

Staats- und Verwaltungsreform in Räumen begrenzter Staatlichkeit: Der Fall Papua-Neuguinea¹⁾

Roland Seib

Die vorliegende Studie befasst sich mit den historischen Bedingungen, Voraussetzungen und aktuellen Problemen des Staatsbildungsprozesses („state-building“) in dem südpazifischen Entwicklungsland Papua-Neuguinea (PNG), das zu den Spätnachzüglern im Kontakt mit der „modernen Welt“ gehört. Im Vordergrund der interdisziplinär angelegten Untersuchung stehen die Staatsreform und Verwaltungsmodernisierung sowie die Anwendung des Good Governance-Konzeptes, das sich seit dem Ende des Ost-West-Konflikts zu einem führenden Paradigma in der Entwicklungszusammenarbeit entwickelt hat. Mit der weit reichenden Reformagenda werden nicht nur die Notwendigkeit von demokratisch legitimierten politischen Institutionen, einer leistungsfähigen und effizienten öffentlichen Verwaltung sowie Rechtsstaatlichkeit und Rechenschaftspflicht der Verantwortlichen anerkannt, sondern auch die Stärkung von Eigenverantwortung und Partizipation breiter Bevölkerungsschichten an gesellschaftlichen Modernisierungsprozessen eingefordert, ohne die eine erfolgreiche nachholende Entwicklung unwahrscheinlich erscheint.

Die Analyse des nur schwach etablierten staatlichen Beziehungsgefüges und der ausgeprägten administrativen Funktionsdefizite verweist auf starke kulturelle und politische Traditionsbestände, in denen eine Schädigung des Staates als Repräsentanten des Gemeinwohls zu Gunsten von Individuen und ethnischen Gruppen als grundsätzlich akzeptabel erscheint. Reformbemühungen im öffentlichen Sektor haben viel stärker als bisher politische Faktoren und Entscheidungsprozesse zu berücksichtigen, die für die weitgehend gescheiterten Modernisierungsmaßnahmen verantwortlich sind. Neue Formen des Regierens oder gar eine Traditionalisierung von Herrschaft unter Rückbesinnung auf ethnische Primärgruppen – ein Staatsaufbau „von unten“ – erscheinen derzeit in PNG genauso wenig erkennbar und realistisch wie alternative Vorstellungen einer politischen und administrativen Symbiose von Modernität und Tradition. Der Aufbau stabiler und auf Kontinuität angelegter demokratischer, transparenter und rechtsstaatlicher Institutionen bleibt in PNG eine zentrale Herausforderung, wobei diese staatszentrierte Perspektive durch die Stärkung von Selbsthilfepotentialen der überwiegend ländlichen Bevölkerung und der nur rudimentär vorhandenen Zivilgesellschaft zu komplementieren ist. Die Reform von Staat *und* Gesellschaft erscheint als ein nur in Generationen zu erfassendes, mit vielen Rückschrit-

1) Bei dem vorliegenden Text handelt es sich um die zusammenfassenden Thesen der im Peter Lang Verlag, Frankfurt/M. in der Reihe „Speyerer Schriften zur Verwaltungswissenschaft“ erscheinenden Monographie „Staatsreform und Verwaltungsmodernisierung in Entwicklungsländern. Der Fall Papua-Neuguinea im Südpazifik“. Die Abbildungen im Anhang sind ebenso dem Buch entnommen. Der Dossier-Titel nimmt Bezug auf die Thematik des seit dem Jahr 2006 bestehenden Sonderforschungsbereichs der Deutschen Forschungsgemeinschaft „Governance in Räumen begrenzter Staatlichkeit“, der neue Formen des Regierens, gar ein „Regieren ohne Staat“,

ten behaftetes und erst am Anfang stehendes Langzeitprojekt, in dem nicht nur effektive und effiziente Institutionen und Prozesse sondern allgemeine Bildungsfortschritte und ein tiefgreifender kultureller Wandel unabdingbar sind.

Den konzeptionellen Hintergrund dieser Studie bilden die unterschiedlichen Diskurse über den Staat, seine derzeitige Verfasstheit und seine Reform in unterschiedlichen Teilen der Welt. Des Weiteren wird das Good Governance-Paradigma, das in der entwicklungspolitischen Diskussion eine wichtige Rolle einnimmt, als Grundlage herangezogen. Theoretische Exkurse behandeln zudem das breite Thema des Staatsversagens und des klientelistischen bzw. neo-patrimonialen Staates. Zur Abgrenzung erfolgt eine Bestandsaufnahme der Ursachen der Entwicklungserfolge in Staaten Ost- und Südostasiens. Staatlichkeit ist das Resultat eines mehrere Jahrhunderte langen, mit Brüchen und Rückschritten verlaufenen singulären historischen Prozesses, der die Zentralisierung und Versachlichung von Herrschaft in der politischen Ordnung des Territorialstaates zum Ergebnis hatte. Mit diesen zwei wesentlichen Entwicklungsprozessen ist der Strukturwandel von der gewaltsamen Selbsthilfe hin zum staatlichen Gewaltmonopol historisch nachvollzogen. Die Herausbildung des modernen Staates, dessen wesentliche Charakteristika Territorialität, Gewaltmonopol, Staatsbürgernation, Gemeinwohlverpflichtung und Verwaltung sowie Verfassung und Demokratie sind, ist gleichfalls mit der zunehmenden Verstaatlichung ursprünglich privater Aufgaben verbunden. Bestehen die verallgemeinerbaren Grundaufgaben des Staates in der Sicherung der Stabilität gesellschaftlicher Verhältnisse, der Gemeinwohlorientierung und der Bereitstellung öffentlicher Güter, worunter vor allem Ausgaben und Investitionen in den Gesundheits- und Bildungssektor sowie die Infrastruktur fallen, lassen sich an zentralen Aufgaben die Gewährleistung der inneren und äußeren Sicherheit, die Sicherstellung von sozialen Rechten, von Freiheits- und Beteiligungsrechten sowie die Förderung sozio-ökonomischer Entwicklung identifizieren. Es ist als große historische Leistung des modernen Staates in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts anzusehen, Frieden, Menschenrechte, Rechtsstaatlichkeit, politische Partizipation und soziale Mindestsicherung sicher gestellt und gewährleistet zu haben, die zu einer stabilen Massenloyalität und Unterstützung seiner Bürger geführt haben.

Die Kritik am modernen Nationalstaat stellt vor allem den Verlust an Souveränität sowohl nach innen als auch nach außen ins Zentrum der Betrachtung, die zu einer Abnahme an staatlicher Steuerungskapazität führt, ohne dass diese allerdings empirisch verifiziert werden könnte. Ein Abgesang auf den modernen Staat erscheint als verfrüht. So ist wohl eher von einer gewandelten Staatlichkeit auszugehen. In Ermangelung alternativer Konzepte wie internationaler Konsense kann der moderne Staat absehbar auch weiterhin als die zentrale politische Kategorie bzw. Interaktionseinheit in den internationalen Beziehungen wie den nationalstaatlichen Bezügen angesehen werden. Trotz aller Ungleichzeitig-

erkundet und auch in dem Buch angesprochen wird (vgl. <http://www.sfb-governance.de/index.html>).

keiten und historischen Unterschiede weist Staatlichkeit auf Grund des weltumspannenden Charakters die Tendenz zur Universalisierung auf. Mehr noch kann von einer normativ begründeten Existenz des modernen Staates westeuropäischer Prägung ausgegangen werden. Zu Beginn des 21. Jahrhunderts hat der moderne Staat, einst ein seltenes auf das westliche Europa begrenztes politisches Gebilde, seine Existenz auf dem gesamten Globus ausgedehnt. Trotz aller Unterschiede in den Entwicklungsleistungen der Staaten der Dritten Welt kann allerdings von einer Erfolgsgeschichte des europäischen Staates in der außereuropäischen Welt kaum die Rede sein. Das Ideal eines rationalen Staates mit Gewaltmonopol - der *conditio sine qua non* von Staatlichkeit -, zentralisierter Gebietsherrschaft, Steuerhoheit und schriftlich fixierten Gesetzen blieb weitgehend eine Utopie. In zahlreichen Regionen der Erde werden Staatskrisen konstatiert, die sich in wirtschaftlicher Stagnation, sozialer Desintegration, ökologischer Degradation und in gewalttätig ausgetragenen Konflikten manifestieren. Von regionalen Ausnahmen insbesondere Ost- und Südostasiens abgesehen zeigt sich, dass die Konsolidierung moderner Staatlichkeit und damit der Zentralisierungsprozess von Herrschaft in vielen Entwicklungsländern zumindest unvollendet geblieben ist.

Obwohl keine umfassenden Theorien vergleichbar den Industrieländern zur Staatlichkeit in der Dritten Welt vorliegen, hat sich die Debatte zur Existenz und Dynamik staatlicher Herrschaft seit den 1990er Jahren deutlich intensiviert. Der Mangel an korruptionsresistenten und integren Eliten wird hier als eine der zentralen Ursachen für das Versagen dieser Staaten identifiziert. Die Selbstbereicherung der politischen Klasse am Staat wird nicht zuletzt auf Grund fehlender gesellschaftlicher Gegenkräfte als der „weltgeschichtliche Normalfall“ (Wolfgang Reinhard) gewertet, dessen Gemeinwohlorientierung in den europäischen und nordamerikanischen Staaten dagegen eher als die Ausnahme. Der Staat ist dort nicht gemeinsamer Bezugspunkt kollektiver Identitäten, sondern der Logik sozialer Bindungen untergeordnet. Zu konstatieren ist dann eine den Gesellschaften eigene innere Widersprüchlichkeit, die durch das Nebeneinander oder gar das Konkurrieren traditioneller und moderner Verhältnisse geprägt ist. In den Entwicklungsländern ist seit dem Ende des Ost-West-Konflikts von zwei gegenläufigen Tendenzen im Verhältnis von Staat und Gesellschaft auszugehen: zum einen eine Demokratisierung, zum anderen die Erosion staatlicher Autorität und des Staatsversagens. Beschrieben werden damit Prozesse staatlichen Verfalls, die von partieller Ineffektivität („weak state“) über die schleichende Erosion staatlicher Kontroll- und Steuerungsfähigkeit („failing state“) bis hin zum vollständigen Kollaps der Handlungsfähigkeit, dem *de facto* Zerfall („failed state“), reichen können, wobei als Maßstab bzw. Leitbild der moderne leistungsfähige Staat im Weberschen Sinne gilt. Es handelt sich primär um endogene Prozesse und Strukturdefekte, wobei externe Einflussfaktoren nicht auszuschließen sind. Beobachtbar sind multidimensionale Prozesse, die keineswegs eine Linearität in eine Richtung unterstellen. Insbesondere thematisiert werden die Leistungsdefizite in den Kernfunktionen des Staates, worunter primär die unzureichende Gewährleistung der physischen Sicherheit der Staatsbürger und die mangelhafte

Bereitstellung elementarer öffentlicher Dienstleistungen sowie Rahmenbedingungen für wirtschaftliches Engagement fallen. Hinzu gezählt werden aber auch die Respektierung der Menschenrechte, verlässliche rechtsstaatliche Bedingungen und die politische Partizipation der Bevölkerung.

Als wichtige Komponente zur Erklärung des Phänomens schwacher postkolonialer Staatlichkeit wird neben der nur unzureichend ausgeprägten Nationalstaatlichkeit und nationalen Identität sowie der unverantwortlichen Handlungsweise von Eliten vor allem auf das prekäre Verhältnis von modernen staatlichen und traditionellen gesellschaftlichen Institutionen verwiesen. Rekuriert wird damit auf die Probleme zwischen politischer Sphäre von Herrschaft und sozio-kulturellen Bedingungen. Hinsichtlich von Konzepten zur Kooperation mit schwachen bzw. erodierenden oder gar zerfallenen Staaten sind bereits grobe Handlungsoptionen benannt worden, die allerdings länder- und regionalspezifische Analysen und Folgerungen nicht ersetzen können. Primär geht es dabei um die Förderung von Staatsbildungsprozessen, worunter Stabilisierung, Reform und Wiederaufbau staatlicher Strukturen, Institutionen und Kapazitäten zu verstehen ist. Im Zentrum der Bemühungen sollte die Reform des Sicherheitssektors mit Polizei, Militär und ziviler Aufsicht stehen, des Weiteren die Stärkung des Justizwesens und unabhängiger Kontrollorgane und Mechanismen, welche die Gültigkeit der Verfassung einschließlich Menschenrechten sicher stellen, staatliche Übergriffe und Willkür verhindern, eine Balance der Pfeiler der Gewaltenteilung gewährleisten und eine Rechenschaftspflichtigkeit staatlicher Institutionen durchsetzen sollen. Weiterer Schwerpunkt ist die Reform der öffentlichen Verwaltung, die Missmanagement, Amtsmissbrauch und Korruption einschränken, Kompetenzen erweitern und generell eine effizientere Nutzung beschränkter Ressourcen hin auf die Bereitstellung öffentlicher Güter ermöglichen soll, womit die Stärkung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit intendiert ist. Nicht zuletzt geht es auch um die Stärkung der Legislative, die auf Verantwortlichkeit, Transparenz und Stabilität politischer Herrschaft zielt. Weitgehende Übereinstimmung besteht allerdings auch darin, dass Maßnahmen zur Stärkung von schwacher Staatlichkeit allein unzureichend sind, wenn regionale und lokale Bedingungen sowie zivilgesellschaftliche Akteure unberücksichtigt bleiben. Die Herausforderung dürfte letztlich darin liegen, angesichts bestehender politischer Bedingungen, gesellschaftlicher Orientierungen und kultureller Konditionierungen die Bereitschaft der Akteure zu erwirken, sich konstruktiv und kooperativ am Aufbau des Gemeinwesens zu beteiligen und ein „ownership“ hinsichtlich der Notwendigkeit, Richtung und Tiefe von Reformen zu entwickeln. Die Handlungsoptionen sind umso beschränkter, je weiter staatliche Erosion fortgeschritten ist.

Die Unfähigkeit vieler Staaten der Dritten Welt, kohärente Politiken zu skizzieren und zu implementieren, wird weniger auf das Fehlen rationaler Organisationsregeln zurückgeführt. Als relevanter zur Erklärung mangelnder Handlungs- und Leistungsfähigkeit werden soziale Beziehungen und informelle Praktiken angesehen, die das schwach institutionalisierte Gemeinwesen unterminieren. Verwiesen wird

damit auf die fehlende Autonomie des Staates gegenüber gesellschaftlichen Partikularinteressen. Korruption, die private Aneignung öffentlicher Ressourcen und die Manipulation staatlicher Ämter zugunsten von Macht, Einfluss und Prestige einzelner und deren Klientel gelten als weit verbreitete Praxis, die sich in Begriffen wie Klientelismus, Neo-Patrimonialismus, Patronage, Nepotismus, „rent-seeking“ und „crony capitalism“ niedergeschlagen hat. Die Folge ist, dass die Leistungsfähigkeit und folglich auch die Vertrauensbasis des Staates untergraben und die Demokratie geschwächt wird. Dieter Senghaas hatte 1998 darauf hingewiesen, dass nicht einzelne Faktoren, sondern ein Bündel von sozialen, wirtschaftlichen und kulturellen Bedingungen relevant ist, die über den Erfolg oder Misserfolg nachholender Entwicklung mitentscheiden. Während in Afrika zu wenig Staat existierte und die Eliten vielfach nicht über die eigene Machtsicherung hinausgelangt sind, verlief die Entwicklung in den ost- und südostasiatischen Ländern konträr. Zu verweisen ist hier auf die herausragende Rolle des Staates, die weit über die Gestaltung allgemeiner Rahmenbedingungen hinausweist. Es gelang dem auf erheblicher Kompetenz und Effektivität beruhenden Staatsapparat und der ihn kontrollierenden Eliten, die sich auf dem Weltmarkt bietenden Chancen für eine wirtschaftliche Modernisierung bzw. Industrialisierung zu nutzen. Die vom Staat betriebene Etablierung leistungsfähiger Institutionen, die Entwicklung eines starken privatwirtschaftlichen Sektors und das Entstehen von Akteuren der Zivilgesellschaft im Verlauf des wirtschaftlichen Aufstiegs haben in Taiwan und Korea schließlich zu einer Ausdifferenzierung der Gesellschaft geführt, welche den Stellenwert des Staates zu Gunsten ziviler Sektoren deutlich verringert hat. Er wurde zum Opfer seines eigenen Fortschritts. Der Erfolg des ostasiatischen Modells ist Beleg der weitgehenden sozio-ökonomischen Differenzierung der Entwicklungsländer.

Kein wissenschaftlicher und entwicklungspolitisch relevanter Terminus hat seit Ende der 1980er Jahre eine solche Konjunktur erfahren wie der Begriff **Governance**. Er thematisiert das komplexe Zusammenspiel von politisch-administrativer Steuerung und gesellschaftlicher Selbstregulung. Die Verbreitung des Begriffs Governance wird einerseits auf die politikwissenschaftliche Steuerungsdiskussion, andererseits auf die moderne Institutionenökonomie zurückgeführt. Stand die Anpassung des sachlich-technischen Prozesses politischer Herrschaftsausübung an veränderte gesellschaftliche Bedingungen am Ausgang der Steuerungsdiskussion, geraten heute institutionelle Regelungsmechanismen jenseits des Gegensatzes von Staat und Markt ins Blickfeld, die der staatlichen Überlastung und dem komplexer gewordenen gesellschaftlichen und globalen Umfeld gerecht werden sollen. Angestrebt werden letztlich sowohl die Wiedergewinnung effektiver staatlicher Steuerung als auch eine Erhöhung der gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Selbstorganisation und Koordination, die auch eine Stärkung bürgerschaftlicher Akteure hinsichtlich öffentlicher Interessen mit einbezieht. Zu nennen ist des Weiteren der von der Weltbank im Jahr 1989 eingeführte Begriff **Good Governance**. Thematisiert werden damit an entwicklungspolitischen Kernproblemen die geringe Leistungsfähigkeit der Verwaltungen, die schlechte Regierungsführung einheimischer Machteliten, unzuverlässige Rechtssysteme, willkürliche

Entscheidungen sowie Korruption und Rentendenken. Das Good Governance-Konzept ist weniger ein analytisches Instrument als ein „westlich-präskriptives Steuerungs- und Wertekonzept“ (Rainer Pit-schas). Es geht von einem normativen Grundverständnis aus, das sich am „europäischen Wertesystem“ (BMZ) orientiert, das auf Freiheit, Demokratie und Menschenrechten beruht. Es kann als intervenierender Faktor für institutionelle Veränderungen angesehen werden. Die grundlegende Herausforderung ergibt sich hier aus der Notwendigkeit, gewachsene indigene Traditionen und moderne Institutionen zu vereinbaren bzw. anschlussfähig zu gestalten. Der normativen Ausprägtheit des Konzepts, der Soll-Definition guter Regierungsführung, steht ihre analytische Schwäche bzw. Unschärfe gegenüber, die durch die Analyse empirisch-beobachtbarer Phänomene, der Ist-Analyse, ergänzt wird. Auch wenn ausgereifte Förderkonzepte zur Operationalisierung des Konzepts in seiner ganzen Breite noch ausstehen, lassen sich aus den dargestellten Diskursen über Good Governance Reformkriterien und Handlungsstrategien der Entwicklungszusammenarbeit zusammentragen. Als Kernbereiche zur Bekämpfung der „crisis of governance“ (Weltbank 1989) sind hinsichtlich der Staats- und Verwaltungsmodernisierung hervorzuheben: die Reform des Managements der öffentlichen zentralstaatlichen Verwaltung und dezentraler Institutionen mit dem Ziel verbesserter Steuerung und Leistungssteigerung, der Etablierung von Verantwortlichkeit und Rechenschaftspflichtigkeit, der Stärkung der Rechtsstaatlichkeit hin auf Rechtsgleichheit, Rechtssicherheit und Verlässlichkeit, Transparenz sowie der Kooperation von Politik und Administration mit Zivilgesellschaft und Wirtschaft.

Nach einem landeskundlichen Kurzprofil, das die heutigen geographischen, politischen und sozio-ökonomischen Bedingungen PNGs skizziert, werden der empirische Gehalt und damit der Aufbau, die Strukturen und die Funktionsdefizite von Staatlichkeit in PNG thematisiert. Eine historische Betrachtung arbeitet die Entwicklung des Kolonialstaates und seiner Institutionen seit der Inbesitznahme 1884 durch das Deutsche Reich, England und Australien über die Selbstverwaltung 1973 bis zur Unabhängigkeit 1975 heraus. An damit verbundenen, bis heute nachwirkenden Hypothesen sind eine hochgradig zentralisierte und dominante Kolonialverwaltung mit städtischer Orientierung, die große Abhängigkeit von Haushaltszuschüssen, ein durch den Abzug der Australier bedingtes Vakuum staatlicher Präsenz in ländlichen Gebieten, das Fehlen einer nationalen politischen Kultur, die fehlende breitenwirksame Bildung und Erfahrung dorfübergreifender demokratischer wie gesellschaftlicher Partizipation sowie die geringe wirtschaftliche und soziale Entwicklung des Landes zu nennen. Die Erlangung der Souveränität trotz fehlender gemeinsamer Geschichte an Staatlichkeit oder auch nur dorfübergreifender politischer Institutionen, der Gliederung in Hunderte ethnischer, sich teils feindlich gesinnter Gruppen und der nicht existenten gemeinsamen Sprache führte in der politischen Sphäre PNGs nicht nur zu wachsender Instabilität und Unsicherheit. Der Rückzug der sich zwar paternalistisch gebenden, aber auch gegenüber den Ethnien mit dem Nimbus von Unabhängigkeit und Unparteilichkeit ausgestatteten australischen Beamten setzte den Staat mit der Unabhängigkeit zunehmend Einflüssen aus, die von

Instabilität, Politisierung, Nepotismus, Zweckentfremdung und Korruption sowie institutioneller Vernachlässigung und Missmanagement gekennzeichnet waren.

Die Analyse der in der Verfassung und anderen zentralen Gesetzen festgeschriebenen staatlichen Organisationsstruktur, die auch die detaillierte Bestandsaufnahme des vertikalen Beziehungsgefüges zwischen zentralstaatlicher Ebene und subnationalen Gebietskörperschaften mit einbezieht, die Dezentralisierungsreformen der Jahre 1977 und 1995 thematisiert und den heutigen Sonderstatus der Hauptstadt sowie der Provinz Bougainville berücksichtigt, belegt ein komplexes und uneindeutiges Bild an Kompetenz- und Finanzbeziehungen. Es werden drei legislative und vier Verwaltungsebenen mit einem einheitlichen öffentlichen Dienst unterschieden. Von den ambitionierten Zielen der Verfassung zum Zeitpunkt der Unabhängigkeit ist bis heute kaum etwas realisiert worden. Dies betrifft die Aufhebung der von der Kultur wie der Kolonialepoche geprägten Stadt-Land-Diskrepanz, die Dezentralisierung von Handlungs- und Entscheidungskompetenzen in Politik und Verwaltung, die Verteilungsgerechtigkeit gegenüber und zwischen den Provinzen sowie der kommunalen Ebene, die Verringerung der Armut sowie generell die partizipative, die Eigenverantwortung stärkende Einbindung der Bevölkerung in staatliche und gesellschaftliche Belange, die dazu hätten beitragen können, die aus der Kolonialherrschaft resultierende sowohl staatszentrierte als auch zentralstaatliche Pfadabhängigkeit zu relativieren. Ein Weg zu mehr selbst bestimmten Strukturen blieb der großen Bevölkerungsmehrheit nach der Kolonialherrschaft versagt. Dafür verantwortlich sind völlig unzureichende Kapazitäten auf allen staatlichen Ebenen, fehlendes qualifiziertes Personal, unklare Verwaltungsabläufe, unangemessene finanzielle Eigenmittel und Mittelzuweisungen sowie nicht zuletzt der fehlende politische Wille für tatsächliche Strukturreformen.

Das Projekt postkolonialer Dezentralisierung zielte insbesondere mit der Reform von 1995 auf eine stärkere Re-Zentralisierung von Kompetenzen in den Händen nationaler Parlamentarier und der Zentralregierung. Die schnelle Etablierung von Provinzparlamenten und Behörden führte angesichts fehlender struktureller und personeller Voraussetzungen, der nichtexistenten politischen Mobilisierung sowie der unzureichenden Aufsicht schon ab 1978 zu wachsendem Amtsmissbrauch und Korruption. Zudem wurden die neu etablierten politischen Institutionen mittels tradierter Praktiken der Patronage von Politikern und *big-men* usurpiert. Die Dezentralisierungsschritte haben sowohl zur Schwächung staatlicher Funktions- und Leistungsfähigkeit beigetragen als auch den Aufbau und die Stärkung regionaler und kommunaler Selbstverwaltung verhindert. Statt des zielorientierten effizienten Einsatzes knapper Ressourcen überwiegt heute die diffuse und kostenträchtige Verwaltung des Mangels. Die bisher in der Literatur unterstellte gute Regierungsführung des ersten postkolonialen Jahrzehnts im Kontrast zu den Folgejahren ist hinsichtlich der ländlichen Gebiete deutlich zu relativieren.

Die sich anschließende Betrachtung des weitgehend von sozio-ökonomischer Stagnation geprägten, in Flachland und Hochland zu unterscheidenden Hinterlandes belegt, dass der Staat dort, wenn überhaupt, nur eingeschränkt präsent und die Reichweite der Rechtsordnung begrenzt ist. Der Blick auf die beiden Provinzen Gulf und Southern Highlands verdeutlicht nicht nur die Bandbreite gesellschaftlicher Lebensbedingungen, sondern auch die unterschiedlichen regionalen Politikstile. Viel ausgeprägter als an der friedlichen und sich weitgehend selbst überlassenen tropischen Südküste sind der Gruppenzusammenhalt, das Niveau politischer Konkurrenz, die interethnische Gewalt und die Armut im dicht besiedelten Hochland. Die Geschichte von weiten Teilen des Gebiets erscheint als unsteter Zyklus von Waffenstillstandsperioden und traumatischen Konflikten. Schlüsselemente der selektiven Interaktion mit dem Staat sind dort das Gruppenprestige sowie die beständige Rivalität um die politische Vorherrschaft. Die Zweckentfremdung öffentlicher Mittel, Nepotismus und Barzahlungen an Familien, die Verwandtschaft, den Clan oder *Wantoks* sind hier gängige Erfahrungen im Kontext des öffentlichen Finanzwesens. Statt der Durchsetzung des Rechtsstaates ist eher eine Tribalisierung der öffentlichen Institutionen in ihrer personellen Zusammensetzung wie Zielgruppe feststellbar, welche die sozialen, politischen und wirtschaftlichen Zugangs- und Verteilungsfragen allein auf ethnische Bezüge reduziert. Die dort seit Juli 2006 zu beobachtende Wiederherstellung öffentlicher Ordnung und Sicherheit im Zuge des Ausnahmezustandes belegt allerdings auch, dass die Durchsetzung des staatlichen Gewaltmonopols im Unterschied zu gescheiterten Staaten noch möglich ist und von der Bevölkerung eingefordert und unterstützt wird, auch wenn dieser Einsatz aller verfügbaren Sicherheitskräfte kaum auf Dauer durchzuhalten und daher nicht nachhaltig ist.

Die folgende Analyse des Standes der institutionellen Leistungsfähigkeit des öffentlichen Sektors reflektiert kritisch die Einschätzungen der Governance-Qualität des Landes von Weltbank und Bertelsmann Stiftung, analysiert die Probleme des öffentlichen Sicherheitssektors und hier vor allem der Polizei und thematisiert abschließend die Korruption und diesbezügliche Wirksamkeit der sie bekämpfenden Ombudsmann Kommission. Nach der Beurteilung der politischen, ökonomischen und institutionellen Dimensionen von Governance durch die Weltbank ist über die gesamte berücksichtigte Periode von 1996 bis 2005 eine deutliche Verschlechterung der Governance-Qualität feststellbar. Als besorgniserregendste Aspekte werden hier zu Recht die Korruption und, an zweiter Stelle, die Ineffektivität der Verwaltung aufgeführt. Wesentlich besser erfolgt die Bewertung durch die beiden Indizes der Bertelsmann Stiftung, welche die Transformationsfähigkeit des Landes hinsichtlich einer liberalen Demokratie und einer freien Marktwirtschaft sowie die diesbezügliche politische Steuerungsleistung in den Fokus nimmt. Über beide ordnungspolitischen Ziele besteht im Land kein Dissens. Als Schlüsselprobleme des Landes gelten auch hier die schlechte Regierungsführung und die Korruption. Die insgesamt überzeugenderen Governance-Dimensionen der Weltbank belegen die Schwierigkeit, trotz der seit 1999 bestehenden Reformorientierung nachvollziehbare qualitative Änderungen mittels einer verant-

wortungsvollen Regierungsführung durchzusetzen bzw. überhaupt erst den erkannten institutionellen Niedergang aufzuhalten.

An Gründen der unzureichenden Leistungsfähigkeit der Polizeibehörde PNGs (Royal Papua New Guinea Constabulary), die zur Unabhängigkeit gerade 10 % der Landfläche und 40 % der Bevölkerung abdeckte, ist die über Jahrzehnte nachzuvollziehende personelle, finanzielle und technische Unterausstattung der Institution anzuführen, die zu landesweit kläglichen Arbeitsbedingungen geführt hat. Dem stehen auf allen Hierarchieebenen unangemessen niedrige Besoldungsbezüge gegenüber, die weder der Tätigkeit noch der Verantwortung gerecht werden. Als wichtigste Ursachen dieser Entwicklung werden nicht nur ein grundlegendes Versagen der Polizeihierarchie bei Management und Personalführung, sondern vor allem die unzureichende politische Unterstützung aufgeführt. Zu nennen sind aber auch die alltägliche Anwendung körperlicher Gewalt der Polizisten während und außerhalb des Dienstes, die sich selbst in Misshandlungen und (Gruppen-) Vergewaltigungen von Frauen und Kindern in behördlichem Gewahrsam fortsetzt. An weitere Menschenrechtsverletzungen der Polizei werden willkürliche und ungesetzliche Tötungen, Übergriffe auf die Privatsphäre der Bürger, eine unzumutbar lange Untersuchungshaft und die Diskriminierung Behinderter festgestellt. Die weitgehende Folgen- bzw. Straflosigkeit der Anwendung exzessiver Gewalt bzw. extralegalen (Gegen-) Gewalt hat dazu geführt, dass die Bevölkerung zunehmend die Kooperation mit den Strafverfolgungsbehörden verweigert. An Prioritäten der Reform, welche die Professionalität und Fachkompetenz der Behörde stärken und damit die polizeilichen Ermittlungserfolge erhöhen sollen, werden die Etablierung von Verantwortlichkeit und Disziplin sowie die Durchsetzung bestehender innerorganisatorischer Kontrollstrukturen auf allen Ebenen genannt. Neben der Gewährleistung eines realistischen finanziellen Kernbudgets seitens der Regierung werden behördenintern die effizientere Nutzung vorhandener Ressourcen und generell die Stärkung des Finanzmanagements angemahnt.

Ambivalente zivile Führung, fehlende Disziplin und Loyalität zu Verfassung und Regierung, Missmanagement, Korruption, Menschenrechtsverletzungen und andere kriminelle Handlungen sowie eine generell unzureichende institutionelle Kapazität und Rechenschaftspflicht kennzeichnen im Übrigen auch die auf Freiwilligen basierenden Streitkräfte des Landes (PNG Defence Force). Personell überbesetzt sowie finanziell und materiell in jeglicher Hinsicht vernachlässigt und heruntergewirtschaftet, wird die Truppe trotz erheblicher australischer Unterstützung ihren Aufgaben kaum gerecht. Die Analyse belegt, dass PNGs Organe der öffentlichen Sicherheit und hier vor allem die Polizei nur bedingt einsatzbereit sind. Der schwach etablierte Staat offenbart sich auch angesichts der inneren Struktur des Staatsapparates, der nur unzureichend dazu im Stande ist, die Sicherheitskräfte zu Gehorsam und Disziplin zu verpflichten. Die staatlichen Institutionen sind in PNG häufig selbst Teil des Gesetzlosigkeitssyndroms statt Instrument zur Durchsetzung von Recht und Gesetz, was zudem die Androhung wie den Einsatz

„physischer Gewaltsamkeit“ (Max Weber) diskreditiert. Die institutionelle Reform des Polizeiwesens wie auch der Armee mit dem Ziel einer Effizienzsteigerung bleibt von existenzieller Notwendigkeit hinsichtlich der Aufgaben der Wiederherstellung und Stabilisierung der öffentlichen Sicherheit, der staatlichen Gewalthoheit und der Rechtsstaatlichkeit. Verantwortlichkeit, dienstliche Unterordnung und Rechenschaftspflicht der Ordnungskräfte sind gegenüber den demokratisch legitimierten Institutionen zu stärken, auch wenn schnelle Lösungen der komplexen und interdependenten Sicherheitsprobleme nicht zur Verfügung stehen. Orientierungsmaßstab ist hier das Ideal legitimer, gerechter, fairer, effizienter, transparenter und an Menschenrechten ausgerichteter Sicherheitsinstitutionen.

War Korruption vor der Unabhängigkeit unbekannt, gehört das Land heute dem letzten Fünftel der korruptionsgeplagtesten Länder der Erde an. Korruption in PNG ist zwar ein flächendeckendes Problem, stellt aber bis heute keine Alltagserfahrung dar. An Phänomenen der Korruption im öffentlichen Sektor sind die politische Korruption sowie Bestechlichkeit, Nepotismus und Missmanagement in öffentlichen Institutionen und staatseigenen Unternehmen einzugrenzen. Erleichtert wurde die in PNG so genannte Schaffung von „jobs for the boys“ der eigenen Klientel durch die 1986 erfolgte Entmachtung der Public Service Commission. Vergleichbar den Gegebenheiten auf Provinz- und kommunaler Ebene konnte nun auch auf zentralstaatlicher Ebene von der in der Verfassung verankerten Separierung der Wahrnehmung politischer Aufgaben und der administrativen Implementierung nicht mehr die Rede sein. Konsequenz dieser wachsenden politischen Einflussnahme innerhalb der Behörden sind nicht nur eine schwache Leistungsfähigkeit und abnehmende Moral der Beschäftigten, sondern auch die Zunahme von Unregelmäßigkeiten. Was sich im öffentlichen Dienst vollzog, setzte sich in den staatseigenen Unternehmen fort. PNGs öffentliche Versorgungsunternehmen sind nicht nur intransparent, ineffizient und verursachen unverhältnismäßig hohe Kosten für die Allgemeinheit. Auch die Qualität ihrer Dienstleistungen ist gering. Die Korruption in Verbindung mit der undurchsichtigen Personalpolitik hat mit zur Demoralisierung der Beschäftigten geführt, die sich in einer schwachen Arbeitsethik, einer niedrigen Produktivität und einem eingeschränkten Engagement der Mitarbeiter ausdrückt. Fehlende Verantwortlichkeit und unzureichende dienstliche Kontrollen wie Sanktionen erleichtern wiederum die Nachlässigkeit und Abwesenheit, die eine fast der Korruption vergleichbare Kritik der Öffentlichkeit in den Medien auf sich zieht. Dass das Thema Korruption überhaupt eine größere Sensibilisierung in der Öffentlichkeit erfuhr, ist vor allem dem zivilgesellschaftlichen Engagement seit 2000 zu verdanken.

So eindrucksvoll die Erfolgsbilanz der Ombudsmann Kommission im Kampf gegen die Korruption auf den ersten Blick auch ist, so unübersehbar sind die legislativen, strukturellen und institutionellen Defizite um den Leadership Code. Zum einen stellen die vor die Kommission gelangten Fälle nur die Spitze des Eisbergs dar. Zum anderen erlaubt es das Gesetz jedem Abgeordneten, der Jurisdiktion des Leadership Tribunals durch einen einfachen Rücktritt zu entgehen. Noch relevanter aber ist, dass es im

Fall des Schuldnachweises durch das Richtertribunal bei der dreijährigen Amtsentfernung bleibt und sich im Großteil aller Fälle keine strafrechtliche Sanktionierung anschließt, was mit der Überlastung der Strafverfolgungsbehörden und den Kapazitätsengpässen der Justiz zu begründen ist. Wenn also Korruption und Diebstahl öffentlicher Mittel von Führungspersonlichkeiten mehr als Kavaliersdelikte denn als gravierende Straftaten angesehen werden und somit nicht die ursprünglich mit dem Verhaltenskodex intendierte Abschreckungswirkung erzielen, kann es kaum verwundern, dass das Unrechtsbewusstsein auch unterhalb der Leitungsebene von Behörden und staatlichen Unternehmen (und damit außerhalb der Sanktionskompetenz der Kommission) wenig ausgeprägt ist. Das gleiche gilt für die bis heute mit großem Aufwand und Dutzenden von Millionen Kina durchgeführten Untersuchungskommissionen, die zwar der Wahrheitsfindung dienen, hinsichtlich ihrer strafrechtlichen Folgen aber bedeutungslos bleiben. Präventive Antikorruptionskampagnen sind zwar wichtig, können allerdings kein Ersatz für die schwierige Aufgabe der Reform des öffentlichen Sektors, der Kapazitätsbildung und der Wahrnehmung von Verantwortlichkeiten sein. Insbesondere die Ermittlung und Vollstreckung bedürfen hier der Stärkung. Im Vordergrund stehen hier die Ombudsmann Kommission, Polizeibehörden, Generalstaatsanwaltschaft, die Gerichte, die Public Service Commission und das Rechnungsprüfungsamt einschließlich des Rechnungswesens auf allen administrativen Ebenen.

Die Analyse der Governance-Krise in PNG offenbart nicht nur einen schwachen Staat mit begrenzter Gestaltungskapazität und nur unzureichend entwickelter Legitimität, sondern auch eine zunehmende Krisenhaftigkeit, welche die schleichende Erosion der staatlichen Autorität weiter fortschreiten lässt. Insbesondere die Hochlandprovinzen können angesichts der ethnischen Spannungen kaum noch als „befriedete Gebiete“ (Norbert Elias) bezeichnet werden. Gleichzeitig vollzieht sich der schleichende Niedergang bestehender moderner bürokratischer Institutionen. Die materiellen Werte des Staates werden immer rücksichtsloser zum „Beutestück“ (Montesquieu) von individuellen oder ethnischen Interessen degradiert. Regelverstöße geraten zunehmend zur Norm und bleiben vielfach unsanktioniert. Allerdings wäre eine solche Skizze staatlichen Versagens unvollständig angesichts des doch eher ambivalenten Bildes, das sich hinsichtlich der Bemühungen um einen Aufbau des Staates abzeichnet. Trotz aller Defizite stand die repräsentative Demokratie in PNG niemals in Frage, blieb die Integrität der Justiz und damit auch die Rechtsstaatlichkeit insbesondere gegenüber den Ansprüchen der Exekutive immer gewahrt, auch wenn die Durchsetzung rechtsstaatlicher Normen landesweit weiterhin begrenzt und ungleich ist. Zu berücksichtigen ist hier auch der zeitliche Kontext von gerade 33 Jahren eigenverantwortlicher Aufbauarbeit, denen die Jahrhunderte alte Überlebenserfahrung und Autonomie vorstaatlicher Solidargemeinschaften gegenüber steht, die gerade das Entstehen einer kulturell homogenen und durch gemeinsame Werte geeinten Nation erschwert. Diese Erfahrung wiederum gewährleistet angesichts der beschränkten Interaktion mit dem Staat und der geringen wirtschaftlichen Entwicklung bis heute die weitreichende Autonomie sozialer Organisationen, die im krassen Gegensatz zum um-

fassenden Einfluss des Staates auf die Lebensverhältnisse der Bevölkerung in der westlichen Welt steht. Ungeachtet seiner Verfasstheit steht der moderne Verfassungs- und Verwaltungsstaat bis heute einer wirtschaftlich kaum integrierten, sozial und kulturell stark zerklüfteten Gesellschaft gegenüber.

An Reformfordernissen bleibt neben prozessorientierten, auf positive Verhaltensänderungen zielende Interventionen die Kapazitätssteigerung der Handlungskompetenz und Leistungsfähigkeit das wichtigste Ziel der Agenda der Stärkung und Reform von Staatlichkeit. Die institutionellen Kapazitäten PNGs sind nicht zuletzt auf Grund des begrenzten Humankapitals und niedriger Bildungsstandards stark eingeschränkt. Die schwache Regierungs- und Verwaltungsqualität reflektiert die Probleme des Managements des Übergangs von traditionellen zu modernen Gestaltungs- und Steuerungskonzepten. Prozesse des Wandels verlaufen angesichts weiterhin starker traditioneller Verwandtschafts- und Loyalitätsbeziehungen langsam und widersprüchlich. Wichtigste Handlungsfelder, die auf Good Governance und eine erhöhte Leistungsfähigkeit des öffentlichen Sektors zielen, bestehen im Beziehungsgefüge staatlicher Institutionen, im öffentlichen Finanz- und Personalmanagement, in der Qualität, Kontinuität und Stabilität politischer Führung, der Transparenz und Rechenschaftspflichtigkeit auf allen Regierungs- und Verwaltungsebenen, der Leistungsqualität der öffentlichen Verwaltung sowie in der Korruption. Insbesondere gilt es, die genannten Institutionen der „checks and balances“ zu unterstützen, um die Glaubwürdigkeit des Rechtsstaates zu erhöhen. Ohne den eingeforderten fundamentalen Wandel im politischen Verhalten wird sie jedoch kaum zu bewältigen sein. Solange seitens der politischen Amtsträger ein Interesse an einem schwachen Verwaltungsapparat besteht, erscheinen Bemühungen, diesen zu stärken und damit auch vor politischer Einmischung zu schützen, nur unvollständig realisierbar. Das gleiche gilt hinsichtlich der fehlenden Kontinuität an politischer Programmatik und generell der politischen Strukturen, denen in den vergangenen Jahren zentrale Modernisierungsschritte von Verwaltung *und* Zivilgesellschaft zum Opfer gefallen sind. Konstruktive Lösungsansätze dieses grundlegenden Konflikts zwischen gesellschaftlichen Organisationsprinzipien einer ethnisch strukturierten, personal gebundenen traditionellen Solidargemeinschaft und einer auf funktionale Rationalität setzenden, dem sich konstituierenden Gemeinwohl verpflichteten Herrschaft sind bisher in PNG genauso wenig absehbar wie eine neue politische Kultur.

Die Reform des öffentlichen Sektors war schon seit der Selbstverwaltung ein dauerhaft präsentenes Thema. So lassen sich bis zum Beginn der modernisierungsorientierten Morauta-Regierung 1999 nahezu jährlich Initiativen und Evaluierungsberichte aber auch externe Beiträge identifizieren. War die erste Dekade seit 1972 noch von einem ungebremsen Stellenwachstum und dem Bemühen um institutionelle Konsolidierung und die Weiterentwicklung administrativer Strukturen gekennzeichnet, erfolgte 1980 erstmals ein erfolgreiches konstruktives Misstrauensvotum, das in der Folge bis 2002 alle Legislaturperioden kennzeichnen sollte. Mit den häufigen Regierungswechseln ging die bisherige administrative

Kontinuität der postkolonialen Phase verloren. Die mit der Schließung der Bougainville Mine 1989 verbundene Wirtschaftskrise führte 1990 erstmals zur Gewährung von Beistandskrediten der Weltbank. Deren Strukturanpassungsprogramm (SAP) zielte vor allem auf die Wiederherstellung an makroökonomischer Stabilität, die Beschleunigung des Wirtschaftswachstums im nichtmineralischen Sektor und die Stärkung der institutionellen Kapazität der Behörden, die den Zugang der Bevölkerung zu grundlegenden sozialen Diensten verbessern sollte. Die Umsetzung der zugesicherten Reformmaßnahmen verlor allerdings im Land mit verbesserten Wirtschaftsbedingungen schnell wieder an Dynamik.

Die wirtschaftlichen Schwierigkeiten gipfelten 1994 erneut in einer akuten Finanzkrise, als deren Ursachen hohe laufende Ausgaben und niedrige Investitionen in Entwicklungsmaßnahmen, fragwürdige Mittelzuweisungen, eine schmale Steuerbasis sowie das Missmanagement der staatlichen Bergbau-einnahmen wahrgenommen wurden. Hinzu kam die akute Krise in der Leistungserbringung der öffentlichen Verwaltung, die spätestens in der ersten Hälfte der 1990er Jahre kaum mehr zu leugnen war. An Fehlentwicklungen werden hier neben der schlechten Haushaltsdisziplin und Koordination unterschiedlicher Regierungsebenen die Qualität der nationalen Führerschaft und die Prioritätensetzung der Zentralregierung identifiziert. Das sich 1995 anschließende zweite Strukturanpassungsprogramm zielte daher neben der makroökonomischen Stabilität auf die Verbesserung des Ausgabenmanagements und eine nachhaltigere Umweltpolitik im Forstsektor. Letzteres macht darauf aufmerksam, dass PNG zu den wenigen Entwicklungsländern zählt, in denen die Konditionalitäten nicht nur sozial relevante und daher häufig kritisierte wirtschaftspolitische Auflagen enthielten, sondern auch eine Umweltkomponente, die auf die grundlegende Reform des Managements und den Erhalt der tropischen Regenwälder zielte. Die von der Regierung zugesagten Reformen wurden in der Folge, wenn überhaupt, nur halbherzig angegangen, waren weder Transparenz und Rechnungskontrolle im Finanzmanagement verbessert noch politisch motivierte Einstellungen geändert oder die diskreten Unterstützungszahlungen an die Abgeordneten eingestellt und die Korruption verringert worden. Hinzu kam der Widerstand unterschiedlicher Interessengruppen und der Öffentlichkeit, der sich sowohl gegen Kostenerhöhungen für Nutzer im Bildungs- und Gesundheitsbereich, die Streichung der allgemeinen Mindestlöhne und den Verlust der Arbeitsplätze im öffentlichen Dienst als auch gegen konzeptionelle Überlegungen zur Registrierung kommunalen Bodenbesitzes richtete. Auch kamen wachsende Spannungen zwischen Weltbank und PNG-Regierung hinzu.

Die 1997 ins Amt gelangte Regierung Skate setzte die nächste Runde an Reforminitiativen in der öffentlichen Verwaltung fort. Zudem sah der Haushalt von 1999 ein massives Sanierungsprogramm mit Stellenstreichungen vor, die in einer Verlagerung konsumtiver Haushaltsmittel hin zu Kapitalinvestitionen resultieren sollte. Es mündete schließlich im tatsächlichen Mitteltransfer von Ministerien hin zu dem diskreten, kaum Rechenschaft ablegenden Entwicklungsfond der Parlamentarier. Die Politisierung des

gesamten öffentlichen Sektors, permanente Führungswechsel in den Behörden und öffentlichen Unternehmen, deren bisher schon fehlende oder unzureichende materielle und personelle Unterstützung, eine kollabierende Moral der staatlichen Bediensteten, erhöhte Millionenzahlungen an Abgeordnete, beständige Korruptionsvorwürfe sowie die Rücknahme weiterer Reformen im Forstsektor haben Ende der 1990er Jahre nicht nur zu einem im Land bisher beispiellosen Niedergang an verantwortungsvoller und integrierender Regierungsführung geführt, sondern 1999 sicherlich auch den Ausschlag für die Wahl der modernisierungswilligen Regierung unter Premierminister Morauta gegeben. Diese erhob nun nicht nur Good Governance und die Korruptionsbekämpfung zu ihren wichtigsten Regierungszielen, sondern initiierte auch eine bis heute anhaltende Reformperiode, welche die Integrität der öffentlichen Institutionen wiederherstellen sollte. Die Reform der öffentlichen Verwaltung stand nun erneut ganz oben auf der Agenda. Im Jahr 2000 stimmte Washington einem weiteren SAP zu, das vor allem zur Verbesserung des Finanzmanagements und der Governance-Bedingungen eingesetzt werden sollte. Obwohl der Anspruch einer guten Regierungsführung und hier vor allem die Aufarbeitung vergangener Missbrauchs- und Korruptionsfälle durchaus Zustimmung in der Bevölkerung fand, verlor Morauta schnell an Ansehen im Land. Für den Vertrauensverlust verantwortlich war insbesondere die Privatisierungspolitik, die jegliche Transparenz vermissen ließ. Viele der angekündigten Reformansätze wurden zudem nicht oder nur partiell implementiert und alte Probleme wie die fehlende Haushaltsdisziplin reüsierten in kurzer Zeit. Trotz Morautas Reputation für fiskalische Verantwortlichkeit verabschiedete sich die Regierung 2002 mit dem größten Haushaltsdefizit in der Geschichte des Landes. Trotzdem überzeugten die Bemühungen Morautas zumindest angesichts der schwierigen innenpolitischen Bedingungen. Der Premier verstand es, mit Integrität, Richtlinienkompetenz und wenigen, an den Schaltstellen des Apparats besetzten Beamten zumindest die Bürokratie der Hauptstadt auf Reformkurs zu bringen. Dieser Kurs war dem breit angelegten „ownership“ der Reformen auf Grund der einseitigen Modernisierung „von oben“ aber kaum dienlich.

Mit der Rückkehr Michael Somares als Premierminister 2002 betonte die neue Regierung die Bedeutung der Kontinuität bisheriger Strukturreformen. Eine Refokussierung sah klarere Zielsetzungen, die Schaffung eines erschwinglichen Verwaltungsapparates und die erhöhte Leistungsfähigkeit und Rechenschaftspflichtigkeit vor. An grundlegenden Aufgaben wurden neben der allgemeinen Durchsetzung politischer Stabilität, die Stärkung zentraler Ministerien, die Konzentration der Bemühungen auf den Finanz- und Bildungssektor, Modifikationen der Provinz- und Kommunalstrukturen, die Privatisierung staatlicher Unternehmen und die Einführung eines neuen Gehaltssystems genannt. Im Personalwesen wurden umfangreiche Neuerungen etabliert, die das Ende der verbreiteten Vetternwirtschaft zum Ziel hatten. So sollte die Revitalisierung der unabhängigen Public Service Commission einer an Transparenz orientierten, dem Leistungsprinzip folgenden Einstellungs- und Beförderungspraxis Nachdruck verleihen. Die sich ab 2004 vertiefende Kooperation mit Australien, die den weitgehenden Rück-

zug von ADB, Weltbank und IWF auf Grund permanenter Dispute um die Erfüllung der Kreditbedingungen ausglich, konzentrierte sich nicht nur auf das öffentliche Finanzmanagement. Auch die Stärkung des vernachlässigten und überlasteten Justizsystems wurde intensiviert. Programme zur Kapazitätssteigerung betrafen zudem die „watchdog“-Institutionen. Schließlich sah sich die australische Regierung dazu veranlasst, sich personell noch stärker im Nachbarland zu engagieren, da ein Zusammenbruch staatlicher Strukturen vergleichbar den benachbarten Salomon Inseln in PNG nicht mehr ausgeschlossen wurde. In einem 2004 unterzeichneten Kooperationsvertrag („Enhanced Cooperation Program“, ECP) zwischen PNG und Australien wurde daher die Entsendung von knapp 300 australischen Experten vereinbart, die in einer professionellen kollegialen Arbeitsbeziehung in den Behörden eingesetzt werden sollten. Mit dem Programm sollten Recht und Ordnung wiederhergestellt und die einheimischen Bediensteten in gutem Verwaltungshandeln unterstützt werden. Im Vordergrund standen die Bekämpfung der Korruption, das schwache Finanz- und Haushaltsmanagement sowie die Fortsetzung der Reform der öffentlichen Verwaltung. Da der Supreme Court die mit PNG geschlossenen ECP-Regelungen 2005 als verfassungswidrig ansah, wurden die 230 Polizisten wieder abgezogen und die Verwaltungsexperten aus der Hierarchie herausgenommen.

Spätestens 2006 kam dann der Elan der Regierung Somare hinsichtlich der Verwaltungsreform weitgehend zum Erliegen. Die Diskrepanz zwischen öffentlichen Willensbekundungen und tief sitzenden Problemen der Übernahme von Eigenverantwortung und der Korruptionsbekämpfung trat offen zutage. Hinzu kamen politische Einflussnahmen und Unregelmäßigkeiten, welche die Integrität des Premiers, der Regierung und in der Folge auch der Verwaltung erheblich in Zweifel zogen. Hervorzuheben ist hier allerdings auch das Engagement einer kleinen Minderheit an integren Ministern und Behördenleitern, die ungeachtet bzw. trotz des entgegengesetzten politischen Klimas und der fehlenden Unterstützung auf fortgesetzte Binnenreformen ihrer Institutionen bauen und diesbezüglich auch durchaus punktuelle Erfolge aufzuweisen haben. Das Gros der Beobachter wie auch ein Großteil der Involvierten selbst sieht allerdings die bisherigen Reformenerfolge in der öffentlichen Verwaltung als minimal an. Die Modernisierungsbemühungen hinsichtlich der Leistungsfähigkeit der staatlichen Exekutive werden als weitgehend gescheitert interpretiert. Identifiziert wird ein „bad case of `reformitis‘“ (Kathy Whimp), bei dem weder ein Ende der zyklisch wiederkehrenden Reformankündigungen noch durchgreifende Resultate in Sicht sind. Hinzu kommt die unzureichende Berücksichtigung und Einbeziehung politischer Probleme und Widerstände, der permanente Wechsel von Führungspersonal, die unzureichende Definition von Prozessen und Verantwortlichkeiten, die unangemessene Supervision und Aufsicht, der Mangel an ausgebildetem Personal sowie die schlechte Koordination und Infrastruktur. Auch dürften unzureichende Ressourcen sowie der Mangel an Führung, Verantwortlichkeit und Arbeitsethik zur Erfolglosigkeit auf mittlerer und unterer Verwaltungsebene beigetragen haben. Als entscheidender Einflussfaktor der dürftigen Reformbilanz wird aber übereinstimmend die politische Dimension gewertet, welche die In-

kompatibilität der Interessenlage von Politikern und Reformerfordernissen des Staates widerspiegelt. Nicht nur fehlen in PNG Entschlossenheit und Durchsetzungswille zu einer grundlegenden Verwaltungsreform. Diese selbst stellt eine Bedrohung der Ambitionen der großen Mehrheit der Politiker dar. Reformorientierte Politiker sind in PNG eine Minorität, die selbst an der Macht zur Mehrheitsfindung auf Kompromisse mit desinteressierten Kabinettskollegen und Abgeordneten angewiesen ist. Die seit 1986 beständig gewachsene illegitime politische Einflussnahme auf zentralstaatlicher Ebene hat des Weiteren nicht nur die Autorität von Verwaltungsorganen und Personal unterminiert, sondern auch zu einer drastischen Verringerung engagierter Individuen im öffentlichen Dienst geführt, die bereit sind, externe Modernisierungsinitiativen zu fördern. Zudem ist es hinsichtlich der Personalpolitik sehr unwahrscheinlich, dass Behörden, die schlecht geführt werden, in denen permanente Personalwechsel vorherrschen und Miss- und Vetternwirtschaft sowie Korruptionsvorwürfe die Regel sind, zur produktiven und innovativen Befähigung ihrer Mitarbeiter im Stande sind. In Kombination mit dem schlechten Qualitätsmanagement und fehlenden Anreizen zur individuellen Leistungssteigerung folgen Stagnation und die Aufrechterhaltung bestehender Defizite.

Einzubeziehen sind hier auch die langen Implementierungszeiträume von Reformen. Zugeständnisse gegenüber der Weltbank hinsichtlich unpopulärer Anpassungsmaßnahmen erfolgten in akuten Finanz- und Haushaltskrisen. Galten diese auch nur als halbwegs überwunden, wurden die langfristigen Reformprogramme aktuellen Zielen untergeordnet, verloren die Unterstützung oder wurden ganz vergessen. Zudem mangelte es ihnen an der klaren Zielsetzung, der Einbindung in eine breite, sorgfältig koordinierte Gesamtstrategie, der fehlenden Evaluierung, Planung und Koordination anvisierter Programme sowie entsprechend der fehlenden Kenntnis wahrscheinlicher Konsequenzen, die dann bei erwartbarem Scheitern in Frustration, Lethargie und künftiger Ablehnung resultiert. Ein deutliches Beispiel hierfür sind die seit den 1990er Jahren wiederkehrenden Vorgaben zur Verringerung des Personalbestandes im öffentlichen Dienst und der Haushaltsausgaben für Gehälter, die den eigentlichen Kern der Reformagenden der Regierungen dieser Jahre ausmachten und die von Beginn an Zweifel an ihrer Umsetzung nahe legten. Auch wurde dabei der Trend beständiger neuer Personalrekrutierungen missachtet, der den Umfang der tatsächlichen Entlassungen weit übertrifft. Insgesamt kann also hinsichtlich des zuständigen Ministeriums von effektiver Personalplanung, die auch Kosten-Nutzen-Analysen von beabsichtigten Stellenkürzungen mit einbezieht, von Koordination und Kontrolle nur sehr begrenzt die Rede sein. Außerdem wurden bei den Reformkonzepten wichtige Gebiete wie die öffentliche Sicherheit, das Justizsystem, die Entwicklung der Infrastruktur und die Landreform kaum oder gar nicht berücksichtigt. Zudem fand die Reform des vertikalen Kompetenzgefüges zwischen Zentralstaat und Provinzen wenn überhaupt nur in Projekten bi- und multilateraler Kooperationspartner Gehör. Zu kritisieren ist hier auch die schwerpunktmäßige Konzentration der Bemühungen auf wenige Kernministerien, womit die Stärkung nachgeordneter Verwaltungsebenen aus dem Blick geriet, deren Verant-

wortlichkeit und Rechnungswesen als Voraussetzung der Abgabe von Kompetenzen erst auszubauen wäre.

Werden die Gründe für die weitgehende Erfolglosigkeit der Reforminitiativen in PNGs öffentlicher Verwaltung thematisiert, darf die Nennung der Weltbank mit ihren Strukturanpassungsprogrammen nicht fehlen. Diese selbst hatte für die 1980er und 1990er Jahre ihr eigenes Scheitern eingestanden, da nachhaltige Ergebnisse weder hinsichtlich des Personalbestandes, dessen Kosten, der Kapazitätsbildung noch der institutionellen Reform zu erzielen waren. Ein wesentlicher Grund hierfür dürfte in der Unfähigkeit der Bank liegen, öffentliche Aufklärungsarbeit zu leisten und nationale Interessengruppen einzubinden. Schließlich ist die Subsumtion der Reforminitiativen unter die Strukturanpassungsprogramme zu kritisieren. Werden von der Bevölkerung die makroökonomischen Sparbedingungen eines SAP abgelehnt (wie eben in PNG die Privatisierung, Stellenkürzungen im öffentlichen Dienst, das Einfrieren der Gehälter, die Beseitigung allgemeiner Mindestlöhne und die Währungsabwertung), ist die Verwaltungskomponente gleichfalls desavouiert. Zu berücksichtigen ist hier auch, dass sich ihr neues, in den 1990er Jahren entwickeltes Verständnis von öffentlichen Institutionen und der Rolle des Staates bankintern nur schwer durchzusetzen vermag. Die alten technokratischen Auffassungen zur Verwaltungsreform der 1980er Jahre, die im Rahmen der SAPs aus Stellenkürzungen, Budgetbeschränkungen und komplettierender Kapazitätssteigerung bestanden, waren nach ihr noch weitgehend von dem Ansatz des „do more with less“ und dem Kriterium fiskalischer Leistungsfähigkeit bestimmt.

Deutlich geworden ist, dass Verwaltungsreformen in PNG das Anliegen weniger aufgeklärter modernisierungswilliger Politiker und Experten ist, die insbesondere im Rahmen der Entwicklungskooperation von externer Seite, aber auch von Teilen der eigenen Zivilgesellschaft eine große Unterstützung erfahren. Die Modernisierungsoffensive unter Premier Morauta erweist sich damit als von oben betriebene Maßnahme eines kleinen Kerns politischer Führer, die für kurze Zeit die zentralen Korridore der Macht besetzt haben, damit teilweise erfolgreich waren, aber eben in dem vorherrschenden Struktur bestimmenden politischen und kulturellen Kontext zu agieren hatten, was die beobachteten Widersprüche, Abstriche oder Misserfolge erklärt. Noch viel weniger als unter Morauta ist bei der seit 2002 amtierenden Somare-Regierung ein ernsthafter Reformwille erkennbar. Sie ist in noch viel stärkerem Maße in der simultanen Praxis von beständig bekundeter Reformwilligkeit und gleichzeitiger informeller Praktiken engagiert, welche eben die Merkmale von Good Governance zu häufig vermissen lassen. Ohne akzeptierte klare Trennung der Aufgaben von Parlamentariern und Beamtenschaft wird die Durchsetzung effizienter Verwaltungsstrukturen nur schwer erreichbar sein. Generell sollte eine Reform erwogen werden, die begrenzt genug ist, um erreichbar zu sein, aber auch ambitiös genug, damit sich der Einsatz lohnt. Hervorzuheben ist hier auch, dass Reformkonzepte, die, vergleichbar dem New Public Management Modell, auf eine marktgetriebene Verwaltungskultur setzen, für PNG ungeeignet sind. So

sind eine funktionierende öffentliche Verwaltung, ein entwickelter robuster Marktsektor und etablierte Mechanismen zur tatsächlichen Vertragserfüllung Grundvoraussetzungen zur Übernahme des Modells, die aber gerade in PNG wie in vielen anderen Entwicklungsländern nicht gegeben sind. Modernisierung meint unter solchen Bedingungen dann vor allem das Bemühen um Optimierung der Ablauforganisation sowie die Schaffung verlässlicher Normen und Kontrollmechanismen, die konsistent mit den gegebenen Realitäten sind und auch befolgt werden. Notwendig sind eher Basisreformen hinsichtlich Transparenz und Rechnungslegung sowie der Beteiligung Betroffener, bevor überhaupt an weitergehende Modernisierungsschritte hin zu einer komplexeren Organisationsstruktur zu denken ist. Die gleiche Ablehnung gilt hinsichtlich geeigneter Managementsysteme, die aus so genannten indigenen Organisationsformen abzuleiten wären, eine Diskussion, die insbesondere in den 1980er Jahren in der Verwaltungswissenschaft geführt wurde, ohne Ergebnisse zu zeitigen.

Bei der Thematisierung der Staats- und Verwaltungsmodernisierung ist insbesondere Australien zu berücksichtigen. Das Land ist mit einer jährlichen Budgetzuordnung von knapp 300 Mio. Euro an entwicklungsrelevanten Zuschüssen der mit weitem Abstand wichtigste Kooperationspartner PNGs. Seit der Unabhängigkeit wurden von Canberra real 14 Mrd. A\$ für PNG bereitgestellt. Die australische Entwicklungshilfe wurde in den 1990er Jahren von ungebundenen Budgetzuschüssen hin zur reiner Projekthilfe umgewandelt, was Canberras wachsende Unzufriedenheit mit den intransparenten Haushaltsprozeduren PNGs widerspiegelt. Der letzte Budgetzuschuss erfolgte im australischen Fiskaljahr 1998/99. Die 1986 in PNG begonnenen Entwicklungsprojekte berühren die meisten Sektoren der Ökonomie. Sie betreffen systemische Verbesserungen oder sind sektoralen Zuschnitts. Bei letzteren stehen vor allem die Förderung des Bildungs- und Gesundheitssektors sowie die Infrastruktur im Vordergrund. Mit der Entscheidung Canberras von 1998, sich intensiver auf Projekte zur Stärkung der Regierungs- und Verwaltungsstrukturen zu konzentrieren, nahm deren Anteil auf heute 40 % der Gesamtkooperation zu. Deren Bilanz wird von der australischen Entwicklungsbehörde AusAID als Träger der Maßnahmen mit wenigen Ausnahmen als bestenfalls ambivalent bis nicht nachhaltig und erfolgreich gewertet, wobei durchaus auch Erfolge im Bildungsbereich und in der Armutsreduzierung konstatiert werden, die mit der niedrigen Ausgangslage zu begründen sind. Viele der Projekte seien zu ambitiös und wenig realistisch gestaltet, zudem mit wenig Eigenverantwortlichkeit und Motivation der Kooperationspartner ausgestattet. An weiteren Gründen werden die Verlässlichkeit und Qualität der Infrastruktur, eingeschränkte institutionelle Kapazitäten, der Wechsel von Mitarbeitern, finanzielle Beschränkungen sowie die Personaleinstellungstopps der Regierung genannt.

Der Begriff der Zivilgesellschaft ist aus der heutigen entwicklungspolitischen Diskussion nicht mehr wegzudenken. Zivilgesellschaften gelten insbesondere in der Dritten Welt als Hoffnungsträger der Bewältigung von gravierenden wirtschaftlichen, sozialen und politischen Problemen. Erwartet wird von ih-

nen nicht nur die Mithilfe bei der Überwindung der Unterentwicklung. Man erhofft sich von ihren Organisationen auch mehr Flexibilität, Kosteneffizienz, Basisnähe und die Partizipation der Nutznießer. Die Zivilgesellschaften gelten als wichtige Akteure und tragende Säule der jungen und fragilen Demokratien des Südens. Sie werden ebenso als ein Schlüssel für eine verbesserte Regierungsführung (Good Governance) sowie konstruktive Beziehungen zwischen Staat, Wirtschaft und Gesellschaft angesehen. Schließlich gilt eine lebendige Zivilgesellschaft und der damit verbundene Aufbau von Sozialkapital heute als zentrale Voraussetzung des wirtschaftlichen und sozialen Fortschritts. Da es keine verbindliche Konzeption des Begriffes vergleichbar auch den Nichtregierungsorganisationen (NGOs) gibt, werden unter Zivilgesellschaft hier alle Organisationen verstanden, die auf freiwilliger Basis im nicht-staatlichen Raum ihre materiellen und normativen Interessen autonom organisieren und ihr Handeln auf das Gemeinwesen ausgerichtet ist. Voraussetzung ist ein auf den Prinzipien der Toleranz, Fairness und Gewaltlosigkeit beruhender normativer Grundkonsens. Die funktionsorientierte Definition verfolgt eine engere Sichtweise, die traditionelle Strukturen gesellschaftlicher Organisation ausschließt, da diese exklusiv und ausschließlich auf verwandtschaftlichen Prämissen basieren. Ethnische Primärgruppen in PNG sind weder zivilen Wegen der Gewaltfreiheit, der Gleichheit und Achtung der Menschenrechte oder dem Toleranzgebot noch der gesellschaftlichen Integration und dem Allgemeinwohl verpflichtet.

Die Zivilgesellschaft ist in PNG mehr als schwach entwickelt und erst im Entstehen begriffen. Auch die eigentlichen NGOs kommen über eine frühe Entwicklungsstufe nicht hinaus. Ihre Boomphase seit Ende der 1980er Jahre mündete in Kollaps und Desillusionierung. Politisierung, Zersplitterung, endemisches Missmanagement und fehlende organisatorische, Management- sowie Führungskapazitäten führten oft zu einer geringen Lebensdauer. Ein grundsätzliches Problem ist, dass sie weder Mitgliederbasis noch ein Vertretungsmandat besitzen. Sie verfügen also weder über gesellschaftliche Repräsentativität noch Authentizität. Ganz anders verhält es sich mit den Organisationen in der Hauptstadt, deren Akteure und Mitglieder aus der kleinen aufgeklärten modernisierungswilligen einheimischen Elite stammen. Hinzu kommen die Medien, die einen für Missbrauch und rechtsstaatliche Verletzungen sensiblen investigativen Journalismus verfolgen. Das Zusammenspiel dieser NGOs, die auf Grund ihrer Eigenfinanzierung autonom agieren, und der Medien ist umso wichtiger, da Parteien als Institutionen der politischen Willensbildung in der Öffentlichkeit nicht existent sind. Hinzu kommen breite themenorientierte Bündnisse mit Kirchen-, Frauen- und Jugendgruppen, Schulen, Universitäten und Unternehmen sowie der Ombudsmann und Wahlkommission. Diese Koalitionen stellen nicht nur Transparenz im Regierungshandeln her, sondern fungieren auch als effektive Kontrollinstanz politischer Fehlentwicklungen zu Gunsten von Good Governance. Mehr noch können sie auf Grund ihrer Öffentlichkeitswirksamkeit als Motor von Entwicklung und Reformen sowie kulturellem und gesellschaftlichem Wandel angesehen werden, dessen kritische und emanzipative Wirkung auch auf Grund des aufgezeigten „ownership“ weit über die Hauptstadt hinausreicht. Die von ihnen angeschobenen Diskurse über gute

Regierungsführung und Korruption wirken selbst demokratisierend, da sie den engagierten zivilen Kräften des Landes den gesellschaftlichen Freiraum sichern. Eine beständige Kooperation und ein Meinungsaustausch von Zivilgesellschaft und Unternehmen mit dem Staat ist erst seit dem Antritt der Morauta-Regierung 1999 zu belegen.

Es zeigt sich, dass in PNG nicht nur der Staat, sondern auch die Zivilgesellschaft nur in Ansätzen entwickelt ist, was dem geringen bisherigen sozio-ökonomischen und sozio-kulturellen Transformationsprozess des Landes entspricht. Es wird die Notwendigkeit deutlich, aus den dominanten ethnischen Strukturen heraus überhaupt erst eine zivile Gesellschaft zu konstituieren und einen Basiskonsens über die Universalität der Menschenrechte, demokratische Strukturprinzipien und Rechtsstaatlichkeit herzustellen. Starke Loyalitäten, Erwartungen und Dispositionen, die auf eine Begünstigung ethnischer Verwandtschaftsgruppen zielen und die Legitimität des Staates selbst in Frage stellen, verhindern bis heute nicht nur die Abkoppelung einer zivilen Gesellschaft in ländlichen Regionen, die von den Medien nicht erreicht werden, sondern blockieren auch die Vermittlung und Durchsetzung von Werten und Inhalten des Good Governance-Konzeptes. Kann von Prozessen der lokalen Ermächtigung seit der Unabhängigkeit kaum die Rede sein, nähren Leistungsfähigkeit, Demokratiefestigkeit und Rechenschaftsbereitschaft zivilgesellschaftlicher Zusammenschlüsse im ländlichen Raum erhebliche Zweifel hinsichtlich der Realisierbarkeit einer Dezentralisierung als Lösungsstrategie zur Kompensation der Ineffizienz des Staatsapparates. Es zeigt sich heute, dass es vom Paternalismus der Kolonialherren, der Eigeninitiative diskreditierte, zur heutigen Patronage der *big-men* nur ein kurzer Weg war. Ohne weitere Intervention und Unterstützung der zentralen Regierungsbehörden und hier insbesondere der nationalen „watchdog“-Institutionen wird es in absehbarer Zeit also kaum gehen. Dies verweist erneut auf die Notwendigkeit des Staatsaufbaus als grundsätzlicher Aufgabe der Entwicklungskooperation. Es ist hier mehr als deutlich geworden, dass staatliches Handeln nicht durch eine Zivilgesellschaft zu substituieren ist. Nur ein einigermaßen funktionierendes Staatswesen offeriert auch die Chance zur Entfaltung des Einzelnen wie der Zivilgesellschaft.

Zusammenfassend ist festzustellen, dass in dem unendlich scheinenden Feld der skizzierten administrativen Reformerfordernisse die Etablierung von Verantwortlichkeit, Transparenz und Rechenschaftspflicht, die Reform des Managements insbesondere der zentralstaatlichen Verwaltung und hier vor allem des öffentlichen Finanzwesens sowie die Stärkung von öffentlicher Sicherheit, Rechtsstaatlichkeit und Korruptionsbekämpfung im Vordergrund stehen müssen. Ohne massive Leistungssteigerung im Gesundheits-, Bildungs- und Infrastruktursektor wird keine signifikante Entwicklung im Hinterland möglich sein. Auf der Tagesordnung stehen wie zur Zeit der Unabhängigkeit die Etablierung der Grundlagen einer hierarchisch angelegten Administration, die auf den klassischen Merkmalen der Leistungsorientierung, Professionalität, Rechtmäßigkeit, persönlichen Verantwortlichkeit, Zuverlässigkeit und

Gemeinwohlorientierung beruht und wirksame Aufsichts- und Kontrollbefugnisse und Mechanismen besitzt. Die langfristige Aufgabe besteht wie in vielen anderen Entwicklungsländern darin, Institutionen, Personal und Mittel gegen massive Besitzstandsinteressen in die ländlichen Regionen zu verlagern. Anzuknüpfen wäre dann an die dringend überfällige organisatorische und institutionelle Reform des desolaten staatlichen Beziehungsgefüges. Eine weitere Dezentralisierung ohne effiziente Institutionen auf nationaler Ebene erscheint zum gegenwärtigen Zeitpunkt wenig aussichtsreich.

Good Governance erweist sich als normatives Leitbild und gleichzeitige Reformagenda, der in der Praxis in PNG zu Recht große Relevanz zugewiesen wird. Die Entwicklungspolitik sollte daher auch künftig daran festhalten. Das Konzept wird weiterhin eine zentrale Querschnittsaufgabe sein, bleibt aber hinsichtlich der Operationalisierung in der Reformpraxis des öffentlichen Dienstes begrenzt, womit neue innovative Konzepte zu entwickeln sind. Generell ist hinsichtlich der Verwaltungsreform festzustellen, dass angesichts der schwachen Kapazitäten klare politische Vorgaben, eine stärkere Prioritätensetzung, Kontinuität, eine langfristig angelegte Politik der kleinen Schritte, eine begrenzte institutionelle und regionale Reichweite sowie eine einheimische Führung und Verantwortlichkeit mit gleichbleibenden Kooperationspartnern gefragt sind. Effektive Verwaltungsstrukturen bleiben entscheidend für die Qualität der Implementierung entwicklungspolitischer Vorhaben. Über die bestehenden modernisierungsbereiten Kräfte hinaus gilt es, eine weitere politische Unterstützung gesellschaftlicher Akteure zu finden, um die begonnenen Staats- und Verwaltungsreformen fortzusetzen, zu verstetigen und zu vertiefen. Die Förderung von Staatsbildungsprozessen und damit die Herstellung der Integrität politischer und administrativer Institutionen bleibt in PNG weiterhin eine Schlüsselvoraussetzung für Entwicklung, die durch die Förderung lokaler Entwicklungs- und Problemlösungskompetenzen zu erweitern ist.

Anhang

Abb. 1: Karte der Regierungs- und Verwaltungsstruktur von Papua-Neuguinea

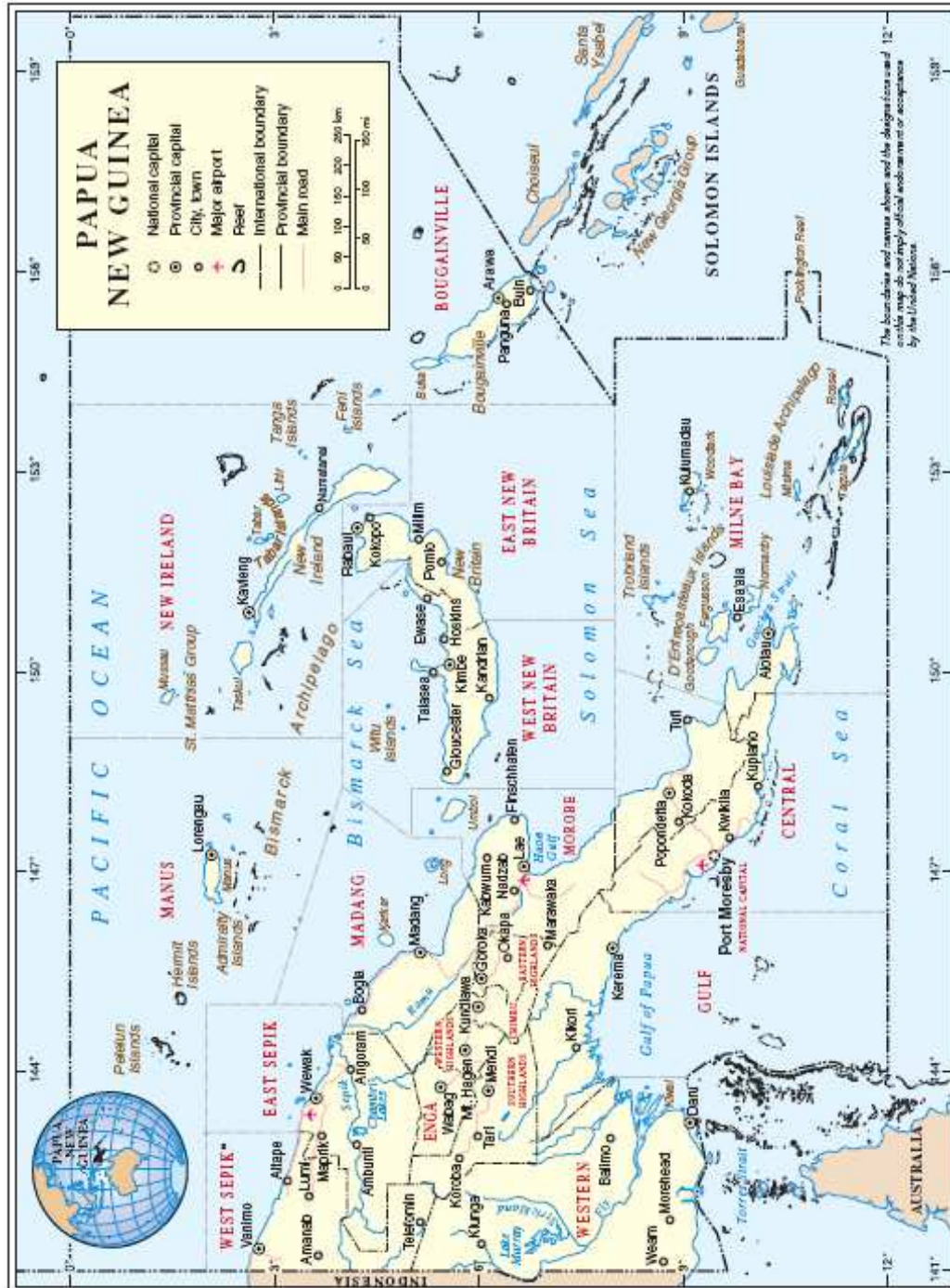
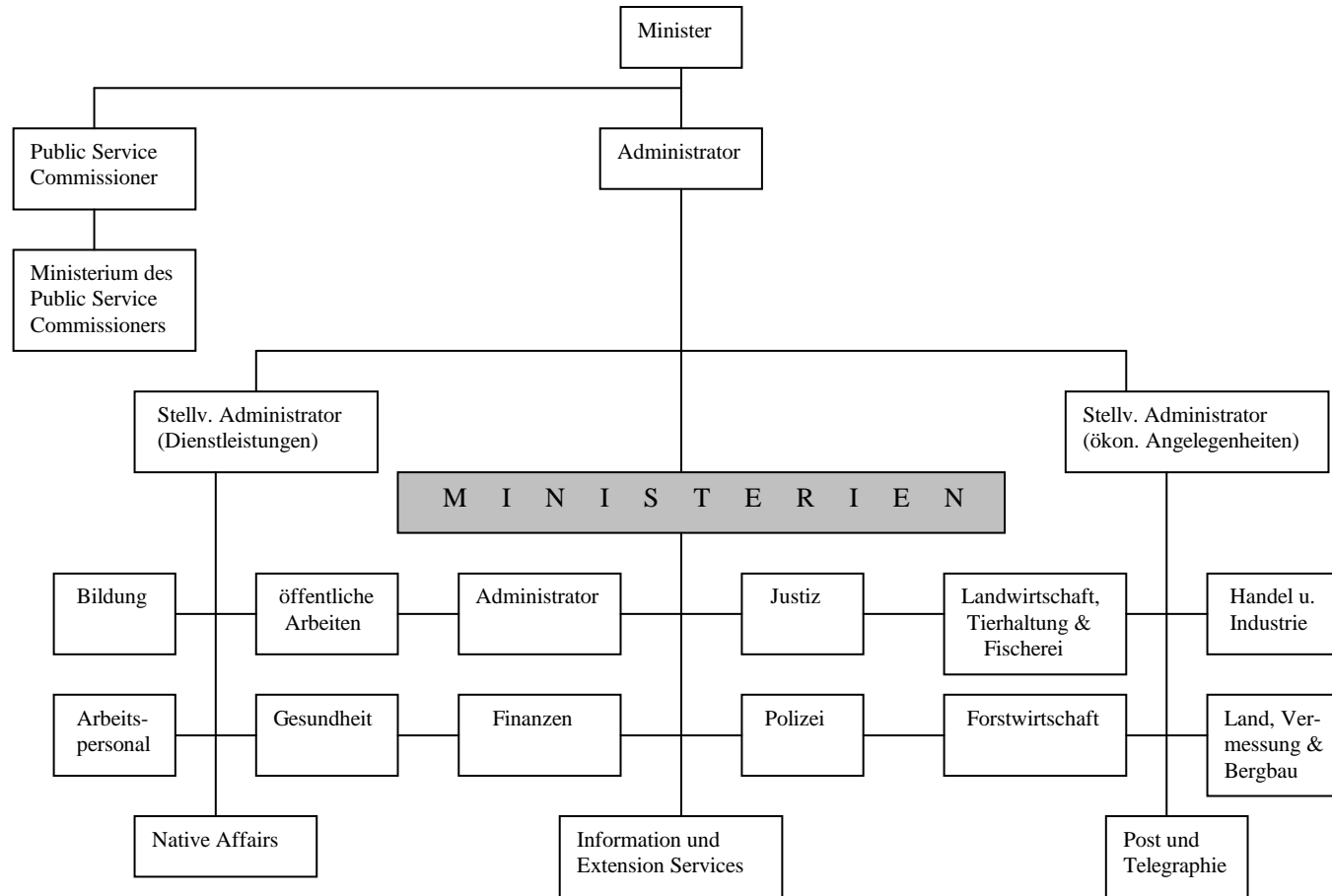


Abb. 2: Organigramm der Administration von Papua und Neuguinea zum 30.6.1963

Quelle: IBRD 1965: 4

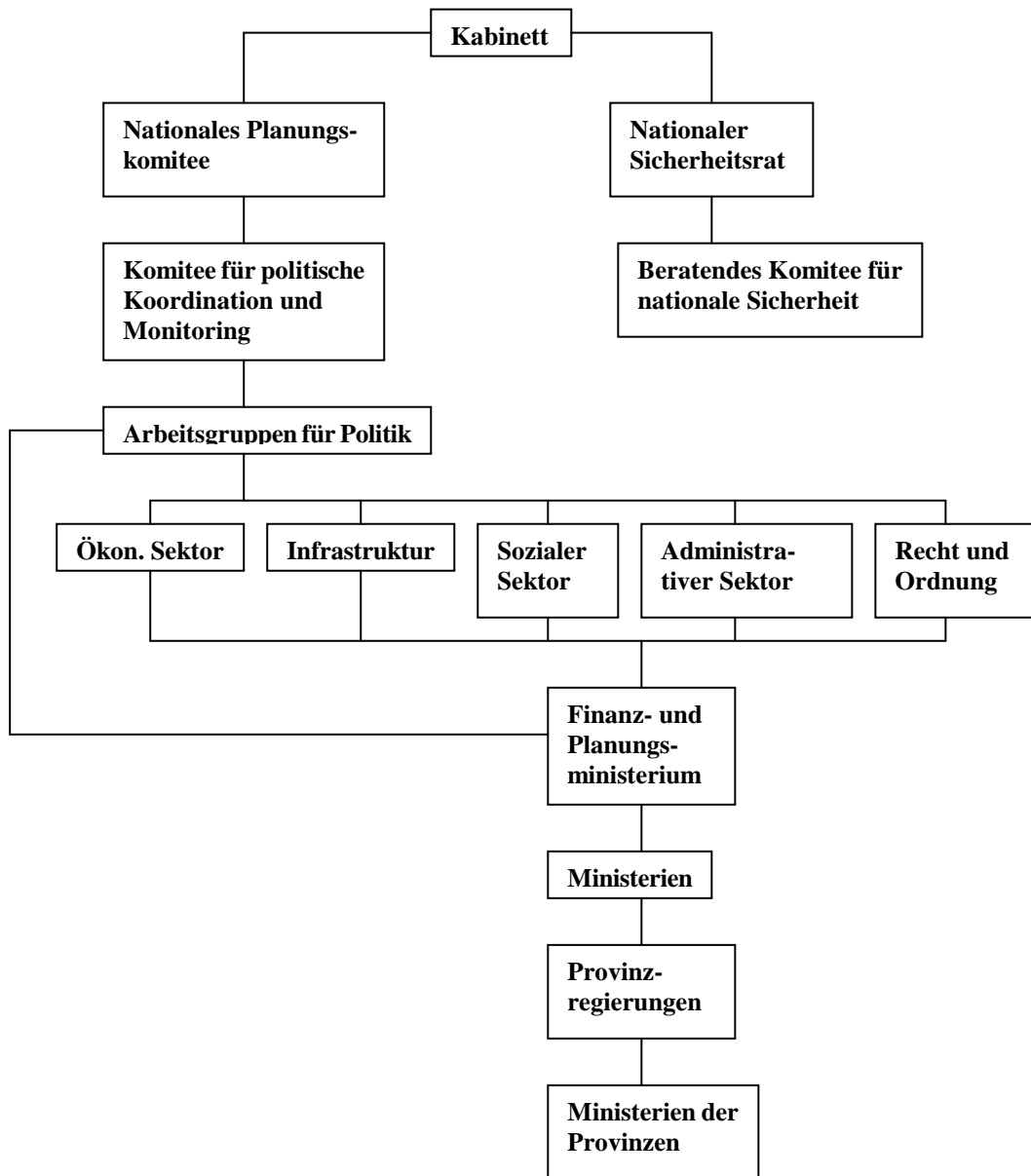


Tab. 3: The Eight Point Improvement Plan (1972)

1. A rapid increase in the proportion of the economy under the control of Papua New Guinean individuals and groups and in the proportion of personal and property income that goes to Papua New Guineans;
2. more equal distribution of economic benefits, including movement toward equalisation of income among people and toward equalisation of services among different areas of the country;
3. decentralisation of economic activity, planning and government spending, with emphasis on agricultural development, village industry, better internal trade, and more spending channelled to local and area bodies,
4. an emphasis on small scale artisan, service and business activity, relying where possible on typically Papua New Guinean forms of business activity;
5. a more self-reliant economy, less dependent for its needs on imported goods and services and better able to meet the needs of its people through local production;
6. an increasing capacity for meeting government spending needs from locally raised revenue;
7. a rapid increase in the equal and active participation of women in all forms of economic and social activity and
8. government control and involvement in those sectors of the economy where control is necessary to achieve the desired kind of development.

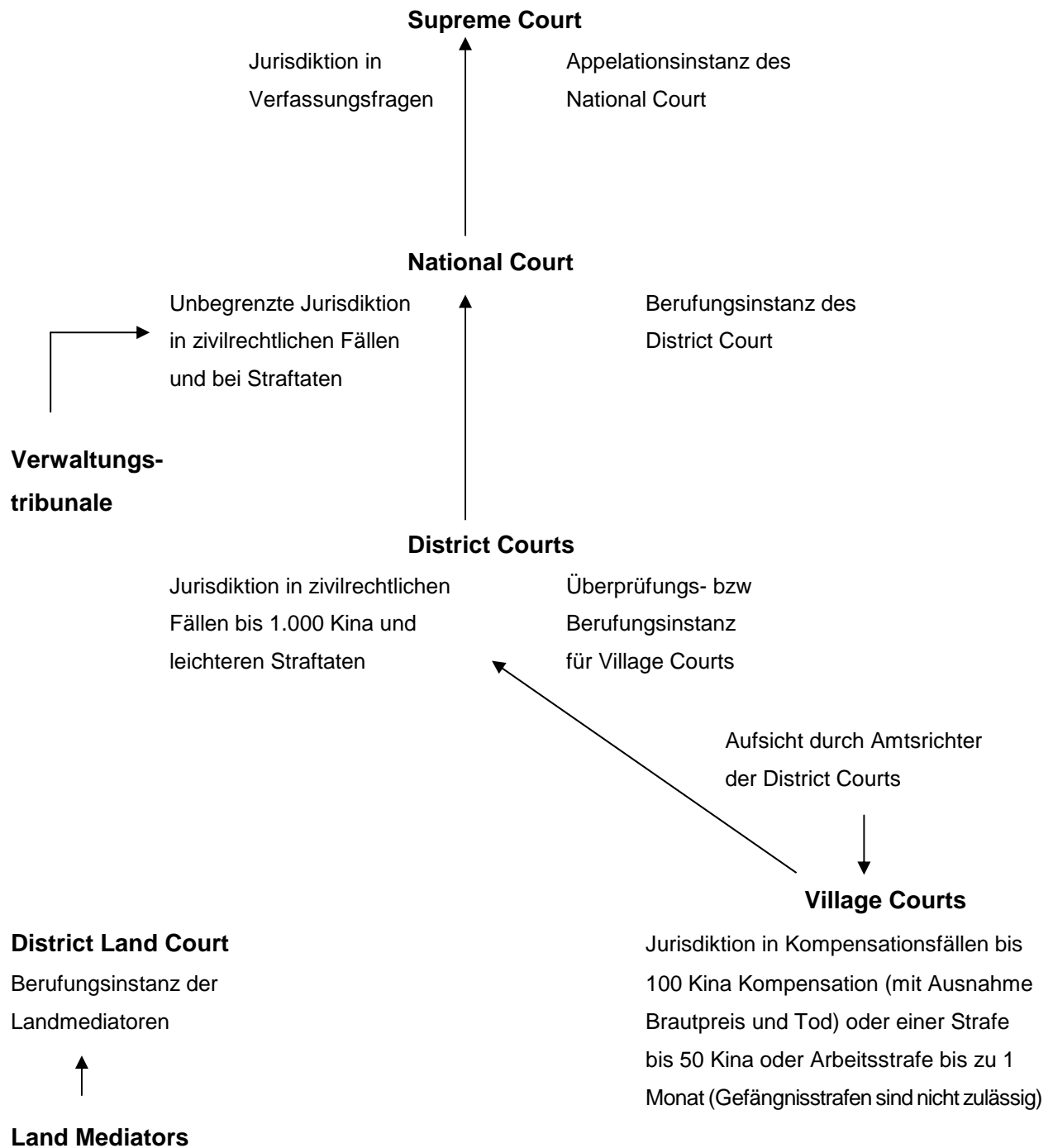
Quelle: Central Planning Office 1973: 2

Abb. 4: Entscheidungsstruktur der Exekutive 1994



Quelle: Simpson/McKillop 1994: 18

Abb. 5: Struktur des Justizsystems von PNG



Quelle: Modifiziert nach Liria 2004 auf Grundlage von Chalmers/Paliwala 1977: 94

Abb. 6: Politisches und administratives Beziehungsgefüge nach der Dezentralisierungsreform von 1995

Quelle: Edmiston 2002: 225

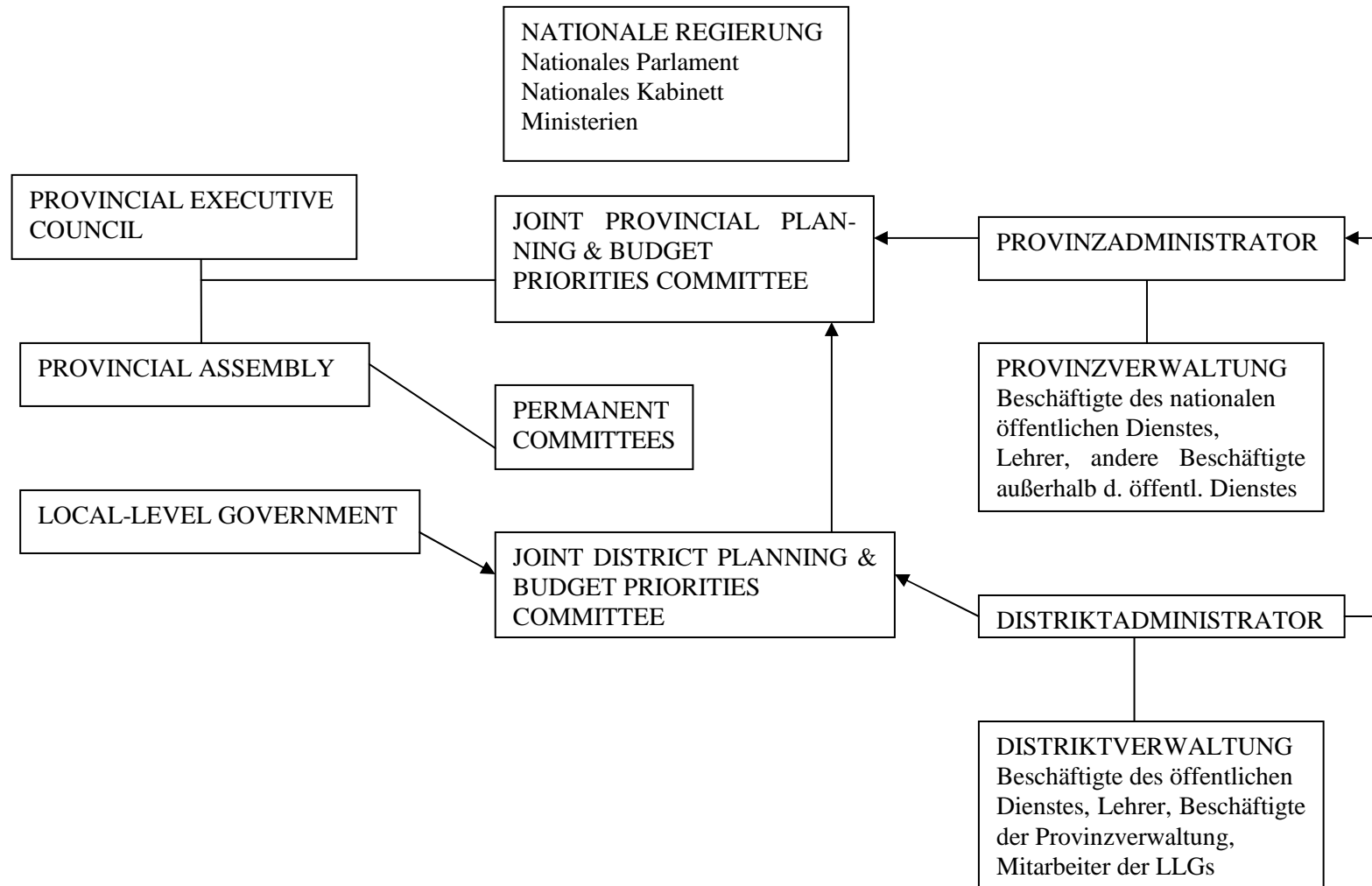
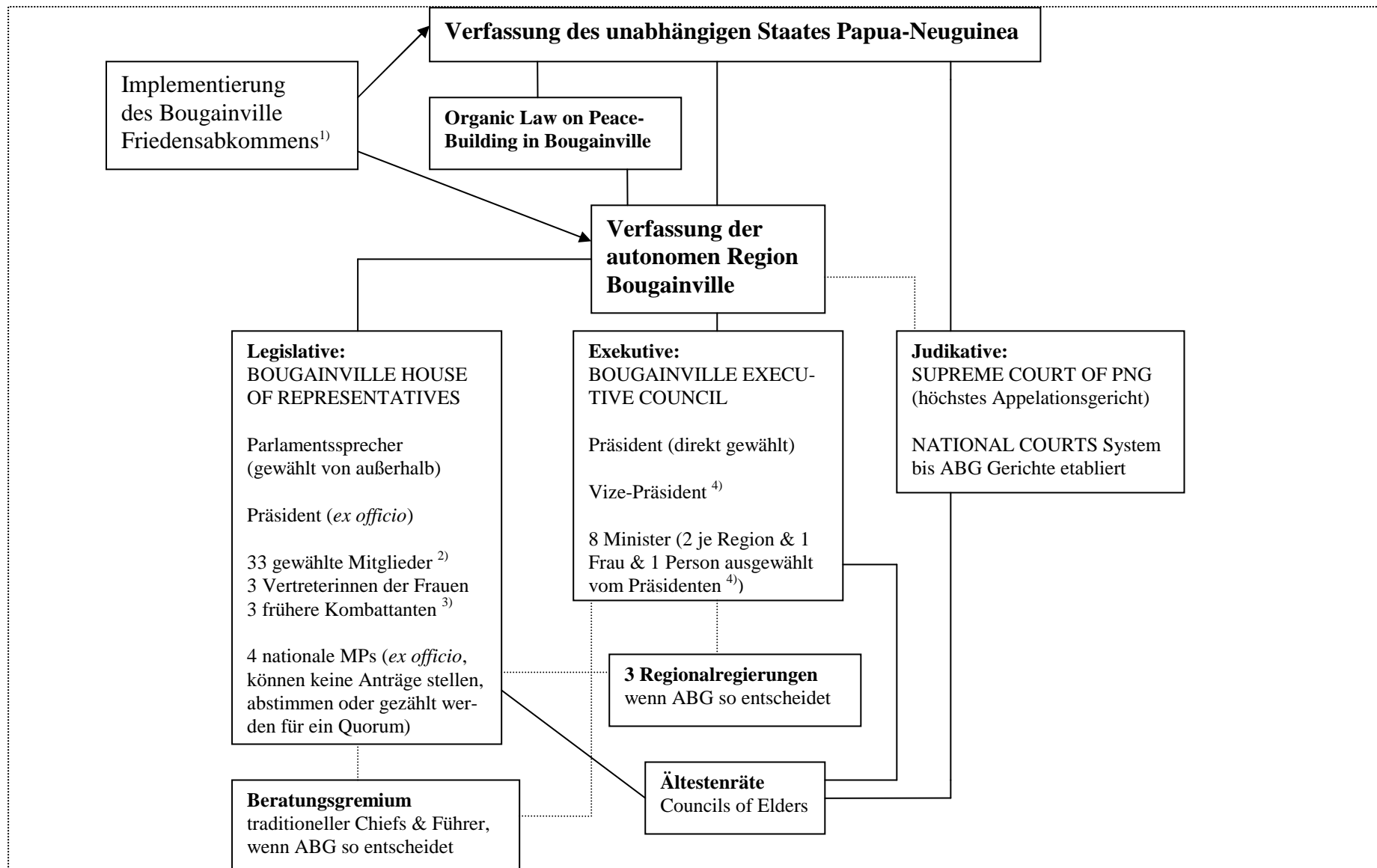


Abb. 7: Struktur der staatlichen Organisation der autonomen Region Bougainville



Legende:

- _____ Linie formaler Autorität (mit Ausnahme der Ältestenräte, wo die Linie zu den Gerichten die relative Position in der Justizhierarchie anzeigt)
- noch nicht in Operation (Bougainville Gerichte, Beratungsgremium der traditionellen Chiefs und Führer, Regionalregierungen)

Anmerkungen:

- 1) Die Autonomiebestimmungen in der nationalen Verfassung, Art. XIV, und das dazugehörige „Organic Law on Peace-Building in Bougainville“ können novelliert werden nach zweimonatiger Ankündigung, Konsultationen zwischen nationaler Regierung und der ABG und durch Akzeptanz von absoluten Zweidrittelmehrheiten im nationalen Parlament in zwei getrennten Abstimmungen mit mindestens einem Monat Abstand und einer einfachen Mehrheit der Legislative Bougainvilles.
- 2) Eventuell zwischen 28 und 38 bei künftige Wahlen.
- 3) Thema einer Überprüfung nach Ablauf der ersten fünfjährigen ABG-Legislaturperiode (2010); endet in jedem Fall mit dem garantierten Referendum zur politischen Zukunft Bougainvilles im Zeitraum 2015-2020.
- 4) Ausgewählt von der Legislative.
Der Präsident wählt den Vize-Präsidenten aus, der aus einer anderen Region Bougainvilles als er selbst kommen muss.
Die Verfassung von Bougainville sieht vor, dass der Präsident vier zusätzliche Mitglieder des Kabinetts ernennen kann, wenn die Legislative dafür Mittel bereit stellt und ein Gesetz dafür verabschiedet ist.
- 5) Nach der Verfassung der Region skizzierte Ämter und Institutionen, die durch ein Duplikat von Bougainville ersetzt oder ergänzt werden können. Dazu gehören: Rechnungsprüfungsamt, der Vorsitzende der Wahlkommission, die Ombudsmann Kommission, die Generalstaatsanwaltschaft, eines Public Solicitors, einer Public Service Commission und einer die Gehälter der öffentlichen Bediensteten festlegenden Kommission. Staatliche Dienste schließen einen öffentlichen Dienst sowie die Polizei- und Strafvollzugsbehörden ein.

Quelle: Wolfers 2006: 8f.

Abb. 8: Überblick des politisch-administrativen Systems in PNG

Politische Strukturen	Verwaltungsstrukturen
<i>Nationale Ebene</i>	
nationales Parlament Regierungskabinett max. 27 Minister	Ministerien sonstige nationale Behörden
<i>Provinzebene (19 Provinzen zuzüglich National Capital District)</i>	
Provinzversammlung Provinzexecutive Provinzkomitees JPPBPC	Provinzverwaltung Abtlg. Finanzministerium Abtlg. Rechnungsprüfungamt
<i>Distriktebene</i>	
Jede Provinz ist in Distrikte geteilt. Derzeit bestehen insgesamt 89 Distrikte.	
JDPBPC	83 Distriktkomitees und künftige Distriktverwaltungen in 18 Provinzen
<i>Kommunale Ebene</i>	
284 Local-Level Governments (setzen sich aus 5.747 Unterbezirken zusammen)	Kommunalbehörden nur auf Antrag

Quelle: eigene Darstellung

Tab. 9: Local-Level Governments seit 1996¹⁾

Provinz <i>Provinzhauptstadt</i>	Distrikte	Local-Level Governments			Wards
		städtisch	ländlich	gesamt	
Morobe	9	2	26	28	497
<i>Lae</i>					
New Ireland	2	1	8	9	138
<i>Kavieng</i>					
West New Britain	2	1	10	11	111
<i>Kimbe</i>					
Chimbu	6	1	18	19	311
<i>Kundiawa</i>					
Southern Highlands	8	3	27	30	633
<i>Mendi</i>					
East New Britain	4	2	16	18	370
<i>Rabaul</i>					
Madang	6	1	15	16	435
<i>Madang</i>					
East Sepik	6	1	25	26	575
<i>Wewak</i>					
Sandaun (West Sepik)	4	1	15	16	326
<i>Vanimu</i>					
Oro (Northern)	2	1	7	8	157
<i>Popondetta</i>					
Gulf	2	1	9	10	151
<i>Kerema</i>					
Western	7	3	11	14	290
<i>Dauru</i>					
Central	4	0	13	13	201
<i>Port Moresby</i>					
Milne Bay	4	1	15	16	395
<i>Alotau</i>					

Western Highlands	7	1	12	13	460
<i>Mount Hagen</i>					
Manus	1	1	11	12	127
<i>Lorengau</i>					
Eastern Highlands	8	2	9	11	247
<i>Goroka</i>					
Enga	5	1	13	14	323
<i>Wabag</i>					
Gesamt	87 ²⁾	24	260	284	5.747

Anm. 1) ohne National Capital District und Bougainville; genehmigt im Zeitraum 10.9.1996 bis 23.4.1997.

Anm. 2) zur korrekten Anzahl der Distrikte vgl. Fn. 121 und 122 in Kap. 3.4.2 [R.S.]

Quelle: Edmiston 2002: 224 basierend auf Angaben des Department of Provincial and Local Government Affairs

Tab. 10: Strukturanpassungsprogramm der Weltbank von 1995

1. Wiederherstellung der makroökonomischen Stabilität,
2. Erhalt einer konkurrenzfähigen und durch den Markt bestimmten Wechselkurses der Landeswährung Kina,
3. Einstellung aller Haushaltsüberweisungen an staatseigene Unternehmen,
4. Einfrieren der Löhne,
5. Personaleinsparungen und Verbesserung des Personal- und Gehaltsmanagements,
6. Beseitigung von Mindestlöhnen,
7. Umstrukturierung des Finanz- und Planungsministeriums,
8. Bereitstellung einer angemessener Counterpart-Finanzierung,
9. Studien zu Zöllen und einer indirekten Steuer,
10. Freigabe der für Einheimische reservierten wirtschaftlichen Aktivitäten,
11. Beseitigung von Regulierungen im „Investment Promotion Authority Act“,
12. Freigabe der Preise,
13. Abschluss von Privatisierungsbemühungen (Ramu Sugar und Forest Products),
14. Rahmengesetzgebung zur Registrierung traditionellen Landbesitzes,
15. Investitionsanreize durch die „Investment Promotion Authority“,
16. Einführung von Anreizen in Steuer- und Einfuhrgesetzgebung sowie
17. weitere Reformen im Forstsektor sowie Beibehaltung der Genehmigungspraxis durch den Forestry Board statt des Ministers, Nachhaltigkeitskriterien bei Genehmigungen, Minimaleinkünfte der traditionellen Besitzer und fortgesetzte Unterstützung der Aufsichtsorgane.

Quelle: Muwali 1997: 19, Appendix 1