesischen Strafgesetzbuch definiert sind.<sup>38</sup>

Trotz der Anklage von rund 50 Personen und ersten Urteilen<sup>39</sup> wird kritisiert, dass die Untersuchungen der »Serious Crimes Investigation Unit« nur langsam voranschreiten. Berichten zufolge fehlt es den Behörden an finanziellen Mitteln, ausgebildetem Personal und einer klaren Strategie bei der Verfolgung der Straftaten.<sup>40</sup>

### 3.4 Die Errichtung eines Internationalen Strafgerichtshofs für Indonesien

Zum jetzigen Zeitpunkt bestehen Zweifel daran, ob die politische Führung Indonesiens ernsthaft bemüht ist, die Täter zur Verantwortung zu ziehen. Die Bestrebungen zur Errichtung eines internationalen Menschenrechtsgerichtshofs kommen nur schleppend voran. Trotz Ankündigung des Generalstaatsanwalts 22 Verdächtige im Januar 2001 vor Gericht zu stellen, musste sich bisher keine der genannten Personen gerichtlich verantworten.<sup>41</sup> Ob sich unter der Präsidentschaft von Megawati eine positive Entwicklung abzeichnen und der

37 Zum Aufbau des Justizsystems in Ost-Timor siehe Hansjörg Strohmeyer, Building a New Judiciary for East Timor: Challenges of a Fledgling Nation, in: Criminal Law Forum, 3/2000, S. 259f.; Hansjörg Strohmeyer, Collapse and Reconstruction of A Judicial System: The United Nations Missions in Kosovo and East Timor, in: American Journal of International Law, 1/2001, S. 46f.

38 Das indonesische Recht ist weiterhin gemäß Regulation No. 1999/1 anwendbar, insoweit es nicht im Widerspruch zu internationalen Menschenrechtsstandards, dem Mandat von UNTAET oder dessen Regulations steht.

39 Weitere Informationen zu den Verfahren, »Judicial System Monitoring Programme«, <http://www.jsmp.minihub.org/>.

40 Vertiefend zur Strafjustiz in Ost-Timor Suzannah Linton, Rising from the Ashes: The Creation of a Viable Criminal Justice System in East Timor, in: Melbourne University Law Review, Vol. 25 (2001), <http://www.austlii.edu.au/au/journals/MULR/2001/5.html>.

41 Eine weitere Anklage erfolgte vor einem amerikanischen Gericht am 28. März 2000 gegen den indonesischen General Lumintang; siehe Indonesia Generals on Trial in U.S. Courts, <http://etan.org/news/2000a/11suit.htm>.

Rights Violations, ICG Asia Reports No. 12.

35 Ad hoc tribunal start in October?, The Jakarta Post, August 9, 2001.

36 Barbara Cochrane Alexander, East Timor: Will There be Justice?, in: Human Rights Brief 1/2000, S. 5f.

Straflosigkeit der Täter ein Ende gemacht wird, bleibt abzuwarten. Zweifel bestehen in hohem Maße an der indonesischen Justiz.<sup>42</sup> Im Mai 2001 verurteilte ein Gericht in Djakarta sechs Personen, die an der Tötung von drei Mitarbeitern der UN beteiligt waren, zu extrem milden Strafen von 10 bis 20 Monaten. Das UN-Personal war auf grausame Weise niedergestochen und zu Tode gesteinigt worden.<sup>43</sup> UNTAET wirft Indonesien bei der Verfolgung der Täter mangelnde Kooperation vor, obwohl die indonesische Regierung sich gemäß einer zwischen UNTAET und Indonesien getroffenen Vereinbarung vom 6. April 2000<sup>44</sup> verpflichtet hat, bei der Strafverfolgung zu kooperieren und Beweise, Zeugen und Verdächtige zur Verfügung zu stellen. Daher ist gefordert worden,<sup>45</sup> ein internationales Tribunal durch die Vereinten Nationen einzurichten. Daraus ergibt sich die Frage, auf welcher rechtlichen Grundlage dies ohne die Zustimmung Indonesiens geschehen könnte. Zum einen ist denkbar, dass der Sicherheitsrat eine solche Maßnahme auf Art. 41 im Rahmen von Kapitel VII der Satzung der Vereinten Nationen stützt. Art. 41 nennt zwar eine Anzahl friedlicher Sanktionsmaßnahmen, erwähnt aber nicht die Einrichtung eines Tribunals. Die Aufzählung in Art. 41 ist jedoch nicht abschließend. Dieser Interpretation ist auch die Berufungskammer im Tadic-Fall<sup>46</sup> gefolgt; sie wird auch durch die Praxis des Sicherheitsrats gestützt. Der Sicherheitsrat hat seit Ende des kalten Krieges eine Zahl neuer Organe geschaffen, wie die Errichtung des Jugoslawien- und Ruandatribunales<sup>47</sup> oder die Einsetzung der United Nations Special Commission (UNSCOM)<sup>48</sup> zur Überwachung der Abrüstungsmaßnahmen gegenüber dem Irak belegen. Der Sicherheitsrat kann somit auch andere als die in Art. 41 genannten Sanktionen beschließen. Voraussetzung für die Anwendbarkeit von Art. 41 ist aber, dass gemäß Art. 39 eine Bedrohung oder Bruch des Friedens oder eine Angriffshandlung vorliegt. In Betracht kommt eine Friedensbedrohung, die als unbestimmter Rechtsbegriff dem Sicherheitsrat einen weiten, aber nicht grenzenlosen Ermessensspielraum eröffnet. In den vergangenen Jahren hatte der Sicherheitsrat auch Bürgerkriege und sonstige nicht-internationale Konflikte als Friedensbedrohung klassifiziert. Im Falle des Jugoslawientribunals hatte er in mehreren Resolutionen seine Sorge über den Verlust von Menschenleben und Verstöße gegen das humanitäre Völkerrecht beklagt sowie auf die Gefahr eines Übergreifens des Konflikts auf die Länder der Region hingewiesen.<sup>49</sup> Eine

vergleichbare Situation lag auch in Ost-Timor vor.<sup>50</sup> Jedoch ist in der Zwischenzeit eine Befriedung der Situation durch die Präsenz der UN eingetreten.

Auf welchem Wege lässt sich nun aber, zwei Jahren nach dem Referendum, die Feststellung einer Friedensbedrohung rechtfertigen? Man könnte argumentieren, dass eine instabile Situation in Ost-Timor vorliegt, weil man die Täter nicht zur Verantwortung zieht. Dies hätte negative Auswirkungen auf die Situation in Ost-Timor und die Gesamtsituation in Indonesien, dessen Provinzen sich zu separieren drohen. Ein solches Szenario könnte den Sicherheitsrat veranlassen, ein Tribunal einzurichten. Bisher liegen jedoch keine Indizien für ernsthafte Spannungen wegen der fortgesetzten Straflosigkeit der Täter vor.

Andererseits ist zu fragen, ob UNTAET ein solches Tribunal aufstellen könnte, da es bereits zur Verwaltung der Justiz durch Resolution 1272 autorisiert wurde. Der Sicherheitsrat hat seine sachliche Zuständigkeit in diesem Fall ebenfalls auf Kapitel VII der Satzung der Vereinten Nationen gestützt. Die Aufstellung dieser, neben der im Kosovo am weitest gehenden Friedensmission der Vereinten Nationen, lässt sich über Art. 41 der Satzung der Vereinten Nationen rechtfertigen. Eine Bedrohung des Friedens lag aus der Sicht des Sicherheitsrates aufgrund der humanitären Katastrophe vor, da er in Resolution 1272 seine Besorgnis mit »reports indicating that systematic, widespread and flagrant violations of international humanitarian and human rights law have been committed ...« begründete. Die Aufstellung eines internationalen Tribunals im Rahmen der UN-Verwaltung ist aber äußerst fragwürdig, da das Mandat sich nur auf Ost-Timor und nicht auf Indonesien bezieht. Die Verwaltungsbefugnisse von UNTAET können keine Zuständigkeit weder für die Bestrafung indonesischer Staatsorgane noch eine Verpflichtung Indonesiens, Täter an dieses Tribunal zu überstellen, begründen.

#### 4. Ausblick

Es bleibt abzuwarten, ob in den Fällen von Ost-Timor, Sierra Leone und Kambodscha die Kultur der Straflosigkeit beendet wird. Ein positives Signal könnte insbesondere von den gemischten Tribunalen ausgehen. Gelingt es den Vereinten Nationen und den betroffenen Staaten, ihre Glaubwürdigkeit in einem fairen und rechtsstaatlichen Verfahren gegen die Täter zu belegen, könnten die aus internationalen und nationalen Richtern bestehenden Sondergerichte als Modell für andere Regionen und Länder dienen. Gedämpft werden muss aber die optimistische Erwartung, solche Prozesse hätten in ihrer Gänze eine konfliktverhütende und abschreckende Funktion.<sup>51</sup> Der Völkermord von Srebrenica ist durch die Existenz des Jugoslawien-Tribunals nicht verhindert worden.

42 Vgl. East Timor: Justice past, present and future, ASA 57/001/2001.

43 Vgl. Elisabeth Olson, UN Criticizes Sentences for Timor Killers of 3 Workers, International Herald Tribune, May 5, 2001, <http://www.iht.com/articles/18975.htm>.

44 Vgl. Memorandum of Understanding Between the Republic of Indonesia and the United Nations Transitional Administration in East Timor Regarding Cooperation on Legal, Judicial and Human Rights Related Matters, <http://etan.org/et2000c/december/10-16/14mou.htm>.

45 Vgl. UN Official Calls For War Crimes Tribunal for East Timor, Associated Press vom 13. Juli, 2001, <http://www.pcug.org.au/wildwood/01julun.htm>.

46 Vgl. Prosecutor v. Tadic, Appeal on Jurisdiction, No. IT-94-AR72, paras. 32-38 (Oct. 2, 1995) abgedruckt in: International Legal Materials 1996, S. 32f.

47 Kritisch zur Rechtmäßigkeit der Einrichtung: Bernhard Graefrath, Jugoslawientribunal – Präzedenzfall trotz fragwürdiger Rechtsgrundlage, in: Neue Justiz 10/1993, S. 433f.

48 Vgl. S/RES/687 (1991) vom 3.4.1991.

49 Vgl. S/RES/713 vom 25.9.1991; S/RES/764/ vom 13.7.1992; S/RES/771 vom 13.8.1992; S/RES/827 vom 29.5.1993.

50 Vgl. S/RES/1264 (1999) vom 15.9.1999; S/RES/1272 (1999) vom 22.10.1999.

51 Zu Zielen und Funktion des Völkerstrafrechts: Herbert Jäger, Makroverbrechen als Gegenstand des Völkerstrafrechts, in: Gerd Hankel/Gerhard Stuby (Hrsg.), Strafgerichte gegen Menschheitsverbrechen, Hamburg, 1995, S. 325f.; Payam Akhavan, Beyond Impunity: Can International Criminal Justice Prevent Future Atrocities, in: American Journal of International Law 1/2001, S. 7f.