

Das Selbstbestimmungsrecht der Völker vor dem IGH – der Osttimor-Fall¹

Peter Hilpold, Innsbruck

- I. Einleitung
- II. Die Entwicklung bis zum Osttimor-Fall
- III. Zur Genesis der Osttimor-Problematik
- IV. Das Verhalten Australiens
- V. Das Verfahren vor dem IGH
 - A. Die Klage
 - B. Die Beurteilung des Streitfalles
- VI. Die Position von Drittstaaten in Verfahren vor dem IGH – Die Monetary Gold-Regel und die Bilateralisierung von Streitfällen mit Drittstaatsberührung
- VII. Das Urteil im Osttimor-Fall
- VIII. Erga omnes-Verpflichtungen im Völkerrecht
- IX. Der Anspruch des Volkes von Osttimor auf Selbstbestimmung
 - A. Das „koloniale“ Selbstbestimmungsrecht Osttimors
 - B. Verfügt Osttimor über einen Anspruch auf Sezession?
 - C. Die Beurteilung des Selbstbestimmungsanspruches des Volkes von Osttimor
- X. Schlußfolgerungen

Deskriptoren: Selbstbestimmungsrecht; Internationaler Gerichtshof; Osttimor-Fall; Monetary Gold-Regel; erga omnes-Verpflichtungen; Sezession.

Rechtsquellen: UN-Menschenrechtspakte 1966 Art 1; Res (GV) 1514 (XV) vom 14. 12. 1960; Res (GV) 1541 (XV) vom 15. 12. 1960; Res (GV) 2625 (XXV) vom 24. 10. 1970; Res (SR) 284 vom 29. 7. 1970; Res (SR) 276 vom 30. 1. 1970; Res (GV) 3292 (XXIX) vom 13. 12. 1974; Res (GV) 3485 (XXX) vom 12. 12. 1975; IGH-Statut Art 36, 59.

¹ Die in diesem Artikel behandelten Probleme wurden in der vom Autor verfaßten und im Peter Lang-Verlag erschienenen Schrift „Der Osttimor-Fall – eine Standortbestimmung zum Selbstbestimmungsrecht der Völker“, 1996, vertieft untersucht.

I. Einleitung

Während einem beachtlichen Teil völkerrechtlicher Normen und Prinzipien primär eine konservierende Funktion zukommt, ist seit geraumer Zeit der wohl wichtigste Titel für die Legitimierung von Veränderungen,² das Selbstbestimmungsrecht der Völker, in ständigem Ausbau begriffen. Zwar wurde das Selbstbestimmungsrecht der Völker in der Vergangenheit auch häufig in den Dienst der staatlichen Souveränitätsabsicherung gestellt,³ seine wahre Dynamik hat dieser Anspruch aber gerade in gegenteiliger Verwendung unter Beweis gestellt. Vom Begriff her eher auf Selbstverständliches, historisch weitgehend außer Streit Gestelltes deutend, hat dieser Anspruch im Lauf der Zeit eine vielfache adjektivische Differenzierung erfahren, die den erweiterten Bedeutungsgehalt veranschaulicht: So wird von einem externen und einem internen, einem offensiven und einem defensiven,⁴ einem demokratischen, nationalen, sozialistischen und kolonialen Selbstbestimmungsrecht gesprochen.⁵ In Ermangelung eines zentralen Normsetzungsorgans im Völkerrecht darf es – auch angesichts der politischen Brisanz der gesamten Materie – nicht verwundern, daß weite Bereiche der Selbstbestimmungsthematik noch einer rechtlichen Klärung harren. Bedeutende Beiträge dazu hat zwar die Generalversammlung der Vereinten Nationen geleistet;⁶ die Zusammensetzung dieses Organs, die seit dem großen Entkolonialisierungsschub um das Jahr 1960 von einer klaren Mehrheit der Dritte-Welt-Staaten gekennzeichnet ist, hat die Stoßrichtung dieses Klärungsprozesses allerdings auf die Durchsetzung des Selbstbestimmungsanspruchs im Verhältnis zwischen den Kolonien und den Kolonialstaaten traditioneller Prägung gelenkt. Damit war die Selbstbestimmungsproblematik im kolonialen Bereich nicht vollumfänglich geklärt, geschweige denn Fragen wie jene des „Verbrauchs“ des Selbstbestimmungsrechts, des Anspruchs von Minderheiten auf Selbstbestimmung oder der Existenz eines Sezessionsrechts.

² Vgl. Oeter, Selbstbestimmungsrecht im Wandel, ZaöRV 1992, 741 (748), unter Verweis auf Scheuner.

³ Unter dem „externen Selbstbestimmungsrecht“ wird häufig gerade diese Funktion verstanden.

⁴ Diese Unterscheidung wurde von Murswiek eingeführt. Vgl. Murswiek, Offensives und defensives Selbstbestimmungsrecht – Zum Subjekt des Selbstbestimmungsrechts der Völker, Der Staat 1984, 523.

⁵ Zu den letztgenannten Qualifizierungen vgl. Thürer, Das Selbstbestimmungsrecht der Völker – ein Überblick, ArchVR 1984, 113.

⁶ Allen voran sind dabei die Res 1514 (XV) vom 14. Dezember 1960, 1541 (XV) vom 15. Dezember 1960 und 2625 (XXV) vom 24. Oktober 1970 zu erwähnen.

Es war deshalb dem IGH vorbehalten, in den wenigen Fällen, in welchen er sich mit dem Selbstbestimmungsrecht der Völker auseinanderzusetzen hatte, maßgebliche Akzente zu setzen. Dazu seien in erster Linie das Gutachten vom 21. Juni 1971 im Namibia-Fall,⁷ das Gutachten vom 16. Oktober 1975 im Westsahara-Fall⁸ und die Entscheidung im Grenzstreit zwischen Mali und Burkina Faso⁹ vom 22. Dezember 1986 erwähnt,¹⁰ wobei das letztgenannte Urteil das problematische Verhältnis zwischen Selbstbestimmungsrecht und *uti-possidetis*-Prinzip anspricht. Zwar waren alle diese Fälle, die nur einen Bruchteil der weltweiten Selbstbestimmungsproblematik nach dem zweiten Weltkrieg verkörpern, auf den kolonialen Bereich beschränkt, doch hat der IGH in diesem Zusammenhang auch einige allgemeine Prinzipien entwickelt, die grundlegende Weichenstellungen für eine allgemeine rechtliche Durchdringung dieses Anspruchs darstellen.

Ein Quantensprung in diesem rechtlichen Klärungsprozeß war vielfach von dem Urteil in dem von Portugal am 22. Februar 1991 anhängig gemachten Streitverfahren gegenüber Australien zur Osttimor-Frage erwartet worden. Diese Erwartungen haben sich in dieser Form zwar nicht erfüllt; es wird aber nach einer kurzen Bezugnahme auf die vorherige Rechtsprechung des IGH zu zeigen sein, daß das Verfahren im Osttimor-Fall Gelegenheit gegeben hat, eine Vielzahl von Grundsatzfragen anzudiskutieren und neue Entwicklungslinien in dieser Diskussion zu eröffnen.

II. Die Entwicklung bis zum Osttimor-Fall

Der IGH hat erstmals im Namibia-Fall ausdrücklich zum Selbstbestimmungsrecht der Völker Stellung bezogen.¹¹ Die Namibia-Problematik hat den IGH über zwei Jahrzehnte hin beschäftigt. Die in diesem Zusammenhang ergangenen Urteile und Gutachten spiegeln geradezu exemplarisch die rasante Entwicklung in der völkerrechtlichen Beurtei-

⁷ Vgl. ICJ Reports 1971.

⁸ Vgl. ICJ Reports 1975.

⁹ Vgl. ICJ Reports 1986.

¹⁰ Vgl. dazu *Cassese*, *The International Court of Justice and the right of peoples to self-determination*, in *Lowe/Fitzmaurice*, *Fifty years of the International Court of Justice*, Essays in honour of Sir Robert Jennings (1996) 351.

¹¹ Im Fall betreffend die portugiesischen Durchgangsrechte über indisches Territorium waren zwar Fragen zum Selbstbestimmungsrecht der Völker involviert; der IGH ist darauf jedoch nicht eingegangen. Vgl. *Case Concerning Right of Passage over Indian Territory*, ICJ Reports 1960.

lung der Entkolonialisierungsthematik wider.¹² Das Gutachten des Jahres 1971, in welchem sich der IGH das letzte Mal zu dieser Problematik äußerte, beinhaltet eine Bestandsaufnahme zum Entwicklungsstand des Selbstbestimmungsrechts der Völker. Gegenstand dieses Gutachtens war die Beantwortung der vom Sicherheitsrat gestellten Frage¹³ nach den rechtlichen Folgen der fortdauernden südafrikanischen Präsenz in Namibia für die übrigen Staaten, nachdem der Sicherheitsrat diese als rechtswidrig und ungültig erklärt hatte.¹⁴ Der IGH kam dabei zu dem Schluß, daß die Mandatsverpflichtungen Südafrika im Lichte des aktuellen Völkerrechts und insbesondere unter Berücksichtigung der Entwicklung des Selbstbestimmungsrechts zu beurteilen sei. Der Gerichtshof erwähnt in diesem Zusammenhang die Satzung der Vereinten Nationen selbst und auch die sog Antikolonialismus-Resolution des Jahres 1960.¹⁵ Diese erfasse alle Völker und alle Gebiete, die noch nicht die Unabhängigkeit erlangt hätten.¹⁶ In dem Prozeß der völkergewohnheitsrechtlichen Verfestigung des Selbstbestimmungsrechts stellt die Antikolonialismus-Deklaration eine von einem breiten Konsens getragene Beschreibung des über Staatenpraxis und *opinio iuris* in der Nachkriegszeit herausgeformten Entwicklungsstandes dieses Rechts bis zum Jahr 1960 dar; das Gutachten des Jahres 1971 stellt unmißverständlich den Rechtscharakter der elf Jahre zuvor getroffenen Feststellungen außer Streit.¹⁷ Die Ausführungen des IGH in diesem Gutachten zeigen allerdings deutlich, daß der Gerichtshof die Selbstbestimmungsthematik allein aus der kolonialen Perspektive betrachtete. Die Bezugnahme auf die Antikolonialismus-Deklaration stellte eine implizite Bestätigung des *uti-possidetis*-Prinzips dar.

Nachhaltig beeinflusst wurde die Diskussion um das Selbstbestimmungsrecht der Völker auch durch die Ausführungen des IGH im Westsahara-Fall. Auf das seit 1884 in spanischem Kolonialbesitz stehende Gebiet der Westsahara erhoben sowohl Marokko als auch Mauretanien unmittelbar nach ihrer Entlassung in die Unabhängigkeit Ansprüche.¹⁸ Seit 1966 erkannte Spanien den von der Generalversammlung der Verein-

¹² Zur Namibia-Problematik vor dem IGH vgl. *Klein*, *South West Africa/Namibia* (Advisory Opinions and Judgments), *Encyclopedia of Public International Law* 1981, 260.

¹³ Vgl. die Res (SR) 284 (1970).

¹⁴ Vgl. die Res (SR) 276 (1970).

¹⁵ Vgl. die Res (GV) 1514 (XV) aus 1960.

¹⁶ „The subsequent development of international law in regard to non-self-governing territories, as enshrined in the Charter of the United Nations, made the principle of self-determination applicable to all of them.“ Vgl. ICJ Reports 1971, 31 Rz 52.

¹⁷ Vgl. *Cassese*, *The International Court of Justice* 354.

¹⁸ Vgl. statt aller *Niejafr*, *Conflicts, Western Sahara*, in *Wolfrum/Philipp*, *United Nations: Law, Policies and Practice I* (1995) 330.

ten Nationen vertretenen Anspruch der Bevölkerung der Westsahara auf Selbstbestimmung grundsätzlich an. Seit 1974 war Spanien bereit, eine Volksabstimmung in diesem Gebiet durchzuführen. Dies stand jedoch nicht im Sinne Marokkos und Mauretaniens. Die beiden Staaten erwirkten, daß die Generalversammlung den IGH um ein Gutachten ersuchte und Spanien um die Aufschiebung des Referendums.¹⁹ Zwei Fragen wurden dem IGH gestellt:

1. War die Westsahara zum Zeitpunkt der spanischen Kolonisierung eine *terra nullius*?
2. Für den Fall der negativen Beantwortung der ersten Frage sollten die rechtlichen Beziehungen zwischen diesem Gebiet und dem Königreich Marokko bzw. gegenüber Mauretanien geklärt werden.

Allein die Fragestellung verrät schon, daß sich Marokko und Mauretanien vom Gutachten des IGH eine Bestätigung ihres Territorialanspruchs erhofften. Gezielt wurde versucht, das Augenmerk auf (angebliche) souveränitätsähnliche historische Beziehungen der beiden Präkandidaten mit dem fraglichen Gebiet zu lenken und dem Selbstbestimmungsrecht der Völker in erster Linie die Funktion zuzuschreiben, Unrecht aus der Kolonialzeit wiedergutzumachen. Rechtsträger sollten die historisch definierten Einheiten und nicht das aktuell nach Unabhängigkeit strebende Volk sein. Der IGH trug diese Vorstellungen jedoch nicht mit und nützte die Gelegenheit zur Fortentwicklung der völkerrechtlichen Selbstbestimmungskonzeption. Weder das marokkanische Königreich noch die „mauretanische Einheit“ hätten vor der spanischen Kolonisierung der Westsahara souveränitätsähnliche Rechte auf diesem Gebiet ausgeübt.

Richter *Ammoun* vertrat dagegen in seinem Sondervotum gerade jene der marokkanischen Sichtweise entsprechende Position, nach welcher die selbstbestimmungsberechtigte Einheit historisch zu bestimmen sei. Die Existenz einer um die Unabhängigkeit kämpfenden Befreiungsbewegung ist aus dieser Perspektive gerade eine Konsequenz des Kolonialinflusses und in einem Prozeß, der auf die Beseitigung aller Wirkungen des Kolonialismus gerichtet ist, rechtlich unerheblich.²⁰

Wie im Namibia-Fall verwies der IGH auf die Staatenpraxis der letzten fünfzig Jahre, um daraus (zumindest implizit) die völkergewohnheitsrechtliche Geltung des Selbstbestimmungsrechts der Völker abzuleiten. Neben den im Jahr 1971 erwähnten Dokumenten, aus welchen dieser Rechtsanspruch abgeleitet werden könne, führte er nun auch

¹⁹ Vgl. die Res (GV) 3292 (XXIX) vom 13. 12. 1974.

²⁰ Vgl. ICJ Reports 1975; vgl. auch *Berman*, *Sovereignty in Abeyance: Self-Determination and International Law*, *Wisconsin International Law Journal* 1988, 51 insb. 96ff.

die Prinzipiendeklaration aus 1970²¹ an. Er bestätigte, daß dieser Anspruch durch die Unabhängigkeit oder auch durch die Integration mit oder die Integration in einen unabhängigen Staat verwirklicht werden könne. Die Entscheidung, welche Alternative zum Tragen kommen solle, müsse aber vom „freely expressed will of the peoples concerned“ abhängig gemacht werden. Der Wille des unmittelbar betroffenen Volkes wird damit zum entscheidenden Kriterium; die Verwirklichungsform dieses Anspruchs ist nicht prädeteminierbar. Der IGH versuchte, diese klare Vorgabe nicht als vollständigen Bruch gegenüber der Vergangenheit darzustellen und eine Begründung für jene Fälle zu finden, in welchen von einer Befragung der betroffenen Bevölkerung abgesehen wurde: „Those instances were based on the consideration that a certain population did not constitute a ‚people‘ entitled to self-determination or on the conviction that a consultation was totally unnecessary in view of special circumstances.“²² Obwohl diese Umstände nicht näher erläutert wurden, wird ihr absoluter Ausnahmeharakter deutlich. Wenn jeweils die Volkseigenschaft des zu befragenden Kollektivs zu prüfen ist, so wird auch deutlich, daß der Befragungskörper nicht eine allein historisch definierte Einheit sein kann.

Unabhängig davon, ob man einen völkergewohnheitsrechtlich begründeten Anspruch auf Selbstbestimmung außerhalb des kolonialen Bereichs anerkennt, eignen sich die im Gutachten des Jahres 1975 enthaltenen Feststellungen mit ihrer starken Betonung der freien Entscheidungsberechtigung des betroffenen Volkes grundsätzlich für eine allgemeine Anwendung.²³

Die Erkenntnis der Tragweite dieses Gutachtens mag *König Hassan II* von Marokko bewogen haben, noch am Tag der Veröffentlichung seine Landleute zum sog. „grünen Marsch“ aufzurufen, in dessen Rahmen am 5. November 1975 350.000 Marokkaner die Grenze zu Westsahara überschritten.

Fragen zum Selbstbestimmungsrecht der Völker wurden desweiteren im Grenzstreit zwischen Mali und Burkina Faso angesprochen.²⁴ Insbe-

²¹ Vgl. Res. (GV) 2625 (XXV) aus 1970. Zur Friendly-Relations-Deklaration vgl. *Arangio-Ruiz*, The Normative Role of the General Assembly of the United Nations and the Declaration of Principles of Friendly Relations, RdC 1972, 431; *Neubold*, Die Prinzipien des KSZE-„Dekalogs“ und der „Friendly Relations“-Deklaration der UNO-Generalversammlung, in *Simma/Blenk-Knoke* (Hrsg.), Zwischen Intervention und Zusammenarbeit (1979) 441.

²² Vgl. ICJ Reports 1975, 32f Rz 57ff.

²³ Bekannt ist auch die vom Richter *Hardy Dillard* in diesem Zusammenhang getroffene Feststellung: „It is for the people to determine the destiny of the territory and not the territory the destiny of the people.“ Vgl. ICJ Reports 1975, 122.

²⁴ Vgl. ICJ Reports 1986.

sondere versuchte der IGH hier, das Selbstbestimmungsrecht mit dem *uti-possidetis*-Prinzip in Einklang zu bringen. Die Art und Weise, wie dies geschah, ist allerdings allgemein auf Kritik gestoßen. Ausgehend von einer unter politischen Gesichtspunkten vorgenommenen positiven Bewertung des *uti-possidetis*-Prinzips kann nämlich auf rechtlicher Ebene nicht einfach die Existenz eines Konflikts mit dem Selbstbestimmungsrecht auf rechtlicher Ebene geleugnet werden.²⁵

Insgesamt hat der IGH einen nicht zu unterschätzenden Beitrag zur Klärung des Selbstbestimmungskonzepts geleistet. Dennoch ist dabei eine Vielzahl von Fragen offen geblieben. Abgesehen von den vielen definitorischen Fragen, angefangen von der Definition der selbstbestimmungsberechtigten Einheit, die noch einer Klärung bedürfen, ist immer noch die Frage der Durchsetzung des Selbstbestimmungsrechts weitgehend ungelöst. Offen ist auch, welche Position in diesem Zusammenhang Drittstaaten einnehmen. Eine hervorragende Gelegenheit zur Klärung dieser Fragen schien der Osttimor-Fall darzustellen, in welchem gerade das Selbstbestimmungsrecht eines unter Fremdherrschaft stehenden Volkes und die sich daraus ergebenden Pflichten für Drittstaaten angesprochen waren.

III. Zur Genesis der Osttimor-Problematik

Die am südöstlichen Rand des indonesischen Archipels liegende Insel Timor wurde im 16. Jahrhundert sowohl von Portugal als auch von den Niederlanden kolonisiert. Die wechselseitigen Gebietsansprüche wurden in einem Abkommen aus dem Jahr 1859 abgegrenzt.²⁶ Nachdem Indonesien die Unabhängigkeit errungen hatte, fiel der gesamte frühere niederländische Kolonialbesitz in diesem Gebiet an Indonesien. Gemäß dem *uti-possidetis*-Prinzip galt dies auch für die zuvor von den Niederlanden kolonisierte westliche Inselhälfte Timors. Die östliche Inselhälfte verblieb dagegen weiter in portugiesischem Kolonialbesitz und Indonesien erhob anfänglich auch keinerlei Ansprüche darauf.

Portugal hat schon sehr früh rechtliche Vorkehrungen getroffen, um Unabhängigkeitsbestrebungen in den Kolonien entgegenzutreten. Die Verfassung des Jahres 1933 bezeichnete die Kolonien als „überseeische

²⁵ Vgl. *Klabbers/Lefeber*, *Africa: Lost between Self-determination and Uti Possidetis*, in *Brödmann/Lefeber/Zieck*, *Peoples and Minorities in International Law* (1993) 37; *Cassese*, *The International Court of Justice* 361.

²⁶ Abgrenzungsfragen standen auch im Mittelpunkt eines Abkommens und einer Deklaration aus dem Jahr 1893, einer Konvention aus dem Jahr 1904 und eines Schiedsverfahrens im Jahr 1914.

Provinzen“ und durch eine Verfassungsänderung im Jahr 1951 wurde versucht, die Qualifizierung dieser Gebiete als Teil des Mutterlandes noch stärker hervorzuheben.²⁷ Nach der Aufnahme in die Vereinten Nationen im Jahr 1955 stand Portugal aber schon bald im Mittelpunkt der zusehends erstarkenden Entkolonialisierungsbewegung. Die Charta der Vereinten Nationen selbst nahm noch eine klare Abstufung in den Pflichten zwischen Treuhandstaaten und Kolonialmächten im allgemeinen vor, wobei Kolonialmächte außerhalb des Treuhandschaftssystems im wesentlichen allein der Verpflichtung unterlagen, „dem Generalsekretär zum Zwecke der Information regelmäßig mit der aus Sicherheits- und verfassungsrechtlichen Gründen gebotenen Einschränkung statistische und andere Auskünfte technischer Art über die wirtschaftlichen und sozialen Verhältnisse und das Erziehungswesen in den Gebieten zu übermitteln, für die sie jeweils verantwortlich sind ...“ (Art 73 lit e SVN).²⁸ Diese Informationspflichten wurden von der Generalversammlung aber kontinuierlich ausgeweitet und denen der Treuhandstaaten angelehnt.²⁹ Mit der Antikolonialismus-Deklaration des Jahres 1960 wurde die Entkolonialisierung und damit die Gewährung des Selbstbestimmungsrechts schließlich zu einem allgemeinen Ziel erhoben. Dadurch, daß die Generalversammlung für sich das Recht in Anspruch nahm, die abhängigen Gebiete selbständig festzulegen, konnte sich auch keine Kolonialmacht mehr den von der Generalversammlung festgelegten Pflichten durch eine rechtliche Neuqualifizierung der abhängigen Gebiete entziehen. So wurde Osttimor noch im Jahr 1960 gegen den Willen Portugals auf die Liste der abhängigen Gebiete gesetzt. Diese von der Generalversammlung geführte Liste, die die Kolonialmächte an ihre Pflicht zur Entkolonialisierung und letztendlich zur Einräumung des Selbstbestimmungsrechts gemahnt, ist über die Jahre kürzer geworden. Der Großteil der portugiesischen Besitzungen verblieb bis zum Jahr 1975 darauf; der Verbleib Osttimors wurde durch die indonesische Invasion bewirkt, durch welche Portugal nach wie vor gehindert ist, seinen Entkolonialisierungspflichten nachzukommen.

Aufgrund seines hartnäckigen Festhaltens am Kolonialbesitz war Portugal in der Zeit zwischen 1960 und 1974 massivem internationalem Druck ausgesetzt. Den bewaffneten Befreiungsbestrebungen versuchte Portugal durch einen blutigen Kolonialkrieg zu begegnen, durch welchen – auch als Konsequenz der dabei begangenen massiven Verletzungen des

²⁷ Vgl. *Teles/de Castro*, Portugal and the Right of Peoples to Self-Determination, ArchVR 1996, 15.

²⁸ Vgl. *Faustenrath*, Chapter XI. Declaration Regarding Non-Self-Governing Territories, in *Simma*, The Charter of the United Nations – a Commentary (1995) 923.

²⁹ Ibid Rz 6ff.

humanitären Völkerrechts – die internationale Ächtung Portugals noch verstärkt wurde.

Die sog. „Nelkenrevolution“ vom 25. April 1974 bedeutete eine abrupte Wende in der Kolonialpolitik und gleichzeitig auch das Ende des portugiesischen Kolonialreiches, wobei kaum mehr Zeit verblieb, einen ordnungsgemäßen Rückzug der Verwaltung vorzunehmen.

In Osttimor standen sich drei Gruppierungen gegenüber, die unterschiedliche Vorstellungen zur Zukunft Osttimors hatten: die Uniao Democrática timorense (UDT), die Associacao Popular Democratica Timorense (APODETI) und die Frente Revolucionária de Timor-Leste Independente (FRETILIN). Die ersten beiden Gruppierungen erwogen eine Eingliederung Osttimors in den indonesischen Staatsverband bzw. eine Autonomielösung innerhalb dieses Verbandes. Die FRETILIN-Bewegung trat dagegen für die Unabhängigkeit Osttimors ein. Nachdem deutlich wurde, daß FRETILIN den stärksten Rückhalt in der Bevölkerung genoß, versuchte Indonesien, gezielt auf die Entwicklungen in Osttimor Einfluß zu nehmen und leitete Destabilisierungsmaßnahmen in die Wege.³⁰ Im November 1975 konnte sich FRETILIN im lokalen Machtkampf zwar durchsetzen, doch schon am 7. Dezember 1975 besetzte indonesisches Militär Osttimor, wobei schwerwiegendste Menschenrechtsverletzungen begangen wurden. Eine von Indonesien eingesetzte „Volksversammlung“ ersuchte Indonesien am 16. Juli 1976 um Aufnahme Osttimors in den indonesischen Staatsverband. Das Ersuchen wurde vom indonesischen Parlament am 16. Juli 1976 angenommen.

Die Gewaltmaßnahmen Indonesiens gegenüber dem osttimoresischen Widerstand, aber auch gegenüber der Zivilbevölkerung, erreichten ein kaum vorstellbares Ausmaß. Innerhalb der ersten fünf Jahre der indonesischen Herrschaft starb beinahe ein Drittel der Bevölkerung von Osttimor an den Folgen direkter Gewalthandlungen, Folter und Hunger und die Bevölkerungszahl sank von 688.000 auf 425.000 Einwohner.³¹ Die hermetische Abschottung Osttimors von der Außenwelt, aber auch die besondere Position, die Indonesien in den internationalen Beziehungen zuerkannt wurde, führten dazu, daß das Interesse am Anliegen des Volkes von Osttimor weitgehend allein von nichtregierungsamtlichen Organisationen in der Weltöffentlichkeit wach gehalten wurde. Portugal bildete dazu allerdings eine Ausnahme: Es mag zum einen das Bewußtsein der Zugehörigkeit dieses Gebiets zur portugiesischen Sprach- und Kulturge-

³⁰ Vgl. zu den einzelnen Geschehnissen *Barbedo de Magalhães*, *East Timor Indonesian Occupation and Genocide* (1992) 10f. Vgl. letzthin auch *Krieger*, *Fehlgeschlagene Dekolonialisierung*, *Kritische Justiz* 1997, 293–309.

³¹ *Ibid.* 33.

meinschaft, zum anderen der Versuch einer zumindest partiellen Wiedergutmachung der Verfehlungen der Kolonialzeit gewesen sein, die diesen Staat bewogen haben, unablässig vor internationalen Gremien in der Sache Osttimors vorstellig zu werden.

Ein Ereignis im Jahr 1991 hatte jedoch zur Folge, daß die Weltöffentlichkeit die völkermordähnlichen Vorgänge in Osttimor nicht länger völlig ignorieren konnte. Am 12. November 1991 feuerte das indonesische Militär in Dili, der Hauptstadt Osttimors, in eine wehrlose Trauergemeinschaft und tötete dabei 271 Menschen. Dieser Vorfall, der durch Zufall gefilmt werden konnte und in der Folge weltweit durch die Medien ging, führte zu massiven Protesten. Dennoch ist die Osttimor-Thematik insgesamt von einer erstaunlichen Inaktivität der meisten westlichen Industrienationen gekennzeichnet. Diese Inaktivität steht in krassem Widerspruch zu der – wie zu zeigen sein wird – eindeutigen Nachweisbarkeit von schweren Verletzungen grundlegendster Sätze des Völkerrechts, die im übrigen gerade aus weitgehend westlichen Rechtsvorstellungen heraus geboren wurden.

IV. Das Verhalten Australiens

Stellvertretend für das Verhalten der übrigen westlichen Industriestaaten kann jenes Australiens herangezogen werden, das letzten Endes auch Gegenstand des Verfahrens vor dem IGH wurde. Durch die besondere geographische Nähe zum Krisengebiet zeigt sich hier geradezu exemplarisch ein Konfliktfall zwischen den auf internationaler Ebene regelmäßig vertretenen Werten und außenpolitischen Sachzwängen.

In der fünf Tage nach dem Beginn der indonesischen Invasion von der Generalversammlung verabschiedeten Resolution stimmte Australien noch für eine Verurteilung Indonesiens³² und für die Forderung nach einem Truppenabzug. Anlässlich der 1976 und 1977 ergangenen Resolutionen enthielt sich Australien der Stimme. Im Jahr 1978 vollzog Australien schließlich einen klaren Positionswechsel. Der australische Außenminister erklärte, sein Land habe sich offen gegen die indonesische Intervention ausgesprochen und dies auch der indonesischen Regierung zur Kenntnis gebracht. Andererseits sei die indonesische Herrschaft über dieses Gebiet eine Realität, die akzeptiert werden müsse, auch wenn Australien kritisch hinsichtlich der Mittel bleibe, mit welchen die Integration Osttimors herbeigeführt worden sei.³³ Nach dieser als *de facto*-

³² Vgl. Res (GV) 3485 (XXX).

³³ Vgl. ICJ Reports 1995, 11 Rz 17.

Anerkennung bezeichneten Äußerung erklärte der australische Außenminister am 15. Dezember 1978, daß die Aufnahme der anstehenden Verhandlungen zwischen Australien und Indonesien zur Abgrenzung des Festlandsockels zwischen Australien und Osttimor eine de iure Anerkennung der Eingliederung Osttimors bedeute.

Die Abgrenzung des an Bodenschätzen reichen Festlandsockels war zwischen den Staaten Indonesien, Australien und Portugal schon länger versucht worden und hatte schließlich auch maßgeblich zum Sinneswandel Australiens beigetragen. Bereits in den Jahren 1971 und 1972 hatten Australien und Indonesien eine wechselseitige Abgrenzung des Festlandsockels vorgenommen, dabei aber den Osttimor gegenüberliegenden Teil ausgenommen. Da sich Portugal diesbezüglich nicht auf Verhandlungen einließ,³⁴ entstand im Vertragswerk eine Lücke, die nach der Annexion Osttimors eben durch den „Vertrag über die Timor-Lücke“ geschlossen werden sollte. Die noch im Jahr 1978 begonnenen Verhandlungen führten elf Jahre später, am 11. Dezember 1989 zum „Vertrag über die Kooperationszone in einem Gebiet zwischen der indonesischen Provinz von Osttimor und Nordaustralien“.³⁵ Dieser Vertrag stellt ein äußerst modernes Beispiel für eine gemeinsame Ressourcenbewirtschaftung durch zwei Staaten dar. Das gesamte, überaus rohstoffreiche Gebiet wird in drei Zonen aufgeteilt, wobei die größte Zone gemeinsam bewirtschaftet wird und für die beiden restlichen Zonen wechselseitige Beteiligungsverhältnisse festgelegt wurden. Die Laufzeit dieses Vertrages ist zwar befristet (40 Jahre, verlängerbar um weitere 20 Jahre); angesichts der Erschöpfbarkeit der Ressourcen, deren Abbau im Mittelpunkt des Vertrages steht, kommt diese Regelung einem definitiven Regime aber sehr nahe. Aus einem wirtschaftlichen Blickwinkel scheint dieser Vertrag für Australien äußerst vorteilhaft zu sein; auf indonesischer Seite kann ein erheblicher politischer Nutzen vermutet werden, der mit der Anerkennung des indonesischen Souveränitätsanspruchs über Osttimor durch Australien verbunden ist. Osttimor wird in diesem Vertrag ausdrücklich als „indonesische Provinz“ bezeichnet.

Den Abschluß dieses Vertrages hat Portugal zum Anlaß genommen, die Osttimor-Problematik vor den IGH zu bringen. Da Indonesien sich nicht unter die Fakultativklausel des Art 36 Abs 2 des IGH-Statuts begeben hat, war eine unmittelbare Klage dieses Staates durch Portugal nicht möglich. Australien hat hingegen diese Erklärung, mit welcher die

³⁴ Portugal erwartete sich von den sich im Rahmen der dritten Seerechtskonferenz abzeichnenden Entwicklungen eine Verbesserung seiner Verhandlungsposition. Vgl. Shearer, *The decision in the East Timor case*, *The Australian Law Journal* 1995, 951.

³⁵ „*Treaty on the Zone of Cooperation in an Area between the Indonesian Province of East Timor and Northern Australia*“, abgedruckt in ILM 1990, 490.

Zuständigkeit des IGH für alle Rechtsstreitigkeiten mit jedem anderen Staat begründet wird, der die gleiche Verpflichtung übernimmt, sehr wohl abgegeben.

Das Fehlen einer obligatorischen Gerichtsbarkeit des IGH und die damit verbundene Unmöglichkeit, unmittelbar über Drittstaatsinteressen zu urteilen, erforderten eine genaue Abgrenzung des portugiesischen Klagebegehrens. Portugal mußte insbesondere Bedacht darauf nehmen, die eigenständige Verantwortung Australiens herauszustreichen und diese von derjenigen Indonesiens zu isolieren. Entsprechend verlangte Portugal auch nicht die Nichtigkeitsklärung des Vertrages über die Timor-Lücke, sondern allein die Feststellung der durch Australien mit dem Abschluß dieses Vertrages begründeten Staatenverantwortung.

V. Das Verfahren vor dem IGH

A. Die Klage

Am 22. Februar 1991 reichte Portugal beim IGH eine Klage ein, mit welcher die Völkerrechtswidrigkeit „bestimmter Aktivitäten Australiens mit Bezug auf Osttimor“ behauptet wurde.

Im einzelnen ersuchte Portugal den Gerichtshof um die Feststellung

- daß Australien durch den Abschluß des Vertrages über die Timor-Lücke bzw durch seine Umsetzung das Recht des Volkes von Osttimor auf Selbstbestimmung, territoriale Integrität, Einheit und ständige Souveränität über seine Ressourcen verletzt hat und weiterhin verletzt;
- daß Australien die Rechte Portugals als Verwaltungsmacht für Osttimor verletzt hat und verletzt und die Ausübung der mit dieser Funktion verbundenen Pflichten verhindert sowie
- daß Australien den Res 384 und 389 des Sicherheitsrates zuwiderhandelt und seine Pflicht zur Zusammenarbeit in gutem Glauben mit den Vereinten Nationen verletzt.

Weiters verlangte Portugal die Feststellung der Staatenverantwortlichkeit Australiens, die Zuerkennung einer geeigneten Entschädigung für Portugal und das Volk von Osttimor und die Feststellung, daß Australien verpflichtet sei, von Umsetzungsmaßnahmen zum Vertrag über die Timor-Lücke Abstand zu nehmen.

Australien bestritt in erster Linie das Vorliegen eines Streitfalles mit Portugal. Der Antrag Portugals ziele auf eine Entscheidung des Gerichts über Rechte und Pflichten eines Drittstaates, nämlich Indonesien. Portugal könne weder ein hinreichendes eigenes Interesse an dem Klagebegeh-

ren nachweisen, noch den Nachweis erbringen, das Volk von Osttimor zu vertreten. Die Forderungen Portugals seien unrealistisch und ein Urteil in diesem Sinne müsse wirkungslos bleiben. Das portugiesische Begehren sei politischer und nicht rechtlicher Natur und sollte in den politischen Organen der Vereinten Nationen behandelt werden.

B. Die Beurteilung des Streitfalles

Als ersten Punkt hatte der IGH die Frage zu klären, ob überhaupt ein Streitfall zwischen Portugal und Australien vorlag. Australien bestritt dies, weil dieser Staat stets das Selbstbestimmungsrecht des Volkes von Osttimor und die Position Portugals als Verwaltungsmacht anerkannt hatte und Portugal selbst gar nicht die Gültigkeit des Vertragsbandes angreife. Der IGH löste dieses Problem wie in der Vergangenheit auf der Grundlage einer rein formaltechnischen Überlegung und bezug sich in der Formulierung auf den Mavrommatis-Fall, der 1924 vom Ständigen Internationalen Gerichtshof entschieden worden war. Danach stellt ein Streitfall eine Meinungsverschiedenheit über eine Rechts- oder Tatsachenfrage, ein Konflikt über eine rechtliche Sichtweise oder zwischen Interessen der Parteien dar.³⁶ Es ist also allein der prozedurale Aspekt, das Erheben eines Anspruchs, der von der anderen Partei bestritten wird,³⁷ der in dieser Phase des Verfahrens zum Tragen kommt. Damit mußte der IGH unabhängig von einer sachlichen Prüfung der Ansprüche zum Ergebnis gelangen, daß ein Streitfall vorlag.

Weitaus komplexer war die Prüfung des australischen Einwandes, eigentlicher Gegenstand des portugiesischen Vorbringens sei die Beurteilung des Verhaltens eines Drittstaates, nämlich jenes Indonesiens. Da dieser Staat nicht Partei des Verfahrens sei, müsse das portugiesische Klagebegehren zurückgewiesen werden.

VI. Die Position von Drittstaaten in Verfahren vor dem IGH – Die Monetary Gold-Regel und die Bilateralisierung von Streitfällen mit Drittstaatsberührung

Entsprechend dem Entwicklungsgrad des Völkerrechts bzw dem Integrationsgrad der Staatengemeinschaft kennt der IGH keine obligatorische Gerichtsbarkeit. Diese muß vielmehr eigens begründet werden.

³⁶ Vgl. *Mavrommatis Palestine Concessions*, Judgment No 2, 1924, PCIJ, Serie A, Nr 2, 11.

³⁷ Vgl. *South West Africa, Preliminary Objections*, ICJ Reports 1962.

Dem Fehlen einer obligatorischen Gerichtsbarkeit entspricht die Anwendung des Konsensualprinzips für die Definition der Reichweite dieser Gerichtsbarkeit. Somit kann der einzelne Staat also nicht nur darüber entscheiden, ob er überhaupt die Gerichtsbarkeit des IGH begründen will, sondern auch die Reichweite dieser Gerichtsbarkeit festlegen.

Um diese Regel zum Schutz von Drittstaatsinteressen voll zur Anwendung zu bringen, bestimmt Art 59 des IGH-Statuts, daß „die Entscheidung des Gerichtshofes...nur für die Parteien verbindlich (ist), und zwar nur für den Fall, über den entschieden worden ist“. Schon früh kam der IGH zu dem Schluß, daß selbst diese Vorkehrung unzureichend sein kann, um Drittstaatsinteressen wirkungsvoll zu schützen. Er entwickelte deshalb die sog Monetary Gold-Regel.

Anlaß für die Entwicklung dieser Regel war die Entscheidung über die dem IGH vorgelegte Frage, wem die von Deutschland nach Berlin geschafften Goldbestände der albanischen Nationalbank gehörten. Sowohl Albanien als auch Italien machten Ansprüche darauf geltend. Italien begründete seinen Anspruch mit der entschädigungslosen Enteignung der albanischen Nationalbank, an welcher Italien zuletzt mit 88,5% beteiligt gewesen ist. Eine Drei-Mächte-Kommission bestehend aus den USA, Frankreich und Großbritannien setzte einen Schiedsrichter zur Beantwortung dieser Frage ein. Dieser sprach das Gold Albanien zu; für diesen Fall hatte die Drei-Mächte-Kommission allerdings vorab beschlossen, das Gold Großbritannien als Teilbefriedigung seiner Ansprüche aus dem Korfu-Kanal-Fall auszufolgen, wenn nicht Italien oder Albanien dagegen Klage vor dem IGH erheben würden. Genau dies tat Italien; allerdings nur um die Zuständigkeit des IGH zur Entscheidung über diesen Fall zu bestreiten, weil der Gerichtshof ohne die Zustimmung Albaniens nicht über dessen völkerrechtliche Verantwortung entscheiden könne. Genau diesem Ansatz folgte der IGH als er feststellte, daß eine Prüfung der völkerrechtlichen Verantwortung Albaniens albanische Interessen nicht nur berühren würde, sondern daß diese Interessen den eigentlichen Gegenstand des Rechtsstreits darstellen würden. Diese Entscheidung schien im gegebenen Fall durchaus gerechtfertigt zu sein. Die zu diesem Zwecke aufgestellte Entscheidungsregel, wonach sich der IGH von einer Entscheidung immer dann zu enthalten habe, wenn damit Drittstaatsinteressen nicht nur berührt, sondern zum eigentlichen Streitgegenstand gemacht werden würden, war aber sehr breit formuliert und drohte, mit dem Grundsatz der Entscheidungspflicht des IGH in Konflikt zu geraten. Danach unterliegt der IGH immer dann, wenn seine Zuständigkeit ordnungsgemäß begründet wurde, der Verpflichtung zu entscheiden. Es darf deshalb nicht verwundern, daß in der Folge die Monetary Gold-Entscheidungsregel immer eng ausgelegt worden ist. Bis

zum Osttimor-Fall hat der IGH auch nie seine Zuständigkeit unter Berufung auf die Monetary Gold-Regel bestritten. Beispielsweise schloß der IGH seine Zuständigkeit zur Beurteilung der Ansprüche Naurus gegenüber der ehemaligen Treuhandmacht Australien nicht aus, obwohl Australien die Verwaltung des Treuhandschaftsabkommens für Nauru im Rahmen einer „Gemeinsamen Behörde“ zusammen mit Neuseeland und Großbritannien ausgeübt hatte, und somit der beanstandete übermäßige Phosphatabbau auch diesen Staaten anzulasten gewesen wäre.³⁸ Die Feststellung einer Verantwortung Australiens hätte somit in der Folge auch die Position der beiden anderen Staaten schwerwiegend präjudiziert.

Überhaupt zeigte der IGH in der Vergangenheit eine starke Tendenz zur Bilateralisierung von Streitfällen. In einer internationalen Staatengemeinschaft, in welcher das Konsensprinzip gilt, andererseits Beziehungen und Rechtsverhältnisse immer stärker eine multilaterale Gestalt aufweisen, kann häufig allein über eine bilaterale Definition der Verfahrensposition der Streitparteien die Zuständigkeit des IGH sichergestellt werden. Entsprechend konnte der IGH auch einen Antrag Maltas auf Intervention im Streitfall zwischen Tunesien und Libyen und von Italien im nachfolgenden Streitfall zwischen Libyen und Malta ablehnen.³⁹ Im letztgenannten Streitfall nahm der IGH aber dann vom Klagebegehren eigenmächtig jene Teile aus, die die Interessen Italiens berührt hätten.

Der Gefahr für die Reichweite seiner Zuständigkeit bewußt, hat der IGH mehrfach festgestellt, daß der Monetary Gold-Fall, „wahrscheinlich die äußerste Grenze darstelle, bis zu welcher der IGH seine Zuständigkeit ablehnen könne“.⁴⁰

Der absolut spezielle Charakter des Monetary Gold-Falles, wo für eine meritorische Entscheidung zuerst die Prüfung der völkerrechtlichen Verantwortung eines Drittstaates aus einem separaten Streitfall erforderlich gewesen wäre, gebietet zu äußerster Vorsicht bei der Anwendung der dabei entwickelten „Regel“.

Richter *Weeramantry* äußerte in seinem abweichenden Sondervotum die Auffassung, daß Drittstaatsinteressen im System des IGH-Statuts

³⁸ Vgl. *Certain Phosphate Land in Nauru (Nauru vs. Australia)*, *Jurisdiction and Admissibility*, ICJ Reports 1992.

³⁹ Vgl. *Case Concerning the Continental Shelf, (Tunisia vs. Libya Arab Jamahiriya)*, Application by Malta to Intervene, ICJ Reports 1981; *Case Concerning the Continental Shelf, (Libya Arab Jamahiriya vs. Malta)*, Application by Italy to Intervene, ICJ Reports 1984.

Nach Art 62 des IGH-Statuts kann ein Staat, wenn er der Meinung ist, daß er ein Interesse rechtlicher Natur hat, das durch die Entscheidung in diesem Streitfall berührt werden könnte, einen Antrag an den Gerichtshof stellen, zur Intervention ermächtigt zu werden.

⁴⁰ Vgl. zB *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua vs. United States of America)*, ICJ Reports 1984, 431 Rz 88.

bereits hinreichend durch die Art 59 (Bindungswirkung der Urteile nur inter partes) und 62 (Möglichkeit der Nebenintervention) geschützt seien.⁴¹ Jüngst wurde vorgeschlagen, als Prüfmaßstab für die Frage, ob eine notwendige Streitgenossenschaft vorliege und der IGH somit seine Gerichtsbarkeit abzulehnen habe, wenn sich der betroffene Drittstaat am Verfahren nicht beteiligt, die Überlegung heranzuziehen, ob die rechtlich geschützten Interessen des Drittstaates nicht nur den Mittelpunkt des Streites bildeten, sondern eine Entscheidung hierüber *conditio sine qua non* für die Entscheidung des Falles sei.⁴² Diese Regel entspricht durchaus dem Geist des Monetary Gold-Falles. Auf den Osttimor-Fall bezogen, müßte sie aber zum Ergebnis führen, daß die Gerichtsbarkeit des IGH gegeben ist.⁴³ Die Staatenverantwortlichkeit Australiens könnte nämlich unabhängig von jener Indonesiens geprüft werden. Selbst wenn Australien nur eine Unterstützungs- oder Hilfshandlung zu einem indonesischen Völkerrechtsdelikt zuzuschreiben wäre, würde eine autonome Völkerrechtsverletzung vorliegen, die unabhängig von der Position Indonesiens geprüft werden könnte.⁴⁴ Im vorliegenden Fall ist es aber gar nicht möglich, zwischen Hauptdelikt und Unterstützungshandlung zu unterscheiden. Die etwaige Staatenverantwortlichkeit, die Australien mit dem Abschluß des Vertrages über die Timor-Lücke eingegangen ist, kann und muß autonom von jener Indonesiens beurteilt werden.

VII. Das Urteil im Osttimor-Fall

Der IGH ist stattdessen zu der Schlußfolgerung gelangt, daß im Osttimor-Fall, ähnlich wie im Monetary Gold-Fall, für die Prüfung des Klagebegehrens als Vorfrage über Interessen eines Drittstaates entschieden

⁴¹ Vgl. *Case Concerning East Timor*, ICJ Reports 1995, 84.

⁴² Vgl. Zimmermann, Die Zuständigkeit des Internationalen Gerichtshofes zur Entscheidung über Ansprüche gegen am Verfahren nicht beteiligte Staaten – Anmerkungen aus Anlaß der Entscheidung des IGH im Streitfall zwischen Portugal und Australien betreffen Ost-Timor, ZaöRV 1995, 1073.

⁴³ AA Zimmermann, Die Zuständigkeit des Internationalen Gerichtshofes 1073ff.

⁴⁴ Richter Weeramantry hat in diesem Zusammenhang auf den siebten Bericht über die Staatenverantwortlichkeit von Roberto Ago verwiesen, der folgendes feststellte:

„It need hardly be said that, if the actions constituting participation by a State in the commission of an internationally wrongful act by another State constituted a breach of an international obligation in themselves, they would on that account already engage the international responsibility of the State which performed those actions, irrespective of any consequences that might follow from the part taken in the internationally wrongful act of another State.“ Vgl. Implications of a State in the wrongful Act of Another State, Yearbook of the International Law Commission 1978, vol II (Part One), A/CN.4/307 und Add 1 und 2, para 52 footnote 99; Reply, vol I, para 7.35–7.37.

den werden müßte. Dies widerspreche dem auf dem Konsensualprinzip beruhenden Statut des IGH. Diese Entscheidung wurde mit großer Mehrheit (14 gegen 2 Stimmen) getroffen.

Es ist nun durchaus zutreffend, daß eine Staatenverantwortlichkeit Australiens nur dann gegeben sein kann, wenn der Vertrag über die Timor-Lücke das Selbstbestimmungsrecht des Volkes von Osttimor bzw die Rechte Portugals als Verwaltungsmacht verletzt. Die Feststellung einer solchen Verletzung ist desweiteren nur dann möglich, wenn gleichzeitig die Handlungen Indonesiens seit dem Jahr 1975 berücksichtigt werden. Mit anderen Worten: Hätte Indonesien nicht seit dem Jahr 1975 das Selbstbestimmungsrecht des Volkes von Osttimor verletzt und Portugal daran gehindert, seine Funktionen als Verwaltungsmacht auszuüben, so hätte auch nie der Vertrag über die Timor-Lücke in seiner jetzigen Form abgeschlossen werden können.

Hätte der IGH diese beiden Fakten eigens prüfen müssen, so wäre tatsächlich zu überlegen gewesen, ob hier nicht als Vorfrage über Interessen eines Drittstaates zu befinden gewesen wäre. Tatsächlich ist aber zwischen 1975 und 1982 eine ganze Reihe von Resolutionen des Sicherheitsrates und der Generalversammlung ergangen, in welchen die Verletzung des Selbstbestimmungsrechts des Volkes von Osttimor und die Position Portugals als Verwaltungsmacht festgestellt worden ist. Die Eingliederung Osttimors in den indonesischen Staatsverband wurde ausdrücklich abgelehnt und Portugal wurde aufgefordert, seine Bemühungen fortzusetzen, um dem Volk von Osttimor die Ausübung des Selbstbestimmungsrechts und die Erlangung der Unabhängigkeit zu ermöglichen.⁴⁵

Der IGH erklärte, daß er – unabhängig von der Frage der Bindungswirkung dieser Resolutionen – den Inhalt dieser Resolutionen für den vorliegenden Streitfall nicht als feststehende Tatsachen (givens) ansehen könne.⁴⁶ Soweit der IGH eine Begründung für diese Entscheidung nicht überhaupt schuldig bleibt, erscheint diese völlig unzureichend. Sie erschöpft sich in der Anführung folgender Argumente:

- Der Verweis auf Portugal als Verwaltungsmacht in den erwähnten Resolutionen könne Drittstaaten nicht binden, allein mit Portugal über den Kontinentalsockel von Osttimor zu verhandeln.
- Mehrere Staaten hätten mit Indonesien Verträge abgeschlossen, deren Anwendung auch auf Osttimor erstreckt werden könne; dennoch enthalte keiner der Verträge irgendeinen Vorbehalt in bezug auf dieses Gebiet.

⁴⁵ Vgl ICJ Reports 1995, 97f.

⁴⁶ Vgl ICJ Reports 1995, 18 Rz 32.

- Die von Portugal nach dem Abschluß des Vertrages über die Timor-Lücke an Australien adressierte Protestnote sei auch als offizielles Dokument in der Generalversammlung und im Sicherheitsrat zirkuliert; dennoch habe keines dieser Organe irgendeine Maßnahme als Reaktion darauf gesetzt.

Keines dieser Argumente bezieht sich auf die Bedeutung und den rechtlichen Stellenwert der genannten Resolutionen an sich.

Der IGH mag hier von den australischen Argumenten, wonach nur ein Teil der zwischen 1975 und 1982 ergangenen Resolutionen die oben angeführten Feststellungen enthielten, die Formulierung der Resolutionen im Laufe der Jahre immer vorsichtiger geworden ist und seit 1982 überhaupt keine Resolution zum Osttimor-Problem mehr ergangen ist, beeinflusst gewesen sein. Dagegen wäre jedoch einzuwenden, daß die genannten Resolutionen in sich eine Einheit bilden. Später ergangene Resolutionen verweisen auf frühere, die ausführlicher Rechte und Pflichten in Zusammenhang mit Osttimor aufführen. Die Osttimor-Problematik ist auch keineswegs mit dem Jahr 1982 vom Tätigkeitsbereich der Vereinten Nationen verschwunden. Die Diskussion hat sich vielmehr in den gegenwärtig am dringlichsten erscheinenden menschenrechtlichen Bereich verlagert. Gleichzeitig werden auf Initiative des Generalsekretärs der Vereinten Nationen politische Gespräche zwischen allen beteiligten Parteien geführt. Die Vereinten Nationen haben sich also keineswegs mit der Annexion Osttimors durch Indonesien abgefunden, sondern weiterhin nach pragmatischen Lösungswegen gesucht. Die zwischen 1975 und 1982 ergangenen Resolutionen wurden bislang durch keine gegenteilige Rechtsäußerung außer Kraft gesetzt. Es muß also davon ausgegangen werden, daß die Rechtsmasse, die sich zur Osttimor-Frage seit 1975 im Rahmen der Vereinten Nationen gebildet hat, ein geschlossenes Ganzes bildet, das unzweifelhaft das fortbestehende Interesse der Staatengemeinschaft an der Osttimor-Problematik zum Ausdruck bringt.

Auch unter Berufung auf den Monetary Gold-Fall hätte der Gerichtshof ohne weiteres seine Gerichtsbarkeit im Osttimor-Fall wahrnehmen können. Wenn die Entscheidung im Osttimor-Fall eine Neuinterpretation der Monetary Gold-Regel darstellen soll, würde dies eine Trendwende in der bisherigen Rechtsprechung des IGH darstellen. Der Gerichtshof könnte in Zukunft weit häufiger das Fehlen seiner Gerichtsbarkeit feststellen. Dies gilt umso mehr, als – wie oben angedeutet⁴⁷ – eine ständig wachsende Zahl von Streitfällen einen Drittstaatsbezug aufweist. Diese Tendenz ist Teil einer Entwicklung, die das gesamte Völkerrecht erfaßt und die auch im

⁴⁷ Vgl Pkt 6.

Konzept der sog „erga omnes“-Verpflichtung Ausdruck findet. Im Osttimor-Fall wurde versucht, dieses Konzept als zusätzliches Argument für die Begründung der Gerichtsbarkeit des IGH heranzuziehen.

In der Folge soll geprüft werden, inwieweit dieses noch in Entwicklung begriffene Konzept tatsächlich für den vorliegenden Fall fruchtbar gemacht werden kann.

VIII. Erga omnes-Verpflichtungen im Völkerrecht

In einem obiter dictum hat der IGH unzweifelhaft die Existenz von erga omnes-Verpflichtungen im Völkerrecht bestätigt:

„Such obligations derive, for example, in contemporary international law, from the outlawing of acts of aggression, and of genocide, as also from the principles and rules concerning the basic rights of the human person, including protection from slavery and racial discrimination. Some of the corresponding rights of protection have entered into the body of general international law ...; others are conferred by international instruments of a universal or quasi-universal character.“⁴⁸

Das Konzept der erga omnes-Verpflichtung hat wenige Jahre später im Entwurf der International Law Commission zur Staatenverantwortlichkeit seinen Niederschlag gefunden, wo im Art 19 zwischen völkerrechtlichen Delikten und völkerrechtlichen Verbrechen unterschieden wird. Dabei bestehen völkerrechtliche Verbrechen in besonders schweren Völkerrechtsverletzungen, in Verstößen gegen Verpflichtungen gegenüber der gesamten Staatengemeinschaft.⁴⁹

Als Beispiele für völkerrechtliche Verbrechen führt Art 19 Abs 3 an:

- a) eine erhebliche Verletzung einer internationalen Verpflichtung, die von essentieller Bedeutung für die Bewahrung des internationalen Friedens und der Sicherheit ist, wie zB des Verbots der Aggression;
- b) eine erhebliche Verletzung einer internationalen Verpflichtung, die von grundlegender Bedeutung für die Sicherung des Rechts auf Selbstbestimmung der Völker ist, wie zB des Verbots der Errichtung oder gewaltsamen Weiterführung kolonialer Herrschaft;

⁴⁸ Vgl *Barcelona Traction, Light and Power Company, Limited*, Second Phase, Judgment, ICJ Reports 1970, 32 Rz 34.

⁴⁹ Vgl *Picone*, Valori fondamentali della Comunità internazionale e Nazioni Unite, in *La Comunità internazionale*, Bd I, 3–4 (1995) 441.

Nach dem Wortlaut des Entwurfs der ILC zur Staatenverantwortlichkeit (Teil 1, Art 19 Abs 2) besteht ein völkerrechtliches Verbrechen in einer Völkerrechtsverletzung, die aus der Verletzung einer internationalen Verpflichtung durch einen Staat resultiert, welche von einem solch fundamentalen Interesse für die Staatengemeinschaft ist, daß ihre Verletzung von dieser Gemeinschaft als Ganzer als ein Verbrechen angesehen wird.

- c) eine erhebliche, umfangreiche Verletzung einer internationalen Verpflichtung, die von grundlegender Bedeutung für den Schutz der Menschen ist, wie zB des Verbots der Sklaverei, des Völkermordes und der Apartheid;
- d) eine erhebliche Verletzung einer internationalen Verpflichtung, die von grundlegender Bedeutung für die Sicherung und Bewahrung der menschlichen Umwelt, wie zB des Verbots der massiven Verschmutzung der Atmosphäre oder der Meere“.

Auf der Grundlage des lit c, insbesondere aber auf jener des lit b, können die Annexion Osttimors durch Indonesien bzw die in diesem Zusammenhang begangenen Gewaltakte als völkerrechtliche Verbrechen und damit als Verletzungen von erga omnes-Verpflichtungen eingestuft werden.

Damit stellt sich als nächster Schritt die Frage nach den Folgen einer solchen Qualifizierung der indonesischen Handlungen.

So sehr das Konzept der erga omnes-Verpflichtungen geeignet ist, bedeutsame strukturelle Änderungen im gegenwärtigen Völkerrecht zu ermöglichen, so sehr ist hier folgende, von *Simma* im Jahr 1992 getätigte Aussage zutreffend: „Viewed realistically, the world of obligations erga omnes is still the world of the ‚ought‘ rather than of the ‚is‘; the concept marks the direction in which international law will have to move rather than a clear course already steered today“.⁵⁰

Zu dieser Problematik ist festzuhalten, daß sich mittlerweile über quasi-universelle Verträge bzw auf völkergewohnheitsrechtlichem Wege zweifellos ein größerer Bestand an erga omnes-Verpflichtungen herausgebildet hat, an deren Rechtsnatur nicht zu zweifeln ist.⁵¹ Eine völlig andere Frage ist jedoch jene der Durchsetzung dieser Verpflichtungen. Dazu muß man sich einmal die Eigenheiten der Rechtsdurchsetzung im Völkerrecht, die in so vielem von jener des innerstaatlichen Rechts verschieden ist, generell vor Augen halten. Staaten verhalten sich häufig allein deshalb regelkonform, weil sie die Reaktionen der übrigen Staaten für den Fall einer Regelverletzung antizipieren und im Wege einer Kosten-Nutzen-Analyse zu dem Ergebnis gelangen, daß bei regelwidrigem Verhalten die Kosten die Nutzen übersteigen würden.⁵² Allein der Hinweis auf die Verletzung einer erga omnes-Verpflichtung kann häufig

⁵⁰ Vgl *Simma*, Does the UN Charter Provide an Adequate Legal Basis for Individual or Collective Responses to Violations of Obligations erga omnes? in *Delbrück* (ed), *The future of international law enforcement* (1993) 123.

⁵¹ In diesem Sinne *Schachter*, *International law in theory and practice* (1991) 208ff.

⁵² Vgl dazu *Henkin*, *How Nations Behave* (1979); *Neubold*, Die Einhaltung des Völkerrechts in einer außenpolitischen „Kosten-Nutzen-Analyse“, *GYIL* 1976, 317.

eine Verhaltensänderung herbeiführen, sei es weil alle Staaten auf ihre internationale Reputation bedacht sind, sei es, weil der Rechtsverletzer Gegenmaßnahmen fürchten muß. Das Völkerrecht kennt zahlreiche Foren und Verfahren, in deren Rahmen solche Rechtsverletzungen gerügt werden können. Wird dagegen eine Durchsetzung von erga omnes-Verpflichtungen auf gerichtlichem Wege angestrebt, so ist dabei folgende Problematik zu berücksichtigen: Die erga omnes-Natur einer Rechtsverpflichtung reicht nicht aus, um eine obligatorische Gerichtsbarkeit des IGH zu begründen und damit das Erfordernis des Konsenses zum Wegfall zu bringen. Eine Popularklage ist von Art 36 des IGH-Statuts nicht vorgesehen, und der vom IGH 1966 erstellte Befund, daß das gegenwärtige Völkerrecht eine Popularklage nicht kenne, muß nach wie vor als aufrecht gelten.⁵³ Damit ist der Feststellung des IGH im Osttimor-Fall, „that the erga omnes character of a norm and the rule of consent to jurisdiction are two different things“⁵⁴ durchaus beizupflichten. Der IGH hat aber gleichzeitig bestätigt, daß es sich beim Selbstbestimmungsrecht um eine Norm mit erga omnes-Charakter handelt.⁵⁵ Dies bedeutet, daß allen Mitgliedern der Staatengemeinschaft die oben angedeuteten, vielfältigen Wege des Völkerrechts offenstehen, die Verletzung des Selbstbestimmungsrechts des Volkes von Osttimor durch Indonesien zu rügen und dabei einen Beitrag zur Rechtsdurchsetzung zu leisten.

Somit begründet die erga omnes-Natur des Selbstbestimmungsrechts zwar nicht die Gerichtsbarkeit des IGH; eine Berufung auf diese Natur wäre aber andererseits gar nicht erforderlich gewesen, weil sowohl die Position Portugals als Verwaltungsmacht als auch die Verletzung des Selbstbestimmungsrechts des Volkes von Osttimor durch die Handlungen Australiens dafür hätten ausreichen müssen. Wenn der IGH sich hier auch überaus vorsichtig gezeigt hat und sich über eine äußerst extensive Interpretation des Konsensprinzips einer Entscheidung enthalten konnte, die weitreichende politische Folgen gehabt und möglicherweise die Autorität des IGH aufs Spiel gesetzt hätte, so hat er doch grundsätzlich den Anspruch des Volkes von Osttimor auf Selbstbestimmung bestätigt.⁵⁶

Dieser Aspekt, die Begründung und die Konsequenzen des Anspruchs des Volkes von Osttimor auf Selbstbestimmung sollen nachfolgend behandelt werden.

⁵³ Vgl. South West Africa Cases (*Ethiopia and Liberia vs South Africa*) (Second Phase), ICJ Reports 1966, 32f. Zur Popularklage vgl. *Seidl-Hobenveldern*, *Actio Popularis* im Völkerrecht? *Comunicazioni e Studi* 1975, 803.

⁵⁴ ICJ Reports 1995, 16 Rz 29.

⁵⁵ *Ibid.*

⁵⁶ Vgl. Rz 31 und Rz 37 des Urteils zum Osttimor-Fall, ICJ Reports 1995.

IX. Der Anspruch des Volkes von Osttimor auf Selbstbestimmung

A. Das „koloniale“ Selbstbestimmungsrecht Osttimors

Das Volk von Osttimor kann seinen Selbstbestimmungsanspruch in erster Linie auf seine koloniale Vergangenheit gründen. Seit dem 16. Jahrhundert und bis zum Jahr 1975 (mit einer kurzen Unterbrechung während des zweiten Weltkrieges) hat Portugal seine Kolonialherrschaft über Osttimor ausgeübt. Wie bereits erwähnt, wurde Osttimor am 15. Dezember 1960 von den Vereinten Nationen mit der Res 1542 (XV) eindeutig als abhängiges Gebiet identifiziert. Die Informationspflichten Portugals nach Kapitel XI der Satzung der Vereinten Nationen wurden unmißverständlich betont. Mit der Res 1541 (XV) vom selben Tage wurde festgelegt, in welchen Formen koloniale Länder und Völker ihr Selbstbestimmungsrecht wahrnehmen können:

- Schaffung eines souveränen und unabhängigen Staates,
- Assoziation mit einem selbständigen Staat oder
- Integration in einen selbständigen Staat.

Die Wahl einer der beiden zuletzt genannten Alternativen sollte das Ergebnis einer freien und unabhängigen Entscheidung durch das Volk des betreffenden Gebietes sein. Die Entscheidung sollte in einem informierten und demokratischen Prozeß zum Ausdruck kommen. Im Falle der Entscheidung für die Integration in einen bereits bestehenden selbständigen Staat wurden die Anforderungen an diese Willensäußerung noch höher angesetzt:

„a) The integrating territory should have attained an advanced stage of self-government with free political institutions, so that its peoples would have the capacity to make a responsible choice through informed and democratic processes.

b) The integration should be the result of the freely expressed wishes of the territory's people acting with full knowledge of the change in their status, their wishes having been expressed through informed and democratic processes, impartially conducted and based on universal adult suffrage. The United Nations could, when it deems it necessary, supervise these processes.“⁵⁷

Indonesien hat nun versucht nachzuweisen, daß die Integration Osttimors auf der Grundlage der eben genannten Bedingungen erfolgt sei. Die dabei vorgebrachten Argumente vermögen aber nicht im geringsten zu überzeugen.⁵⁸

⁵⁷ Vgl. Prinzip IX der Res 1541 (XV).

⁵⁸ Vgl. dazu im Detail *Clark*, The „Decolonization“ of East Timor and the United Nations Norms on Self-Determination and Aggression, *Yale Journal of World Public Order* 1980, 2 (insb 13ff).

Die im Jahr 1976 von der indonesischen Verwaltung eingesetzte Volksversammlung von Osttimor, welche erwartungsgemäß die Eingliederung in den indonesischen Staatsverband forderte, kann kaum als „freie politische Institution“ bezeichnet werden. Es ist weitgehend unklar, wie diese „Volksversammlung“ gebildet worden ist. Angeblich wurden von den 28 Mitgliedern nur fünf aufgrund einer Wahl in den Vertretungskörper entsandt.⁵⁹ Die Abstimmung war zudem von Gewaltanwendung begleitet. Die Vereinten Nationen lehnten eine Beobachtung der Abstimmung ab; dies wohl in erster Linie um nicht die blamable Erfahrung zu wiederholen, die im Jahr 1969 in West Irian, ebenfalls in einem unter indonesischer Regie durchgeführten Abstimmungsprozeß gemacht wurden.⁶⁰ Die Entsendung von Beobachtern aus einigen Indonesien wohlgesinnten Staaten geriet zur Farce.⁶¹

Insgesamt ist also davon auszugehen, daß dem Volk von Osttimor im Jahr 1976 nicht die Gelegenheit gegeben worden ist, sein Selbstbestimmungsrecht auszuüben. Nun ist die Rechtsnatur des Selbstbestimmungsrechts im kolonialen Bereich unbestritten.⁶² Das Volk von Osttimor muß damit zu der immer geringer werdenden Zahl der Träger dieses Rechts gerechnet werden, deren Anspruch auf die Ausübung dieses Rechts zweifelsfrei feststeht. Weitgehend wird diesem Anspruch auch ius cogens-Natur zugeschrieben.⁶³ Weder die durch einige Staaten – und darunter insbesondere Australien – ausgesprochene Anerkennung der Annexion Osttimors noch der behauptete unzureichende Rückhalt durch die Vereinten Nationen können dieses Recht in Wegfall bringen. Aus dem Versuch Indonesiens, durch massive Gewaltanwendung den Widerstand in Osttimor zu brechen und die Erhebung des Selbstbestimmungsanspruchs faktisch auszuschließen, könnte im Gegenteil sogar noch eine weitere Begründung für das Selbstbestimmungsrecht des Volkes von Osttimor abgeleitet werden.

B. Verfügt Osttimor über einen Anspruch auf Sezession?

Der „koloniale“ Selbstbestimmungsanspruch Osttimors steht – wie oben ausgeführt – zweifelsfrei fest und kann auch nicht durch den Hinweis auf die Effektivität der Herrschaft Indonesiens über Osttimor oder auf die Dauer der Ausübung dieser Herrschaft bestritten werden. Selbst wenn

⁵⁹ Ibid 15.

⁶⁰ Vgl zu dieser Abstimmung *Cassese*, Self-determination of peoples (1995) 82ff.

⁶¹ Vgl *Clark*, The „Decolonization“ of East Timor 16.

⁶² Vgl *Partsch*, Self-Determination, in *Wolfgram/Philipp*, United Nations: Law, Policies and Practice, vol 2 (1995) 1171.

⁶³ Vgl *Brownlie*, Principles of Public International Law (1990) 513, 515.

man aber Osttimor als fest integrierten Teil des indonesischen Staatsverbandes erachten würde, so müßte man die Überlegung anstellen, ob dem Volk von Osttimor aufgrund der massiven Gewaltanwendung durch Indonesien nicht ein Sezessionsrecht erwächst.

Ein Prinzip dieser Art scheint bereits von dem vom Völkerbund in Auftrag gegebenen Aaland-Gutachten ableitbar zu sein. Danach könne ein Staat, der seine Gewalt offen zum Nachteil einer Minderheit gebrauche und die Angehörigen dieser Minderheit unterdrücke und verfolge bzw sich außerstande zeige, Schutzvorkehrungen für Minderheiten umzusetzen, nicht darauf berufen, daß dies seine „innere Angelegenheit“ sei.⁶⁴ Indirekt äußerte die für die Umsetzung des Aaland-Gutachtens eingesetzte Berichterstattekommission sogar die Auffassung, daß einer Minderheit unter den genannten Umständen ein Sezessionsrecht zustünde. Diese Idee wurde in der Folge in der Literatur wiederholt aufgegriffen und rechtlich zu untermauern versucht.⁶⁵

Prinzip V Abs 7 der Friendly-Relations-Deklaration scheint dafür auch eine Stütze zu bieten:

„Nothing in the foregoing paragraphs shall be construed as authorizing or encouraging any action which would dismember or impair, totally or in part, the territorial integrity or political unity of sovereign and independent States conducting themselves in compliance with the principle of equal rights and self-determination of peoples as described above and thus possessed of a government representing the whole people belonging to the territory without distinction as to race, creed or colour.“

Diese Bestimmung scheint den Schluß nahezulegen, daß jene Staaten, die das Selbstbestimmungsrecht nicht respektieren und nach Rasse, Religion oder Hautfarbe diskriminieren, sich nicht auf den Grundsatz der territorialen Integrität berufen können. Die in der deutschen Literatur insbesondere von *Doehring*⁶⁶ vertretene Ansicht, eine qualifizierte Diskriminierung schaffe generell ein Sezessionsrecht, ist aber sicherlich viel zu weitreichend. Ein solcher Anspruch kann weder aus der Friendly-Relations-Deklaration abgeleitet werden, die sich in der erwähnten Bestimmung im wesentlichen auf die rassische Diskriminierung bezieht, noch aus dem gleichlautenden Art 1 der beiden Menschenrechtspakte. Das Argument, der Art 1 der Menschenrechtspakte statuiere ein Abwehrrecht im Sinne eines Notwehrrechts und eine Sezession sei damit im Falle der Verletzung der von den Pakten verbürgten fundamentalen Menschenrechte

⁶⁴ Vgl *Report presented to the Council of the League by the Commission of Rapporteurs*, Council Doc B7/21/68/106 vom 16. April 1921, 5.

⁶⁵ Vgl zB *Redslob*, *Le principe des nationalités*, RdC 1931, 35 (36f).

⁶⁶ Vgl *Doehring*, *Self-Determination*, in *Simma*, *The Charter of the United Nations – A Commentary* (1995) 56 Rz 35ff.

zulässig, klingt plausibel, übersieht aber den Umstand, daß die gesamte Entstehungsgeschichte des Art 1 darauf hindeutet, daß damit nicht die Regelung von Rechten innerstaatlicher Gruppen intendiert gewesen ist.⁶⁷ Auch die Systematik des Menschenrechtspaktes II, der die Regelung von Minderheitenrechten im Art 27 klar von jener des Selbstbestimmungsrechts trennt, spricht gegen die oben angedeutete Argumentation. Die Selbstbestimmungskonzeption, die im wesentlichen auf Betreiben der Sowjetunion und der Entwicklungsländer im erwähnten Art 1 Ausdruck gefunden hat, ist im wesentlichen auf Staatsvölker, auf Völker in kolonialer Abhängigkeit und auf Völker unter fremder militärischer Besatzung anwendbar, nicht aber auf Gruppen innerhalb etablierter Staaten.⁶⁸

Damit ist jedoch noch nicht gesagt, daß die Idee vom Widerstandsrecht diskriminierter Gruppen jeglichen rechtlichen Fundaments entbehre. In der anglo-amerikanischen Literatur wurden dazu Modelle entwickelt, die im Grenzbereich zwischen Recht und Politik angesiedelt sind, bzw naturrechtliche Vorstellungen aufnehmen.

Nach *Lee C. Buchheit* müsse die Staatengemeinschaft die Wirkungen, die von einer Zuerkennung eines Sezessionsanspruchs im konkreten Fall auf die internationale Friedensordnung ausgehen, jenen gegenübergestellt werden, die der Verweigerung eines solchen Anspruchs folgen. Zusammen mit der „inneren Begründetheit des Anspruchs“, der sich auf die objektive Gruppeneigenschaft der sezedierenden Gemeinschaft und ihre wirtschaftliche Lebensfähigkeit bezieht, ergibt sich daraus ein flexibler Maßstab, der die individuelle Prüfung unterschiedlichster Situationen erlaubt.⁶⁹

Ein weiterer Kriterienkatalog für die Prüfung der Legitimität eines Sezessionsanspruchs wurde von *Heraclides* herausgearbeitet.

Danach müsse:

- die sezedierende Gruppe über eine gegenüber der restlichen Gruppe eigene Identität verfügen und ein Gebiet besiedeln, in welchem die Bevölkerung die Abtrennung überwiegend befürwortet;
- die betreffende Gruppe einer systematischen politischen oder wirtschaftlichen Diskriminierung ausgesetzt sein und
- die Zentralregierung alle Vorschläge zur Gewährung einer Autonomie oder von Minderheitenrechten zurückgewiesen haben.⁷⁰

⁶⁷ Vgl *Gusy*, Selbstbestimmung im Wandel, ArchVR 1992, 394; *Cassese*, Self-determination of peoples 61.

⁶⁸ Vgl *Cassese*, Self-determination of peoples 59.

⁶⁹ Vgl *Buchheit*, Secession – the Legitimacy of Self-Determination (1978) 220ff.

⁷⁰ Vgl *Heraclides*, Secession and Third Party Intervention, Journal of International Affairs (Columbia University) 1992, 400.

Zu Recht meinte *Thornberry* dazu: „Even such a cautious and careful account of criteria appears as possibility rather than probability in terms of the normative development of general international law“.⁷¹

Wenn diese Kriterienkataloge positivrechtlich auch noch nicht abgesichert erscheinen, so geben sie doch Richtlinien vor, anhand derer konkrete Sezessionsfälle zumindest politisch beurteilt werden können. Dieser Graubereich zwischen Recht und Politik wird umso bedeutsamer, wenn – wie in der jüngsten Vergangenheit gekonnt vertreten – Legitimitätsaspekte in den internationalen Beziehungen zusehends größeres Gewicht erlangen. In der Jugoslawien-Krise hat sich zumindest auf regionaler Ebene gezeigt, daß die Staatengemeinschaft bereit ist, etablierten Institutionen des Völkerrechts kurzfristig eine revolutionäre neue Deutung zu geben, wenn dies den Erfordernissen der Friedenssicherung dienlich ist.

C. Die Beurteilung des Selbstbestimmungsanspruches des Volkes von Osttimor

Das Volk von Osttimor kann in mehrfacher Hinsicht einen Selbstbestimmungsanspruch geltend machen. Einmal besteht ein klar definierter Anspruch auf Selbstbestimmung aufgrund der früheren kolonialen Abhängigkeit von Portugal. Der Selbstbestimmungsprozeß, der noch von Portugal im Jahr 1974 eingeleitet worden ist, wurde von Indonesien gewaltsam unterbrochen. Das Volk von Osttimor hat damit seinen Selbstbestimmungsanspruch nicht wahrnehmen können. Die Tatsache, daß die Vereinten Nationen Osttimor weiterhin als abhängiges Gebiet und Portugal als die betreffende Verwaltungsmacht einstufen, deutet darauf hin, daß für die Staatengemeinschaft der Entkolonialisierungsprozeß Osttimors zum Jahr 1975 ausgesetzt, aber nicht beendet worden ist. Eine für die Staatengemeinschaft akzeptable Lösung müßte also den 1975 „eingefrorenen“ Prozeß wieder aufgreifen und fortsetzen.

Neben diesem, primär aus den früheren Rechtsbeziehungen zu Portugal abgeleiteten Selbstbestimmungsanspruch, kann Osttimor einen solchen Anspruch aufgrund der Handlungen Indonesiens geltend machen. Indonesien hat gegen das Gewaltverbot nach Art 2 SVN verstoßen und hält ein Gebiet besetzt, dem völkerrechtlich ein Sonderstatus zukommt. Das Gewaltverbot schützt nämlich nicht nur selbständige Staaten, sondern nach überwiegender Auffassung auch sog „stabilisierte de-facto

⁷¹ Vgl *Thornberry*, The democratic or internal aspect of self-determination with some remarks on federalism, in *Tomuschat* (ed), *Modern law of self-determination* (1993) 100 (118).

Regime“. Vor der indonesischen Intervention hatte die für die Unabhängigkeit Osttimors eintretende FRETILIN-Bewegung das Gebiet Osttimors weitgehend unter ihrer Kontrolle, und die definitive Anerkennung dieses Gebietes wäre ohne indonesische Intervention nur mehr eine Frage der Zeit gewesen. Die indonesische Intervention war also auf eine gewaltsame Gebietsaneignung gerichtet. Eine solche ist aber völkerrechtlich untersagt und auch durch den Effektivitätsgrundsatz nicht heilbar. Auch für den Fall der militärischen Besetzung eines bestimmten Gebietes durch eine fremde Macht ist der Selbstbestimmungsanspruch des betreffenden Volkes zweifelsfrei anerkannt.

Es ist unklar, inwieweit die schweren Menschenrechtsverletzungen Indonesiens auf Osttimor einen zusätzlichen Selbstbestimmungsanspruch des Volkes von Osttimor schaffen. In einer Völkerrechtsordnung, die Legimititätsaspekten immer größere Beachtung schenkt, erfährt der rechtlich bereits eindeutig bestehende Selbstbestimmungsanspruch des Volkes von Osttimor durch die völkermordähnlichen Vorfälle auf jeden Fall eine Untermauerung.

X. Schlußfolgerungen

Kaum ein anderes völkerrechtliches Prinzip weist in den internationalen Beziehungen eine solche Sprengkraft auf wie jenes der Selbstbestimmung. Wohl auch im Bewußtsein dieser Tatsache hat sich der IGH im Osttimor-Fall über eine restriktive Auslegung seiner Gerichtsbarkeit einer Sachentscheidung und damit einer eingehenden Behandlung des Selbstbestimmungsrechts der Völker entzogen.

Dennoch hat der IGH den Selbstbestimmungsanspruch des Volkes von Osttimor – wenn auch mit äußerst vorsichtigen Formulierungen – bestätigt. Ebenso hat der IGH die erga omnes-Natur dieses Anspruchs bekräftigt, wobei er allerdings die Konsequenzen dieser Charakterisierung offengelassen hat.

All diese Feststellungen sind von nicht zu unterschätzender Bedeutung für das Schicksal des Volkes von Osttimor, auch wenn durch das Urteil vom 30. Juni 1995 keine unmittelbare Abhilfe geschaffen wurde.

Dieses Urteil zeigt, daß die Frage des Selbstbestimmungsrechts des Volkes von Osttimor nach wie vor offen ist und daß selbst 20 Jahre Okkupation und gewaltsame Unterdrückungsmaßnahmen diesen Anspruch nicht mindern konnten. Indonesien kann die Qualifizierung Osttimors als „indonesische Provinz“ völkerrechtlich nicht aufrecht erhalten. Da die Staatengemeinschaft am Selbstbestimmungsrecht für Osttimor festhält, zehrt die fortwährende Völkerrechtsverletzung durch Indonesien

an einer der außenpolitisch wichtigsten Güter dieses Staates: seiner Reputation. Aufgrund des Osttimor-Problems gerät Indonesien immer mehr in die Isolation und wird in seiner außenpolitischen Handlungsfähigkeit beschränkt. Es scheint einiges darauf hinzudeuten, daß für Indonesien die Kosten der auf Osttimor begangenen Völkerrechtsverletzung die Nutzen zu übersteigen beginnen. Auch in Ermangelung einer obligatorischen Gerichtsbarkeit könnte sich also auch in diesem Fall erweisen, daß das besondere Durchsetzungsinstrumentarium der Völkerrechtsordnung dieser eine Wirksamkeit verleiht, die mit jener innerstaatlicher Ordnungen durchaus vergleichbar ist.

Summary

In the 20th century the principle of self-determination has become a major factor of change in the international relations. What was originally not more than a political principle has strengthened over the years to a right enshrined in art. 1 of the UN covenants on human rights of 1966. Several writers consider the right of self-determination as part of the peremptory norms.

The International Court of Justice has made major contributions in the process of clarifying the concept of self-determination, especially in the Namibia case (Advisory Opinion of 21 June 1971), the Western Sahara case (Advisory Opinion of 16 October 1975) and the Frontier Dispute (Judgement of 22 December 1986). Nonetheless, essential aspects of this area remain controversial. Therefore, when Portugal filed proceedings against Australia on 22 February 1991 concerning „certain activities of Australia with respect of East Timor“, much hope was raised that the International Court of Justice could alleviate the lot of the people of East Timor in the first place and further clarify the concept of self-determination in the second place.

Portugal maintained that Australia had „incurred international responsibility vis-à-vis both the people of East Timor and Portugal“ by signing the „Treaty on the Zone of Cooperation in an Area between the Indonesian Province of East Timor and Northern Australia“.

It is a commonly accepted fact that the real perpetrator of the international wrongs against the people of East Timor (and against Portugal as administering Power of the Territory of East Timor) committed in the wake of the invasion in 1975 is Indonesia. However, according to Portugal, Australia also has incurred international responsibility by signing the treaty mentioned above as it violated the rights of Portugal as administering Power of East Timor and inasmuch as it contemplates exploring and

exploiting the subsoil of the sea in the Timor Gap thereby depriving the people of East Timor of its natural wealth and resources indispensable to survive as a sovereign nation in the case of eventual independence.

The ICJ took a very cautious stance and defined its jurisdiction extremely narrowly. It declared that it could not decide the claims of Portugal because, as a prerequisite, it would have to rule on the lawfulness of Indonesia's entry into and continued presence in East Timor. Nonetheless, as if it wanted to soften the consequences of this findings, the ICJ reaffirmed in three passages the persisting rights of the people of East Timor to self-determination in accordance with UN principles and resolutions.

On the basis of earlier jurisprudence of the Court (especially the Monetary Gold-Case) and of the facts of the case itself (especially with regard to the position of Portugal as administering Power of East Timor) it is argued in this article that different findings in this case would perhaps have been more appropriate.

Korrespondenz: MMMag. Dr. Peter Hilpold, Universität Innsbruck, Innrain 52, A-6020 Innsbruck.