

OXLEY, A. (2002): Free Trade Agreements in the Era of Globalization. New Instruments to Advance New Interests. The Case of Australia. Issues Paper. Monash University: APEC Study Centre. Melbourne.

The Economist (2000): Spot On. A Survey of Australia. In: The Economist, 9 September 2000.

UNCTAD – United Nations Conference on Trade and Development (2002): World Investment Report 2002. Transnational Corporations and Export Competitiveness. New York, Geneva.

WEBBER, D. (2001): Two Funerals and a Wedding? The Ups and Downs of Regionalism in East Asia and Asia-Pacific after the Asian Crisis. In: The Pacific Review, vol. 14, 2001. S. 339-372.

### Über den Autor

REINHOLD GROTZ [r.grotz@uni-bonn.de], geb. 1938, Professor am Geographischen Institut der Universität Bonn, Bereich Stadt- und Regionalforschung. Promotion 1971, Habilitation 1980. Seit 1974 mehrere Forschungsaufenthalte in Australien als Visiting Fellow mit engen Kontakten zu Instituten der Australian National University und der University of Queensland. Habilitationsschrift: „Industrialisierung und Stadtentwicklung im ländlichen Südost-Australien“ (1981). Mehrere Veröffentlichungen über die Stadt- und Wirtschaftsentwicklung, das Outback Australiens sowie gemeinsam mit Ernst Löffler: *Australien*, Wissenschaftliche Länderkunden, Band 40 (Darmstadt, 1995). Wichtigste Forschungsfelder: Stadt- und Wirtschaftsgeographie. Mitherausgeber der Schriftenreihe *KOALAS*.

### Abstract

#### Changing Australian–Asian Economic Relations

Today, Australia's economy is more closely than ever related to the world market. The rapid dismantling of tariffs and trade barriers as well as other economic and financial reforms have enabled the Australian industry to become more competitive. Manufactured goods, international tourism and students from Asian countries are increasingly contributing to Australia's export earnings, which were traditionally almost completely dominated by farming and mining products. This paper analyses the structural and spatial trends of Australia's foreign economic exchange with special reference to East and South-East Asia. It discusses opportunities and problems of changing trade and investment patterns as well as Australia's chances of becoming an integral part of the Asian-Pacific growth region. During the second half of the 1990s Australia was remarkably successful in escaping the Asian financial crisis and the downturn of the Japanese economy, partly by redirecting its trade relations back to the US and Europe. However, Asian markets are, and will remain, important for Australia.

## “Weak, failing or failed state“? Überlegungen zur Governance-Krise in Papua-Neuguinea

Roland Seib

Der Juli 2003 markiert eine Zäsur in der Geschichte der südpazifischen Inselwelt. Der Einmarsch einer 2.225 Mann starken Interventionstruppe in den Salomon-Inseln unter australischer Führung weist nicht nur auf den Zusammenbruch des ersten melanesischen Staates hin, der seit dem Coup vom Juni 2000 von nicht-präsenter öffentlicher Ordnung, ethnischen Spannungen, bewaffneten Milizen und übergelaufener Polizei gekennzeichnet war.<sup>1</sup> Die Operation „*Helpim fren*“ (Pidgin für „Hilf einem Freund“) stellt auch den Versuch dar, mittels eines quasi militärischen Eingriffs Sicherheit, Stabilität und moderne Staatlichkeit wiederherzustellen.<sup>2</sup> Bereits im März hatten Medienberichte über eine Studie zur Situation in Papua-Neuguinea unter Abgeordneten in Port Moresby zu Tumulten geführt. Die Sitzung des nationalen Parlaments musste abgebrochen werden.<sup>3</sup> Der Report des konservativen australischen *Centre for Independent Studies* war zur Schlussfolgerung gelangt: „If PNG's downward spiral continues, conditions common in mineral-rich, central African countries will follow, leading to the further impoverishment of most Papua New Guineans at best or anarchy at worst.“ (WINDYBANK/MANNING 2003: 1)

Papua-Neuguinea als der nächste “failed state” in einem schon vor Jahren in Universitätskreisen und Regierungszirkeln debattierten regionalen Bogen der Instabilität, der vom indonesischen Papua bis nach Fidschi oder gar darüber hinaus reicht? Doch was bedeutet Staatlichkeit angesichts fehlender eigener historischer Erfahrungen mit einer zentralen Autorität und Administration sowie der nur beschränkten Interaktion mit der Kolonialmacht? Nicht nur in Papua-Neuguinea sondern auch in den benachbarten melanesischen Ländern ist eine tiefgreifende „crisis of governance“ (WELTBANK 1989) zu konstatieren, die sich in handlungsunfähigen und weitgehend diskreditierten Regierungen, wirtschaftlicher Paralyse, verschlechternden Lebensbedingungen und ethnischen Spannungen ausdrückt, die gar zur These von der „Africanisation of the South Pacific“ (REILLY) motiviert hat. Doch inwieweit sind solche Einschätzungen zum (tendenziellen) Versagen von postkolonialen Staaten korrekt und zudem kompatibel mit demokratischen Strukturen und Institutionen beispielsweise Papua-Neuguineas, das seit der Unabhängigkeit Verfassung und parlamentarische Spielregeln beachtet hat?

Kontextuell bestimmend für diese Fragen ist das Governance-Konzept, das sich seit Ende des Ost-West-Konflikts ausgehend von einer Analyse der Entwicklungshemmnisse in Afrika südlich der Sahara zu einem führenden Paradigma der Entwicklungs- und Transformationsforschung entwickelt hat. Die Abkehr vom Washingtoner Leitbild eines Minimalstaates und umfassenden Marktvertrauens durch westliche Industrieländer und multilaterale Organisationen reflektiert ein pragmatisches Umdenken, das die Notwendigkeit der Existenz leistungsfähiger und effizienter öffentlicher Institutionen als Voraussetzung für eine erfolgreiche nachholende Entwicklung anerkennt.

Unter Governance mit seinen Attributen "good" bzw. "bad" wird hier mehr als "the manner in which power is exercised in the management of a country's economic and social resources for development" (WORLD BANK 1992: 3) verstanden. Es geht über die eher technische Leistungs- und Effizienzsteigerung von Staat und Verwaltung hinaus um bisher unterbewertete langfristige gesellschaftliche Prozesse insbesondere im politischen und kulturellen Bereich. Verantwortlichkeit, Transparenz, Rechenschaftspflichtigkeit, Rechtsstaatlichkeit einschließlich der Beachtung der Menschenrechte und die demokratische Partizipation der Zivilgesellschaft sind hier weitere Eckpfeiler, die weit über bisher geltende Konditionalitäten der Entwicklungszusammenarbeit hinausgehen (die Abkehr von einseitigen, allein auf makroökonomische Stabilität zielenden Strukturanpassungsprogrammen war lange überfällig).

Angesichts ihres westlich geprägten Normen- und Wertegehalts stellen die Kriterien für eine gute Regierungsführung<sup>4</sup> allerdings für viele nichteuropäische Kulturen eine Herausforderung dar, die nicht selten in erheblichen Widersprüchen mündet, die den Trend des Übergangs von zwischenstaatlichen zu innergesellschaftlichen Konflikten verstärken. Trotz aller Unschärfe und unterschiedlich weitreichender Definitionen kann der Terminus Governance pragmatisch als Sammelbegriff für eine neue Generation von Reformbemühungen der Ersten Welt angesehen werden, die das kooperationsorientierte Zusammenwirken von leistungsfähigem öffentlichem Sektor, Privatwirtschaft und starker Zivilgesellschaft zur Bewältigung der Modernisierungsanforderungen zum Ziel haben.

Für die hier verwendeten Begriffe des schwachen oder fragilen („weak“), des versagenden, verfallenden oder desintegrierenden („failing“) und des zerfallenen Staates („failed state“) existieren keine einheitlichen Definitionen. Sie dienen als Bezeichnungen zur Charakterisierung der unterschiedlichen Qualität und Wirkungsweise nationalstaatlicher Institutionen in Entwicklungs- und Transformationsländern, die von der räumlich eingeschränkten Erbringung von Kernaufgaben (Sicherstellung des Gewaltmonopols und einer einheitlichen Rechtsordnung sowie von Bildung und Gesundheit) bis zum Extremfall des vollständigen Kollapses wie in Somalia, Ruanda oder Liberia reichen. Thematisiert werden

damit nicht nur Herausforderungen humanitärer, militärischer, wirtschaftlicher und politischer Natur sondern auch Prozesse der Nationenbildung. Während eine Übertragbarkeit der von Afrika ausgehenden Überlegungen eines schwachen Staates schon in den 1990er Jahren an Hand weniger südpazifischer Länder diskutiert wurde (vgl. DAUVERGNE 1998), ist die Debatte über die Implikationen zerfallender Staaten in den Internationalen Beziehungen jüngerer Datums.

Der vorliegende Beitrag geht auf die Diskussion zur Interpretation der gesellschaftlichen Dynamik in Papua-Neuguinea ein, die gegenwärtig einen absehbaren Zusammenbruch des Staates auch unter formal demokratischen Bedingungen als möglich erscheinen lässt. Dem folgt eine Einschätzung der Reichweite von Staatlichkeit, welche die These stützt, das der Staat zwar die internationale Souveränität, keineswegs aber die innere Anerkennung und Loyalität seiner Bewohner erlangt hat. Des weiteren soll die über Melanesien hinausgehende These von der Afrikanisierung des Südpazifiks und die Kritik daran vorgestellt werden. Diese löst allein angesichts der geographischen Distanzen und kulturellen Vielfalt, der differierenden historischen Kontexte und Entwicklungen wie auch der Anbindung an unterschiedliche regionale Vormächte hinsichtlich ihrer Analogie und Verallgemeinerung erhebliche Skepsis aus. Ein abschließendes Kapitel umreißt die Chancen einer Trendumkehr und Aspekte der gegenwärtigen Debatte um die Fortsetzung der australischen Entwicklungshilfe für Papua-Neuguinea sowie einer möglichen Intervention.

### **Papua-Neuguinea auf dem Weg in Anarchie und Chaos?**

Die Studie von WINDYBANK und MANNING mit dem Titel „Papua New Guinea on the brink“ zielt primär auf die australische Regierung. Eingefordert wird mit der Bestandsaufnahme der gegenwärtigen wirtschaftlichen, sozialen und politischen Herausforderungen ein Umdenken Canberras hinsichtlich der bilateralen Beziehungen und hier insbesondere der Entwicklungszusammenarbeit. Die Art Brandbrief hebt hervor, dass in den vergangenen 28 Jahren allein von Australien 12 Mrd. A\$ nach Port Moresby geflossen sind. Insgesamt hat Papua-Neuguinea von 1970 bis 1999 über 15,9 Mrd. A\$ an öffentlicher Entwicklungshilfe erhalten, die höchsten Zuschüsse in der gesamten südpazifischen Region, die selbst diejenigen für Französisch-Polynesien und Neukaledonien weit übertreffen (S. 13, Fn. 4). Hinzu kommen erhebliche Budgeteinnahmen aus dem Bergbausektor, der in den 90er Jahren des vergangenen Jahrhunderts einen regelrechten Boom durchlaufen hat.

Die Staatseinnahmen haben allerdings im Land wenig Positives bewirkt. Sie haben sich nach Einschätzung der Autoren vor allem nicht in einer Verbesserung der Lebensbedingungen der Mehrheit der Bevölkerung niedergeschlagen, die noch zu 85% in ländlichen Regionen lebt. Das Bruttoinlandprodukt pro Kopf ist

in den letzten 25 Jahren kaum angestiegen. Viele Bewohner gehen davon aus, dass die Lebensqualität heute schlechter ist als vor zwei Dekaden. Landesweit sind öffentliche Dienstleistungen schon heute vielfach nichtexistent oder stehen vor dem Kollaps. Außerhalb der wenigen Städte verfallen Infrastruktur und das Bildungs- und Gesundheitswesen. Hinsichtlich der Sozialindikatoren nimmt Papua-Neuguinea mit Abstand den letzten Platz in der Region ein. Es steht diesbezüglich den afrikanischen Staaten südlich der Sahara näher als den Nachbarn der asiatisch-pazifischen Region. AIDS und für besiegt gegoltene Krankheiten wie Tuberkulose sind wieder auf dem Vormarsch.

Das hohe Bevölkerungswachstum von mindestens 2,5% (nach anderen Schätzungen 3,1%) wird angesichts eines stagnierenden Arbeitsmarkts als demographische Zeitbombe diagnostiziert. Obwohl sich die Bevölkerung zwischen 1978 und 2001 verdoppelt hat, ist die Zahl der Arbeitsplätze in diesem Zeitraum von 124.000 auf nur 146.000 gestiegen, wovon die Hälfte allein auf den Öffentlichen Dienst entfällt (S. 7). Die Subsistenzproduktion ergänzt durch den Anbau vermarktbarer landwirtschaftlicher Produkte (Cash crops) garantiert zwar einem Großteil der Bevölkerung das Überleben. Trotzdem haben sich auch auf dem Land die Lebensbedingungen zum Negativen verändert. Die landesweit hohe Gewaltkriminalität ist auch dort spürbar und unterminiert das traditionelle Sicherheitsnetz verwandtschaftlicher Beziehungen. Die ländliche Perspektivlosigkeit wiederum lässt die Abwanderung in die Städte kontinuierlich ansteigen.

Weitgehend absorbiert wurden die Staatseinnahmen durch einen aufgeblähten und gelähmten öffentlichen Sektor sowie eine korrupte Elite, die nach WINDYBANK und MANNING die Institutionen über einen weitreichenden Nepotismus regelrecht ‚gekidnappt‘ hat. Der Staat in Papua-Neuguinea zeichnet sich als die Sphäre aus, die am schnellsten den Zugriff auf die Renteneinkommen erlaubt und damit Führern Wohlstand und Ansehen verleiht. Entsprechend sind die Auseinandersetzungen um die wenigen verfügbaren Ämter gestiegen. Politiker agieren als Vertreter ihrer ethnischen Wählerbasis und nicht als Repräsentanten der Allgemeinheit. Die Schwäche des Zentralstaates korrespondiert mit dem Aufbegehren ethnischer Gruppen, die insbesondere in ressourcenreichen Gebieten die Autorität des Staates herausfordern. Rechtsfreie Räume sind sowohl in der Provinz Bougainville als auch im ölfreien Südlichen Hochland entstanden. Papua-Neuguinea riskiere, so die mögliche Perspektive, in ein „patchwork of local fiefdoms contested by strongmen and criminals“ zu degenerieren (S. 4).

Positiv vermerkt der Report, dass die Konflikte kein nationales Ausmaß angenommen haben. Ebenso wird auf die demokratischen Strukturen verwiesen, die Machtwechsel als regulär, relativ friedlich und im Rahmen der Verfassung kennzeichnen. Auch werden die freie Presse und die unabhängige Justiz hervorgehoben. Das von den Autoren skizzierte, düster erscheinende Szenario der aktu-

ellen Entwicklung Papua-Neuguineas ist sicher zutreffend, auch wenn die präzentierten Fakten und Trends nicht neu sind (vgl. STANDISH 1994, SEIB 2000a/b). Erneut hervorgehoben wird die sich seit Jahren verschärfende destruktive gesellschaftliche Dynamik, die ein Zusammenbrechen hin zum „failed state“ und ein Zersplittern der fragilen Nation perspektivisch als möglich erscheinen lassen, auch wenn das Bedrohungspotential für die australische Sicherheit im Bereich des internationalen Terrorismus in der Studie überzeichnet wird.

Hinsichtlich des künftigen entwicklungspolitischen Engagements zur Trendumkehr in Papua-Neuguinea geben sich die Autoren eher ratlos. Dass die bisherige Kooperation weitgehend gescheitert ist und Probleme dadurch erst erzeugt bzw. intensiviert wurden („hand-out“-Mentalität, Korruption, Übernahme von Verantwortung bis zur Quasi-Ersatzregierung; vgl. S. 12), steht außer Frage. Bereits vor einigen Jahren wurde die Budgethilfe zugunsten der Unterstützung von Projekten auf Null heruntergefahren. Letztlich wird die Einbindung in bilaterale Gespräche und Überzeugungsarbeit vorgeschlagen, welche die Amtsinhaber von der Agenda einer „good governance“ überzeugen soll. Ähnlich argumentiert aktuell auch der australische Senatsausschuss für Auswärtiges, Verteidigung und Handel, der Canberras Beziehungen zu Papua-Neuguinea und den pazifischen Inselstaaten einer Überprüfung unterzogen hat. Gesetzlich wird in den Empfehlungen an die eigene Regierung auf eine Reform der Institutionen Papua-Neuguineas, die eine gute Regierungsführung und Wirtschaftswachstum ermöglichen soll. Landesweite Bildungs- und Informationskampagnen sollen die Vorteile der Reformen den Menschen näher bringen (Parliament of Australia 2003: xiii-xxx).

### **Kontinuität einer parlamentarischen Demokratie trotz negativer Trends?**

Die Diskussion über die innere Verfasstheit des Staates Papua-Neuguinea hat erneut die Frage aufgeworfen, inwieweit die negativen Entwicklungstrends mit den im Land konstatierbaren demokratischen Institutionen und Prozeduren vereinbar sind (vgl. bspw. MAY 2003). Alle Regierungswechsel wurden seit der Unabhängigkeit im Rahmen der Verfassung vollzogen. In 28 Jahren fanden entsprechend sieben Wahlen zum nationalen Parlament statt. Die Wahlbeteiligung ist beständig höher als in vielen angestammten westlichen Demokratien. Die Justiz gilt als unabhängig, die Menschenrechte als gewahrt. Medien, Gewerkschaften und zivilgesellschaftliche Organisationen agieren ohne jegliche Behinderung. Der Index des Freedom House weist das Land daher als kontinuierlich frei aus.<sup>5</sup>

Doch die Realität erweist sich als weit widersprüchlicher, als durch diese Aufzählung positiver Merkmale vermittelt wird. Allein die letzten nationalen Parlamentswahlen vom Juni-Juli des Jahres 2002 waren trotz erheblicher Unterstützung Australiens von Missmanagement der Wahlkommission, massiven Unre-

gelmäßigkeiten, Wahlbetrug und Chaos begleitet. Tausenden von Stimmberechtigten wurde das Votum verweigert, mehrere 10.000 Stimmzettel können als gefälscht gelten oder sind abhanden gekommen. Hinzu kamen Stimmenkauf, Gruppenwahl, Einschüchterung und Gewalt. Mindestens 30 Tote waren allein im Hochland zu verzeichnen.<sup>6</sup> Bereits 1996 war die amtliche Wahlkommission in einer Analyse bisheriger Abstimmungsabläufe zu dem Ergebnis gelangt,

*"...that the representatives of the national, provincial as well as local legislatures are not genuinely elected, a result of free independent choice but a choice influenced by partial election practices. This negates the whole argument of legitimate representation based upon free elections. (...) Problems such as double voting, bribery, threats, fights between opposing candidates supporter factions are common and all undermine individual liberty of choice."* (Electoral Commission 1996: 1)

In den Provinzen Enga und Southern Highlands war der Wahlprozess von ethnischen Gruppen regelrecht mit Gewalt übernommen worden, mußten schließlich die Ergebnisse von sechs Wahlkreisen für ungültig erklärt werden. Die Nachwahlen im südlichen Hochland im April und Mai 2003 konnten nur mit einem Sicherheitsaufgebot von 2.000 Polizisten und Soldaten korrekt durchgeführt werden (Post-Courier 28.4.2003). Frauen erklärten anschließend, die massive Präsenz der Ordnungshüter habe ihnen erstmals ermöglicht, frei und geheim wählen zu können (Post-Courier 19.5.2003).

Auch ist die Annahme, das Parlament und seine Abgeordneten repräsentierten den Willen des Volkes, eher in Zweifel zu ziehen. Die beständig zunehmende Zahl der Kandidaten hat angesichts des einfachen Mehrheitswahlrechts zur Konsequenz, dass immer mehr Bewerber mit immer geringerem Stimmenanteil und damit geringerer Wählerbasis gewählt wurden. Konnten bei den Wahlen von 1977 noch 19 der 109 Abgeordneten mit absoluter Stimmenmehrheit ins Parlament einziehen, war es 2002 nur noch ein Politiker. Dafür zogen 22 Abgeordnete mit weniger als 10% der abgegebenen Stimmen ein (1977 null). Frauen sind zudem chronisch unterrepräsentiert, was ihre den Männern untergeordnete soziale Stellung vor allem im Hochland widerspiegelt. Seit der Unabhängigkeit ist es nur vier Politikerinnen gelungen, in das Parlament einzuziehen.

Da sich die Basis von politischen Führern nicht auf den Wahlkreis sondern auf die lokalen Verwandtschafts- und Klientelstrukturen gründet<sup>7</sup>, die den Austausch materieller Zuwendungen für die gewährte politische Loyalität beinhaltet, führt die für eine erfolgreiche Parlamentswahl eines Kandidaten notwendige niedrige Stimmenzahl nicht nur zu erheblicher Unzufriedenheit in der Bevölkerung und zur mehrheitlichen Ablehnung des Gewählten. Sie unterminiert auch die Glaubwürdigkeit des politischen Systems. Damit verbunden ist ebenso ein häufiger Wechsel der im Parlament vertretenen Abgeordneten. So ist die Nichtwiederwahl von mehr als der Hälfte der Parlamentarier die Regel. Bei den letzten Wahlen verloren mindestens 77 der 109 Abgeordneten ihr Mandat.<sup>8</sup>

Auch weicht das auf Papua-Neuguinea übertragene Parlamentssystem britischer Prägung (Westminster-Demokratie) erheblich von der Vorgabe ab. Ist dort die Existenz zweier starker programmatisch ausgerichteter Parteien ein konstitutives Element, spielen diese in Papua-Neuguinea trotz eingeleiteter Reformen bis heute kaum eine Rolle. Parteien sind schwach, sich um bekannte Persönlichkeiten gruppierende Organisationen ohne markante ideologische Unterschiede und Massenbasis geblieben.

Abgeordnete agieren als „Einzelkämpfer“ mit gravierenden Auswirkungen auf die Regierungsbildung und die Legislaturperiode. Den sieben Regierungsbildungen nach Parlamentswahlen stehen weitere sechs Machtwechsel durch Misstrauensvoten gegenüber, welche die durchschnittliche Amtszeit auf gerade 2,2 Jahre reduziert haben.<sup>9</sup> Obwohl ein solches Votum 18 Monate nach einer Wahl und erneut sechs Monate vor der nächsten Abstimmung qua Verfassung verboten ist, sahen sich die Premierminister WINGTI, NAMALIU, SKATE und MORAUTA dazu veranlasst, Parlamentssitzungen für die Dauer von bis zu sieben Monaten zu suspendieren, um die eigene Abwahl zu verhindern. Auch ist eine parlamentarische Opposition unter diesen Bedingungen nur marginal wahrnehmbar.

Das ständige Bemühen der Abgeordneten ohne Ämter um neue Koalitionen mit der Intention der Übernahme eines der per Verfassung auf 27 begrenzten Ministerien spiegelt die instabilen traditionellen Beziehungen und Rivalitäten wider, die PARKER und WOLFERS vor Erlangung der Unabhängigkeit wie folgt beschrieben haben:

*"The political entities (...) were both relatively unstable and small. Not many effective political units contained more than a few hundred people, although on occasions thousands might co-operate for a specific battle, or in a trade or ceremonial exchange. Membership of even the smallest primary groups were unstable – as people married in and out, disputes arose between rival leaders, and inter-group warfare forced some members of each group to choose between the claims to their loyalties of, say, their residential or their kin group."* (1971: 16)

Die aus diesen Bedingungen permanenter Führungskonkurrenz resultierende chronische politische Instabilität kann bis heute als wichtigste Ursache für die anhaltenden Probleme und die fehlende Kontinuität der Regierungsarbeit angesehen werden.<sup>10</sup> Ernüchterung ist also angezeigt hinsichtlich der Qualität bzw. Tiefe demokratischer Prozesse, auch wenn allein die formale Gewährleistung partizipativer Prozeduren angesichts der für einen (Groß-) Teil der Dritten Welt typischen, autoritär durchgesetzten Regimewechsel schon positiv anzusehen ist. Die Umsetzung von Vorstellungen einer repräsentativen Demokratie ist daher eher als am Beginn stehend als bereits vollzogen zu interpretieren. Insofern liegt die Realisierung eines „Parliament of the Thousand Tribes“, so der Titel eines frühen hoffnungsvollen Buches von WHITE, noch in weiter Ferne.

Die skizzierten Entwicklungen deuten dessen ungeachtet im politischen System auf eine Verschärfung der Widersprüche und Spannungen hin, welche die Gesellschaft insgesamt kennzeichnen. MAY interpretiert gar die mit den letzten Wahlen verbundenen Probleme als abnehmende Fähigkeit des Staates, sich selbst zu reproduzieren, also die eigene Existenz zu sichern (2003: 17). Inwieweit das im Jahr 2000 im Parlament verabschiedete „Organic Law on the Integrity of Political Parties and Candidates“ zur Institutionalisierung und Stärkung der nun staatlich finanzierten Parteien und die Änderung des Wahlrechts hin zur Anwendung einer Mehrheitswahl mit drei alternativen Stimmen Erfolge bei der Stabilisierung des politischen Systems zeitigen werden, ist kaum absehbar, obwohl schon früh Zweifel an der Durchführbarkeit und Demokratietauglichkeit aufkamen. Zumindest Misstrauensvoten können künftig während der Legislaturperiode nahezu ausgeschlossen werden, was zumindest die Chancen für eine stärkere Kontinuität der parlamentarischen Arbeit erhöht (vgl. REILLY 2002 u. SEIB 2002).

### **Zur Reichweite und Qualität von Staatlichkeit**

Die australische Kolonialherrschaft wurde mit der Unabhängigkeit Papua-Neuguineas am 16.9.1975 beendet. Unter der jungen, die politische Führung übernehmenden Bildungsschicht bestand damals Übereinstimmung, einen auf ländlicher Entwicklung beruhenden Übergang in eine moderne Gesellschaft anzustreben. Die Staatsverfassung brachte die Prinzipien eines wirtschaftlich und sozial gleichgewichtigen sowie ökologisch nachhaltigen und von Ausland unabhängigen Entwicklungsweges zum Ausdruck. Das Konzept des „Melanesian Way“, das als gemeinsame ideologische Grundlage der Einigung der etwa 1.000 Kulturen des Landes dienen sollte, hob den egalitären und kommunalistischen Charakter der Ethnien sowie deren traditionell konsensorientierte Entscheidungsfindung hervor.<sup>11</sup>

28 Jahre später wird immer offensichtlicher, dass sich die postkolonialen Visionen und materiellen Erwartungen nicht realisiert haben, dass die Kluft zwischen dem Wortlaut der Verfassung und der gesellschaftlichen Realität beständig größer geworden ist. Fehlende Erfolge der Modernisierung als zentrales gesellschaftliches Bindeglied sowie Korruption, Begünstigung und Nepotismus von Amtsinhabern und Bürokratie haben das politische System und den Staat in eine tiefe Glaubwürdigkeitskrise geführt. Die Realisierung des Ziels der Integration der Ethnien zur Begründung einer gemeinsamen Nation bestehend aus Territorium, Bevölkerung und Staat ist ferner denn je. Beobachtbar sind einerseits Prozesse sozialer Differenzierung, die durch Bildung und Medien initiiert und verstärkt auf eine Emanzipation und Individualisierung hinauslaufen, die allerdings auch die lokale Kooperation und die interpersonellen Beziehungen durch Rivalität und Konkurrenz ersetzen. Andererseits verfällt der durch Australien etablierte moderne Staat zunehmend wieder in ethnische Gruppen, die ihre lokal oder regi-

onal verankerte Identität neu zu definieren und mittels „eigener“ Parlamentsabgeordneter, mittels Drohungen zur Schließung von Bergbauprojekten, durch Kompensationsforderungen für Infrastrukturprojekte oder durch simples Wegegeld auf Straßen am nationalen Wohlstand zu partizipieren versuchen.

Der integrierende, dem Allgemeinwohl verpflichtete und sich somit legitimierende Nationalstaat erweist sich immer mehr als Mythos, der von verschwommenen Vorstellungen eines leistungsfähigen und landesweit Sicherheit gewährleistenden ehemaligen Kolonialstaates gespeist wird. Auch dieser war hinsichtlich seiner personellen und institutionellen Kapazitäten schwach ausgeprägt gewesen. Tatsächlich konnte er aber seit den 1960er Jahren von erheblichen zur Verfügung stehenden Ressourcen und einer Aufbruchstimmung profitieren, die jedem Schulabgänger einen Arbeitsplatz und damit eine Perspektive des sozialen Aufstiegs garantierte. Zudem konnte der koloniale Staat auf dem intakten sozialen Beziehungsgefüge der ethnischen Gemeinschaften und der Neutralität der damaligen Bürokratie aufbauen (ausführlich hierzu STANDISH 1994 und SEIB 2000b).

Die schrittweise vollzogene Lokalisierung politischer Funktionen und die Übernahme der Kontrolle des Staates bis in die 1980er Jahre<sup>12</sup> hinein korrespondiert bis heute mit einer Politisierung auf allen Ebenen, welche die traditionellen Rivalitäten um die Führerschaft sogenannter „big men“ in der modernen Sphäre einführt bzw. dort reproduziert.<sup>13</sup> Machtkämpfe, verbittert konkurrierende Fraktionierungen und eine fehlende Loyalität zu der nur abstrakt existierenden Institution Staat haben bis heute die Formulierung und Implementierung einer von Partikularinteressen unabhängigen problemorientierten und langfristigen Politik verhindert.

Dies betrifft vor allem die Ebene der Provinzen, die noch weit anfälliger für interne Auseinandersetzungen um Dominanz und Macht sind als die urbanen Zentren. Hunderte von Millionen Kina sind in den letzten beiden Dekaden in die Bergbauprovinzen Western, Southern Highlands und Enga geflossen, ohne dass sich dies im Vergleich zu den ressourcearmen Regionen im Entwicklungsniveau niedergeschlagen hätte. Unberücksichtigt bleiben hier auch die Leistungen der Bergwerkkonzerne, die mit ihrem breiten Dienstleistungsangebot einen Staat im Staate mit begrenzt regionaler Reichweite darstellen. 14 der 19 Provinzregierungen sind bisher teils mehrfach von zuständigen nationalen Ministern suspendiert worden, wobei hier kaum zwischen dem Interesse der Beendigung von Missmanagement, Korruption und Nepotismus sowie verdeckten politischen Ambitionen mit versuchter Einflussnahme zu unterscheiden ist.<sup>14</sup>

Aber auch die Städte sind von diesen Rivalitäten betroffen. Seit Jahren tobt ein Machtkampf um die Kontrolle der Hauptstadtverwaltung (National Capital District Commission) in Port Moresby, dessen primäres Anliegen vom abge-

setzten Gouverneur PHILIP TAKU wie folgt zum Ausdruck gebracht wurde: „*Em garden bilong mipela. Mipela bagarap taim NCDC i go long han bilong sampela lain.*“ (Dieser Garten gehört uns. Wir leiden, weil er an eine andere Gruppe ging) (Independent 21.2.2002)

Damit wird auch deutlich, dass eine zentralstaatliche Durchdringung des Landes über die Städte hinaus mit der Folge der Durchsetzung westlicher Werte (Verfassung) und Sanktionsmuster bisher kaum stattgefunden hat. In vielen ländlichen Gebieten ist der postkoloniale Staat nicht nur nicht präsent, er ist nicht existent.<sup>15</sup> Neben administrativen Dienstleistungen betrifft dies vor allem die Durchsetzung des Monopols legitimer Gewaltanwendung. Die Wiederherstellung von Ordnung außerhalb der Städte reduziert sich zunehmend auf die Entsendung polizeilicher „Riot squads“, die bei größeren Konflikten eingeflogen werden. Exzessive Härte und extralegale Maßnahmen haben hier die Distanz zur Bevölkerung eher vergrößert denn verkleinert, was sich in fehlender Unterstützung der Menschen ausdrückt. Lokal wird zunehmend wieder auf als traditionell interpretierte Strategien der Konfliktlösung gesetzt, die sich in einer Zunahme von Vergeltung in Form von „pay back“ manifestieren (vgl. Post-Courier 30.7.2003). Schon in den 1980er Jahren gab es jährlich über 100 Tote bei lokalen ethnischen Auseinandersetzungen (DORNEY 1990: 310f.). Die unzureichende landesweite Sicherheit spiegelt sich in der Expansion der privaten Sicherheitsindustrie wider, die als einzige dauerhafte Wachstumsbranche gelten kann.

Die rasante Verbreitung moderner Waffen im Hochland aus Schmuggel- und Armeebeständen, vor der Unabhängigkeit das Monopol des Kolonialstaates, hat diese Situation noch erheblich verschärft. Sie hat auch dazu geführt, dass Ordnungskräfte zunehmend lokalen Akteuren unterlegen sind. Interethnische Rivalitäten um die Besetzung des Gouverneurspostens in den ölreichen Southern Highlands haben in den Jahren 1997 bis 2002 provinzwweit zum völligem Zusammenbruch rechtsstaatlicher Bedingungen mit der Folge von mehr als 200 Toten geführt. Die anwesenden polizeilichen Elitetruppen sahen sich außer Stande, den hochgerüsteten Milizen gegenüber zu treten.

In Erinnerung zu rufen ist auch der 1988 in kürzester Zeit zum bisher blutigsten Gewaltkonflikt im Südpazifik seit dem Zweiten Weltkrieg eskalierte Bürgerkrieg in Bougainville, einem weiteren zentralstaatsfreien Raum, der einzig durch die Gewährung spezieller Autonomie und das Zugeständnis der möglichen Sezession mittels Referendum der Bewohner auf Dauer zu befrieden war. Ein anderes Konfliktfeld stellt die begrenzte Gültigkeitsreichweite der Justiz und damit die Reichweite des modernen Rechts dar. Insbesondere die erschreckende Gewalt gegenüber Frauen im Hochland bleibt sanktionslos. Die Verfassung mit ihrem Schutz der Menschenrechte und dem Gebot der Gleichbehandlung wird dort als „dead letter“ bezeichnet. Dorfgerichte fungieren als verlängerter Arm der Täter,

während letztlich nur Richter des National Court auf einer Gleichstellung der Geschlechter insistieren (DINNEN/LEY 2000, hier S. 165).

Diese nicht umfassende Auflistung macht die Schwäche und das Versagen des Zentralstaates deutlich, seiner Funktion, elementare Dienstleistungen zur Befriedigung der Grundbedürfnisse der Bevölkerung zu erbringen, gerecht zu werden und damit auch die Anerkennung der Menschen zu erlangen. Der Entwicklungsstaat verkommt zur potemkinschen Fassade, hinter der die letzten funktionierenden Einrichtungen des Kolonialstaates und der kurzen nachkolonialen Aufbruchphase verfallen. Ein heruntergekommenes und „stinkendes“ Parlament, so die Kritik des „Speakers“ BILL SKATE an seinem Haus<sup>16</sup>, hat hier mehr als symbolische Bedeutung. Allerdings ist hier auch zu differenzieren. Die negative Dynamik konzentriert sich weitgehend auf Städte und das Hochland, während viele Küsten- und Inselregionen allein aufgrund ihrer geographischen Abgeschiedenheit damals wie heute ohne Aussicht auf Veränderung existieren.

### **Der Südpazifik als „abyss of African dimensions“?<sup>17</sup>**

Die gewaltsamen Absetzungen gewählter Regierungen im zweit- und drittgrößten Staat des Südpazifiks, Fidschi und den Salomon-Inseln, Mitte des Jahres 2000 haben Reilly (2000a) dazu veranlasst, die These einer dem südlichen Afrika vergleichbaren Abwärtsentwicklung der Region aufzustellen. Nach vergangenen Dekaden der Konsolidierung demokratischer Prozesse<sup>18</sup> sieht er nun einen Wandel der Perception hin zur Instabilität. Als exemplarisch für diese Entwicklung werden neben obigen beiden Ländern explizit Papua-Neuguinea, das auch als Fallstudie angeführt wird, sowie Vanuatu und Samoa genannt. Neben der Zuspitzung interner politischer Bedingungen sieht REILLY auch wirtschaftlich „the South Pacific (is) on a par with sub-Saharan Africa“ (S. 262). Indikatoren sind für ihn das Bruttoinlandsprodukt pro Kopf, die Alphabetisierungs- und Einschulungsraten, Gesundheitsstatistiken und der begrenzte Arbeitsmarkt vor allem für Jugendliche (vgl. ebd., Tab. 1).

Im Detail bezieht sich der Autor auf vier aufeinander bezogene Phänomene, die mit Gewaltkonflikten und dem Versagen demokratischer Regierungen in Afrika korrespondieren:

- grundlegend schwache Institutionen des Staates wie des Premierministers, des Parlaments und der Parteien,
- wachsende Spannungen in den Beziehungen zwischen zivilen Regierungen und dem Militär,
- die zunehmende Zentralität des Staates als Mittel der Erlangung von Wohlstand und der Ausbeutung von Ressourcen sowie
- die Kombination von ethnischer Identität und Konkurrenz um die Kontrolle natürlicher Ressourcen als Antriebskraft von Konflikten (262f.).

Als wichtigstes Strukturelement für Konflikte identifiziert Reilly ethnische, linguistische und regionale Differenzen. Allein angesichts von 1.200 Sprachen bei gerade sechs Millionen Bewohnern erweist sich die Region als eine der fragmentiertesten der Welt. Hinzu kommen gering verwurzelte Kerninstitutionen, die bei der ersten Herausforderung desintegrieren, sowie vergleichbar Afrika eine zunehmende Bedeutung politisierter Ethnizität aufgrund berechtigter oder manipulierter Motive. Das traditionelle Bodenrecht und die Frage der (zumeist als ungerecht interpretierten) Partizipation an großen Ressourcenprojekten spielen hier eine wichtige Rolle.

FRAENKEL (2002; und sich auf ihn inhaltlich beziehend auch DINNEN, 2003) hält die Thesen in einer ausführlichen Erwiderung für analytisch schwach, inkonsistent und empirisch mangelhaft. Den Vergleich sieht er nur als plausibel an mit Melanesien. Dies insbesondere hinsichtlich der sozialen und wirtschaftlichen Indikatoren. Der scharfe Kontrast zwischen den relativ prosperierenden Übersee-territorien der USA und Frankreichs sowie den unabhängigen Staaten ist unübersehbar, wobei auch in letzteren erhebliche Unterschiede zu erkennen sind. Die ärmsten Staaten, die einen Vergleich zu afrikanischen Ländern südlich der Sahara zulassen, sind Papua-Neuguinea, die Salomon-Inseln und Vanuatu, die auch den niedrigsten Rang im Südpazifik im „Bericht über die menschliche Entwicklung“ des Entwicklungsprogramms der Vereinten Nationen einnehmen (vgl. S. 7ff., Tab. 1-3). Andererseits verfügen diese Länder im Unterschied zu den ressourcenarmen Staaten Mikronesiens und Polynesiens über einen starken Subsistenzsektor, der einen Vergleich zu dem von Hungersnöten geplagten afrikanischen Kontinent kaum zulässt.

Hervorgehoben wird auch die Unterschiedlichkeit der Konflikte und Krisensituationen, die im Pazifik eher eine lokale Qualität einnehmen. Sieht man von den grenzübergreifenden Beziehungen zwischen Mitgliedern der *Bougainville Revolutionary Army* und der *Guadalcanal Revolutionary Army* der Salomon-Inseln ab, erweist sich die Distanz zwischen den Inselstaaten als wichtiger Faktor der Begrenzung regional verwobener Auseinandersetzungen. Im Kontrast zu den unbarmherzigen und langlebigen Konflikten des südlichen Afrika mit mehreren Millionen Toten sind hier nur das indonesische Papua und Bougainville mit weit niedrigeren Opferzahlen zu nennen. Gerade drei der 19 unabhängigen Staaten verfügen zudem über eigene Streitkräfte (Papua-Neuguinea, Fidschi und Tonga). Relevant ist hier auch die weit stärkere Präsenz der USA, Frankreichs, Australiens und Neuseelands sowie das Engagement bi- und multilateraler Organisationen, die der Region die weltweit höchsten Entwicklungstransfers pro Kopf ermöglicht haben.

Ein letzter Punkt hinsichtlich der These einer Zunahme ethnischer Spannungen. FRAENKEL weist zu Recht auf die unterschiedlichen Motive für Konflikte hin, die

sich kaum auf primordiale, linguistische, segmentäre oder regionale Spaltungen reduzieren lassen. So variiert sowohl in Afrika (bspw. Somalia versus Kongo) als auch im Pazifik die Bandbreite der Bevölkerungsstruktur von ethnisch homogenen bis zu hochgradig fragmentierten Staaten. Mikronesien und Polynesien stehen hier den heterogenen melanesischen Ländern (mit Ausnahme Fidschis) gegenüber.

Zusammenfassend lassen sich FRAENKELS Gegenthesen als begründet ansehen. Ein Vergleich mit dem subsaharischen Afrika, das als Synonym für Staatskollaps, Unterentwicklung, Verelendung und ausufernde Gewalt und Brutalität herangezogen wird (und auch schon dort aufgrund der pauschalisierenden und raum-zeitlich zu wenig differenzierenden Aussage fragwürdig ist, vgl. MATTHIES 2000), ist anhand der Fakten kaum nachvollziehbar und verstellt zudem den Blick auf die Ursachen bestehender Spannungen im Pazifik. Zudem sind Willkürherrschaft und grausame Despoten wie in Afrika im Südpazifik nur schwer vorstellbar. Dafür spricht auch die ethnische Fragmentierung, die zwar instabile Beziehungen begründet, aber einem möglichen Staatsstreich durch das Militär die Grundlage entzieht, da dieses selbst durchgängig heterogen ist. REILLY (2000b) widerspricht sich in einem zeitgleich verfassten Aufsatz selbst, in dem er betont, dass die ethnische Vielfalt keineswegs die Demokratie gefährde sondern diese gar noch unterstütze (!), da keine Gruppe dazu in der Lage sei, die Kontrolle des Staates allein zu übernehmen.

Die Fragilität, Künstlichkeit und geringe wirtschaftliche Überlebensfähigkeit der meisten unabhängigen Pazifikstaaten ohne natürliche Ressourcen ist trotzdem kaum von der Hand zu weisen. Behauptungen einer bisherigen pazifischen „oasis of democracy“ (REILLY 2000: 261) treffen nicht die tatsächlichen Entwicklungen. Teile des Südpazifiks werden auch künftig als konfliktanfällig zu bezeichnen sein, auch wenn nur Papua-Neuguinea und die Salomonen mit ihren zugespitzten Problemen eines scheiternden bzw. gescheiterten Staates konfrontiert sind. Als weitere mögliche Kandidaten können hier Fidschi, Vanuatu und Nauru genannt werden. Die Abhängigkeit der Länder von finanziellen Transfers und Entwicklungszusammenarbeit, bisher über 50 Milliarden US\$ (HUGHES 2003: 17), wird eher noch zunehmen.

### Perspektiven

Während die Kapazität des unabhängigen Staates Papua-Neuguinea, Krisen und Konflikte zu meistern bzw. zu moderieren, seit dem vergangenen Jahrzehnt kontinuierlich abgenommen hat, haben sich die landesinternen Widersprüche und Spannungen, die Ausdruck fehlgeschlagener gesamtgesellschaftlicher Modernisierungs- und Transformationsprozesse sind, beständig verschärft. Sollte diese Dynamik, die gegenwärtig durch einen Rückzug ausländischer Investoren und

das absehbare Ende des Bergbaubooms noch potenziert wird, weiter anhalten, ist ein Kollaps des Staates vorstellbar. Schon heute sehen Beobachter den einzigen Grund für das Ausbleiben einer Eskalation mit Unruhen darin, dass die Regierung noch dazu im Stande ist, die Gehälter der Angestellten auszuzahlen.<sup>19</sup> Der Begriff Staatskollaps umreißt in Papua-Neuguinea den Verfall nur rudimentär etablierter Strukturen, der die Unangemessenheit und Begrenztheit der Staats- und Nationbildung seit dem Abzug der Kolonialmacht widerspiegelt. Die beobachtbare chronische Krise ist mehrdimensional und bezieht sowohl ökonomische, soziale, politische und (heute noch kaum berücksichtigte) ökologische Faktoren mit ein, die sich gegenseitig bedingen und verstärken.

Eine Trendumkehr als Voraussetzung der Herstellung eines gesellschaftlichen Grundkonsenses als Fundament nationaler Identität und größerer innerer Stabilität hat vor allem am Staat selbst anzusetzen. Ohne bessere Steuerungsfähigkeit und damit auch Leistungserbringung werden Regierungsinstitutionen keine Anerkennung und kein Vertrauen erlangen, werden machtpolitische Auseinandersetzungen, ethnische Polarisierungen und die Kriminalität noch zunehmen. Primäres Anliegen auf der Reformagenda muß die Entpolitisierung der Exekutive und die Verfolgung der exzessiven Korruption und „Weiße-Kragen“-Kriminalität sein. Obwohl zivilgesellschaftliche Organisationen („Coalition against Corruption“) erheblichen Druck ausüben, sind hier kaum Fortschritte zu verzeichnen.

Mehr noch werden zunehmend die Leistungen des Justizsektors selbst in Frage gestellt, der bisher aufgrund der Integrität seiner Bediensteten ein Abgleiten von Regierungen und Administration in die Unverantwortlichkeit verhindert hat. Trotz mehr als ein Dutzend großer richterlicher Untersuchungsausschüsse, der erfolgreichen Arbeit der Ombudsman Kommission und fast täglich eingesetzter administrativer Untersuchungsgruppen kommt es ungeachtet vorliegender Beweise immer seltener zu Abschlüssen von Verfahren vor Gerichten.<sup>20</sup> Fällt dieser noch funktionierende Pfeiler der Gewaltenteilung, sind den verschärften Verteilungskämpfen um Pfründe und knappe Ressourcen keine Grenzen mehr gesetzt.

Es geht um die Durchsetzung rechtsstaatlicher Bedingungen, die Voraussetzung transparenter und sachorientierter Entscheidungen sind. Prinzipien wie Verantwortlichkeit und Rechenschaftspflichtigkeit aber auch Sanktionsmechanismen sind kaum existent. Alltag ist das Recyceln der Verfehlung oder des Rechtsbruchs überführter Politiker, die nach einigen Jahren der Haftstrafe oder des Rückzugs ins Privatleben erneut auf Staatsebene reüssieren. Bestes Beispiel ist hier BILL SKATE, der nach der korruptesten Amtszeit als Premierminister und unzähligen Affären gegenwärtig als dritthöchster Vertreter des Staates amtiert. Eine Rückbesinnung auf den (dem „melanesischen Weg“ vergleichbaren) „Pacific Way“ mit den Merkmalen „co-operation, caring, sharing and consensus“, so die Empfehlung des amtierenden Regierungschefs Sir MICHAEL SOMARE auf die

Kritik an seinem Land auf dem *Pacific Islands Forum* in Neuseeland (National 15.8.2003), bleibt der melanesischen Logik verhaftet, ohne Wege aus der Krise aufzuzeigen. Treffender bzw. notwendiger sind hier persönliche Eigenschaften, die Chief Ombudsman ILA GENO einmal mit Verantwortlichkeit, Ehrlichkeit, Integrität, Disziplin, Rechenschaftspflichtigkeit und einer Vision für das Land umschrieben hat (National 29.7.2002).

Es steht außer Frage, dass jegliche Krisenbewältigung ohne Anbindung an kulturelle und soziale Wurzeln zum Scheitern verurteilt ist. Das zeigen exemplarisch die Bemühungen des SOMARE-Vorgängers Sir MEKERE MORAUTA der Jahre 1999 bis 2002, dessen von „von oben“ initiiertes Reformanliegen in dem höchsten Budgetdefizit in der Geschichte des Landes endete. Auch die von ihm eingesetzte Privatisierungskommission agierte trotz der Besetzung mit erfahrenen Auslandsexperten und unbegrenzter finanzieller Ausstattung im völligen Haushaltschaos. Doch wie kann der prägende kulturelle Kontext mit einer verantwortlichen, der gesamten Nation verpflichteten Regierungsführung in Einklang gebracht werden, wie also eine Synthese von Tradition und Moderne erlangen, wenn zudem die Moderne das ihr immanente Versprechen auf Wohlstand nicht einhält und nur der traditionelle Kontext ein Überleben garantiert?

WINDYBANK und MANNING haben zu Recht das kulturelle Aufeinanderprallen ethnischer Traditionalität mit den Institutionen der Modernität („Tribe versus Nation“, 2003: 9) als die zentrale Herausforderung des Landes verortet. Mit dem Friedensforscher SENGHAAS ließe sich darauf hingewiesen, dass auch Europa auf vergleichbare kulturell zugespitzte Konfliktkonstellationen zurückblicken kann, diese also die Normalität nachholender Entwicklung statt die Ausnahme darstellen. Inwieweit der von ihm eingeforderte interkulturelle Dialog in Papua-Neuguinea zum Tragen kommt, zeigt sich derzeit bei den Auseinandersetzungen um die Fortsetzung der australischen Entwicklungshilfe, bei denen auf beiden Seiten sowohl berechnete Anliegen als auch verdeckte Eigen- und Partikularinteressen zum Ausdruck kommen.

Der Regierung in Canberra geht es nicht nur um die legitime Frage nach der Verwendung australischer Steuergelder. Auch steht die Bekämpfung der Korruption im Interesse einer guten Regierungsführung nicht im Zentrum, obwohl dies originäre Interessen zwecks Wahrung der regionalen Stabilität sind. Es sind primär wirtschaftliche Gründe, die australische Politiker schon heute vor einem Wegbrechen Papua-Neuguineas in ein größeres Chaos bangen lassen. Investitionen in Milliardenhöhe und ein großer Absatzmarkt stünden zur Disposition (vgl. SEIB 2003). Die vom australischen Premierminister HOWARD in die Diskussion gebrachte enge Südpazifische Union mit gemeinsamer Währung und Binnenmarkt vergleichbar der Europäischen Union kann schon heute als nichtrealisierbare Vision abgebuht werden.<sup>21</sup> Schon vor der Unabhängigkeit Papua-

Neuguineas hatten solche Vorstellungen der Anbindung keine Chance auf eine Zustimmung auf dem fünften Kontinent. Realistischer sind dagegen sicherheitspolitische Überlegungen, die von der gemeinsamen südpazifischen Eingreiftruppe bis zur alleinigen militärischen Intervention der Australier reichen.<sup>22</sup>

In Papua-Neuguinea dagegen ist man des ständigen Fingerzeigs auf „good governance“ überdrüssig. Moderate Politiker verweisen neben der Kritik am paternalistischen Gehabe Canberras, das schon früher den Vorwurf von „colonial era attitudes, or a big brother approach“ (Außenminister Sir RABBIE NAMALIU; National 26.7.2002) hervorgebracht hat, auf Inkonsistenzen und Eigeninteressen australischen Handelns, die von der fehlenden Öffnung des Agrarmarkts für PNG-Produkte bis zur Lieferbindung („boomerang aid“) und der willkommenen Kapitalflucht der PNG-Elite in das sonnige Queensland reichen.<sup>23</sup>

Explosiver ist die große Koalition, die sich hinter der dem malaiischen Holzkonzern Rimbunan Hijau gehörenden Tageszeitung *National* versammelt hat. Die Diskussion wird zum Anlass genommen hat, massiv Front gegen Australien, die Weltbank, die Asiatische Entwicklungsbank und Umweltorganisationen zu machen. Unter Verweis auf die verhinderte ländliche Entwicklung, weggefallene Arbeitsplätze, die „vendetta against Asian companies“ und die Unabhängigkeit Papua-Neuguineas wird die Fortsetzung des ungehinderten Tropenholzeinschlags gefordert, der trotz aller guten Vorsätze und des massiven Einsatzes der Weltbank seit einer Dekade nicht in den Griff zu bekommen ist. Doch auch hier gibt es berechnete Argumente, wie der Hinweis auf vergangene gescheiterte Strukturanpassungsprogramme zeigt, die einzig in einer hohen Auslandsverschuldung endeten. Zudem wird von der Holzwirtschaft zu Recht gefragt: „why are the World Bank targeting forest companies when mining companies are destroying our forests and our rivers“?<sup>24</sup>

Noch zeigt sich Premierminister SOMARE verhandlungsbereit, ist ein Kompromiss mit Canberra zu erwarten, auch wenn er vor „blackmail and bullying tactics“ der Australier warnt (National 21.8.2003). Letztlich, und das ist auch das große Dilemma der australischen Regierung, ist eine Trendumkehr in Papua-Neuguinea nur durch verantwortungsvolle politische Führer erreichbar, denen genuine Reformen am Herzen liegen. Weder Kürzung, Einstellung oder Erhöhung der Entwicklungshilfe noch eine „polizeiliche“ Intervention der Australier werden hier die positiven Impulse hin zu langfristiger Stabilität setzen, eher ist das Gegenteil einer Polarisierung zu erwarten.<sup>25</sup> Relevanter sind die Bemühungen zivilgesellschaftlicher Akteure, die bei der Friedenskonsolidierung auf Bougainville und im Südlichen Hochland erhebliche Erfolge vorzuweisen haben. Diese Entwicklung gibt Hoffnung.

Absehbar wird die große Mehrheit der Bevölkerung in Papua-Neuguinea unter Rückgriff auf die Subsistenzwirtschaft überleben. Dies mit schwachen oder ver-

fallenen Institutionen. Die Gewährleistung individueller Sicherheit, die Wahrung der Menschenrechte, verbesserte Gesundheits- und Bildungsbedingungen und eine langfristige Perspektive an Entwicklung und sozialer Partizipation sind allerdings weder in Papua-Neuguinea noch anderswo ohne modernen Staat als Vollzugsinstanz zu haben.

## Anmerkungen

- 1) Siehe auch *The Economist* vom 13.2.2002: „The Pacific's first failed state?“ Zur konkreten Entwicklung in den Salomon-Inseln vgl. DINNEN 2002 und BÖGE 2003.
- 2) Die erste militärische Intervention im Südpazifik erfolgte durch Papua-Neuguineas (PNG) Defence Force in Vanuatu im Jahr 1980. Der Einmarsch der etwa 1.000 Soldaten zur Festnahme des die Sezession ansteuernden Rebellenführers JIMMY STEVENS fand allerdings in einem anderen historischen Kontext der noch mit Erwartungen verbundenen postkolonialen „honeymoon“-Jahre statt.
- 3) Vgl. *Post-Courier* 13.3.2003. Die Berichterstattung in den australischen Medien wurde von den Abgeordneten als substanzlos und rufschädigend angesehen, dafür die umgehende Deportation des seit Jahrzehnten eingebürgerten und familiär verwurzelten Mitautors Manning und die Einschränkung der Pressefreiheit gefordert. MANNING, der Direktor des vom Arbeitgeberverband getragenen *Institute of National Affairs* in PNGs Hauptstadt Port Moresby ist, entschuldigte sich Tage später vor dem parlamentarischen *Privileges Committee* für eine möglicherweise entstandene Beleidigung, bestand aber tapfer auf der Korrektheit der präsentierten Fakten (*Post-Courier* 4.4.2003).
- 4) Diese Übersetzung von „good governance“ trifft nicht den umfassenderen Kern des Konzepts. Sie erfolgt in Ermangelung passender deutscher Termini, die der internationalen Diskussion entsprechen könnten.
- 5) Nach MAY wurde das Land zwischen den Jahren 1993/94 und 1997/98 als teilweise frei geführt (2003: 1, Fn. 2).
- 6) Zu einer ausführlichen Analyse der politischen Sphäre und der bisherigen Parlamentswahlen vgl. SEIB 2000b und 2002.
- 7) So argumentiert SAFFU (1996: 5): „The politics of choosing representatives and political leaders continue to be very much grounded in local issues and in intricate relationships among local groups.“ Auch STANDISH ist der Auffassung, dass „most PNG people maintain a mind-set of primary attachment and loyalty to their clan and tribal group“ (STANDISH 1994: 60)
- 8) Seib: 2002: 463. WINDYBANK/MANNING (2003: 6) kommen hier auf 80 Abgeordnete.
- 9) So Premierminister MICHAEL SOMARE im *Post-Courier* vom 17.7.2003.
- 10) MAY kommt in seiner Einschätzung der politischen Entwicklung, die er als „disorderly democracy“ bezeichnet, zu der kaum überzeugenden Annahme, dass diese Instabilität, auch wenn sie als Systemfehler anzusehen sei, den positiven Aspekt habe, durch den permanenten Austausch von Politikern an der Macht personelle und regionale Spannungen zurückzudrängen und damit letztlich die Fortexistenz demokratischer Institutionen zu gewährleisten (2003: 16).
- 11) DEKLIN geht angesichts der Anzahl der in PNG gesprochenen Sprachen von dieser Zahl aus (1992: 35). Die Anzahl der eigenständigen Sprachen ohne Dialekte beläuft sich nach offiziellen Angaben auf 837 (*Independent* 5.9.1997).
- 12) Beispielsweise ist der erste einheimische Richter, der im August als Nachfolger von Sir ARNOLD AMET zum Obersten Richter ernannte Sir MARI KAPI, im Jahr 1979 vereidigt worden.
- 13) Auf zentralstaatlicher Ebene macht MAY diese Politisierung an der Machtübernahme durch den Hochlandabgeordneten und zweifachen Premierminister PAIAS WINGTI als Regierungschef im Jahr 1985 fest (1998: 63). Obwohl WINGTI als einer der korruptesten und später pazifikweit reichsten Politiker mit zudem autoritären Ambitionen galt

(STANDISH 1994: 66), scheint es ihm mit dem Abschied aus der nationalen Politik und der Übernahme des Gouverneurspostens der Western Highlands trotzdem gelungen zu sein, die Provinz gegen alle Widerstände und Partikularinteressen auf einen Weg der Reform gebracht zu haben (vgl. auch das Kurzportrait im Post-Courier vom 26.8.2003).

- 14) Die Angaben zu den Suspendierungen gelten bis 1994 (MAY 2003: 8).
- 15) Ähnlich JAMES LAKI vom regierungseigenen *National Research Institute*: „The state is no longer weakening, it is 'missing'“ (Post-Courier 11.12.2002).
- 16) „Nation's Parliament stinks“, Fokus des Post-Courier vom 12.5.2003.
- 17) The Australian vom 6.6.2000
- 18) Ausnahmen sind hier Samoa und Tonga, wo weiterhin traditionelle Führer in durch die Verfassung abgesicherten privilegierten Staatsämtern verbleiben (vgl. auch CROCOCOMBE 2001).
- 19) So der Dekan der Politischen Wissenschaften der Universität von PNG, JAMES CHIN (Sydney Morning Herald 17.11.2002).
- 20) Das Thema wurde u.a. vom Vorsitzenden der Katholischen Bischofskonferenz, Erzbischof KARL HESSE, thematisiert: „Why do so many corruption cases grind to a halt just short of the finish line?“ (National 13.5.2003). Zur Verortung der Justiz bisher vgl. SEIB 2000b: 36. Der gerade in den Ruhestand verabschiedete Oberste Richter des Landes, Sir ARNOLD AMET, forderte zudem seine Kollegen und eine Kollegin auf, den seiner Ansicht nach wachsenden Menschenrechtsverletzungen der Sicherheitskräfte und der Industrie mehr Aufmerksamkeit zu widmen (National 15.8.2003).
- 21) Das Senatskomitee konstatiert nur, dass die Überlegungen einer Südpazifikgemeinschaft („Pacific economic and political community“) es wert seien, weiter debattiert zu werden. Konkret in Erwägung gezogen wird dagegen die Öffnung des einheimischen Arbeitsmarkts für Saisonarbeiter auf Plantagen, die künftigen Südseearbeitern neben Geld Erfahrungen vermitteln könne (Parliament of Australia 2003: xiii, xviii).
- 22) So hegt der ehemalige Oberkommandierende der Streitkräfte von PNG, Generalmajor JERRY SINGIROK, keinen Zweifel daran, dass Australien bei einem sich aufbauenden Machtvakuum militärisch intervenieren wird. Dem hätte PNG mit seiner maroden Armee nichts entgegen zu setzen. Parallel dazu interpretiert er das Bemühen Canberras zur Reform der PNG-Streitkräfte dahingehend, eine guttrainierte und mobile Truppe aufzubauen, die im Konfliktfall Australiens Einmarsch überflüssig machen könnte (Post-Courier 15.8.2003).
- 23) Unter „boomerang aid“ wird die Kritik verbucht, dass mindestens 60% von Canberras Entwicklungshilfe wieder zurück nach Australien fließt (vgl. WINDYBANK/MANNING 2003: 12, HUGHES 2003: 17). Obwohl diese Kritik an der Lieferbindung sicher berechtigt ist, sind PNG-relevante Faktoren mit zu berücksichtigen. Diese reichen von der korrupten Auftragsannahme nur auf dem Papier stehender Firmen bis zur fehlenden Konkurrenzfähigkeit der einheimischen Unternehmen.
- 24) National 13.8.2003. Vgl. die Kommentare des National seit dieser Ausgabe, insb. „Is the World Bank failing PNG?“ vom 21.8.2003. Potenziert wurde der Unmut der PNG-Regierung durch die auf Druck Canberras zustande gekommene Wahl des Australiers GREG URWIN als Direktor des Pacific Island Forum-Sekretariats, das bisher immer von Bürgern der Inselstaaten geleitet wurde, und die Weigerung der Asian Development Bank, wegen anhaltender Vetterwirtschaft und der Forstpolitik eine Tranche von 35 Mio. US\$ zur Reform des Öffentlichen Dienstes zu überweisen.
- 25) Zur Kritik an der „aggressiveren“ australischen Außen- und Sicherheitspolitik im Land selbst vgl. bspw. The Advertiser vom 26.6.2003 mit dem Titel „Sheriff of the Pacific“.

## Literaturverzeichnis

BÖGE, V. (2003b): Bougainville und Salomonen: Fortschritte und Fehlritte auf dem Weg zum Frieden. In: FERDOWSKI, M.A. und V. MATTHIES (Hrsg.): Den Frieden gewinnen. Zur Konsolidierung von Friedensprozessen in Nachkriegsgesellschaften. Bonn. S. 176-205.

CROCOCOMBE, R. (2001): The South Pacific. Suva.

DEKLIN, T. (1992): Culture and Democracy in Papua New Guinea: „Marit Tru or Giaman Marit“. In: CROCOCOMBE, R. et al. (eds.): Culture and Democracy in the South Pacific. Suva. S. 35-48.

DINNEN, S. (1998): In Weakness and Strength – State, Societies and Order in Papua New Guinea. In: DAUVERGNE, P. (ed.): Weak and Strong States in Asia-Pacific Societies. Canberra. S. 38-59.

DINNEN, S. (2002): Winners and Losers: Politics and Disorder in the Solomon Islands 2000-2002. Manuskript.

DINNEN, S. (2003): Violence in Melanesia – Overview and Interpretation. In: PAZIFIK-INFORMATIONSTELLE (Hrsg.): Gewalt im Pazifik. Ursachen, Folgen und Möglichkeiten zu ihrer Überwindung. Dossier Nr. 65. Neuendettelsau. S. 4-9.

DINNEN, S. und A. LEY (eds.) (2000): Reflections on Violence in Melanesia. Annandale und Canberra.

DORNEY, S. (1990): Papua New Guinea. People, Politics and History since 1975. Milsons Point.

ELECTORAL COMMISSION (1996): Election related Violence. Boroko.

FRAENKEL, J. (2002): The Coming Anarchy in Oceania? A Critique of the 'Africanisation' of the South Pacific Thesis. Paper presented to the 15<sup>th</sup> Pacific History Association Conference. University of Samoa, 9.-13.12.2002.

HUGHES, H. (2003): Aid has failed the Pacific. In: Issue Analysis, No. 33, 7. Mai.

LARMOUR, P. (ed.) (1998): Governance and reform in the South Pacific. Canberra.

MATTHIES, V. (2000): Regionale Anarchie als globales Problem. In: KAISER, K. und H.-P. SCHWARZ (Hrsg.): Weltpolitik im neuen Jahrhundert. Bonn. S. 222-232.

MAY, R.J. (1998): From promise to crisis: a political economy of Papua New Guinea. In: LARMOUR, P. (ed.): Governance and reform in the South Pacific. Canberra. S. 54-73.

MAY, R.J. (2003): Disorderly Democracy: Political Turbulence and Institutional Reform in Papua New Guinea. Canberra. State, Society and Governance in Melanesia Discussion Paper No. 3.

PARKER, R.S. und E.P. WOLFERS (1971): The Context of Political Change. In: EPSTEIN, A.L., R.S. PARKER und M. REAY (eds.) (1971): The Politics of Dependence. Papua New Guinea 1968. Canberra. S. 12-47.

PARLIAMENT OF AUSTRALIA, Senate Foreign Affairs, Defence and Trade Committee (2003): A Pacific engaged. Australia's relations with Papua New Guinea and the island states of the south-west Pacific. Canberra 12.8.2003. ([www.aph.gov.au/Senate](http://www.aph.gov.au/Senate))

REILLY, B. (2000a): The Africanisation of the South Pacific. In: Australian Journal of International Affairs, vol. 54, No. 3. S. 261-268.

REILLY, B. (2000b): Democracy, Ethnic Fragmentation, and Internal Conflict. Confused Theories, Faulty Data, and the 'Crucial Case' of Papua New Guinea. In: International Security, vol. 25, No. 3. S. 162-185.

REILLY, B. (2002): Economic decline and political reform in Papua New Guinea. In: Pacific Economic Bulletin, vol. 17, Nr. 2. S. 134-140.

SAFFU, Y. (1996): Continuity and Change in PNG Electoral Politics. In: SAFFU, Y. (ed.): The 1992 PNG Elections. Canberra. S. 1-42.

SEIB, R. (2000a): Vom 'traditionellen' Wohlstand in die 'moderne' Marginalisierung? Soziale und politische Desintegration in Papua-Neuguinea. In: epd-Entwicklungspolitik, Nr. 7, April. S. 48-53.

SEIB, R. (2000b): Big-men, Korruption und 'bad governance' - Politische Instabilität und Staatsversagen in Papua-Neuguinea. In: Pazifik-Informationsstelle (Hrsg.), Dossier Nr. 56. Neuendettelsau. August.

SEIB, R. (2002): Parlamentswahlen in Papua-Neuguinea. Ausgangsbedingungen, Resultate, Ausblick. In: SÜDOSTASIEN aktuell, Jhg. XXI, Nr. 5. S. 455-467.

SEIB, R. (2003): Papua-Neuguinea. In: BELLERS, J. und M. NEU (Hrsg.): Handbuch der Außenwirtschaftspolitik. Hamburg (in Druck).

SENGHAAS, D. (2003): Interkulturelle Dialoge angesichts kultureller Globalisierung: Plädoyer für eine Reorientierung. In: FUES, T. und J. HIPPLER (Hrsg.): Globale Politik. Entwicklung und Frieden in der Weltgesellschaft. Festschrift für Franz Nuscheler. Bonn. S. 318-334.

STANDISH, B. (1994): Papua New Guinea: The Search for Security in a Weak State. In: THOMPSON, A. (ed.): Papua New Guinea. Issues for Security Planners. Canberra. S. 51-97.

WHITE, O. (1965): Parliament of a Thousand Tribes. Papua New Guinea. The Story of an Emerging Nation. Melbourne.

WINDYBANK, S. und M. MANNING (2003): Papua New Guinea on the brink. In: Issue Analysis, No. 30, 12.3.

WORLD BANK (1992): Governance and Development. Washington D.C.

## Über den Autor

Dr. ROLAND SEIB [E-mail: RSeib@t-online.de], geb. 1954;

Politikwissenschaftler; Doktorand an der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften in Speyer

Forschungsschwerpunkt: Konstitutionsbedingungen von Staatlichkeit in desintegrierenden Staaten

## Abstract

“Weak, failing or failed state”?

### On the Crisis of Governance in Papua New Guinea

Recently, parts of the South Pacific region have been associated with government failure, economic paralysis, social conflict and ethnic tension, indicating a “crisis of governance” (World Bank) and even the possibility of a collapse of states. This paper discusses the relevance of the disintegrating societal fabric in Papua New Guinea, evaluates the interrelated continuity of constitutional and democratic institutions, and provides an analysis of what statehood (Staatlichkeit) really means in PNG after 28 years of independence. It also looks into the prospects for stability and reform, especially in relation to the Australian aid currently under debate. Another part presents the thesis as well as the critique of an “Africanisation of the South Pacific”, supporting a perspective that differentiates between countries and subregions as a precondition to understanding the causes of Pacific crises.

# Ursachen und Wirkungen ethnischer Konflikte im Pazifik: Gesellschaftliche Desintegration in Fiji

Heiko Faust & Johannes Winter

## 1. Die aktuellen politischen Ereignisse in Fiji

Nach dem zweiten Staatsstreich in Fiji im Mai 2000 gingen Bilder von Gewaltanwendungen und Plünderungen um die Welt, die man bisher aus dem beschaulichen Inselarchipel nicht kannte. Unter der Führung des Geschäftsmannes *George Speight* nahm eine Gruppe von sieben Putschisten am 19. Mai 2000 im Parlamentsgebäude von Suva den erst seit einem Jahr im Amt befindlichen indischstämmigen Ministerpräsidenten *Mahendra Chaudry* und das gesamte Kabinett als Geiseln. Er erklärte sich zum Sprecher der autochthonen Fijianer, rief eine neue Regierung aus und forderte eine Revision der demokratischen Verfassung von 1998, um die indischstämmige Bevölkerung von der politischen Macht auszuschließen.

Der einflussreiche und allmächtige Rat der Stammeshäuptlinge „Great Council of Chiefs“ missbilligte zwar den Staatsstreich und die Geiselnahme, unterstützte aber die Kernforderungen von *Speight*. Daraufhin übernahm das Militär die Macht und verhängte das Kriegsrecht, da es zu Ausschreitungen gegenüber der indischstämmigen Bevölkerung gekommen war und es Plünderungen indo-fijianischer Geschäfte in Suva gegeben hatte. Die Verfassung wurde damit außer Kraft gesetzt und Staatspräsident *Mara*, der die Putschisten scharf verurteilte hatte, abgesetzt (FAUST 2000: 16ff).

Im Juli einigten sich die Rebellen und die Armeeführung auf ein Abkommen zur Beendigung der Geiselnahme. Der Rat der Stammeshäuptlinge bestimmte einen neuen Präsidenten, einen Stellvertreter und eine Übergangsregierung. Der frühere Vizepräsident *Ratu Josefa Iloilo* übernahm das Präsidentenamt und alle Geiseln kamen frei. Am 18. Juli 2000 wurde die neue Regierung mit Ministerpräsident *Laisenia Qarase* vorgestellt. *George Speight* wurde verhaftet und im August wegen Hochverrats angeklagt, zum Tode verurteilt, aber anschließend zu lebenslanger Haft begnadigt (THE FIJI TIMES 19.02.2002). Im August 2001 fanden Neuwahlen statt, bei der die Partei der autochthonen Fijianer, die SDP (Soqosoqo Duavata ni Lewenivanua Party/United Fiji Party), 32 Sitze errang, während die mehrheitlich indo-fijianische FLP (Fiji Labour Party) auf 27 Sitze kam (Sonstige: 12 Sitze).