

# UNMIT – oder: Wie man eine gelernte Lektion in der Praxis anwendet

Ekkehard Griep

Diese VN-Friedensoperation ist anders als andere. Das beginnt schon mit den Gründen für ihr Zustandekommen. Kein äußerer Konflikt. Keine Friedensvereinbarung, die abzusichern gewesen wäre. Keine Auseinandersetzungen im Innern zwischen ethnischen, religiösen oder politischen Gruppen, wie sie aus anderen Krisenregionen bekannt sind. Und doch lag die Ursache für die Entsendung der UNMIT auch im Lande selbst, in Timor-Leste.

Nachdem der VN-Sicherheitsrat, entgegen anders lautender Empfehlungen des Generalsekretärs, die Vorgängermissionen zügig verringert hatte und eine schnelle Erfolgsgeschichte für die VN-Friedenssicherung bestätigt sah, wirkten die Ereignisse vom Frühjahr 2006 wie der Beweis des Gegenteils. Der junge Staat geriet in eine echte Existenzkrise, ausgelöst zunächst durch 594 entlassene Soldaten („petitioners“), die sich über diskriminierende Behandlung in der Armee beschwert hatten. Aus friedlichen Demonstrationen – zunächst dieser 594, später auch von mehr und mehr Sympathisanten – entwickelten sich binnen weniger Wochen gewalttätige Ausschreitungen mit der Folge von mehr als 30 Toten und hunderten Verletzten. Nachdem am 25. Mai 2006 Soldaten ein Massaker an zehn Polizisten verübt hatten, übernahmen rivalisierende Banden effektiv die Kontrolle über die Hauptstadt Dili.<sup>1</sup>

Neben politisch greifbaren Ursachen, wie unzureichendem Dialog zwischen Regierung und Bevölkerung, fehlender Kontrolle der (übermächtig wirkenden, durch FRETILIN gestellten) Regierung durch das Parlament und einer hohen städtischen Arbeitslosigkeit vor allem bei Jugendlichen, hatten aber auch tiefer liegende Ursachen den Unmut gefördert. Dazu zählten wachsende Rivalitäten sowohl innerhalb als auch zwischen Armee und Polizei: „Easterners“, die sich selbst als die wahren Befreier Timor-Lestes betrachteten, hatten nach der Unabhängigkeit die höchsten Posten der Streitkräfte erhalten, während „Westerners“, denen in Sprache und Kultur eine Nähe zu Indonesien unterstellt wurde, die höchsten Ränge der Polizei innehatten. Aber auch der rigorose Sparkurs der Regierung und deren mangelnde Aufmerksamkeit für soziale Probleme steigerten die Unzufriedenheit, vielleicht auch Fragen im Zusammenhang mit Eigentumsrechten und Landbesitz. Über Wochen und Monate wurde offenkundig, dass der Regierung die Entwicklung der Lage mehr und mehr entglitt. Die staatlichen Strukturen waren zu schwach und überfordert, um sich in der Krise zu bewähren. Als sich die gewaltsame Eskalation zuspitzte, Sicherheitskräfte sich teils gegenseitig bekämpften, Plünderungen und Brandstiftungen weitflächige Realität waren mit der Folge, dass etwa 150.000 Menschen ihre Häuser, ihren Wohnraum verlassen mussten, um vor der Gewalt zu fliehen – als all dies geschah, war die VN-Präsenz faktisch schon nicht mehr vorhanden: Gebäude leer, Container verladen, das Personal weitgehend abgezogen. Die VN waren effektiv nicht mehr reaktionsfähig. Der Sicherheitsrat verlängerte zwar das Mandat der kleinen UNOTIL-Präsenz über Ende Mai hinaus bis in den August 2006. Doch die entscheidende Wende trat erst ein, als auf Bitte der timoresischen Regierung eine multinationale Stabilisierungstruppe (INTERFET) eintraf.

<sup>1</sup> Vgl. Skrobek, Till, Implosion eines Traumes, in: Internationale Politik, Juli 2006, S. 117. Später hat eine internationale Untersuchung ergeben, dass kein „Massaker“ der Armee stattgefunden habe, sondern dass es zu „Auseinandersetzungen“ zwischen Armee und Polizei gekommen sei; vgl. Ramos-Horta, José: DGVN-Veranstaltung am 2. Oktober 2007 in Berlin; dokumentiert unter: <http://www.dgvn.de/veranstaltungsberichte.html>.

<sup>2</sup> Vgl. S/2006/628 vom 8. August 2006, insbes. Nr. 29.-35.; Gespräch mit D-SRSG Reske-Nielsen am 4. September 2010; Skrobek, Till, Implosion eines Traumes, in: Internationale Politik, Juli 2006, insbes. S. 116-118.

## Peacekeeping mit starken Peacebuilding-Anteilen – und umgekehrt

Als dann der Sicherheitsrat durch seine Resolution 1704 (2006) mit UNMIT die fünfte VN-Mission in Folge seit 1999 für Timor-Leste einrichtete, waren damit – auf Seiten Timor-Lestes wie auf Seiten der internationalen Gemeinschaft – Hoffnungen verbunden, aus den Erfahrungen der zurückliegenden Jahre zu lernen: politisch, konzeptionell und in der Operationsführung. Erleichtert wurde der Neuansatz dadurch, dass UNMIT nicht mit einem „klassischen“ Peacekeeping-Mandat etwa zur Absicherung eines Waffenstillstands ausgestattet wurde. Denn die Ausgangssituation in Timor-Leste war eine andere: Es ging darum, einen bereits ein Stück weit vorangekommenen Aufbauprozess fortzuführen, gleichzeitig aber das Risiko der inneren Aushöhlung, die Perspektive eines „failed state“ für Timor-Leste abzuwenden. Diese präventive Zielsetzung hat der VN-Sicherheitsrat denn auch in der UNMIT-Gründungsresolution vom 25. August 2006 zum Ausdruck gebracht: Das Mandat der – nicht unter Kapitel VII der VN-Charta eingesetzten – VN-Friedensoperation ist eine Kombination von Stabilisierungselementen (wie der Wiederherstellung und Aufrechterhaltung öffentlicher Sicherheit) und Peacebuilding-Anteilen (wie der Unterstützung der Regierung beim Aufbau des Justizsektors oder bei der Durchführung von Wahlen, also durch mehrdimensionale Beratung).<sup>3</sup> Und tatsächlich scheint dieser nun verfolgte Ansatz eng miteinander verknüpfter, sich ergänzender Zielsetzungen zur Unterstützung der nationalen Regierung die Erwartungen zu bestätigen. Es wird jedenfalls nicht mehr vorschnell reduziert. Die internationale Gemeinschaft hat auch in Form der UNMIT der Erkenntnis Rechnung getragen, dass in Aufbau- und Stabilisierungsprozessen ein etwas längerer Atem vonnöten ist. Beispielsweise gute Regierungsführung, Kapazitätsaufbau und die Reform des Sicherheitssektors: das sind keine kurzfristig zu erreichenden Zielsetzungen.<sup>4</sup> Für die Rückführung der VN-Präsenz müssen nun zuvor vereinbarte Kriterien („benchmarks“) erfüllt sein, deren Erreichen von den VN und der timoresischen Regierung gemeinsam festgestellt wird. Schon dieser vergleichsweise ausgeklügelte Prozess mit definierten Verantwortlichkeiten auf Seiten der VN wie auf Seiten des Gastlandes macht deutlich: UNMIT selbst ist eine „lesson learned“.

### Robust durch Polizei

Aber auch die Zusammensetzung der UNMIT ist einzigartig im Vergleich zu allen übrigen bisherigen VN-Friedensoperationen. Heute stellen die mehr als 1.500 VN-Polizisten mehr als die Hälfte des gesamten Personals der Mission. Der Charakter der VN-Präsenz wird also zu einem wesentlichen Teil durch internationale Polizeikräfte geprägt, ohne dass dies etwa im öffentlichen Erscheinungsbild wahrzunehmen wäre. Zwar ist auch für die VN-Friedensoperationen in ihrer Gesamtheit seit einigen Jahren ein deutlicher Trend hin zu einer Stärkung der Polizeikomponente erkennbar: Insgesamt macht der Anteil der Polizei bereits kontinuierlich mehr als zehn Prozent des in der VN-Friedenssicherung tätigen Personals aus. Doch Timor-Leste ist ein Novum: Derart konzentriert wie hier hatten die VN ihre Mitgliedsländer bisher noch nicht um die Bereitstellung von Polizeibeamten gebeten.

Als vor diesem Hintergrund der VN-Generalsekretär in seinem Bericht vom 4. Februar 2009 eine weitere robuste UNMIT-Präsenz empfahl, konnte das in der Logik dieser Mission nur bedeuten: Weiterhin eine starke Präsenz von VN-Polizei. Und tatsächlich ist es bemerkenswert, dass die von Beginn an, das heißt seit August 2006, durch den Sicherheitsrat autorisierte Obergrenze für die Polizeikomponente der UNMIT (bis zu 1.608 Personen) noch drei Jahre später unangetastet war: Keine Reduzierung! Im Zuge der Wahlen 2007 wurde die Autorisierung zeitlich befristet gar um weitere

<sup>3</sup> Vgl. S/RES/1704 (2006) vom 25.08.2006; UNMIT verfügt mit Ausnahme von etwa 30 militärischen Beratern über keine eigene militärische Komponente (Friedenstruppen), sondern stützt sich ggf. auf eine internationale Sicherheitstruppe, die gegenwärtig im Wesentlichen von Australien und Neuseeland gestellt wird (Stand 2010).

<sup>4</sup> Mittelfristig wurden für UNMIT vier prioritäre Aufgabenfelder mandatiert: (1) Überprüfung und Reform des Sicherheitssektors, (2) Stärkung der Rechtsstaatlichkeit, (3) Förderung einer Kultur demokratischer Regierungsführung und des Dialoges sowie (4) ökonomische und soziale Entwicklung.

140 Polizeibeamte erhöht. Und auch wenn die jüngste Mandatsverlängerung vom Februar 2010 (d.h. dreieinhalb Jahre nach Einrichtung von UNMIT) zwar erstmals – im Rahmen von beabsichtigten Umgliederungen – die Reduzierung der Polizeikomponente in Aussicht nimmt, bleibt auch jetzt die autorisierte Obergrenze von 1.608 Personen ausdrücklich bestehen.<sup>5</sup> Allein diese konsequente Bereithaltung mandatiertes operativer Handlungsspielräume, also der erkennbar zurückhaltende Umgang mit Reduzierungsoptionen, kann als Lernerfolg der VN, insbesondere des Sicherheitsrates, gewertet werden.



**Obrigado Barracks – Im Hautquartier von UNMIT in Dili**

Foto: A.-K. Kaellner

In der Hauptstadt Dili vermitteln die kleinen, mit den Logos von UNPOL und PNTL gleichermaßen gekennzeichneten, aber nur noch selten genutzten Polizeihäuschen, die wir an vielen Straßenkreuzungen sehen, einen Eindruck davon, wie die Kooperation von VN-Polizei und einheimischen Kollegen begonnen haben muss. Landesweit sind in den Distrikten vor Ort manchmal mehr, manchmal weniger VN-Polizeibeamte präsent. Doch schon die erkennbare landesweite Präsenz der UNPOL an sich spiegelt die von den VN übernommene Verantwortung wider, flächendeckend einen ernsthaften, substantiellen Beitrag zur Ausbildung der PNTL zu leisten. In Baucau, der zwei Stunden von Dili entfernten Distrikthauptstadt im Osten, scheint das Zusammenwirken zwischen dem verantwortlichen chinesischen VN-Polizeiberater und seinen engagierten timoresischen Kollegen jedenfalls gut zu funktionieren. Insgesamt, so wird uns erklärt, werden im Distrikt Baucau, der 59 Gemeinden (sucos) umfasst, die 180 timoresischen Polizeibeamten (davon 125 männlich und 55 weiblich) von 41 VN-Polizisten aus 14 Ländern unterstützt. Man führt gemeinsame Patrouillen (mit dem Auto, auf dem Motorrad oder zu Fuß) in dem teils nur schwer zugänglichen Distrikt durch, und – den VN-Richtlinien entsprechend – erfolgt eine Beratung in Polizeitaktik, Kooperation mit den Justizbehörden und Verwaltungsmanagement. Hier, in der zweitgrößten Stadt des Landes, klagen der chinesische VN-Polizist und seine timoresischen Kollegen unisono über unzureichende materielle Ausstattung: Vor allem das Fehlen an Fahrzeugen und Motorrädern wirke sich nachteilig auf die Wahrnehmung polizei-

<sup>5</sup> Vgl. S/RES/1912 (2010) vom 26. Februar 2010, Nr. 1. und 6.

licher Aufgaben aus. Es gebe zu wenig Computer, und die Telefonausstattung sei unzureichend, um eingehende Notrufe sofort annehmen zu können.

## **Zum Beispiel Neuseeland, Uganda und Kroatien: 40 Länder beteiligen sich**

Im UNMIT-Hauptquartier in Dili wird es ebenso deutlich wie in Baucau, wo eines von vier Regionalbüros besteht: Die VN-Friedensoperation UNMIT – das sind vor allem die Menschen aus aller Welt, die sich hier für eine begrenzte Zeit in den Dienst der Sache stellen. Oder als VN-Beamte in einem Friedenseinsatz vor Ort eine Karrierestufe „in the field“ durchlaufen, bevor es weitergeht nach Beirut, Khartoum oder New York. Tatsächlich erleben wir hier im UNMIT-Hauptquartier eine ganz beachtliche Bandbreite von Persönlichkeiten: Da ist der erfahrene, bis in die Haarspitzen motivierte Arzt aus Schweden, der die Weltgesundheitsorganisation repräsentiert. Er strahlt Kompetenz aus und nimmt doch alles irgendwie mit skandinavischer Gelassenheit. Da ist die junge Timoresin, die in ihrem Heimatort Baucau einen Job im UNMIT-Regionalbüro gefunden hat, einen äußerst kompetenten Eindruck hinterlässt und in ihrer Familie wohl die Hauptverdienerin sein dürfte. Und da ist der sehr von sich überzeugte, aber offenbar ziemlich frustrierte Abteilungsleiter im Hauptquartier, der seinen Kollegen anschnauzt und fast aus dem Briefingraum wirft, weil dieser seinen Part um ein paar Minuten überzogen hat. Während der Mittagspause in der VN-Kantine erleben wir, dass viele, viele mehr aus ganz unterschiedlichen Weltregionen dieser Mission ihr besonderes Gepräge geben. Multinationalität zum Anfassen.

## **UNMIT: Musterbeispiel einer integrierten VN-Friedensoperation**

UNMIT kann als exemplarisch für die Anwendung eines Konzeptes gelten, das – maßgeblich veranlasst und durchgesetzt durch den damaligen VN-Generalsekretär Kofi Annan – seit einigen Jahren zum Leitbild in der VN-Friedenssicherung geworden ist und auch die Planung und Ausbildung innerhalb des VN-Systems zunehmend prägt: des Konzeptes der sog. integrierten Friedensoperationen. Man kann es sogar an der offiziellen Bezeichnung der Mission erkennen: UNMIT steht für *United Nations Integrated Mission in Timor-Leste*. Mit „*Integrated*“ ist gemeint, dass die zahlreichen im Lande tätigen VN-Sonderorganisationen (z.B. UNDP, UNICEF, WHO oder FAO), d.h. das sog. „UN Country Team“, nicht losgelöst von der VN-Friedensoperation agieren, sondern mit dieser unmittelbar organisatorisch verknüpft sind. Diese Verknüpfung erfolgt auf der herausgehobenen Ebene eines der beiden Stellvertretenden Leiter der Friedensoperation und ist damit nach innen und außen unübersehbar. So sollen die verschiedenen VN-Akteure „aus einer Hand“ koordiniert werden; die Idee der „one United Nations“ wird hier in der Praxis erprobt.

Finn gibt dem Konzept ein Gesicht. Finn ist Däne, und seit der Einrichtung von UNMIT einer ihrer beiden Stellvertretenden Leiter. Nichts scheint ihn aus der Ruhe zu bringen. Mal ein verschmitztes Lächeln, mal ein trockener Spruch. Lässig lehnt er in seinem Sessel, dessen Rückenlehne er gleich mit mehreren Tais verschönert hat: Tais, das sind die typisch timoresischen, handgefertigten, farbenfrohen gemusterten, länglich gewebten Stoffe, die man zur Zierde auf Tische legt oder eben über Stuhllehnen hängt. Wenn Finn Reske-Nielsen zu erzählen beginnt, dann spürt man: Er weiß, wovon er spricht. Seine Worte haben Gewicht. Dazu trägt seine immense Erfahrung aus dem VN-System und vor allem aus dem Entwicklungsbereich bei; er kennt UNDP und UNHCR aus eigenem Erleben, hat unter anderem in Laos, Papua-Neu Guinea und Namibia für die Vereinten Nationen gearbeitet. Und Finn kennt sich besser als andere in Timor-Leste aus. Denn schon von 1999 bis 2002, also noch vor der Unabhängigkeit, war er im Rahmen der VN-Friedensoperation UNTAET dabei, als Mitarbeiter des unvergessenen Sonderbeauftragten Sergio de Mello. Heute hat sein Job wohl die sperrigste Bezeichnung der gesamten Mission: Finn bekleidet nämlich nicht nur die Position des „Stellvertretenden Sonderbeauftragten des VN-Generalsekretärs (D-SRSG) für die Unterstützung der Regierung, für Entwicklung und für Humanitäre Koordinierung“, sondern er ist gleichzeitig auch „UN Resident and Humanitarian Coordinator“ und, wenn man es genau nimmt, auch „UNDP Resident Representative“. Die Leitung der UNMIT wird komplettiert durch einen zweiten Stellvertretenden Missionschef, zustän-



dig für die Reform des Sicherheitssektors und Rechtsstaatlichkeit. In dieser Weltregion dürfte es kein Zufall sein, dass Japan diesen Posten für sich reklamierte.<sup>6</sup>

Seine Erfahrungen mit einer solchen integrierten Mission, so sagt Finn, seien gut. Man brauche einen strategischen Rahmen, in dem sich das VN-Engagement entfalten könne, und genau das leiste dieses Konzept. Er betont, dass die VN-Sonderorganisationen schon seit 1999 im Lande arbeiteten, also eine gewisse Kontinuität in die VN-Präsenz brächten, während UNMIT erst drei Jahre hier sei. Das Engagement der VN-Agenturen könne sich übrigens sehen lassen: Hinter Australien (US-Dollar 119 Mio.) seien im Jahre 2009 die VN (US-Dollar 56 Mio.) der zweitgrößte Entwicklungspartner Timor-Lestes. Er, Finn, habe mit dem Geld der Geber aber hin und wieder auch seine Schwierigkeiten. Denn manchmal erhalte man mehr Spendengelder als benötigt (z. B. für die Finanzierung der Wahlen), manchmal bräuchte man hingegen mehr Mittel als tatsächlich verfügbar sind (z. B. für die Förderung der ländlichen Entwicklung). Es wird anschaulich, dass die freiwilligen Beitragsleistungen der Mitgliedsstaaten für die Tätigkeit der VN-Spezialagenturen von elementarer Bedeutung sind.

### **Schwieriges Umfeld: Ein holpriger Transitionsprozess**

Eine der Paradoxien internationaler Friedenssicherung zeigt sich auch in Timor-Leste: Je erfolgreicher UNMIT agiert, um so schneller wandelt sich das Umfeld, bis schließlich die Anwesenheit der VN-Friedensoperation nicht mehr notwendig sein wird. Tatsächlich befindet sich Timor-Leste mitten im Übergang: Der Weg führt heraus aus einer Vergangenheit, die durch Unerfahrenheit und Labilität geprägt war. Markenzeichen der Zukunft sollen die Wahrnehmung eigener Verantwortung und gute Regierungsführung sein. Es ist ein Transitionsprozess, der Fortschritte ebenso wie Rückschläge verzeichnet. Dabei haben nicht nur die durch Gewalt aufgeheizten Rückschläge von 2006 (gewalttätige Unruhen) und 2008 (Attentatsversuche auf Präsident und Premierminister) das Land an den Rand des Kollaps gebracht. Auch jetzt, immerhin sieben Jahre nach der Unabhängigkeit, tun sich in einigen Handlungsfeldern Widersprüche auf, die die Bedingungen für eine Friedensoperation der Vereinten Nationen nicht unbedingt erleichtern.

So lässt sich ein massiver innenpolitischer Disput in der Menschenrechtspolitik nicht bestreiten: Dem Appell des Präsidenten, die schmerzhaften Kapitel der Vergangenheit zu schließen, steht der Ruf der Opfer nach einer Bestrafung der Täter von Verbrechen während der indonesischen Besatzung (1975-1999) gegenüber. Versöhnungsabsicht versus Gerechtigkeitsstreben.

Auch die ökonomischen Rahmenbedingungen sind nicht einfach. Timor-Leste verfügt zwar über einen enormen Reichtum an natürlichen Ressourcen, andererseits ist ein stetiger Anstieg der – vor allem aus Australien und Südostasien – importierten Nahrungsmittel zu verzeichnen. Rund 80 Prozent der in Timor-Leste konsumierten Waren werden importiert. Die einzige substantielle Einnahmequelle des Staates besteht derzeit im Verkauf des unter dem Meeresboden in der Timor-See lagernden Erdöls; nach norwegischem Vorbild werden die Erlöse zum größten Teil in Form eines Petroleumfonds renditesicher im Ausland angelegt. Was wir dem Anschein nach erahnen, wird durch Wirtschaftsexperten schlüssig analysiert: Im Lande selbst fehlt es noch an einem leistungsfähigen Privatsektor, während mancher sein wirtschaftliches Glück in der sog. „copy economy“ versucht (Taxis, Straßenverkäufe, etc.). Ob dies allein künftig nennenswertes Einkommen generieren kann, scheint fraglich. Deswegen hört man auch das Wort von der „bubble economy“ – Wirtschaften ohne Nachhaltigkeit?

Und während 60 Prozent der Bevölkerung jünger als 18 Jahre sind und deren Arbeitsplatz-Perspektiven mehr als unsicher scheinen, kommen (legale und illegale) Gastarbeiter aus Bangladesch und China ins Land – man höre und staune: der vergleichsweise höheren Löhne wegen. Darüber hinaus besteht ein wirtschaftliches Stadt-Land-Gefälle: Während UNMIT in der Hauptstadt Dili „massive economic activity“ feststellt, ist das in weiten Teilen des Landes augenscheinlich nicht der Fall.

<sup>6</sup> Der bisherige Stelleninhaber Takahisa Kawakami verstarb im März 2010 in Dili. Die Position ist bisher nicht nachbesetzt (Stand: Mai 2010).

Unter entwicklungs- und sozialpolitischem Aspekt fällt auf, dass nach offiziellen VN-Angaben die Zahl der unterhalb der Armutsgrenze lebenden Menschen von 2002 (Unabhängigkeit) bis 2007 von 39 Prozent auf 48 Prozent angestiegen ist. Wie passt das zusammen mit dem rasanten wirtschaftlichen Wachstum von 12 Prozent im Jahr?

Auch werden wir damit konfrontiert, dass in den vergangenen vier Jahren rund 2 Mrd. US-Dollar Entwicklungsgelder nach Timor-Leste geflossen seien, diese beachtliche Summe aber nicht zu wirklich sichtbaren Erfolgen geführt hätte.<sup>7</sup> Aus eigenem Erleben wissen wir, dass sich Timoresen durchaus mit ihren beruflichen Aufgaben identifizieren (etwa im Handel) und allmählich wohl auch erste „Leuchtturmprojekte“ mit wirtschaftlich tragfähiger Perspektive entstehen (so eine Bambusfabrik im Landesinneren). Andererseits, auch dies kann man allenthalben erleben, ist der Dienstleistungsgedanke (etwa in der Gastronomie) nicht durchgängig ausgeprägt, und mancher Wirtschaftsberater wünschte sich ein Mehr an strategischer Planung seitens der Regierung, um gerade die Rahmenbedingungen – und Chancen – für Kleinunternehmer zu verbessern.

**Wichtiges Ziel: „ ... transforming the non-oil economy into something sustainable.“**

*Finn Reske-Nielsen, Deputy SRS*

Hinzu kommt der stockende Institutionenaufbau, etwa im Justizbereich, wo doch gleichzeitig ca. 5.000 offene Fälle darauf warten, von der Justiz bearbeitet zu werden – eine Diskrepanz, die kaum geeignet sein dürfte, das Vertrauen der Bevölkerung in den jungen Staat und eine rechtsstaatliche Ordnung zu festigen.

Schließlich die ambivalente Rolle des sich ebenfalls wandelnden, großen Nachbarn Indonesien: auch das weltweit bevölkerungsreichste muslimische Land ist auf dem Weg hin zu einer stabilen Demokratie. Manchem erscheint es paradox: Die einstige Besatzungsmacht, der die Unruheprovinz Ost-Timor eine stete Belastung war, verdient heute durch den Handel mit Timor-Leste gutes Geld: 75 Prozent der timoresischen Importe stammen aus Indonesien.

Als wenn diese zahlreichen Eindrücke nicht schon verworren genug wären: Zusätzlich agieren politische Entscheidungsträger, die in den meisten Fällen ohne Regierungs-/Verwaltungserfahrung in ihre heutigen Positionen gelangt sind. Denn die heutigen Spitzenpolitiker Timor-Lestes waren bis 1999 zum großen Teil Widerstandskämpfer gegen die indonesische Besatzung: entweder im Untergrund im Lande selbst (wie Gusmão) oder im Exil (man spricht von der sog. „Maputo-Gruppe“ wegen ihres Aufenthaltsortes in Mozambique; zu dieser Gruppe zählt der jetzige Oppositionsführer Alkatiri, FRETILIN).

Zwar gelingt es der Regierung durchaus, gravierende Probleme anzupacken, wie die unkonventionelle Lösung des (mittlerweile beseitigten) Problems der Binnenvertriebenen (IDP) zeigt; alle „IDP camps“ sind aufgelöst. Jedem Binnenvertriebenen, der nachweisen konnte, dass sein Haus im Zuge der Unruhen 2006 niedergebrannt oder auf andere Weise zerstört wurde, erhielt eine pauschale Entschädigung in Höhe von US-Dollar 4.500. Über Entwicklungsprojekte werden nunmehr Häuser neu oder wieder aufgebaut und neue Wasser- und Sanitäranschlüsse installiert. Hier dürfte die Regierung Sympathien gewonnen haben.

Und doch: Kleine Episoden werfen ein Schlaglicht auf den gegenwärtigen Zustand, der vor allem eine Festigung der neuen staatlichen Strukturen dringlich erscheinen lässt. So hören wir davon, dass das Parlament, um Investitionen in Timor-Leste für ausländische Unternehmen attraktiv zu machen, ein Investitionsschutzgesetz verabschiedet hatte: Danach sollten Importe für investierende Unternehmen steuerfrei sein, und die Beschäftigung Einheimischer sollte ebenfalls mit einer gewissen Steu-

<sup>7</sup> Eine sachkundige NGO hat ermittelt, dass von den ca. US-Dollar 5.200 Millionen, die von 1999 bis 2009 von internationalen Gebern nach Timor-Leste geflossen sind, nur etwa ein Zehntel tatsächlich die timoresische Wirtschaft unterstützt hat. Vgl. La'o Hamutuk: Briefing Paper, August 2009.

erminderung einhergehen. Diese steuerlichen Anreize gingen der Finanzministerin wegen der zu erwartenden Einnahmeverluste aber zu weit, so dass sie kurzerhand – kraft eigener Entscheidung – das parlamentarisch bereits beschlossene Gesetz außer Kraft setzte. Es kam zu neuen Verhandlungen, und am Ende gab es ein neues, verändertes Gesetz. Ist das Gewaltenteilung?

Oder der Fall des indonesischen Staatsbürgers, der wegen Verbrechen gegen die Menschlichkeit durch die timoresischen Strafverfolgungsbehörden gesucht, aufgefunden gemacht und festgenommen wurde. Das Verfahren, so sagte man uns, schien seinen regulären Verlauf zu nehmen – bis sich der Premierminister einschaltete und gegenüber dem zuständigen Richter die Übergabe des Angeklagten an Indonesien anordnete – ironischerweise am zehnten Jahrestag des Unabhängigkeitsreferendums. Ein Vorgehen, das dem ansonsten geachteten Regierungschef Gusmão aus der Richterschaft den spöttischen Zuruf eingebracht haben soll: „Mr. Prime Minister, we are not in the jungle war anymore.“ Ist das Gewaltenteilung? Ist das Rechtsstaatlichkeit?



**UNMIT Regionalbüro in Baucau:  
Zerstörungen vergangener Unruhen sind  
noch deutlich sichtbar**

Foto: K. Gerber

Sind dies nun tiefgreifende Rückschläge im Aufbauprozess? Oder steht Timor-Leste einfach nur vor Herausforderungen, die in einem jungen Staat ohne demokratische Tradition, der Jahrhunderte der Kolonialherrschaft und Jahrzehnte der Besatzung hinter sich gelassen hat, nicht ungewöhnlich sind und nicht überbewertet werden sollten? Die eingeschlagene Richtung hin zu gefestigten staatlichen Strukturen ist jedenfalls erkennbar. Wenn die internationale Gemeinschaft diesen Weg weiter unterstützend begleiten kann, dann wäre das nicht wenig.

Ob es aber unter diesen Rahmenbedingungen eine lohnende Aufgabe ist, eine VN-Friedensoperation zu leiten? Selbst wenn es nicht so wäre, Atul Khare würde wohl jede Herausforderung annehmen: Seine Dynamik wirkt ansteckend, er hat klare Vorstellungen und redet nicht

lange um das Problem herum. Atul Khare, ein indischer Diplomat, ist Sonderbeauftragter des VN-Generalsekretärs und leitet die UNMIT.<sup>8</sup> Was die VN-Präsenz in Timor-Leste betrifft, so sieht seine Prognose für die kommenden Jahre den graduellen Abbau der Friedensoperation voraus, einhergehend mit einem Bedeutungszuwachs des „UN Country Team“. Wenn er in bildlichen Worten davon spricht, die VN-Agenturen würden mittelfristig stärker vibrieren, um die sozioökonomische Entwicklung voranzutreiben, dann scheint das Erwartung und Hoffnung zugleich. Man kann sich einen pulsierenden Aufbauprozess vorstellen, für den die Timoresen durchaus bereit scheinen und dessen Anfang vielleicht schon heute die vielen jungen Straßenverkäufer in Dili darstellen. Doch Khare warnt, die Arbeit der VN-Agenturen sei unterfinanziert. Er nutzt wohl auch uns, um die Botschaft nach Deutschland zu transportieren, man könne sich hier stärker engagieren – sei es finanziell oder durch personale Präsenz vor Ort, sei es bei UNMIT oder auch bei der Delegation der Europäischen Kommission. Khare denkt breit, er hat das Ganze im Blick. Man ahnt den mehrfachen Balanceakt, den er hier wohl täglich vollführen muss: Einerseits sei noch immer das Potential für Gewalt und eine neue Krise vorhanden, andererseits könne das nicht automatisch bedeuten, dass die Friedensmission unbegrenzt im Land bleiben solle. Und die VN müssten sich auch um jene Fragen kümmern, die für die Zukunftsfähigkeit Timor-Lestes von Bedeutung seien. So solle etwa ein Schwerpunkt, so Khare, bei den Bemühungen liegen, die Geburtenrate in Timor-Leste von gegenwärtig statistisch mehr als sieben Kindern pro Frau zu senken.

<sup>8</sup> Im Dezember 2009 übergab Atul Khare die Position des Sonderbeauftragten des VN-Generalsekretärs und Leiters der UNMIT an seine Nachfolgerin Ameerah Haq (Bangladesh).

Wie aber kann das Kunststück vollbracht werden, die irgendwann einsetzende Reduzierung von UNMIT – Khare geht davon aus, dieser Prozess werde im Jahre 2010 beginnen – in Einklang zu bringen mit Entwicklungsfortschritten im Lande? Wie also können Erfolg oder Misserfolg der VN-Friedensoperation, d.h. die Umsetzung der im mehrdimensionalen Mandat aufgelisteten Einzelaufgaben, gemessen werden? Man orientiert sich an Kriterien, sog. „benchmarks“<sup>9</sup> – ein Verfahren, das hier nicht zum ersten Mal in der VN-Friedenssicherung angewandt wird. Und in diesem Punkt ist SRS Khare ganz eindeutig: Eine Aufweichung der Erfolgskriterien komme nicht in Betracht. Die dahinter stehende Philosophie ist leicht nachvollziehbar: Durch eine Vorfestlegung von Reduzierungs- oder Rückzugsdaten nähme man der Entwicklung die Chance, tatsächlich Wurzeln zu schlagen. Das wäre dann im Ergebnis in der Tat nichts anderes als ein „dejà vu“ des verfrühten Abzugs bis 2006.

**„We should be flexible in timelines but not flexible in benchmarks.“**

*SRS Khare, September 2009*

Trotz vieler Herausforderungen, die vor allem in der jüngeren Geschichte des Landes und im inneren Ringen um Versöhnung und Stabilität begründet liegen, verfügt Timor-Leste, so gibt es uns Atul Khare mit auf den Weg, aber auch über zwei besondere – man könnte auch sagen: strategische – Vorteile. Zum einen habe die Bevölkerung Vertrauen in ihre politische Führung. Nachdem wir bei der öffentlichen „open air“-Party anlässlich des zehnten Jahrestages des Referendums die pure Begeisterung der Menschen für ihren Präsidenten Ramos-Horta und ihren Premierminister Gusmão (den alle nur beim Vornamen Xanana nennen) erlebt haben, bedarf dieser Aspekt wirklich keiner weiteren Erklärung. Zum zweiten, so Khare, sei die geostrategische Lage Timor-Lestes für ein post-Konflikt-Land außergewöhnlich günstig: Während sich nämlich in anderen Weltregionen die am wenigsten entwickelten Länder (Least Developed Countries; LDC) meist in Form geographischer „Cluster“ regional aneinanderreihen, sei dies bei Timor-Leste nicht der Fall. Im Gegenteil: Kein einziger der Nachbarstaaten sei ein LDC. Insofern besteht gegenwärtig, wie leicht nachvollziehbar ist, auch kein wirkliches Sicherheits- oder Stabilitätsproblem regionaler Dimension.

Das ist überzeugend: Beide Aspekte – Vertrauen in die politische Führung; ein stabiles regionales Umfeld – begünstigen die Entwicklungschancen Timor-Lestes und können vielleicht dazu beitragen, das Potential zu wecken, das in diesem Land steckt. Daneben wird UNMIT weiter zeigen, dass die internationale Unterstützung ein stabilisierender Faktor bleibt. UNMIT aber kann und wird nur unterstützen. Am Ende werden die Timoresen selbst steuern.

Alles in allem sind im Stabilisierungsprozess ermutigende Entwicklungen erkennbar. Nach äußerem Eindruck verläuft das Leben in Timor-Leste in friedlichen, ja sogar stabilen Bahnen. Eine förderliche Rolle spielt dabei fraglos der nach innen und außen als Integrationsfigur wirkende Präsident, der übrigens auch den Sport als Mittel zur Identitätsstiftung nutzt: Erstmals wurde 2009 die von Ramos-Horta initiierte „Tour de Timor“ ausgetragen, ein international besetztes Radrennen quer durch das Land.

Doch als selbsttragend (und damit auch als nachhaltig) kann die Entwicklung in Timor-Leste auch bei wohlwollender Betrachtung wohl noch nicht bezeichnet werden. Neben der weiteren Professionalisierung der Regierungsführung könnten eigene Potentiale vor allem im wirtschaftlichen und entwicklungspolitischen Handlungsfeld stärker ausgeschöpft werden (etwa im Dienstleistungs- und/oder Agrarbereich). Dies wirkte dann auch der Gefahr für Timor-Leste entgegen, sich in eine Art dauerhafter Abhängigkeit von der internationalen Gemeinschaft zu begeben. Das Prinzip eines konditionierten Übergangs von Verantwortung in die timoresische Zuständigkeit, wie es im Sicherheitssektor angewandt wird, könnte zum Erfolgsmodell werden.

Es scheint noch offen, welcher Rahmen mittelfristig für die internationale Kooperation gefunden werden kann, wenn UNMIT einmal stark reduziert oder ganz aufgelöst sein wird. Schon im Jahre 2007 hatte Präsident Ramos-Horta seiner Hoffnung Ausdruck verliehen, dass Timor-Leste dann in den Fokus

<sup>9</sup> Vgl. S/2009/72 vom 4. Februar 2009, Nr. 47. und Annex sowie z.B. S/RES/1912 (2010) vom 26. Februar 2010, Nr. 5. (Bezug zur Polizeireform) und Nr. 18. (Bezug zur „medium-term strategy“).



der *UN Peacebuilding Commission* rücke.<sup>10</sup> Dieses noch junge VN-Organ fände dann erstmals ein Betätigungsfeld auch außerhalb Afrikas. Doch soweit ist man noch nicht.

Die Ereignisse der vergangenen Jahre haben gezeigt, dass in Timor-Leste rasche Stimmungswechsel möglich sind – unter Umständen mit dramatischen Folgen für die Stabilität des Landes und gegebenenfalls auch für die Region. Einem solchen Rückfall-Risiko wirksam entgegenzuwirken, d. h. den Frieden weiter zu festigen, ist heute das bestimmende Motiv der internationalen Gemeinschaft. Selbst wenn letztendlich die Timoresen ihre Geschicke in die eigenen Hände nehmen werden (müssen): Bei der Suche nach einer angemessenen Balance zwischen internationaler Unterstützung und nationaler Eigenverantwortung ist die Präsenz der UNMIT in Timor-Leste bis auf weiteres sinnvoll. Deswegen hat der VN-Sicherheitsrat das Mandat am 26. Februar 2010 um ein weiteres Jahr verlängert. Bisher stand der Mission ein Jahresbudget von ca. 205 Millionen US-Dollar zur Verfügung. Dass der Haushaltsvorschlag für das Folgejahr ein Minus von 10 Prozent vorsieht, lässt eine behutsame Reduzierung erwarten. Die Betonung liegt auf „behutsam“.

---

<sup>10</sup> Vgl. Ramos-Horta, José: Rede vor der 62. Sitzung der VN-Generalversammlung am 27. September 2007 in New York sowie ders.: Vortrag im Rahmen der DGVN-Veranstaltung „Timor-Leste: Challenges of Independence – and the Role of the United Nations in Building a New State“, Berlin, 2. Oktober 2007. Dokumentiert unter: <http://www.dgvn.de/veranstaltungsberichte.html>.