

Fragiler Staat Timor-Leste

Kann die neue Regierung die Staatskrise beenden?

Henriette Sachse

Am 8. August 2007 wurde in Dili, der Hauptstadt Timor-Lestes, die neue Koalitionsregierung unter Ministerpräsident Xanana Gusmao vereidigt. Enttäuschte Anhänger der bisherigen Regierungspartei FRETILIN protestierten gewaltsam gegen die Entscheidung des Präsidenten, Gusmao die Regierungsbildung zu übertragen. Die seit Ausbruch der politischen Krise im April 2006 stationierte VN-Polizei und die Internationale Schutztruppe waren erneut gezwungen, einzugreifen. Die neue Regierung muss rasch Lösungen für drängende Probleme des Landes finden, um das Vertrauen der Bevölkerung wiederzugewinnen. Dazu sind insbesondere die Stärkung der Rechtsstaatlichkeit und des Sicherheitssektors notwendig.

Timor-Leste ist fünf Jahre nach seiner Unabhängigkeit ein fragiler Staat mit schwachen staatlichen Institutionen und befindet sich seit über einem Jahr in einer schweren Krise. Im April 2006 kam es zu gewaltsamen Auseinandersetzungen zwischen dem Militär, der Polizei und jugendlichen Banden, die zum Zusammenbruch der staatlichen Gewalt führten und das öffentliche Leben zum Stillstand brachten. Mindestens 30 Menschen starben, etwa 150 000 wurden zu Flüchtlingen im eigenen Land. Nach einem Regierungswechsel im Juni 2006 konnten die von der neuen Führung erbetene 1000 Mann starke internationale Schutztruppe und rund 1600 VN-Polizisten (UNPol) die Sicherheit weitgehend wiederherstellen. Die jüngsten Unruhen im August wurden durch enttäuschte Anhänger der »Revolutionären

Front für ein unabhängiges Timor-Leste« (FRETILIN) verursacht, die sich mit der neuen Rolle ihrer Partei als Opposition im Parlament nicht zufriedengeben wollten. Dies lässt erwarten, dass Gewalt weiterhin als Mittel der politischen Auseinandersetzung benutzt wird – trotz des Bekenntnisses aller Parteien zur Demokratie.

Die Wahlen

Im April und Juni dieses Jahres standen die ersten freien Präsidentschafts- und Parlamentswahlen nach der Unabhängigkeit des Landes im Mai 2002 an. Zum Präsidenten Timor-Lestes wurde im zweiten Wahlgang der seit Juni 2006 amtierende Ministerpräsident José Ramos-Horta gewählt. Er genießt hohes Ansehen in der Bevölkerung, ist parteilos und wurde 1996 für sein Engage-

ment für die Unabhängigkeit Osttimors mit dem Friedensnobelpreis geehrt.

Das neue Parlament wurde am 30. Juni gewählt und umfasst 65 Mitglieder von sieben Parteien. Die bisherige Regierungspartei FRETILIN verlor ihre absolute Mehrheit und erhielt nur noch 21 Sitze. Sie büßte fast 50 Prozent ihrer Wählerstimmen im Vergleich zu den Wahlen 2001 ein – ein Zeichen der Unzufriedenheit mit ihrer Regierungsführung. Der »Nationalkongress zum Wiederaufbau Timors« (CNRT), der von dem bis Mai 2007 amtierenden Präsidenten Xanana Gusmao erst in diesem Jahr gegründet wurde, gewann 18 Sitze. Zusammen mit dem Parteienbündnis ASDT-PSD (11 Sitze) und der Demokratischen Partei (8 Sitze) verfügt die Koalition über eine Mehrheit von 37 Sitzen.

Nach einem vierwöchigen Streit zwischen den Parteien über die Frage, ob die stärkste Partei – also FRETILIN – oder die Koalition mit einer Mehrheit im Parlament (CNRT, ASDT-PSD, PD) den Ministerpräsidenten stellen darf, übertrug Präsident Ramos-Horta Anfang August dem Parteienbündnis den Auftrag zur Regierungsbildung. Dieses nominierte Gusmao, der zusammen mit seinem Kabinett zwei Tage später vereidigt wurde. FRETILIN zweifelte die Verfassungsmäßigkeit der neuen Regierung an und rief nach der »Stimme des Volkes«. Die auf diese Weise angestachelten Anhänger der Partei sind nun für die schwersten Unruhen seit 2006 verantwortlich: Laut VN-Angaben wurden 142 Häuser zerstört, zwischen 2000 und 4000 Menschen aus ihren Dörfern vertrieben und mindestens 50 Menschen verletzt. Trauriger Höhepunkt war der Beschuss eines VN-Fahrzeugkonvois und der Angriff auf eine katholische Schule, bei dem mehrere Mädchen vergewaltigt worden sein sollen. Insgesamt wurden mindestens 35 Personen festgenommen.

Dieser Ausbruch von Gewalt ist umso bedauerlicher, als die Wahlen selbst zu meist friedlich verlaufen sind und nach Angaben der EU-Wahlbeobachter und der seit Oktober 2006 eingerichteten VN-Mission UNMIT (United Nations Integrated

Mission in Timor-Leste) frei und fair waren. Dadurch wurden für kurze Zeit Hoffnungen auf ein Ende der Krise in Timor-Leste und auf eine Stabilisierung demokratischer Strukturen geweckt. Die neue Regierung hat einen schweren Start: Sie muss die Gewalt beenden und die staatlichen Institutionen stärken, um so auf Dauer die Sicherheit im Land zu gewährleisten. Dazu ist auch ein funktionierendes Justizwesen notwendig, das die gegenwärtige Situation der verbreiteten Folgenlosigkeit strafbarer Handlungen überwindet.

Rechtsstaatlichkeit: Ende der Straflosigkeit

Osttimors öffentliche Verwaltung und Justiz sind trotz der Anstrengungen der VN-Übergangsverwaltung (UNTAET, 1999–2002), der anschließenden Missionen UNMISSET (2002–2005) und UNOTIL (2005–2006) sowie der Regierung Timor-Lestes selbst nur schwach entwickelt. Als im Mai 2005 die internationalen Richter, Staatsanwälte und Berater nach nur wenigen Jahren das Land verließen, fehlte es an lokalen Kräften und finanziellen Ressourcen, um eine wirksame Gerichtsbarkeit und Strafverfolgung zu gewährleisten. So konnten nicht einmal die schon eingeleiteten Verfahren zur Verfolgung der schweren Straftaten aus der Zeit vor und nach dem Referendum von 1999 fortgesetzt werden. Diese Prozesse waren von einem aus internationalen und nationalen Fachkräften bestehenden Sondergericht und einer Anklagebehörde (Serious Crimes Unit, SCU) begonnen wurden, konnten jedoch bis zum Ende des VN-Mandats nicht vollständig abgeschlossen werden. In der Folge entwickelte sich de facto eine Kultur der Straflosigkeit, die die Ausbreitung der Unruhen im vergangenen Jahr noch gefördert hat, denn niemand musste befürchten, für seine Taten zur Rechenschaft gezogen zu werden.

Auf Grundlage der Resolution 1704 des Sicherheitsrats vom August 2006 wurde die neue VN-Mission UNMIT eingerichtet, zu deren wichtigsten Aufgaben die Stärkung

des Justizwesens und der Abschluss der erwähnten Verfahren der SCU gehören. Mit ihr kehrte internationales Personal nach Timor-Leste zurück, und auch die Ausbildung lokaler Mitarbeiter wurde intensiviert. So schlossen im Juni 2007 weitere 27 lokale Staatsanwälte, Richter und Verteidiger ihren Lehrgang ab. Gleichwohl besteht kein Zweifel, dass das Land in den kommenden Jahren weiterhin auf internationale Unterstützung angewiesen sein wird.

Ein wichtiger Schritt zu mehr Rechtsstaatlichkeit wurde im März unternommen, als der frühere und im Jahr 2006 entlassene Innenminister Rogerio Lobato zu siebeneinhalb Jahren Haft verurteilt wurde. In einem fairen und transparenten Verfahren wurde Lobato für schuldig befunden, im Frühjahr 2006 Waffen an Zivilisten verteilt und so die Eskalation des Konflikts zwischen Militär und Polizei unterstützt zu haben. Mit dieser Verurteilung wurde eine dringende Empfehlung der im vergangenen Jahr von der Regierung beauftragten und von den VN eingesetzten Unabhängigen Untersuchungskommission zumindest teilweise umgesetzt; weitere Personen, die die Kommission benannt hat, wurden aber bisher nicht angeklagt.

Ein noch unter der alten FRETILIN-Regierung verabschiedetes Amnestiegesetz für Straftaten, die im Zuge der Unruhen 2006 begangen wurden, wird derzeit vom Obersten Gericht auf seine Verfassungsmäßigkeit hin überprüft. Es sieht eine weitgefaste Amnestie vor und würde damit sowohl dem verurteilten Lobato die Freiheit bringen als auch weitere Strafverfahren in diesem Kontext verhindern oder zumindest erschweren. Sollte das Gesetz in Kraft treten, wäre dies ein schwerer Rückschlag im Kampf gegen die Straflosigkeit.

Sicherheitssektor und Sicherheitslage

Rund 1000 australische und neuseeländische Soldaten und 1600 VN-Polizisten aus Malaysia, Bangladesh, Pakistan und Portugal sind derzeit auf Wunsch des damali-

gen Ministerpräsidenten Ramos-Horta im Land, um die Sicherheit zu gewährleisten. Insbesondere in der Hauptstadt Dili ist die Lage jedoch weiterhin angespannt, denn immer wieder kommt es zu gewalttätigen Auseinandersetzungen zwischen bewaffneten Jugendbanden, die teilweise auch politisch agieren. Hohe Arbeitslosigkeit, Marginalisierung und Perspektivlosigkeit liefern den dazu nötigen Zündstoff.

Auch in den Flüchtlingslagern ist die Sicherheitslage angespannt. Während der Unruhen im letzten Jahr lebten etwa 150 000 Menschen in solchen Camps, heute sind es noch etwa 30 000. Dennoch sind viele nicht bereit, in ihre Häuser zurückzukehren, denn sie fürchten sich vor der Gewalt der Jugendbanden.

Ein weiteres Sicherheitsrisiko besteht in Gestalt des flüchtigen Major Alfredo Reinado und seiner bewaffneten Anhänger, die im Verdacht stehen, für gewaltsame Übergriffe im Mai 2006 mitverantwortlich zu sein. Sie flüchteten im August aus einem Gefängnis in Dili und haben sich seither in den Bergen verschanzt. Verhandlungen blieben erfolglos, und auch eine auf Bitten der Regierung eingesetzte australische Spezialeinheit konnte die Gruppe nicht überwältigen und festnehmen, wenngleich sie fünf der Gefolgsleute Reinados tötete. Im Juli ordnete Präsident Ramos-Horta an, erneut den Dialog mit Reinado zu suchen und ihn zu bewegen, sich zu ergeben. Die Regierung braucht den Erfolg, den Flüchtigen vor ein Gericht zu stellen, um im Kampf gegen die Straflosigkeit glaubwürdig zu bleiben. Gleichzeitig will sie aber Proteste und Gewalt durch seine Anhänger verhindern.

Die Reform des lokalen Sicherheitssektors ist eine der schwierigsten Aufgaben Timor-Lestes, die nur mit langfristiger internationaler Unterstützung gelingen kann. In den ersten Jahren der Staatsbildung wurde es seitens der VN, aber auch lokaler Akteure versäumt, politisch neutrale Sicherheitsorgane aufzubauen, die Menschenrechte achten und sich ihrer Verantwortung gegenüber dem Staat bewusst sind. So wurde beispielsweise bei der

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2007
Alle Rechte vorbehalten

SWP
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6364

Rekrutierung für Militär und Polizei nicht ausreichend auf das Konfliktpotential geachtet, das sich aus der unterschiedlichen regionalen Herkunft der Sicherheitskräfte, ihrer unterschiedlichen Haltung im Unabhängigkeitskampf und ihren eventuellen Verbindungen zu nationalen Politikern ergab. Unzufriedenheit über schlechte Bezahlung und angebliche Benachteiligungen bei Beförderungen schürten Spannungen, die sich im April 2006 gewaltsam entluden. Innerhalb kürzester Zeit brachen sowohl beim Militär als auch bei der Polizei die offiziellen Kommandostrukturen zusammen, was zum Zerfall der beiden Institutionen führte. Die Verantwortung für die öffentliche Sicherheit liegt damit wieder weitestgehend bei der Internationalen Schutztruppe und der VN-Polizei. In Zusammenarbeit mit der VN ist nun mit der Reformierung der nationalen Polizei begonnen worden. Alle 3000 Polizisten müssen sich einem umfassenden Screening-Prozess unterziehen, weitere Programme sind in der Planung. Es wird aber noch mehrere Jahre dauern, bis die Policia Nacional de Timor-Leste (PNTL) wieder vollständig einsatzbereit ist. Gleiches gilt für das Militär, allerdings hat dort der Reformprozess noch nicht angefangen. Als erster Schritt müsste eine Lösung für die sogenannten »Petitioners« gefunden werden, jene 600 Armeeingehörigen, die im Frühjahr 2006 entlassen wurden. Von der neuen Regierung wird erwartet, dass sie den Dialog mit den ehemaligen Soldaten sucht und über deren Wiedereingliederung, ein Screening-Programm oder andere Maßnahmen entscheidet.

Internationale Verantwortung

Timor-Leste kann den Ausbau seiner staatlichen Institutionen, die effektiv, verantwortungsvoll und politisch neutral agieren sollen, nicht allein bewerkstelligen. Die VN sind mit UNMIT und verschiedenen anderen Organisationen wie UNDP seit einem Jahr wieder im Land aktiv. In beiden genannten Sektoren – Justizwesen und

Sicherheitssektor – konnte UNMIT in kurzer Zeit sichtbare Fortschritte erzielen. Ungeachtet dessen erscheint eine Verlängerung des im Februar 2008 auslaufenden Mandats angesichts der schwachen lokalen Kapazitäten wahrscheinlich. Auch die internationale Schutztruppe unter australischer Führung hat angeboten, so lange im Land zu bleiben, wie sie gebraucht werde.

Je länger sich die internationale Gemeinschaft in Timor-Leste engagiert, desto deutlicher könnte sie zeigen, dass sie aus eigenen Fehlern gelernt hat. Denn spätestens seit Beginn der Staatskrise 2006 mussten die VN eingestehen, dass sie Timor-Leste nach nur fünf Jahren Aufbauarbeit zu früh verlassen und zudem wichtige Anzeichen interner Konflikte in der Gesellschaft missachtet hatten. Der damals verkündete große Erfolg der Übergangsverwaltung war nur ein Jahr nach dem Abzug von der Realität eingeholt worden. Langfristige internationale personelle und finanzielle Unterstützung, durch die VN, aber auch durch einzelne Staaten ist gerade jetzt zwingend notwendig, um die staatlichen Institutionen nachhaltig zu entwickeln und zu stärken und ein weiteres Auseinanderbrechen des Landes zu verhindern.

Trotz internationaler Präsenz liegt die größte Verantwortung für den Aufbau eines stabilen und demokratischen Timor-Lestes jedoch bei den Timoresen selbst. Entscheidend wird sein, ob die neue Regierung die Machtkämpfe innerhalb der politischen Elite überbrücken und das Vertrauen der Bevölkerung in ihr Land zurückgewinnen kann.