
PAZIFIK- **I**NFORMATIONSSTELLE ---

Hauptstraße 2
8806 Neuendettelsau
F. R. Germany

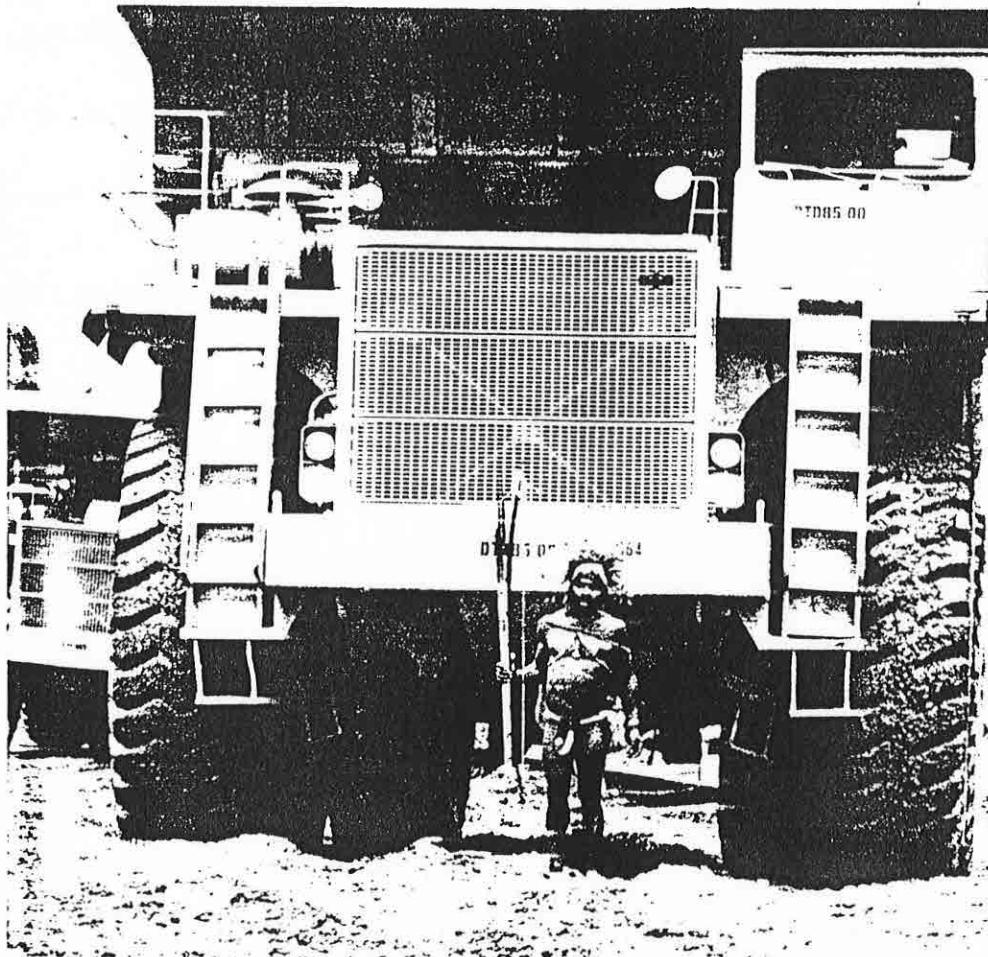


Bild aus dem Buch 'Ok Tedi 24:00'

Dossier Nr. 21

Der Entwicklungsweg Papua-Neuguineas 1884-1990 Weltwirtschaftliche Integration und Peripherisierung

Autor: Roland Seib
Datum: September 1992



Der Entwicklungsweg Papua-Neuguineas 1884 - 1990
Weltwirtschaftliche Integration und Peripherisierung*

Roland Seib

Entwicklung in Papua-Neuguinea (PNG) ist als ein Prozeß der Transformation von bisher nichtentwickelten segmentären Agrargesellschaften in einen peripher-kapitalistischen Gesellschaftstypus zu charakterisieren. Ansätze einer eigenständigen, sich selbst tragenden wirtschaftlichen und einer breit gefächerten sozialen Entwicklung sind nach der Unabhängigkeit kaum zu belegen. Statt dessen haben sich die typischen Merkmale unterentwickelter Länder wie eine hohe Außenhandelsquote und ein dominierender Exportsektor, eine komplementäre weltwirtschaftliche Arbeitsteilung, die Vernachlässigung ländlicher Regionen und der Landwirtschaft sowie eine ungleiche Einkommensverteilung und entsprechende innergesellschaftliche Verteilungskonflikte herausgebildet bzw. verstärkt. Ursächlich für diese Peripherisierung ist das Fehlen eines die Allgemeinheit repräsentierenden und gesellschaftlich auch akzeptierten Staatsapparates, der eine regulative Funktion der Umverteilung hin zu den ländlichen Regionen wahrnehmen könnte, wie auch einer demokratisch legitimierten Gegenmacht, die die Aneignung staatlicher Ressourcen durch die herrschende Elite begrenzen und eine wirtschaftlich, sozial und regional ausgewogenere Politik einfordern könnte. Die in den 1980er Jahren eingeschlagene Wachstums- und Liberalisierungspolitik manifestiert sich nahezu ausschließlich im Ausbau des modernen hochkapitalisierten Bergbausektors und in der Forstwirtschaft, die aber nicht dazu imstande sind, die große Mehrheit der Bevölkerung produktiv in die Ökonomie einzugliedern.

* Bei dem vorliegenden Text handelt es sich um die abschließenden Thesen einer Dissertation, die unter dem Titel "Papua-Neuguinea zwischen isolierter Stammesgesellschaft und weltwirtschaftlicher Integration" am Fachbereich Gesellschaftswissenschaften der Johann Wolfgang-Goethe Universität in Frankfurt/Main eingereicht wurde.

Die Kolonialisierung PNGs seit 1884 ist mit den meisten Entwicklungsländer kaum vergleichbar. Ein Großteil des Festlandes blieb bis zum Ausbruch des Zweiten Weltkrieges von der Kontrolle der kolonialen Administration und dem Kontakt mit der monetären Ökonomie unberührt. Die differierende Interessenlage der beiden Kolonialmächte Deutschland und Großbritannien drückte sich in einem unterschiedlichen Ausmaß und in der Qualität der Penetration aus. Englands Gründe zur Annexion Papuas waren primär strategisch motiviert. Die wirtschaftlichen Impulse auf die Kolonie blieben minimal. Dagegen verhalf die Unterstützung der deutschen Verwaltung um die Jahrhundertwende den engagierten Unternehmen zu einer relativ prosperierenden Plantagenökonomie, die sich auf den Anbau von Kokosnüssen auf den Inseln und auf dem Küstenstreifen des Festlandes beschränkte. Entscheidend waren hier die staatlichen Investitionen in den Ausbau der Infrastruktur und die Hilfe bei der Rekrutierung von Arbeitskräften. Für die dortigen Bewohner schlug sich dieser Kontakt nicht nur negativ in Form einer stärkeren Enteignung von Land, einer höheren Rekrutierung von Arbeitern und einer stärkeren Besteuerung nieder. Sie profitierten von der Infrastruktur, die ihnen die Möglichkeit des Marktzugangs bei Kopra bot. Mit der australischen Übernahme der Kolonie Papua im Jahre 1906 und des Völkerbund-Mandatsgebietes Neuguinea im Jahre 1921 änderte sich an der Situation regional begrenzter Produktionsstandorte und einer monokulturellen Produktionsstruktur wenig. Canberra hatte weder ein wirtschaftliches Interesse an den Territorien noch waren Ressourcen zur Erschließung vorhanden. Das Engagement vor allem großer australischer Handelskonzerne beschränkte sich auf den Betrieb von Plantagen, den Goldabbau, den Warenhandel und den Küstentransport.

Obwohl 1948 die erste Entwicklungsstrategie für das Land skizziert wurde, die eine durch Kleinproduzenten getragene Diversifizierung und Expansion der Agrarproduktion komplementär zu den Erfordernissen des australischen Marktes intendierte, nahm die Partizipation der einheimischen Bevöl-

kerung am Cash-crop-Anbau nur langsam zu. Ursache hierfür war die Doktrin der uniformen Entwicklung des für PNG zuständigen Ministers Hasluck, die auf die geringstmögliche geographische und kulturelle Dislokation zielte. Das Entstehen einer einheimischen Elite wurde zurückgewiesen, um die langfristig anvisierte koloniale Präsenz Australiens im Lande nicht zu gefährden. Dennoch sind drei wichtige Einflußfaktoren zu nennen: die gemeinsame Verwaltung der beiden Territorien in Port Moresby, die mit einer erheblichen Steigerung des Haushalts verbunden war, die Erschließung des Hochlandes, die erst in den 60er Jahren als abgeschlossen galt, und der weitere Ausbau des bereits 1939 initiierten landwirtschaftlichen Beratungsdienstes. Die letzten beiden Aspekte waren für die Verbreitung des Kaffeeanbaus verantwortlich, der von den Bewohnern des Hochlandes supplementär zur Subsistenzproduktion angenommen wurde.

Die 1960er Jahre markieren den Wendepunkt in der Geschichte des Landes. Die in den Vereinten Nationen vorgetragenen Forderungen bereits unabhängiger Dritte Welt Staaten nach internationaler Entkolonisierung und dem Ende der ökonomischen Ausbeutung sowie der virulente Westpapua-Konflikt im westlichen Inselteil verstärkten den Druck auf Australien, die bisher betriebene Politik zugunsten einer beschleunigten wirtschaftlichen und politischen Entwicklung aufzugeben. Federführend bei der Neukonzeption einer ökonomischen Entwicklungsstrategie war die Weltbank, die im Auftrage Canberras ein Konzept erstellte, das dem damals (wie auch heute wieder) dominanten Modernisierungsparadigma entsprach. Demnach wurde Entwicklung gleichgesetzt mit Wirtschaftswachstum. Es galt die Maxime 'Wachstum jetzt, Verteilung später'. Als Leitbild wurde der schnelle Übergang von der vorherrschenden subsistenzorientierten traditionellen Gesellschaft in eine ausschließlich monetär vermittelte Marktwirtschaft vorgegeben. Während Australien die Aufgabe wachstumsinduzierender Anschubinvestitionen aufgetragen wurde, sollte das Wirtschaftswachstum von Auslandsinvestitionen ausgehen. Der hierdurch ermöglichte Wohlstand sollte

mit der Zeit auch zu den Einheimischen 'durchsickern'. Für PNG war das formulierte Prinzip determinierend, die Entwicklungsbemühungen auf Sektoren und Regionen zu konzentrieren, die die schnellsten Erträge erwarten ließen, d.h. Ausbau des exportorientierten Agrarsektors vor allem in Form von Plantagen und der Forst- und Fischereiwirtschaft in Regionen, die am besten erschlossen waren. Gefordert wurde auch die Ablösung des kommunalen Landbesitzrechts durch individuelle Eigentumstitel.

Die australische Regierung übernahm diese Programmatik vorbehaltlos und setzte sie auch bis auf die Privatisierung des Bodens um. Die finanziellen Transfers aus Canberra wurden überproportional gesteigert, was aufgrund einer boomenden australischen Wirtschaft möglich war. Die Steigerung der Verwaltungsausgaben machte den Staat zum Leitsektor der Ökonomie. Verwendet wurden die Transfers zum Ausbau des Verwaltungsapparates, zum Aufbau eines westlichen Bildungssystems und für Investitionen in die materielle Infrastruktur der Wachstumszentren Inseln, Küsten, Hochland und Städte. Vor allem in fünf Inseldistrikten Neuguineas konzentrierten sich auch die privaten Investitionen, die insbesondere von australischen Konzernen getätigt wurden. Die Modernisierungsoffensive setzte zwar eine für das Land einmalige Wachstumsdynamik in Gang, die einheimische Bevölkerung partizipierte aber abgesehen von wenigen Kleinplantagenbesitzern, die jetzt die neue Zielgruppe der staatlichen Agrarförderung darstellten, nur geringfügig. Mit dem monetären Sektor nahm die Dominanz durch Auslandskapital erheblich zu. So wurden Ende der 1960er Jahre zwei Drittel des Bruttoinlandproduktes durch nichtnationale Quellen kontrolliert. Ausländische Unternehmen erwirtschafteten nicht nur die Hälfte der vermarkteten Agrarerträge, sondern kontrollierten auch 80% des expandierenden modernen Sektors. Die sich langsam konstituierende Bildungselite und die regional auf die Wachstumszentren begrenzten sozialen Konflikte, die als Reaktion auf den starken Einfluß der Zentralverwaltung und die überwältigende wirtschaftliche Dominanz von Aus-

landsunternehmen zu verstehen sind, gaben den Ausschlag für die Forderung nach Unabhängigkeit, die mit dem Wahlsieg der Labour Partei in Australien auch zugestanden wurde.

Die Probleme, die sich einer Entwicklungspolitik des unabhängigen PNG stellten, waren gekennzeichnet durch die für Peripherieökonomien typischen exogen verursachten Widersprüche, die sich in einem kleinen modernen, nahezu ausschließlich fremdbestimmten Sektor, in heterogenen Wirtschaftsstrukturen, in einer hochgradigen finanziellen Abhängigkeit von Australien und einem aufgeblähten Staatsapparat manifestieren. Zu thematisieren war auch das geringe Entwicklungsniveau im überwiegenden Teil des Landes, dessen Sozial- und Produktionsbedingungen wenig von ausländischen Aktivitäten beeinflusst und daher kaum deformiert waren. Für den Großteil der dortigen Bevölkerung bildete weiterhin die Subsistenzproduktion die Existenzgrundlage und die traditionelle Gesellschaft den sozialen Zusammenhang. Die Sozialstruktur entsprach weitgehend einer egalitären Agrargesellschaft. Entsprechend fehlten sozio-ökonomische Differenzierungsmerkmale und ein daraus resultierendes innergesellschaftliches Konfliktpotential. Vice versa kam es aber auch nicht historisch zur Konstituierung von politischen Interessengruppen, die als Träger einer nationalen Entwicklung hätten fungieren können. Es galt die mit der Traditionalität (der ethnischen Segmentierung) und der räumlichen Zersplitterung eng verwobenen Faktoren, die eine am modernen Sektor orientierte Entwicklung als nicht realistisch erscheinen ließen, zu berücksichtigen. Hierzu zählen die historisch nichtexistente Erfahrung unternehmerischen Handelns, die nicht vorhandene gemeinsame Sprache und Schrift, ein niedriges Bildungsniveau und generell fehlende Fachkräfte mit intellektuellen, technischen und administrativen Kompetenzen sowie die mangelnde Ersparnisbildung und niedrige Arbeitsproduktivität. Aufgabe einer Entwicklungspolitik mußte es also sein, an dem niedrigen Entwicklungsniveau anzuknüpfen und beide Sektoren und die unterschiedlich entwickelten Regionen in eine ausgewogenere Beziehung zu set-

zen. Ansatzpunkt hierfür war die Landwirtschaft, die es hinsichtlich der eigenen Nahrungsproduktion und auch auf den Export zu diversifizieren galt. Das Land verfügt über fruchtbare und nur in geringem Umfang genutzte Böden und eine niedrige Bevölkerungsdichte. Ein primär binnenwirtschaftlich orientierter Entwicklungsweg schied aufgrund des kleinen und fragmentierten Binnenmarktes aus. Voraussetzung für ein auf dem Agrarsektor basierendes gleichgewichtiges Wachstum war der Aufbau eines wirksamen landwirtschaftlichen Beratungsdienstes und einer adäquaten Infrastruktur in Transport und Handel.

Die entwicklungspolitische Diskussion der Übergangsperiode zur Unabhängigkeit 1972 bis 1976, die sich zwischen den Polen einer eher ideologisch und einer stärker pragmatisch orientierten Politik bewegte, ergab die klare Intention der Abgrenzung zur kolonialen Modernisierungsphase. Die 'Eight Aims' und die Verfassung unterstreichen die Übereinstimmung, die hinsichtlich der Übernahme und Kontrolle von Staatsapparat und Ökonomie durch Einheimische und einer größeren Unabhängigkeit vom Ausland bestand. Beabsichtigt war ein Entwicklungsprozeß, der größere soziale Ungleichheiten vermeidet. Eine relativ homogene soziale Entwicklung sollte sicherstellen, daß das traditionelle Sozialgefüge intakt bleibt. Die aufgezeigten entwicklungspolitischen Erfordernisse fanden ihren programmatischen Niederschlag in der nationalen Entwicklungsstrategie von 1976. Priorität sollten danach die ländlichen Regionen erhalten, da die städtischen Zentren absehbar nicht dazu fähig seien, die wachsende Zahl der Arbeitssuchenden zu absorbieren. Intendiert war die Konzentration der Bemühungen auf die Landwirtschaft und hier die Verbesserung der Subsistenzproduktion, die Initiierung einer vermarktbaren Nahrungsproduktion und die Diversifizierung und Expansion des Cash-crop-Sektors. Parallel dazu sollte der Aufbau eines einheimischen Kleingewerbes unterstützt werden. Zur Finanzierung dieser ländlichen Entwicklung sollten wenige Bergbauprojekte dienen. Die Strategie benennt allerdings schon das

Problem der Verteilung öffentlicher Finanzmittel und Dienstleistungen bei einer fehlenden ländlichen Interessenvertretung einerseits, und einer kleinen sich etablierenden Geschäftselite andererseits, die schon im Kontext der Modernisierungsoffensive weitgehend den Zugang zu den staatlichen Mitteln monopolisieren konnte.

Die den Entwicklungsproblemen des Landes angepaßte Strategie wurde ihrem wesentlichen Gehalt nach nicht realisiert, da in der Regierung hinsichtlich der zentralen gesellschaftspolitischen Zielsetzungen, der ländlichen Orientierung und einer egalitär verlaufenden Entwicklung seit der Unabhängigkeit keine Übereinstimmung bestand. Erfolgreich war die Regierung bei der Übernahme und institutionellen Konsolidierung des Staatsapparates und bei der Durchführung zentraler währungs- und fiskalpolitischer Maßnahmen. Bis Ende der 70er Jahre wurde in Abgrenzung zu Australien eine harte wertstabile Währung, eine niedrige Inflation, hohe Devisenreserven, eine abnehmende Abhängigkeit des Budgets von australischen Finanztransfers bei gleichzeitiger restriktiver Ausgabenpolitik und eine real verringerte staatliche Auslandsverschuldung erreicht. Weit weniger erfolgreich war die Regierung bei der Umgestaltung des Haushalts zur Realisierung der Entwicklungsstrategie. Verantwortlich hierfür war vor allem die institutionelle Unterordnung der Entwicklungs- unter die Finanzpolitik. Die geschaffenen Instrumente zur Realisierung der Strategie im Rahmen des Haushalts stellten einen komplexen technokratischen Apparat dar, der aufgrund mangelhafter Koordination und fehlender qualifizierter Mitarbeiter eher zur Überbürokratisierung neigt, denn als effektives Planungsvehikel zu dienen. Insgesamt fanden im Vergleich zur vorhergehenden Dekade keine signifikanten Einschnitte bzw. Verschiebungen hinsichtlich der Haushaltsausgaben und bei der regionalen Verteilung der Investitionen statt. Regional profitiert haben die wenigen Provinzregierungen, die sich seit dem Parlamentsbeschluß von 1977 zur föderativen Umgestaltung des Landes etabliert haben. Diese wirtschaftlich prosperierenden Provinzen hat-

ten aufgrund funktionierender Verwaltungen einen stärkeren Zugriff auf die Transfers der Zentralregierung. Profitiert haben vor allem aber die Beschäftigten des Öffentlichen Dienstes. So führten neben den Provinzzahlungen die Lohnerhöhungen zu einer Verdopplung des Anteils der laufenden Haushaltsausgaben. Zu berücksichtigen ist auch die Politik des Landwirtschaftsministeriums, das trotz Unabhängigkeit personell und inhaltlich niemals grundlegend reformiert worden war. Die Behörde kehrte schon kurz nach der Konsolidierung der Regierung zu einer Agrarpolitik der Förderung einer hochtechnisierten Agrarwirtschaft zurück. Statt der vielen Kleinproduzenten stand die Unterstützung großer Rinderzucht- und Ölpalmprojekte im Vordergrund. Der für Einheimische wichtige Plantagenumverteilungsplan, der ursprünglich die Aufteilung der in Auslandsbesitz befindlichen Plantagen (die Auflösung bzw. Beschränkung der hochzentralisierten und -kapitalisierten Tee- und Ölpalmplantagen stand zu keinem Zeitpunkt zur Diskussion) in kleinere einzelbebaubare Grundstücke vorsah, galt bereits 1977 als überholt. Plantagen wurden wieder unabhängig von den Besitzverhältnissen als volkswirtschaftlich notwendige Produktionsform angesehen.

Die unzulängliche Realisierung einer schwerpunktmäßigen ländlichen Förderung hängt eng mit den Problemen zusammen, die die Regierung in der Übergangsperiode zur Unabhängigkeit zu bewältigen suchte. Die monetäre Anbindung und die Importe aus Australien hatten hohe Preissteigerungsraten zur Folge, die erhebliche Proteste in den Städten nach sich zogen. Da die dort Beschäftigten über eine gewerkschaftliche Interessenvertretung verfügten und der Übergangsregierung an einer innenpolitischen Stabilisierung vor der Unabhängigkeit gelegen war, wurden insbesondere für den öffentlichen Dienst erhebliche reale Lohnerhöhungen akzeptiert, die die Kluft der Mindesteinkommen zwischen städtischen und ländlichen Beschäftigten auf ein Verhältnis von drei zu eins verschärften. Mit der Schaffung einer eigenen Währung wurde zwar das Problem der importierten Inflation besei-

tigt, die Differenz der Mindestlöhne und damit die Attraktivität der Städte als Beschäftigungsort wurde aber bis in die Gegenwart nicht aufgehoben. Hinzu kommt, daß die Städter auch diejenigen sind, die von den durch die Hartwährungspolitik konkurrenzlos verbilligten Lebensmitteleinfuhren bevorzugt sind. Die Lohnerhöhungen sind zudem als Präjudiz für den nachkolonialen Entwicklungsweg zu werten. Die im Vergleich zu den Entwicklungsländern der asiatisch-pazifischen Region wesentlich höheren städtischen Lohnkosten in PNG haben im Zusammenhang mit hohen Transportkosten und einer niedrigen Arbeitsproduktivität den Spielraum für eine konkurrenzfähige exportorientierte wie auch importsubstituierende Weiterverarbeitung von Primärprodukten erheblich eingeschränkt. Sie verstärken den Trend zum Einsatz technologisch anspruchsvollerer und kapitalintensiverer Produktionslinien.

An nationalen Zielen wurden nach der Unabhängigkeit eine weitgehende Übernahme von bisher durch Ausländer besetzten Arbeitsplätzen und ein wachsendes unternehmerisches Engagement von Einheimischen im Wirtschaftsprozeß realisiert. Dadurch verringerte sich die bisher starke Stellung des Staates gegenüber der Privatwirtschaft. Die Verteilung des Sozialprodukts verschob sich zugunsten Einheimischer. Die Zunahme der Investitionstätigkeit erfolgte in Bereichen, die bisher von Ausländern kontrolliert wurden. Direktinvestitionen dagegen verloren erheblich an Bedeutung. Die Investitionen gingen allerdings nur von einer kleinen Schicht nationaler Unternehmer aus, die sich in landwirtschaftlichen Großbetrieben und im Dienstleistungssektor engagiert haben. Dagegen blieb die Anbindung der großen Bevölkerungsmehrheit an den monetären Sektor weiter beschränkt auf den durch kleinste Anbauflächen gekennzeichneten Anbau der agrarischen Exportprodukte Kaffee, Kopra, Kakao und Kautschuk. Der Anteil derjenigen unter der wirtschaftlich aktiven Bevölkerung, die die Subsistenzproduktion mit Cash-crops ergänzen, stieg zwar seit 1966 beständig von weniger

als die Hälfte auf drei Viertel im Jahre 1980 an, die hierdurch bedingten Einkommen sind aber weiter gering.

Außenwirtschaftlich vollzog sich eine erhebliche Zunahme der weltwirtschaftlichen Integration und eine Abschwächung der ehemals dominanten Handelsbeziehungen zu Australien. Die begrenzte Diversifizierung und Expansion von Rohstoffexporten - gegenüber den in den 1960er Jahren dominierenden Cash-crops (Kopra, Kaffee und Kakao) wurden jetzt auch Kupfer, Holz, Fisch, Palmöl und Tee produziert - führte zu einer Verdopplung des PNG-Anteils am Welthandel auf 0,6%. Die Zunahme der Ausfuhren übertraf die Absorptionsfähigkeit der bisherigen Importeure Australien und Großbritannien. Japan und die Europäische Gemeinschaft traten als prinzipielle Abnehmer auf. Demgegenüber nahmen die Importe insbesondere bei Nahrungsmitteln und Konsumgütern aus Australien beständig zu. Der Anstieg bei dauerhaften Konsumgütereinfuhren trotz abnehmender Zahl an Ausländern ist Indiz dafür, daß an deren Stelle wohlhabende einheimische Konsumenten getreten sind.

Bereits zu Beginn der 80er Jahre offenbarten sich die Defizite, die mit der eingeschlagenen Wirtschaftspolitik verbunden waren. Als größtes Problem zeichnet sich dabei die zunehmende Migration in die Städte ab, die ihre Ursache in der entwicklungspolitischen Vernachlässigung und der daraus resultierenden Perspektivlosigkeit im ländlichen Hinterland sowie in dem westlich orientierten Bildungssystem hat. Wirtschaftliches Wachstum konzentrierte sich in den 70er Jahren wie schon in der Dekade zuvor auf wenige Städte, Inseln und das Hochland. Die Nationalisierungspolitik von Arbeitsplätzen ergab zwar eine absolute Zunahme des Stellenmarktes. Wird aber das jährliche Bevölkerungswachstum von 2,3% berücksichtigt, sank das Beschäftigungsniveau. Insofern wirkten die auf dem Zensus von 1980 beruhenden Prognosen des nationalen Planungsbüros alarmierend, die von jährlich 40.000 Schulabgängern ausgehen, die auf einen Arbeitsmarkt drängen, der schon bisher der Stellennachfrage nicht

gerecht wurde. Verschärfend wirkte hier auch die weltweite Rezession der Jahre 1980-82, die nicht nur beispielhaft die Anfälligkeit der kleinen offenen Ökonomie zeigt, die durch einen eingeschränkten Exportwarenkorb unverarbeiteter Rohstoffe und eine hohe Importabhängigkeit charakterisiert ist. Die Krise betraf am härtesten die ländlichen Regionen und hier vor allem die Kleinproduzenten.

Die Rezession wurde dazu genutzt, einen Paradigmenwechsel einzuleiten. Die zwar gültige, aber nicht verfolgte eher auf Verteilungsaspekte und Breitenwirksamkeit zielende Entwicklungsstrategie wurde durch eine Strategie maximalen Wachstums abgelöst, mit der dem Arbeitsmarktproblem begegnet werden sollte. Analog der kolonialen Modernisierungsphase wurde jetzt wieder auf sektoral und regional beschränkte Wachstumszentren gesetzt und dabei erneut dem Auslandskapital eine zentrale Rolle zugewiesen. Behörden wie bspw. die 'National Investment and Development Authority', die Direktinvestitionen kontrollieren und damit gewährleisten sollten, daß bestimmte Wirtschaftsbereiche Investitionen von Einheimischen vorbehalten bleiben, wurden als sogenannte Investitionshemmnisse abgeschafft und der Arbeitsmarkt teilweise dereguliert.

Das Scheitern dieser Strategie war vorhersehbar. Trotz Liberalisierung blieb das reale Wachstum in den 80er Jahren gering. Ein Negativwachstum, das auf den drastischen Verfall der agrarischen Rohstoffpreise und eine verringerte landwirtschaftliche Produktion zurückzuführen ist, wurde allein durch den boomenden Bergbausektor und die expandierende Forstwirtschaft verhindert. Der Ausbau der Minen hat insoweit zu einer Umstrukturierung der Ökonomie geführt, als der Bergbau zum wichtigsten produktiven Sektor der Ökonomie avanciert ist. Dagegen hat die Landwirtschaft, die immer noch die Lebensgrundlage für 85% der Bevölkerung und für viele die einzige Einnahmequelle darstellt, beständig an volkswirtschaftlicher Bedeutung verloren. Der Anteil der Cash-crops, der 1984 noch 48% der Gesamtexporte ausmachte,

ist mit 9% im Jahre 1991 zu einem außenwirtschaftlichen Anhängsel der Kupfer- und Goldexporte geworden. Dabei ist die Konzentration auf den Ausbau der Minen volkswirtschaftlich extrem kurzsichtig. Das belegen nicht nur die nichterfüllten finanziellen Erwartungen der Regierung und die überschätzten Multiplikatoreffekte am Beispiel der Ok Tedi Mine. Dies zeigen auch die unter dem Terminus der 'Dutch Disease' subsumierten negativen Effekte, wozu höhere Real-löhne und damit eine erhebliche Verschlechterung der landesweiten Einkommensverteilung, eine verzerrte Preisstruktur und ein Anstieg der Importe sowie die Aufblähung des Staatsapparates zählen. Absehbar führt der Boom zu dem ökonomisch paradoxen Sachverhalt, daß PNG als Entwicklungsland über eine Kostenstruktur verfügt, die den Industrieländern vergleichbar ist. Da der Bergbau kapitalintensiv betrieben wird, ist auch das vorrangige Ziel der Wachstumspolitik, die Schaffung von Arbeitsplätzen, kaum verwirklicht worden. Innerhalb der letzten Dekade erhöhte sich die Zahl der Stellen um gerade 7.000 auf 225.000 (1990). Unberücksichtigt bleiben bei einer solchen ökonomischen Bewertung auch die sozialen und ökologischen Konsequenzen des Minenbetriebs. So wird derzeit von der Regierung die schnelle Auflösung traditioneller Gesellschaftsstrukturen und eine erhebliche großräumige Umweltbelastung bzw. die beginnende langfristige Umweltzerstörung als hinnehmbarer Preis für die erhofften wirtschaftlichen Vorteile akzeptiert. Noch stärker als im Bergbau manifestieren sich die ökologischen Folgen in der Forstwirtschaft. Diese gehört zu den wenigen Bereichen, in denen die tatsächliche Entwicklung weitgehend den Planungsvorgaben entspricht. Der Wirtschaftsbe-reich, der sich auf den Einschlag und Export unverarbeiteter Rohhölzer beschränkt, ist durch eine völlig unzureichende administrative Kontrolle, durch Korruption und Mißwirtschaft gekennzeichnet. Den kaum nachweisbaren Vorteilen des Sektors steht die ungehemmte Plünderung der Ressourcen und damit die erhebliche Zerstörung der natürlichen Lebensgrundlagen gegenüber.

Die Expansion des Bergbau- und Forstsektors korreliert mit dem Ausbau des Regierungs- und Verwaltungsapparats. Das erste erfolgreiche Mißtrauensvotum von 1980 stellt diesbezüglich eine Zäsur dar. Die bis dato regierende Somare-Koalition gewährleistete eine zurückhaltende, auf ausgeglichene Budgets orientierte Haushaltsführung. Dagegen ist das darauffolgende Jahrzehnt nicht nur durch häufige Regierungswechsel, sondern auch durch erhebliche Unregelmäßigkeiten und ungebremste Ausgabensteigerungen gekennzeichnet, die rezessionsbedingt wie auch aufgrund nicht realisierter Mineraleinnahmen und weiter verringerter australischer Transfers weitgehend über Auslandskredite abgedeckt wurden. Dies hat zu einer sprunghaft gestiegenen Auslandsverschuldung geführt, die den Druck zur Devisenbeschaffung zwecks Bedienung verschärft hat und zudem dem Land dringend notwendige Exporterlöse entzieht. Wird von der Beteiligung an der Ok Tedi Mine und der Deckung von Zahlungsbilanzdefiziten abgesehen, wurden die Mittel weitgehend nicht für produktive, sondern für konsumtive Zwecke verwendet. Die kontinuierlich erhöhten Gehälter der mehr als 50.000 Staatsbediensteten sind hier der wichtigste Haushaltsposten. Demgegenüber haben die staatlichen Investitionen in diesem Zeitraum ein historisch einmaliges Tief erreicht.

Von den wachsenden Staatsausgaben haben neben der Bürokratie vor allem die Politiker des Landes profitiert, die zum Großteil in Personalunion in der Wirtschaft des Landes engagiert sind. Noch zur Unabhängigkeit war Korruption unbekannt und die tradierte Sozialbindung vorherrschend, die sich zwar nicht zugunsten nationaler Entwicklung realisiert hat, zumindest aber die ethnische oder regionale Klientel an den Vorteilen des Amtsinhabers partizipieren ließ. Dagegen verweisen die häufigen Korruptions- und Mißbrauchsfälle der 80er Jahre in die Gegenrichtung einer ausschließlich persönlichen Bereicherung, in der die traditionelle gemeinschaftliche Komponente kaum noch eine Rolle spielt. Der Zugriff auf den Staatsapparat und dessen Verteilungsmechanismen sichert der Elite ein hohes Einkommen, Privilegien und

Macht, abverlangt aber keine fachliche Kompetenz und kein Eintreten für gesamtgesellschaftliche Interessen. Die regelmäßigen konstruktiven Mißtrauensvoten haben das politische System trotz vorhandener weitgehend folgenloser rechtsstaatlicher Bedingungen zur Arena degradiert, in der rivalisierende Teile der Elite um die Kontrolle der staatlichen Revenue konkurrieren. Erst bei Berücksichtigung dieses politischen Klimas wird auch verständlicher, warum in PNG der inhaltlichen Regierungsarbeit so geringe Bedeutung eingeräumt wird und trotz unzähliger erstellter regional und sektoral bezogener Strategiepapiere, Entwicklungspläne und Expertisen eine Implementierung kaum Folgen zeitigt.

Die ungleiche Einkommensverteilung, die Dichotomisierung in modernen monetären Sektor und ländliche Regionen sowie der über den Bergbau wachsende wirtschaftliche Einfluß von Auslandsunternehmen haben zu einer verschärften internen Desintegration geführt, die eine kaum noch kontrollierbare interne Krisendynamik in Gang gesetzt hat. Diese schlägt sich in einer schnell zunehmenden städtischen Marginalisierung, in Gewalt und Kriminalität, aber auch in Stammeskonflikten nieder. Insbesondere am Beispiel Bergbau zeigt der Fall Bougainville, daß die betroffene Bevölkerung nicht mehr bereit ist, abgesehen von Brosamen nur die negativen Auswirkungen auf die Lebensgrundlagen zu tragen, ohne mit einem erheblich verbesserten Lebensstandard entschädigt worden zu sein. Die zunehmenden (Verteilungs-) Konflikte konterkarieren wiederum die wirtschaftliche Stabilität und insbesondere den beabsichtigten weiteren Ausbau des Bergbausektors. Ein regionenübergreifender Konsens ist nicht in Sicht, da hierzu die gesellschaftlichen Voraussetzungen einer nationalen Identität fehlen. Weder existiert eine soziale Basis, die ein Gegengewicht zur Elite darstellen und eine ländliche Umverteilung der Ressourcen einfordern könnte, noch besteht bei der Führung derzeit der Wille zur Aufgabe von Privilegien und das Interesse und die Motivation zu einer eigenständigen nationalen Entwicklung.

Die Analyse des Entwicklungswegs von PNG zeigt, daß nicht nur keine eigenständige nachholende Entwicklung stattgefunden hat, sondern daß die Voraussetzungen zum Aufbau hierfür geeigneter interner Strukturen kaum vorhanden sind. Die ethnische Fragmentierung und geographische Zersplitterung erweisen sich als bis heute wichtige Determinanten gesellschaftlicher Veränderung. Diese endogenen Faktoren haben die koloniale Penetration erschwert, behindern aber gleichfalls eine autozentrierte Entwicklung. Das gleiche gilt für die überlieferten Agrarstrukturen und hier vor allem das Bodenrecht. Diese sind einer nachholenden Entwicklung abträglich, wirken aber stabilisierend, da sie angesichts der zunehmenden innergesellschaftlichen Zerklüftung der großen Mehrheit der Bevölkerung bis heute die Existenzgrundlage gesichert haben. Diese Sozial- und Produktionsstrukturen verlieren allerdings weiter ihre Eigendynamik und sind in Auflösung begriffen, da auch in PNG mittlerweile die westlichen Konsummuster mittels Massenmedien weit ins Hinterland vorgedrungen sind und die kaum erfüllbaren materiellen Erwartungen zunehmen. Ferner ist die Rolle interner Faktoren auch hinsichtlich des stattfindenden Peripherisierungsprozesses hervorzuheben. Die Entwicklungsdefizite in PNG sind nicht das vorrangige Resultat internationaler Ausbeutung, auch wenn diese stattfindet. Entscheidend ist das Fehlen eines Trägers einer nationalen Entwicklung. Die primär an Eigeninteressen orientierte einheimische Elite ermöglicht erst - dies zeigt die Forstwirtschaft beispielhaft - die Plünderung der Ressourcen durch sie selbst und durch Auslandskapital. Damit wird auch deutlich, daß zwar Übereinstimmungen zu dem Peripherisierungsparadigma bestehen, der Entwicklungsprozeß PNGs damit aber nicht hinreichend zu charakterisieren ist. Generell bleibt festzustellen, daß die Annäherung an das Land mit westlichen Entwicklungsmodellen bzw. tradierten Politikbegriffen die vielschichtigen, interdependenten Entwicklungsprozesse wie die Veränderung der regional bezogenen Klientelbeziehungen und die heutige Relevanz sozio-kultureller Faktoren kaum ausreichend erfassen kann.