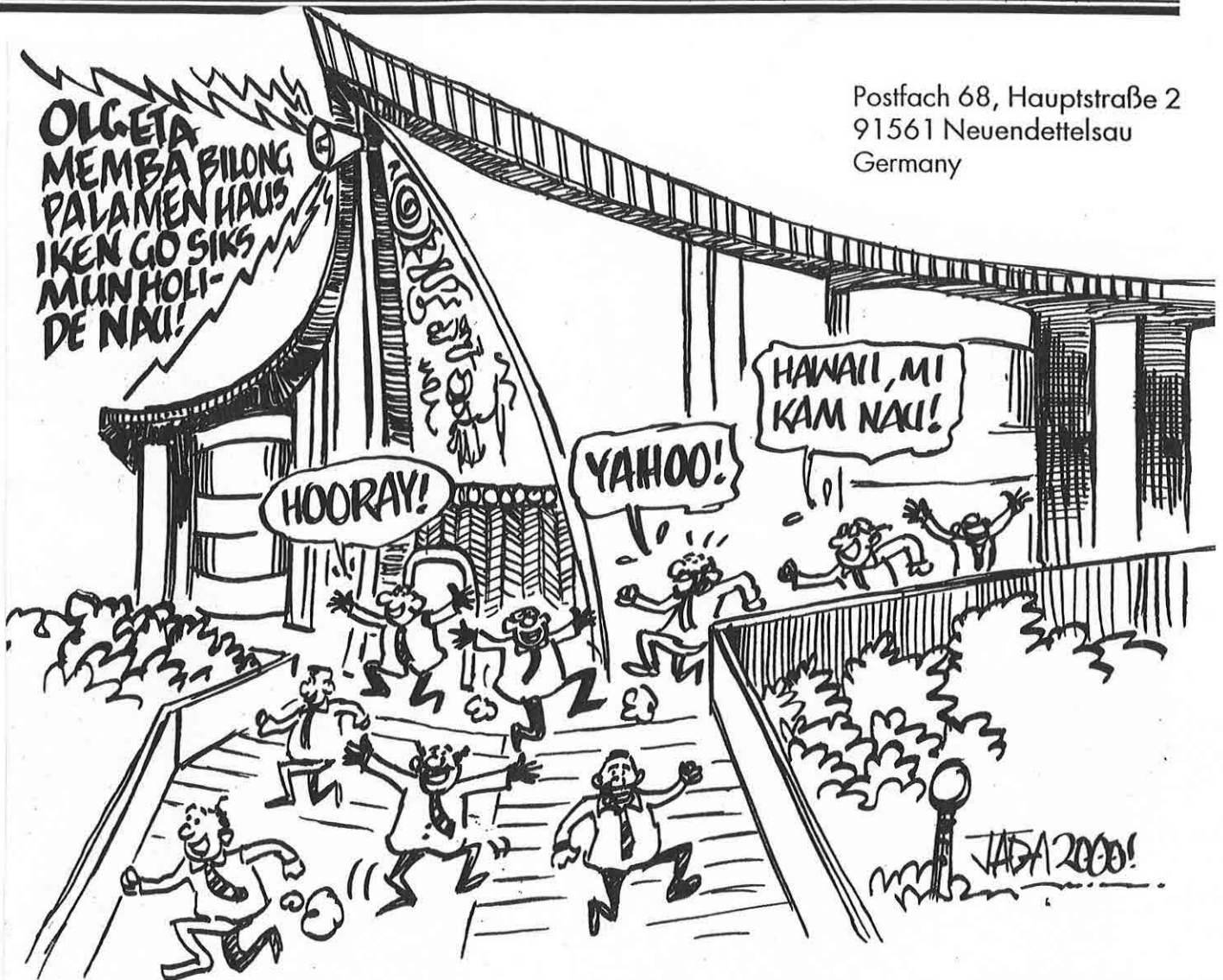


PAZIFIK- INFORMATIONSTELLE

Postfach 68, Hauptstraße 2
91561 Neuendettelsau
Germany



Dossier Nr. 56

Big-men, Korruption und ‚bad governance‘-
Politische Instabilität und Staatsversagen in Papua-
Neuguinea

Autor: Roland Seib, Melanesian Institute (Goroka, Papua-Neuguinea)

Datum: August 2000



Big-men, Korruption und 'bad governance' - Politische Instabilität und Staatsversagen in Papua-Neuguinea

Roland Seib
Melanesian Institute, Goroka

1. Einleitung
2. Strukturmerkmale des politischen Systems zur Aktualität und Adaption traditioneller politischer Organisation
3. Die nationalen Parlamentswahlen vom Juni 1997
 - a) Einfluss der Sandline-Affäre
 - b) Wahlkampf, Wahlablauf und Ergebnisanalyse
 - c) Wahlbetrug, Gewalt und mangelnde Kompetenz der Wahlbehörde
4. Die Regierungsbildung Skate/Haiveta -
Beginn des Niedergangs einer verantwortungsvollen Regierungsführung?
5. Politische Korruption, Nepotismus und 'bad governance'
6. Die Mujo-Sefa-Affäre
7. Der Regierungswechsel vom Juli 1999 und seine Konsequenzen
8. Wendung zu mehr politischer und wirtschaftlicher Stabilität?
9. Chancen zur Stabilisierung des politisch-parlamentarischen Systems- eine
Einschätzung bisher vorliegender gesetzlicher Reformvorstellungen
10. Ausblick

1. Einleitung

Der südpazifische Inselstaat Papua-Neuguinea wurde am 16. September 1975 von Australien mit berechtigtem Optimismus hinsichtlich einer künftigen demokratischen und wirtschaftlichen Entwicklung in die Unabhängigkeit entlassen. Unter der jungen, die Führung des Landes übernehmenden Bildungsschicht bestand Übereinstimmung, einen auf ländlicher Entwicklung beruhenden schrittweisen Übergang in eine moderne Gesellschaft anzustreben¹. Grundlage der Hoffnungen war eine inspirierende, partiell von Nyereres Arusha-Erklärung von 1967 beeinflusste Staatsverfassung, welche die Prinzipien einer wirtschaftlich und sozial gleichgewichtigen sowie ökologisch dauerhaften und vom Ausland unabhängigen Entwicklung zum Ausdruck bringt und melanesische Vielfalt und Traditionalität (gewachsene Lebensweisen, Ansprüche und Rechte) sowie Modernität (westliche Lebensweise, Institutionen und Rechtswesen) als gleichberechtigt anerkennt. Diese Prinzipien beruhten ebenfalls auf dem in den 1970er Jahren formulierten Konzept des "Melanesian way", das den

egalitären und kommunalistischen Charakter der Gesellschaften Papua-Neuguineas und deren konsensorientierten traditionellen Weg der Entscheidungsfindung hervorhebt.² Hinzu kam der immense natürliche Ressourcenreichtum an (Edel-) Metallen, Öl, Gas, Tropenwäldern, Fischgründen und guten Böden sowie die im Kontext bilateraler Entwicklungszusammenarbeit garantierten finanziellen Zuschüsse Australiens, die sich bisher auf mehr als 12 Milliarden australische Dollar belaufen.

Ein Vierteljahrhundert später macht sich in der Bevölkerung angesichts überhandnehmender innenpolitischer Skandale und Krisen sowie des immer häufiger drohenden Staatsbankrotts Endzeitstimmung breit. Es ist offensichtlich, dass sich die postkolonialen Visionen und materiellen Erwartungen nicht realisiert haben, dass sich die Kluft zwischen dem Wortlaut der Verfassung und der gesellschaftlichen Realität beständig vergrößert hat. Politische Instabilität, Korruption und Gewalt, Vettern- und Misswirtschaft, Stammesfehden sowie eine ausufernde Kriminalität und wachsende Menschenrechtsverletzungen der Polizeibehörden zur Aufrechterhaltung eines Mindestmaßes an öffentlicher Ordnung bestimmen immer mehr den Alltag. Wurden von Australien ausgehend seit den 1960er Jahren große Fortschritte hinsichtlich einer Verbesserung des extrem niedrigen Lebensstandards der breiten Bevölkerung erzielt, ist spätestens seit Mitte der 1980er Jahre der gegenteilige Trend wahrnehmbar. Trotz wachsender realer Haushaltsausgaben verfällt das Bildungs- und Gesundheitswesen sowie die Infrastruktur des Landes, ländliche und, bisher unbekannt, zunehmend auch 'moderne' städtische Armut und Verelendung ist im Entstehen (vgl. Seib 1999, O'Collins 1999, auch Keith-Reid 1999). Ein rascher Niedergang staatlicher Funktionsfähigkeit und damit öffentlicher Dienstleistungen sowie der Zerfall der bisher schon fragilen nationalstaatlichen Einheit ist zu konstatieren.

Es erweist sich, dass das mit der Unabhängigkeit formulierte Ziel der Integration der Ethnien mit der Intention der Demokratisierung und Begründung einer gemeinsamen Nation bis heute nur ansatzweise, wenn überhaupt, verfolgt wurde (von einer egalitären sozialen Entwicklung ganz zu schweigen). Allgemeingültige Grundnormen und Werte haben sich bis heute kaum durchgesetzt oder werden nicht anerkannt. Nicht nur der erste "Landesvater" Chief (heute Sir) Michael Somare sondern die große Mehrheit der Politiker ist mittlerweile weitgehend diskreditiert. Das politische System des Landes befindet sich in einer schweren (Vertrauens-) Krise, die auch Verwaltung und Wirtschaft erheblich beeinträchtigt. Angesichts der offensichtlich fehlenden politischen Glaubwürdigkeit und des Willens, einen Wandel herbeizuführen, macht sich Desillusionierung und Zynismus breit, wie dies beispielhaft für viele Stellungnahmen im folgenden Leserbrief an die Tageszeitung Post-Courier zum Ausdruck kommt:

*"[Mismanagement] Definitely a sure sign of this great and beautiful country of ours being deliberately thrown to the dogs by a few self conscious and greedy bunch of pigs in the so-called 'Haus tambaran' [Parliament] and their 'princely sum earning' advisors and political boys in high places (not forgetting the business partners)."*³

Selbst der als integer eingeschätzte ehemalige Philosoph, Oppositionsführer und heutige Sprecher des Parlaments⁴, Bernard Narokobi, gestand zur allgemeinen Bedeutung seines Hauses ein: "It's a shame to be a member of Parliament. It's not a nice place to be in. It's like Bomana [Hauptstadtgefängnis], you go in for petty crimes and come back a hardcore." (Post-Courier 29.3.1999)

Der ursprünglich durch Australien etablierte moderne Staat zerfällt zunehmend wieder in ethnische Gruppen. Diese konkurrieren - soweit sie keine Sezession wie auf der Kupferinsel Bougainville verfolgen oder, wie im Südlichen Hochland, über Monate oder gar Jahre in blutige, zunehmend mit modernen Waffen geführte Stammeskriege verstrickt sind - mittels "eigener" Parlamentsabgeordneter, mittels Drohungen zur Schließung von Bergbauprojekten oder mittels exzessiver Kompensationsforderungen für Infrastrukturprojekte um die größtmögliche Beteiligung am nationalen Haushalt. Dieser ist weitgehend rentenorientiert, da er zu über 70% auf Steuer- und Beteiligungseinnahmen aus kapitalintensiv betriebenen Bergbauprojekten sowie der Abholzung der Tropenwälder beruht.⁵ Dagegen ist eine eigenständige und stetige wirtschaftliche Entwicklung seit der Unabhängigkeit nur schwer nachzuvollziehen. Selbst der für breite Teile der Bevölkerung wichtige Agrarsektor weist ein anhaltendes Negativwachstum auf.

Der vorliegende Beitrag geht der Frage nach den strukturellen Bestimmungsfaktoren und der demokratischen Qualität politischer Prozesse in Papua-Neuguinea nach. Thematisiert wird die durchgängige politische Instabilität des Landes, die von der einzigen wirtschafts- und politikunabhängigen, den großen Kirchen gehörenden Wochenzeitung *Independent* in einem Leitartikel wie folgt pointiert wird:

"...there is no such thing as stability in PNG politics and it is never considered as essential element because it is instability that feeds the fluidity and sustains the nebulous nature of PNG politics. It is instability that makes and unmakes governments and people like Skate and Mekere [Morauta; bisheriger und neuer Premierminister] are beneficiaries of this yo-yo phenomenon...[I]n all successive governments since independence we have witnessed the same modus operandi: it is party time for the politician and his cronies." (30.12.1999)

Diese Instabilität, begründet in der extremen sozialen und politischen Fragmentierung, ist bis heute ein wesentliches Strukturmerkmal des Landes und mitverantwortlich für die desintegrative Dynamik der letzten zwei Jahrzehnte. Konfliktverursachend ist dabei nicht die multiethnische Struktur an sich, sondern die sozio-kulturelle Desintegration, die fehlende wirtschaftliche Entwicklung und das Versagen von Regierungen und Staat, eben diese Entwicklung, sozialen Ausgleich und Partizipation voranzutreiben und durchzusetzen, die melanesische Sozialorganisationen dazu mobilisiert, damit zu korrespondieren.⁶

In einer Einführung werden die bis heute in modifizierter Form fortbestehenden Merkmale politischer Organisation der traditionellen melanesischen Gesellschaften aufgezeigt. Es folgt unter Berücksichtigung bisheriger Wahlverläufe eine Analyse der (letzten) nationalen Parlamentswahlen von 1997. Diese belegt, dass angesichts der Nichtberücksichtigung eines Großteils der Bevölkerung durch gewählte Abgeordnete Wahlen in PNG derzeit kaum geeignet sind, dem Parlament populäre Anerkennung und der Regierung Autorität zu verleihen. Dem schließt sich eine Darstellung der Regierungsbildung und -führung Bill Skates (Juli 1997 - Juli 1999) an, die angesichts der hier aufgeführten innenpolitischen Krisen und Korruptionsfälle als bisheriger Tiefpunkt des politisch-parlamentarischen Systems in Papua-Neuguinea zu werten ist.⁷

Die durch die Abgeordnetenmehrheit hinter Skate beschlossene siebenmonatige Suspendierung von Parlamentssitzungen zur Vermeidung eines Misstrauensvotums mündete schließlich im Regierungswechsel vom Juli 1999, dessen Ablauf aufgrund der völlig unvorhersehbaren Bündnisse sowie des behaupteten Einsatzes von Lagerhaft, Kidnapping, Bestechung und physischer Gewalt gegen Abgeordnete zunehmend zur reinen Farce verkommt. Der Regierungswechsel setzt zudem den seit der Unabhängigkeit anhaltenden Trend fort, wonach seit den Wahlen von 1977 keine der Regierungskoalitionen eine volle Amtszeit überlebt hat. In einem weiteren Schritt werden Kontinuitäten und Unterschiede der jetzigen Regierung unter Premier Morauta zur Skate-Ära herausgearbeitet. Abschließend werden die Chancen einer Realisierbarkeit von Reformvorstellungen der derzeitigen Regierungsmehrheit diskutiert, die der strukturellen politischen Instabilität begegnen und das wachsende Legitimitätsdefizit von Politikern, Regierung und Parlament überwinden helfen sollen.

2. Strukturmerkmale des politischen Systems - zur Aktualität und Adaption traditioneller politischer Organisation

Papua-Neuguinea ist bis heute ein multiethnischer Staat mit über 4,5 Millionen Einwohnern. Mehr als 800 unabhängige linguistische Gruppen mit mehreren 100 bis zu 100.000 Mitgliedern (Hochlandprovinz Enga⁸) werden unterschieden. Bis in die 50er Jahre dieses Jahrhunderts war für die Bevölkerung die von Geld und Märkten unabhängige Subsistenzökonomie vorherrschend. Anfang der 1960er Jahre wurden die letzten unentdeckten Teile des Landes durch die koloniale Verwaltung erschlossen. Außer den auf Geschlecht und Alter beruhenden Statusunterschieden sowie der Statushierarchie unter Männern, die von "big-men" oder "chiefs" über "prominent men" und "ordinary men" bis zu "rubbish men" und "slaves" reichen konnte (Standish 1984:270, May 1997:5), existierte keine soziale Schichtung. Hierarchische Strukturen institutionalisierter politischer Autorität und Macht sind innerhalb der segmentären Gruppen ebenfalls nicht zu belegen

Im Unterschied zu westlichen, auf persönliche Freiheit und Individualität orientierten Lebensformen war in den für Melanesien typischen zumeist kleinen, geographisch abgeschiedenen und der überwiegenden Mehrheit nach patrilinear strukturierten Einheiten die Solidarität des verwandtschaftlichen Kollektivs bestimmend, in welchem der Einzelne sehr stark eingebunden war. Politische Artikulation und Entscheidungsfindung erfolgte zwischen Männern oder Gruppen von Männern, womit Frauen weitgehend ausgeschlossen waren und ein Schutz von Meinungsminoritäten kaum bestand.⁹ Trotz von Gemeinschaft zu Gemeinschaft variierender Führungsstile, unterschiedlicher Formen kommunaler Entscheidungsfindung und regionaler Forderungen nach Selbstbeschränkung der Führer nahm besonders im Hochland, in dem über 40% der Bevölkerung angesiedelt ist, der sogenannte 'big-man' eine zentrale politische Rolle ein.¹⁰ Dieser konnte aufgrund persönlicher Qualitäten eine Gefolgschaft aufbauen, die ihm eine gewisse personelle Autorität verlieh. Diese Qualitäten beruhten auf der rhetorischen Fähigkeit zum Redner sowie der Akkumulation und Verteilung von Wohlstand (Schweine, Gartenprodukte und werthaltige Gegenstände wie bestimmte Muscheln) im Kontext der Schaffung reziproker Austauschbeziehungen und gruppenübergreifender Netzwerke. Von Bedeutung konnte auch die Spezialisierung durch den Besitz besonderen Wissens beispielsweise der Abstammung und Magie oder die Eignung zum Kämpfer sein.

Der ambitionierte 'big-man' zielte darauf, die Männer des Dorfes und deren Wohlstand zu seinen Gunsten zu manipulieren.¹¹ Er kombinierte das vorgebliche Interesse

am Erfolg und 'Reichtum' seiner Anhänger mit seinen Eigeninteressen. Indem er Verhandlungsgeschick, wirtschaftliches 'Management' und kalkulierte Generosität vorwies, versuchte er, die Gefolgschaft an sich zu binden, auf dass sich der Ruhm seines Namens weit über die Grenzen der eigenen Klientel und der jeweiligen Lokalität verbreitete. Im Falle des Erfolges war das Wohlergehen der Gruppe, ihr Prestige und Einfluss an den des 'big-man' gebunden. Bettison et al. fassen die Rolle des 'big-man' angesichts der ersten Parlamentswahlen im Jahr 1964 wie folgt zusammen:

"Political leadership was closely linked to the active day-to-day control, acquisition, and ceremonial disposal of community wealth. Authority to control others was legitimized in the first instance by its acceptance within the kinship system, but this recognition was sharply limited by the office-holder's practical ability to perform successfully those functions his group considered necessary. Peers and subordinates accepted his authority so long as his leadership supported their status and prestige as a group...it was the assessment of the group's needs which influenced who was selected to lead." (1965:3)

Das Ringen um die Übernahme von Führerschaft und damit Reputation, Einfluss und Macht war allerdings der beständigen Herausforderung durch Rivalen ausgesetzt. Kontinuierliche Konkurrenz um die Führungsposition nötigte den 'big-man' dazu, persönliche Beziehungen und Austauschsysteme permanent neu zu arrangieren und zu modifizieren. Dass auch damit kein Positionserhalt garantiert war, zeigt Brown in einer einflussreichen Arbeit über die politische Sphäre im vorkolonialen Chimbu:

"No leader can be sure that his opinion will be respected, that his orders will be obeyed, that he will be helped in avenging his wrongs, that his suggestions to hold a ceremony will be taken up, or that the points he makes in a bragging speech to another tribe will be supported by his fellow tribesmen. Thus the spokesmen are controlled by public opinion, which is not always predictable." (1963:6)

Der fortwährende Kampf zwischen Führungsaspiranten und jeweiligen Anhängern, ein soziales Klima "riddled by fear, jealousy and suspicion" (Filer 1998:122) sowie virulente Konflikte mit Nachbargruppen haben entscheidend zur inhärenten Instabilität traditioneller melanesischer Gesellschaften beigetragen. Zu dieser fehlenden integrativen Kapazität noch einmal Filer (ebd.:84):

"...Melanesian communities have always been on the verge of disintegration, even in pre-colonial times, and it has always taken special qualities of leadership, in each succeeding generation, to prevent them from splitting apart at the seams. In pre-colonial times, such efforts were directed to the pursuit of warfare, the practice of initiation, and the organisation of large-scale gift-exchange, but the rules of these games were no more permanent than the social groups whose continuity depended on the outcome."

Gewalttätige Auseinandersetzungen zwischen benachbarten Clans waren in vielen Hochlandgebieten endemisch. Sie wurden als legitime Mechanismen zur Lösung von Problemen angesehen. Das traditionelle politische System fand seine natürliche Begrenzung in der Fähigkeit eines einzelnen, das aus mehreren Dörfern oder höchstens mehreren tausend Personen bestehende Beziehungsgeflecht aufrecht zu

erhalten. Es war die Einheit, in der kein organisierter Krieg stattfand. Sie stimmte in den meisten Fällen nicht mit der weit größeren kulturell-linguistischen Gruppe überein (Chowning 1977). Eine weitere Einschränkung der Wohlstandsmaximierung und der Schaffung von Allianzen ergab sich durch die beschränkte Produktion und die Unmöglichkeit, ein Mehrprodukt über einen längeren Zeitraum aufzubewahren. Mag die politische Organisationsform des 'big-man' für ein durch permanente äußere Bedrohung gekennzeichnetes Umfeld angepasst und effektiv gewesen sein, wie etwa Rynkiewicz (2000:o.S.) folgert, war sie jedoch nicht dazu imstande, komplexere und auf Dauer angelegte Organisationsformen zu entwickeln und damit selbst Mitglieder der eigenen Kultur- und Sprachgruppe einzubinden.

Die australische Kolonialpolitik zielte im Gegensatz etwa zu der der Briten in Afrika darauf, den Status quo intakter Gemeinschaften und damit auch den politischen Bereich aufrecht zu halten (Politik der "uniform development"). Jegliche sozio-kulturelle Veränderung und hierarchische Entwicklung sollte schon im Ansatz verhindert werden.¹² Aufgrund nur gelegentlicher Patrouillen der Administration in den abgelegenen ländlichen Gebieten außerhalb der Verwaltungszentren vollzog sich koloniale Kontrolle dieses "colonialism without capital" (Denoon 1985:122) extrem langsam und ungleich. Die Autorität der Kolonialbeamten wurde zwar aufgrund der Kombination aus Furcht und Eigeninteressen akzeptiert (Strathern 1993:42). Die schwache Präsenz bot allerdings, wie Dinnen ausführt, genügend Freiraum zur Adaption eigener Strukturen an veränderte äußere Bedingungen: "The incremental spread of a weak colonial presence provided little immediate threat to most Melanesian social institutions and ensured their adaption to change occurred largely on their own terms."¹³

Diese Anpassung an veränderte Bedingungen in der späten Kolonialepoche erfolgte in der Erschließung eines neuen, bisher ungeahnten Wohlstandes, der die bisherige Produktion der eigenen Gefolgschaft bei weitem übertraf. Der Kontakt zu Geschäftsleuten und Beamten ermöglichte einem erfolgreichen 'big-man', Zugang zu materiellen Gütern und Entwicklungsmaßnahmen zu erlangen. Transaktionen zugunsten der eigenen sozialen Einheit wiederum ergaben einen entscheidenden Führungs- und Statusvorteil gegenüber Konkurrenten (Rynkiewicz 2000). Auch der folgende, sich in den 1960er Jahren vollziehende Schritt des Übergangs weniger 'big-men' zu Geschäftsleuten war nicht primär durch das Interesse an individuellem Reichtum geleitet, der angesichts reziproker Bedingungen zu verteilen war. Entscheidend waren "prestige, profits, and service benefits" (Finney 1973:108) zugunsten der eigenen Gruppe. Finney konkretisierte angesichts der Bedingungen im Hochland, in dem die ersten erfolgreichen Geschäftsleute des Landes zu verorten sind:

"...these men are not simply big business-men. They are men who have led their fellow clansmen and tribesmen to take advantage of the opportunities made available to them through their recent linkage with the cash economy" (ebd.:84).

Erst der Druck des Treuhandrates der Vereinten Nationen für eine Verbesserung der Lebensbedingungen der Bevölkerung (Food-Report von 1962) bewegte die Kolonialmacht Australien dazu, in erheblichem Umfang in den Aufbau eines modernen Staatswesens zu investieren. Entsprechend der UN-Forderungen wurde mit dem landesweiten Ausbau von Gesundheits-, Bildungs- und wirtschaftlichen Beratungseinrichtungen sowie der Infrastruktur begonnen. Die Gründungen einer Universität und einer Verwaltungsakademie folgten in den Jahren 1964 und 1966. Die ersten

Hochschulabsolventen gingen 1971 teilweise in Verwaltung und Politik und prägten, wie beispielsweise der derzeitige Premierminister Mekere Morauta, diese bis heute mit.

Die ersten drei von der Administration initiierten Parlamentswahlen zum House of Assembly von 1964, 1968 und 1972 ermöglichten, wenn auch mit starker australischer Vertretung und Prägung, erste Lernprozesse politischen Agierens. Sie boten die Grundlage für die Herausbildung "moderner" Staatsführer und Parteien (Pangu, People's Progress Party, United Party) im Prozess der Ende der 1960er Jahre überraschend von Canberra ausgehenden Dekolonisierung.¹⁴ Seitdem hat der politische wie parlamentarische Einfluss von Ausländern und naturalisierten Weißen beständig abgenommen. Mit den Wahlen von 1997 ist nur noch Lady Carol Kidu, Witwe des vom ehemaligen Regierungschef Wingti aus dem Amt gedrängten und später verstorbenen ehemaligen Obersten Richters Sir Buri Kidu, mit australischer Herkunft im Parlament vertreten.

Die schrittweise vollzogene Lokalisierung politischer Funktionen und der Kontrolle des Staates korrespondiert bis heute mit der Zunahme an politischer und administrativer Instabilität, welche die schwach ausgeprägte Kapazität und Legitimität staatlicher Autorität weiter untergräbt. Bezüglich des modernen, nun unabhängigen Staates als zentraler Institution zur Ausübung sozialer Kontrolle gilt:

"...an absence of widespread commitment to the introduced system of government... the PNG state has by no means secured its predominance within the national society, remaining merely one of a number of collective entities competing for popular allegiances. It has no automatic legitimacy at local levels. Social power continues to be widely dispersed among a multiplicity of parochial organisations consisting of loose, often symbolic, associations of kinship and lineage." (Dinnen 1998:57)

Haftete den mit beschränkter Interaktion zu den lokalen Gesellschaften agierenden Kolonialbehörden noch der Nimbus von Unabhängigkeit und Unparteilichkeit an, veränderte sich diese Perzeption mit der Übernahme politischer und administrativer Positionen durch Einheimische. Umgehend wurde nun der Vorwurf der einseitigen, die eigene ethnische Klientel benachteiligenden Bevorzugung laut (ebd.:47). Unabhängig vom Zutreffen einer solchen Kritik, die eines der Hauptthemen des öffentlichen "Diskurses" darstellt, ist bis heute eine Politisierung des Öffentlichen Dienstes auf allen Ebenen zu konstatieren. Machtkämpfe, verbittert konkurrierende Fraktionierungen und eine fehlende Loyalität zu der nur abstrakt und nicht verwurzelt existierenden Institution Staat haben bis heute nicht nur eine von Partikularinteressen unabhängige, problemorientierte und langfristige Politik verhindert, sondern auch die Kapazität der Verwaltung zur Bereitstellung von Dienstleistungen unterminiert.

Bezog sich das Wort "wantok" (one talk) ursprünglich allein auf die gemeinsame ethnische Herkunft und somit das soziale Beziehungsgefüge, wird heute damit primär ein die politische Sphäre durchdringender Nepotismus assoziiert, der sich wiederum nur kritisch auf die Klientelbeziehung des jeweiligen Gegners und Konkurrenten bezieht. Angesichts sich verschlechternder (wirtschaftlich und administrativ bedingter) Rahmenbedingungen, den individuellen Lebensstil zu verbessern, ermöglicht wiederum die Anbindung an einen 'big-man' den Zugang zu Prestige und Ressourcen. Angesichts der noch auszuführenden, in großem Umfang erfolgenden Aneignung öffentlicher Mittel für klientele wie private Zwecke wird deutlich, dass die

Tradition der Patronage- und Klientelbeziehung in die moderne politisch-bürokratische Sphäre eingeführt wurde. Der junge Staat wird zunehmend zur Beute partikularistischer Interessen degradiert. Schon 1985 kamen Gordon und Meggitt zur Einschätzung, dass statt der Neutralisierung lokaler politischer Traditionen durch die zentrale Autorität in vielerlei Hinsicht eine Penetration des Staates selbst stattgefunden hat: "Government is seen not as a mechanism for development but as an instrument to be used to establish and extend patronage ties." (S. 181, 158)

Bezüglich politischer oder geschäftlicher Beziehungen und Ambitionen gilt heute immer noch für viele melanesische Gesellschaften, was Derkley hinsichtlich der Bedingungen in der Hochlandprovinz Enga feststellt:

"No businessman, or businesswoman, can thrive for long, and no politician aspire to win office at local, provincial or national level, in the Enga Province without the successful manipulation of a network of exchange relationships built up over many years, with the support of his or her clan and other clans...Other bases of political support - independent personal wealth and influence, class, membership of an independently powerful elite - have as yet not taken firm root in Enga society." (1997:135)

Abschließend soll noch darauf hingewiesen werden, dass es sich nicht nur um ethnische, linguistische, politische und geographische Disparitäten handelt, welche die Gesellschaft nicht nur charakterisieren, sondern auch fundamental prägen und damit die Herausbildung einer gemeinsamen Identität und eines integrativen Zentrums behindern.¹⁵ Auch die im Jahr 1884 erfolgte koloniale Teilung des Landes in die Regionen Südküste (bis 1906 britisch, dann das australische Papua), Nordküste, Inseln und das kulturell den Salomon-Inseln zugehörige Bougainville (bis 1914 die deutsche Kolonie Neuguinea, abgelöst durch die australische Verwaltung) sowie das Hochland wirkt bis heute nach. Zu berücksichtigen ist zudem der dramatische sozio-ökonomische Wandel, der in einer relativ kurzen Zeitspanne seit dem ersten Kontakt mit der Außenwelt viele Bereiche der traditionellen Lebenskulturen der Menschen durchdrungen hat, ohne allerdings tragfähige und dauerhafte wirtschaftliche und zivilstaatliche Strukturen gewährleisten zu können.

3. Die nationalen Parlamentswahlen vom Juni 1997 - a) Einfluss der Sandline-Affäre¹⁶

Papua-Neuguinea ist zwar der formalen Struktur nach ein demokratischer Rechtsstaat, in dem die Wahrung der Menschenrechte, die Gewaltenteilung, das Wahlrecht, das parlamentarische Mehrheitsprinzip und die Pressefreiheit institutionalisiert sind. Die Realität weicht dennoch erheblich von dem in Jahrhunderten gewachsenen westlichen Demokratietyt ab, da substantielle Wesens- bzw. Strukturmerkmale wie eben die politische Mitwirkung, die Kontrolle des Staates und generell ein Verständnis demokratisch-institutioneller Prozeduren fehlen.¹⁷ Dies soll im folgenden anhand der Parlamentswahlen sowie der Regierungsbildung belegt werden.

Das nationale Parlament basiert weitgehend auf dem britischen Westminster-Modell. Es gilt das allgemeine Wahlrecht für Bürger ab 18 Jahren. Jeder Wähler hat zwei Stimmen: eine Erststimme zur Wahl eines Abgeordneten der 20 Provinzen, die nach dem im Juni 1995 vom Parlament verabschiedeten, die bisher bestehende föderale Struktur des Landes grundlegend ändernden "Organic Law on Provincial and Local-

Level Governments" automatisch zum Gouverneur ihres Provinzparlaments gewählt werden.¹⁸ Die Zweitstimme ist zur Wahl der Abgeordneten der geographisch kleineren 89 Wahlkreise.¹⁹ Zur Unabhängigkeit wurde die von Australien eingeführte und in den Parlamentswahlen bis 1972 angewandte Mehrheitswahl mit alternativer Stimmabgabe ("preferential system") durch ein einfaches Mehrheitswahlrecht ("First-past-the-post") ersetzt. Bisherige Wahlen verweisen auf stetig hohe Wahlbeteiligungen von zuletzt 66%.²⁰ Eine 17-köpfige, vom Commonwealth entsandte Wahlbeobachterdelegation kam zu dem Ergebnis, dass trotz Problemen "overall the conditions existed for a free expression of will by the voters and that the result will reflect those wishes". Der Bericht lobt die Bevölkerung "for the enthusiastic engagement and their determination to express their democratic rights".²¹

Das erstmals landesweit bestimmende Thema dieser Wahl war die wachsende Korruption und Bereicherung von Politikern. Besonderer Anlass dazu bot die sogenannte Sandline Affäre, die das Land in der ersten Hälfte des Jahres erschütterte.²² Im Februar hatte die erst seit August 1994 regierende Koalition aus People's Progress Party und Pangu Party unter Premier Sir Julius Chan²³ einen 36 Mio. US\$-Vertrag mit dem britischen Unternehmen Sandline abgeschlossen, das auf die Lösung lokaler, auf Rohstoffausbeutung beruhender Krisenherde spezialisiert ist. Im März reisten über 50 britische und südafrikanische im Kriegsgeschäft erfahrene Söldner ein, um aus den vernachlässigten und heruntergewirtschafteten eigenen Defence Force eine schlagkräftige Spezialeinheit zusammenzustellen. Ziel der Kooperation war die Ausschaltung der Mitglieder ("criminals") der "Revolutionary Army" (BRA) auf der Insel Bougainville und die Rückeroberung der dort gelegenen Kupfermine, die bis zum Ausbruch der Kämpfe für den nationalen Haushalt und die Gesamtökonomie das wichtigste Einzelprojekt bzw. Einnahmequelle darstellte.

Der Konflikt um die noch unter australischer Kontrolle 1972 in Betrieb gegangene Kupfermine steht im Kontext der mit dem Betrieb verbundenen erheblichen wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Konsequenzen für die Insel und ihre Bewohner. Nachdem Forderungen der landbesitzenden Clans nach höheren Kompensationszahlungen vom australischen Betreiber und der nationalen Regierung als Anteilseigner unbeantwortet blieben, eskalierten sporadische Sabotagemassnahmen im Jahr 1988 innerhalb weniger Monate zum längsten und blutigsten Gewaltkonflikt im Pazifik seit dem Zweiten Weltkrieg. Gegenüber standen sich die auf Unabhängigkeit des Territoriums insistierenden Rebellen der BRA und deren Übergangsregierung sowie die von der Regierung entsandten Streitkräfte, die von BRA-abgespaltenen Widerstandskämpfern unterstützt wurden. Mehr als 10.000 Opfer sind allein unter der Zivilbevölkerung als Folge der Blockadepolitik der Zentralregierung wie der Gewalthandlungen beider Seiten zu beklagen.²⁴ Das Engagement des Söldnerunternehmens sollte nun eine schnelle Lösung des auch international für erhebliche Kritik sorgenden achtjährigen Bürgerkriegs und damit gute Ausgangsbedingungen für eine Wiederwahl der beteiligten Politiker ermöglichen.

Die Bekanntmachung des Vertrages durch australische Medien stürzte das Land, das sich gerade von dem Fast-Bankrott des Staates im Jahr 1994 erholt hatte, in die bisher schwerste innenpolitische Krise seines Bestehens. Auslöser der Affäre war der Oberkommandierende der Streitkräfte, Jerry Singirok, der, im März 2000 selbst wegen Bestechung durch einen britischen Waffenhändler von einem "Leadership Tribunal" verurteilt und aus der Armee entlassen, in der Öffentlichkeit die Stornierung des Vertrages, die sofortige Abschiebung der "hired guns" und den umgehenden Rücktritt der Regierungsspitze wegen Korruption forderte. Das Wort Militärputsch

geisterte weltweit durch die Medien. Der Nationale Geheimdienst lokalisierte die breite Unterstützung von Singiroks Revolte durch die Bevölkerung folgendermaßen: "What Jerry Singirok was on about was stopping the ever-growing spiral of corruption that started after Independence and has grown alarmingly with each passing year." (Post-Courier 14.4.1997) Selbst der Generalgouverneur des Staates, Sir Wiwa Korowi, bekundete öffentlich seine Solidarität mit den Worten: "the termites of greed, corruption, manipulation, selfishness and abuse of public office have reached alarming proportions. We have gone excessively beyond the tolerable levels for national forgiveness from the citizens of this country." (Post-Courier 19.3.1997)

Der Druck von Teilen des Militärs unterstützt durch Nichtregierungsorganisationen und der Aufruhr in den Städten führten schließlich zum Erfolg. Nach der Belagerung des Parlaments traten Premierminister Chan sowie Verteidigungsminister Matthias Ijape und Finanzminister Chris Haiveta zur Seite ("step aside"), um einer von Chan selbst eingesetzten Untersuchungskommission freies Feld zu gewähren. Nachdem der Ausschuss keine Belege für Korruption finden konnte, Justice Warwick Andrew konstatierte in seinem am 2. Juni veröffentlichten Abschlussbericht "no credible evidence upon which a finding of personal corruption or impropriety could be made", betont aber "the Commission remains suspicious of Mr Haiveta's actions and motivations and, in parts, rejects his evidence as untruthful" (zit. in Post-Courier 3.6.1997), kehrten die Minister im Juni aus ihrem "Abwesenheitsstatus" in ihre Ämter zurück.

Gerade weil die ins Amt zurückgekehrte Staatsspitze keinerlei Anlass zur Demission sah, war die Wahlkandidatur führender, aus dem Hochland stammender Politiker mit rigoroser Anti-Regierungsrhetorik wie etwa Nichtregierungsorganisations-Repräsentant Peti Lafanama sowie der frühere Universitätskaplan Father Robert Lak und Father Louis Ambane vielversprechend. NGOs wie das "Individual and Community Rights Advocacy Forum" (ICRAF) und "Melanesian Solidarity" (MELSOL) stimmten Kampagnen für einen Regierungswechsel an. Gegen die "dreckige Politik" der Regierungskoalition wurde ein neuer Weg, eine neue Vision und ein Wiederaufbau der Nation eingefordert. Erstmals seit der Unabhängigkeit schien angesichts der Aufbruchsstimmung im Land ein Bruch mit der Vergangenheit und ein auf Ehrlichkeit, Integrität und Transparenz beruhender Neuanfang möglich. Aber auch eine denominationenübergreifende, zumeist aus Evangelikalen und Pfingstkirchen bestehende Gebetskampagne namens "Brukim Skru" (knie nieder) agierte landesweit für die Wahl einer gottesfürchtigen Regierung. Die Bewegung erhielt soviel prominenten Zulauf, dass der Nationale Geheimdienst von einer Verschwörung politisch motivierter Christen ausging, die auf einer Welle antikorrupter Gefühle segelten.²⁵

Auch die sich von "Brukim Skru" als undurchsichtiger Bewegung distanzierenden katholischen Bischöfe engagierten sich öffentlich gegen Stimmenkauf und Wahlbetrug und mahnten die Wähler, ehrliche, die Nation repräsentierende Führer auszusuchen.²⁶ Aber auch Bill Skate, erstmaliges Parlamentsmitglied und Gouverneur der Hauptstadtprovinz National Capital District (NCD) sowie berüchtigt für die skrupellose Nutzung der Behörde zu eigenen Zwecken²⁷, und der jetzige Premier Mekere Morauta traten für ein "clean government" an. Während Skate als einer der wichtigsten Unterstützer Singiroks sich populistisch auf die Bewohner der Squattersiedlungen als Wählerbasis berief, betonte der ehemalige erste Finanzstaatssekretär und spätere Nationalbankpräsident Morauta: "Papua New Guinea is suffering from a disease - one caused and spread by a small band of rapacious politicians" (Independent 18.4.1997).

b) Wahlkampf, Wahlablauf und Ergebnisanalyse

Der eigentliche Wahlkampf sowie die vom 14. bis 28. Juni abgehaltenen Wahlen verliefen in den Städten und Inselregionen ungewöhnlich ruhig. Das bevölkerungsreiche Hochland dagegen war von Demonstrationen, Unruhen, ethnischen Zusammenstößen und Zerstörung geprägt. Trotz des Einsatzes von 3.000 Polizisten und 450 Soldaten zum Schutz der Wahlen war die Bedrohung von Wählern und Wahlpersonal mittels Waffen, nichterlaubte Straßenblockaden, der Diebstahl von Wahlzetteln und Urnen und selbst Mord weitverbreitet.²⁸ Die amtliche Wahlkommission kommt in ihrem Bericht an das Parlament nach dieser Auflistung zu dem Ergebnis: "the 1997 election was the most violent ever." (Electoral Commission 1997:5) Hinzu kamen aber auch große logistische Probleme aufgrund der unterentwickelten Infrastruktur und der Kapazitäten der Wahlkommission.

Schon die Wahllisten sorgten für erhebliche Probleme. Die aufgeführten 3,4 Mio. Wähler übertrafen die von der Behörde geschätzte wahlberechtigte Bevölkerung um 1,2 Mio. Da viele der Wahlberechtigten nicht in den Wahllisten auftauchten, ein Faktor, der vor Ort zu erheblichem Unmut von Wahlwilligen geführt hat, geht die Kommission von einer "high probability of cheating" durch Mehrfachauflistungen und die Aufnahme Unberechtigter aus (ebd.:4).

Insgesamt standen 2.318 Männer und 54 Frauen zur Wahl. Sieht man von der ambivalenten Einstellung eines Großteils der Bevölkerung gegenüber Korruption ab (s.u.), spielen politische Standpunkte und Ideologien in Papua-Neuguinea kaum eine Rolle. Besonders im überwiegend ländlichen Raum sind lokale Themen wie die Wahrscheinlichkeit der Erfüllung der hohen materiellen Erwartungen, es werden finanzielle Zuwendungen, Entwicklungsprojekte und Beschäftigungsmöglichkeiten von dem eigenen Vertreter verlangt, von Bedeutung: So stellt Filer bezüglich der Beziehung von Kandidat und Wählern fest.

"electoral success is based on the reproduction of a 'parochial handout mentality' which combines the value of primary group loyalty (parochialism) and the distribution of material benefits (handouts) in a circle of instrumental rationality where each is seen as a means to the other...communities cast their votes for the candidate who offers the greatest material reward and candidates normally offer the greatest material reward to their own communities." (Filer 1996:170)

Der gewählte Abgeordnete ist daher auch eher Delegierter denn politischer Repräsentant. Diese "hand-out"-Mentalität stellt allerdings nur eine, wenn auch zentrale Erklärung möglichen Erfolges dar. Relevant sind auch die persönliche Autorität, der Status und der Wohlstand eines Kandidaten innerhalb eines Geflechtes von Lokalität, Ethnizität und Generationengefüge. Für den Bewerber von Nutzen können aber auch die Kirchen- oder Parteienzugehörigkeit sein (vgl. Saffu 1996:39). Generell gilt, dass sich die Basis der Kandidaten nicht auf den Wahlkreis sondern auf extensive Verwandtschafts- und Patronagenetzwerke gründet. Standish stellte bereits hinsichtlich der Wahlen von 1977 fest: "...the elections are contests between the clans and tribes, a poorly sublimated manifestation of traditional rivalries".²⁹ Mit der zunehmenden Individualisierung suchen aber auch zunehmend Clanunabhängige ihre Chance des Parlamenteinzugs über Stimmenkauf zu realisieren.

Die geringe Anzahl von Kandidatinnen in Papua-Neuguinea reflektiert die patriarchalische, durch Männer dominierte Gesellschaft. Frauen wird bis heute das Recht abgesprochen, als Führerinnen gleichberechtigt mit Männern Politik zu betreiben und sich am Entwicklungsprozess aktiv zu beteiligen (vgl. Sepoe 1996, Anere 1998). Bis zur hiesigen Wahl sind seit 1972 nur vier Frauen ins Parlament gewählt worden. Darunter ist Josephine Abaijah, der 1972 und 1977 (und 1997, s.u.) der Einzug ins Parlament gelang. Dies allerdings weniger aufgrund ihres Engagements in Frauenfragen, sondern als polarisierende Führerin der (heute nicht mehr existenten) secessionistischen, für die Unabhängigkeit der Papua-Region eintretenden *Papua Besena*-Bewegung.

An den Wahlen nahmen 18 registrierte Parteien teil. Zu den bedeutenden, welche die Koalitionspolitik und das Parlament in den letzten Legislaturperioden mitbestimmt haben, zählen die *Pangu Party* (derzeitiger Parteivorsitzender Chris Haiveta), *People's Progress Party* (PPP) mit Michael Nali, *People's Democratic Movement* (PDM) mit Mekere Morauta und die *People's Action Party* (PAP) mit Ted Diro. Hinzu kommen die kleinen, aber aufgrund ihrer Parteiführer relevanten *Melanesian Alliance* (MA) mit John Momis und *National Alliance Party* mit Michael Somare an der Spitze. Eine relevante Neugründung stellt Bill Skates *People's National Congress* (PNC) dar.

Die Parteien des Landes haben sich seit der Unabhängigkeit nicht zu Massenparteien entwickelt. Es sind schwache Institutionen mit geringen Verbindungen und einer begrenzten organisatorischen Kapazität geblieben. Ihre Existenz und ihr Wahlapparat werden durch eigene privatwirtschaftlich arbeitende Unternehmen finanziert. An die Öffentlichkeit treten die Parteien nur zu den Wahlen oder, in seltenen Fällen, zu sog. "fundraiser-parties".³⁰ Noch bis Ende der 80er Jahre hatten sie ihren Ursprung in einzelnen Regionen und waren von der Resonanz her auf diese beschränkt. So war *Pangu* stark in den nordwestlichen Küstenprovinzen und im Hochland, die *Morobe Independent Group* mit ihrem einst als "radikal" eingeschätzten Vorsitzenden Utula Samana ebenfalls an der Neuguinea-Küste, die *National Party* im Hochland und die *Melanesian Alliance* in den Inselprovinzen vertreten. Hinzu kam der Papua-Block bestehend aus der regionenübergreifenden von Ted Diro geführten *People's Action Party* und der *Papua Party* (Seib 1994). Bis auf *Pangu*, die *Melanesian Alliance* und die *People's Action* existiert heute keine dieser Parteien mehr. Auch der Papua-Block und *Papua Besena* sind aus der Öffentlichkeit verschwunden.

Bei den verbliebenen Parteien zeichnet sich eine deutliche regionale Ablösung und generell ein Bedeutungsverlust ab. So hat *Pangu* (ursprünglich Papua New Guinea Union) als in die Unabhängigkeit führende, bedeutendste Partei Papua-Neuguineas spätestens mit dem Austritt ihres Vorsitzenden und ersten Premierministers Somare im März 1993 auch landesweit erheblich an Gewicht verloren. Dieser Prozess begann bereits 1985, als der stellvertretende Pangu-Vorsitzende und Vize-Premier Paias Wingti mit 14 Abgeordneten die Partei verließ und *People's Democratic Movement* gründete. Ein Jahr später folgten weitere bedeutende Parteimitglieder wie Sir Tony Siaguru, heute Chef der Hauptstadtbörse und Vorsitzender des PNG-Ablegers von Transparency International, und Sir Barry Holloway mit ihrer eigenen *League for National Advancement*-Gründung (Saffu 1996). Schließlich verließ Somare nach dem Kampf um die private Aneignung des Geschäftsarms der Partei diese (mit dem Unternehmen) und formierte seine eigene *National Alliance*. *Pangu* wird heute von dem aus der Papua-Provinz Golf stammenden Chris Haiveta geführt, was die Anbindung der Partei an die Heimatprovinz Somares, den Östlichen Sepik,

weiter verringern dürfte. Auch die anderen Parteien sind regional kaum noch zuzuordnen.

Die wenigen Altparteien konkurrieren mit einer Vielzahl an zumeist unbedeutenden und kurzlebigen Neugründungen. Darüber hinaus sind im Parlament auch Interessengruppierungen wie die G17-Gruppe der 17 Abgeordneten der nördlichen Inselregion und die *United Resource Party* präsent, in der Abgeordnete der Hochlandprovinzen mit Bergbau- und Ölprojekten vertreten sind. Ziele und Programme der Parteien sind, wenn überhaupt bekannt, weitgehend deckungsgleich. Im Mittelpunkt der als ideologiefrei zu charakterisierenden Wahlplattformen steht das Thema "Entwicklung", worunter ganz allgemein die wirtschaftliche Entwicklung, die Verbesserung öffentlicher Dienstleitungen und ein Ausbau der Infrastruktur zu verstehen ist.³¹ Die bei den damaligen Parteigründungen von *People's Democratic Movement* und *League for National Advancement* angegebene Priorität ländlicher Entwicklung ist lange passé.

Auch bezüglich der bisherigen Parlamentarier ist eine inhaltliche, auf ideologische Positionen ausgerichtete Zuordnung kaum nachweisbar. Große Ausnahme bildet der schon seit 1972 im Parlament vertretene Bougainville-Abgeordnete und ehemalige katholische Pfarrer John Momis, der für die 1976 ausgehandelte föderale Regierungsstruktur des Landes mitverantwortlich ist und als Verfechter individueller Rechte gilt. Auch dem seit 1987 dem Abgeordnetenhaus angehörenden Bernard Narokobi sowie Mekere Morauta und wenige, der jüngeren Generation zugehörige Abgeordnete wie der Manus-Gouverneur Stephen Pokawin wird zumindest eine Integrität hinsichtlich ihrer Bemühungen nicht abgesprochen.³² Explizit als Sozialist bezeichnete sich bisher nur der einmalige, bei der Gestaltung der neuen Provinzstruktur in der letzten Legislaturperiode federführende Ben Micah, der nach der fehlgeschlagenen Wiederwahl 1997 in der Provinz New Ireland mit seinen Anhängern das Auszahlungsbüro verwüstete und Wahlbeamte tätlich angriff.³³

Da für die Kandidaten primär lokale politische Überlegungen und Loyalitäten relevant sind, spielen Parteien bei Wahlen vordergründig keine Rolle. Sie sind nur für die spätere Regierungsbildung und den Machterhalt von großer Bedeutung. Eine landesweit durchgeführte empirische Umfrage der Universität bei den Wahlen von 1987 ergab, dass nur 3,4% der Befragten eine Parteienmitgliedschaft als Grund für die Wahl eines Kandidaten angaben (Oliver 1989: 7). Es ist daher nicht verwunderlich, dass 1.736 oder 73% der insgesamt 2.372 Kandidaten und Kandidatinnen für die 109 Parlamentssitze aus Unabhängigen bestehen.³⁴ Auch gilt für Unabhängige, nicht mit Parteien in Verbindung gebracht zu werden, um bei den späteren Koalitionsverhandlungen freie Hand zu haben. Dass trotzdem zwei Drittel (73) der Gewählten Parteimitglieder sind, ist nicht auf deren Parteibindung sondern auf das Faktum zurückzuführen, dass sich Parteien hinter wahlsiegversprechende Persönlichkeiten stellen, die über eine starke ethnische Basis, einen großen Bekanntheitsgrad oder gute Kontakte zu relevanten Organisationen.³⁵ Im Gegenzug erhalten die Kandidaten die materielle Unterstützung der Parteien und sichern sich bessere Ausgangsbedingungen im späteren Ringen um Kabinettsposten.

**Tab. 1: Gesamtergebnis der Parlamentswahlen 1997, 1992 und 1987:
Stimmenanteile in % und Sitze**

	1997		1992		1987	
Unabhängige	48,4	36	63,1	39	40,9	22
People's Progress Party (PPP)	8,11	16	2,9	8	6,4	5
Pangu Pati	7,4	15	9,0	20	14,9	26
National Alliance	11,9	8				
People's Democratic Movement (PDM)	6,2	8	7,8	15	10,9	17
People's National Congress (PNC)	3,5	6				
People's Action Party (PAP)	4,6	5	4,7	12	3,2	6
Melanesian Alliance (MA)	3,3	4	4,3	7	5,6	7
United Party	1,0	3				
People's Resource Awareness Party	0,9	2				
People's United Party	1,8	2				
Christian Democratic Party	0,3	1				
Movement for Greater Autonomy	1,0	1				
People's Solidarity Party	0,2	1				
PNG National Party	1,0	1				
Gesamt	100	109				

(Quellen: für 1987 und 1992 Saffu 1996: 30, für 1997 Electoral Commission 1997: 14. Eine solche an Parteienergebnissen orientierte Tabelle hätte keine Chance, in der Presse des Landes abgedruckt zu werden. Was dort veröffentlicht wird, sind die Ergebnisse der Einzelkandidaten.)

Seit Beginn der 1980er Jahre ist nicht nur die Zahl der Unabhängigen sondern auch die der Kandidaten insgesamt beständig in die Höhe geschossen. Allein im Vergleich zur letzten Wahl ist ein Anstieg um 716 Kandidaten oder 43,4% zu belegen. Auch die durchschnittliche Zahl der Kandidaten je Wahlbezirk hat mit 21,8 im Vergleich zu 1992 (15,2) überproportional zugenommen. Lag bisher das chronisch instabile Hochland mit exorbitanten Bewerberzahlen vorn, so erzielte nun auch die Papua-Region überdurchschnittlich hohe Bewerberzahlen je Wahlkreis. Den Rekord mit 61 Kandidaten stellte der Wahlbezirk Northern Provincial auf, während der für notorisch hohe Bewerberzahlen bekannte Chimbu-Bezirk Sinasina-Yonggamugl auf "nur" 48 Bewerber kam.

Tab. 2: Kandidaten per Wahlkreis 1964-1997

Jahr	Wahlkreise	Kandidaten	Durchschnitt/Wahlkreis
1964	54	298	5,5
1968	84	484	5,8
1972	100	611	6,1
1977	109	879	8,1
1982	109	1125	10,3
1987	109	1513	13,9
1992	109	1655	15,2
1997	109	2371	21,8

(Quelle: Electoral Commission 1997: 9)

Die hohe Zahl der Kandidaten hat angesichts der einfachen Mehrheitswahl zur

Konsequenz, dass immer mehr Bewerber mit immer geringerem Stimmenanteil und damit geringerer Wählerbasis ihren Abgeordnetensitz gewinnen. So bekamen insgesamt nur 14 der 109 Abgeordneten (12,8%) verglichen mit 22 (20,2%) fünf Jahre zuvor in ihrem Bezirk mehr als 30% der abgegebenen Stimmen. Dagegen stieg die Zahl der mit weniger als 10% der Stimmen Gewählten von 9 im Jahr 1992 (8,2%) auf 16 (13,8%). Drei der Gewählten gewannen ihren Sitz gar mit weniger als 7%. Nur noch vier der Kandidaten erhielten die absolute Mehrheit der Stimmen: Michael Somare, Rabbie Namaliu, John Momis und Stephen Pokawin. Ein Drittel aller Bewerber bekam weniger als 500 Stimmen. Auffällig ist, dass die Inselfprovinzen die wenigsten Kandidaten und auch die höchste Stimmenkonzentration pro Wahlbezirk aufweisen.

Tab. 3: Wahlgewinner mit Prozenten der abgegebenen Stimmen 1977 - 1997

Jahr	unter 10%	10-19%	20-29%	30-39%	40-49%	50%+
1977	-	11	37	26	16	19
1982	4	20	33	20	14	18
1987	2	39	41	13	4	7
1992	9	45	33	14	3	5
1997	16	47	32	8	2	4

(Quelle: Electoral Commission 1997: 10)

Das Wahlergebnis zeigt, dass der Ausgang für die Kandidaten kaum kalkulierbar ist. So wurden zwar der zweimalige Premier Chan (wie Somare seit 1968 im Parlament) und Verteidigungsminister Ijape als Folge von Sandline nicht wiedergewählt. Aber auch der zweimalige Regierungschef Paias Wingti, als Western Highlands Gouverneur erfolgreich wie als Premier verantwortlich für die Nahezu-Staatspleite von 1993-94, verlor gegen seinen Kontrahenten, den Unabhängigen und Pfarrer Robert Lak. Überraschend auch der Verlust des Mandats des als integer eingeschätzten ehemaligen australischen Missionsfliegers und heutigen Hotelunternehmers Peter Barter, der angesichts seiner Popularität in der Provinz Madang als einziger im ganzen Land auf eine Wahlkampagne verzichtet hatte.

Wiedergewählt wurden auch Michael Somare, dessen Integrität außerhalb seiner Heimatprovinz durch die dubiose, bis heute nicht aufgeklärte taiwanesishe Finanzierung seines mit Ministerien belegten Bürohochhauses gelitten hat³⁶, Chris Haiveta, der neben der Sandline Affäre als Finanzminister in die meisten (Finanz-) Skandale der vergangenen Jahre verstrickt war (Cairns Conservatory, Poreporena Freeway, Jackson Airport) und Bill Skate. Nach mehreren Jahren Abwesenheit gelang auch dem ehemaligen Brigadegeneral, Vize-Premier und vielfachen Minister Ted Diro der erneute Sprung ins Parlament. Diro war 1991 in 81 Fällen der Korruption und Bestechlichkeit durch einen, Suharto nahestehenden indonesischen Armeekommandeur überführt und aus dem Parlament entfernt worden. Zu weiteren wiedergewählten Persönlichkeiten zählen Bernard Narokobi (Wewak), Sir Rabbie Namaliu (Kokopo), John Kaputin (East New Britain), Bart Philemon (Lae), John Waiko (Sohe) und der Sepik-Abgeordnete Sir Pita Lus, der trotz nur dreijähriger "Buschschule" als einziger Parlamentarier seit 1964 dem Parlament angehört. Nach zehnjähriger Abwesenheit wurden mit Josephine Abaijah und Carol Kidu auch erstmals wieder zwei Frauen gewählt.

In einer hochgradig gespaltenen Gesellschaft wie derjenigen Papua-Neuguineas führt der niedrige Stimmenanteil, den eine Gruppe benötigt, um einen Kandidaten ins Parlament zu hieven, und der geringe Abstand zum Zweitrangigen von zum Teil wenigen (Dutzend) Stimmen hin zu einer Polarisierung der gegebenen Rivalitäten.³⁷ Existierende Spannungen vertiefen und entladen sich in Gewalt. Nur so wird die Gewalt nicht nur in der Nominierungsphase und während der Wahlen sondern auch danach verständlich. Und so wird auch deutlich, dass die große Mehrheit der Abgeordneten selbst innerhalb des eigenen Wahlkreises weder über Anerkennung noch Autorität verfügt. Die Unterlegenen versuchen wiederum, dem Sieger das Mandat abzujagen und dem eigenen Kandidaten zuzuschancen. So sind die Wahlanfechtungen auf zuletzt 88 der insgesamt 109 Sitze angestiegen.³⁸ Noch knapp drei Jahre nach Abschluss der Wahlen wird wegen behaupteten (und vielfach nachgewiesenen) Wahlbetrugs und anderer Unregelmäßigkeiten vor Gerichten erbittert um eine Revision gefochten. Wurde die Region New Britain bezüglich der Zahl der Kandidaten als stabil angesehen, trifft dies schon nicht mehr auf die Nachwahlphase zu. Julius Chan selbst betonte, er persönlich könne sich mit dem Wahlergebnis der Nichtwiederwahl arrangieren und es akzeptieren, nicht allerdings seine Anhängerschaft, die ihn zu einer Fortsetzung der Wahlklage dränge.³⁹

Tab. 4: Abwahl und Wiederwahl in Wahlen zum nationalen Parlament 1977 - 1997

Jahr	Abgeordnete gesamt	wiedergewählte Abgeordnete	Nicht wieder- gewählt	in %
1977	109	47	62	57
1982	109	56	53	49
1987	109	52	57	52
1992	109	45	64	59
1997	109	51	58	53

(Anere 2000: o.S.)

Die für eine erfolgreiche Parlamentswahl eines Kandidaten notwendige niedrige Stimmenzahl führt nicht nur zu erheblicher Unzufriedenheit. Sie führt auch zu einem häufigen Wechsel der im Parlament vertretenen Abgeordneten. Die Nichtwiederwahl von mehr als der Hälfte aller Parlamentarier nach einer Legislaturperiode ist die Norm (vgl. Tab. 4). Im Hochland und in der Papua-Region ist es bisher keinem der Abgeordneten gelungen, über mehrere Wahlperioden kontinuierlich wiedergewählt zu werden (Anere 1998:166). Diese Diskontinuität verhindert auch, individuell an parlamentarischer Erfahrung zuzulegen und national wie regional eine auf Langfristigkeit angelegte Arbeit zu leisten.

c) Wahlbetrug, Gewalt und mangelnde Kompetenz der Wahlbehörde

Ungeachtet des eingangs erwähnten fragwürdigen Lobes des Wahlablaufs durch die Commonwealth-Delegation sind erhebliche Zweifel angebracht, ob die Grundprinzipien einer allgemeinen, gleichen und geheimen Wahl erfüllt wurden. Schon die Wahlkommission verwies angesichts der überhöhten Wahllisten auf die Möglichkeit des Betruges hin, was als pures Understatement zu werten ist. Der offizielle Kommissionsbericht vermeidet jegliche Angabe der insgesamt abgegebenen und gezählten Stimmzettel. Geht man davon aus, dass etwa die Hälfte der Bevölkerung unter 18 Jahren und damit nicht zur Wahl zugelassen ist, wären 2,1 Mio. Bürger

wahlberechtigt gewesen.⁴⁰ Da 3,4 Mio. Namen aufgeführt wurden, liegt die Interpretation nahe, dass 1,3 Mio. Wähler oder nahezu 40% aller Registrierten nicht existieren. Wird außerdem berücksichtigt, dass vielen der Wahlwilligen und Berechtigten die Stimmabgabe verweigert wurde, da ihr Name nicht in den Verzeichnissen stand, erhöht sich die Diskrepanz weiter.

Noch schlechter fällt die Bewertung aus, stimmen neuere offizielle Rechnungen, die vom derzeitigen Bergbauminister Michael Somare veröffentlicht wurden. Danach gaben zwar nur 2.238.795 Wähler ihre Stimme ab, gezählt wurden aber 4.423.345. Nach seinen Angaben übertrafen in einigen Regionen die gezählten Stimmen die Gesamtzahl der Bewohner des Wahlkreises bzw. der Provinz.⁴¹ Schon bei den vergangenen Parlamentswahlen ist von Wahlbetrug und Gewalt auf hohem Niveau ausgegangen worden. So kam die Wahlkommission in einer Analyse der bisherigen Parlamentswahlen 1996 zu dem Ergebnis, dass die wahlbezogenen "law and order"-Probleme zur Konsequenz führen,

"...that the representatives of the national, provincial as well as local legislatures are not genuinely elected, a result of free independent choice but a choice influenced by partial election practices. This negates the whole argument of legitimate representation based upon free elections. Election related violence....is essentially true for Enga (which is very extreme), Western Highlands, Morobe, Chimbu, Southern Highlands and Eastern Highlands in descending order. Problems such as double voting, bribery, threats, fights between opposing candidates supporter factions are common and all undermine individual liberty of choice." (Electoral Commission 1996:1)

Angesichts der abgeschlossenen Nachwahl des Chimbu Regionalsitzes kamen Vertreter örtlicher Behörden und der Polizeiführung im April 1999 übereinstimmend zu dem Ergebnis, dass das größte Problem heute bei Wahlen die große Verbreitung von Waffen sei. Die von der Bevölkerung akzeptierte Norm sei leider, so ein Repräsentant aus der Provinzhauptstadt Kundiawa, dass "Elections are now conducted under the barrel of the gun." (National 22.4.99) Auch Standish kommt angesichts der im Chimbu gemachten Beobachtungen insbesondere der Jahre 1992 und 1993 zu dem Schluss, dass die dortigen Wahlen nicht mehr als frei und fair bezeichnet werden können, da das Ausmaß an Wahlbetrug, an Bestechung, Bedrohung und Einschüchterung die Wahlen insgesamt in Frage stelle. Darüber sei in den Städten wenig bekannt, da die Medien kaum über lokale Politik berichteten würden. Zusammenfassend kommt er zu folgenden, seit den Wahlen von 1977 kumulierenden Trends:

"reduced administrative capability, the use of public funds for individual benefit, the low moral authority of the state and limited state control of the society, the intensification of local political competition into conflict, the large scale of electoral cheating and the use of force and intimidation by state and non-state actors in politics" (1996:278)

Nach Standishs Einschätzung ist es angesichts der Vorgänge im Hochland für Kandidaten kaum noch möglich, frei und unbehindert zu werben, da sie mit Gewalt aus dem "fremden" Clangebiet vertrieben werden. Auch fordern Wähler vorab Geld oder Bier von den Aspiranten, um überhaupt Wahlveranstaltungen durchführen zu können (ebd.:296). Hinsichtlich des Verlaufs der Wahl zur Provinzregierung von 1993

zitiert er aus einem offiziellen Bericht des verantwortlichen Wahlbeamten an die nationale Wahlkommission:

"candidates...bring in people by truck loads to cast [section] votes...even if they are not from a particular constituency"; "...the policemen were over-powered by the people"; "because of threats being issued to our polling officials...polling officials were forced to sign and hand out ballot papers", and "double voting has become the order of the day...throughout the whole province. In all instances the ballot papers issued had exceeded the names on the common roll". (ebd.:315)

Beispielgebend für die heute weitverbreitete Praxis des Wählerkaufs sind hier 'big-men' wie der berühmt-berüchtigte, 1986 verstorbene Hochlandpolitiker Sir Iambakey Okuk, der zu einer generösen Wahlpartie im Jahr 1982 mit fast 100.000 Flaschen Bier einlud. Über die Grenzen seiner Heimatprovinz Chimbu hinaus wurde er bekannt, als er aus einem Helikopter Geldscheine auf seine Wählerschaft regnen ließ. In keinem anderen Teil des Landes ist die Verbindung aus dem umfassendem Missbrauch öffentlicher Mittel zur eigenen bzw. klientelen Nutzung, aus Clanallianzen und Konflikten sowie Betrug und modernen Waffen ausgeprägter wie im Hochland und hier besonders in der Provinz Chimbu. Nirgendwo sonst ist eine Wahlkampfrede denkbar wie die folgende, die allerdings keine Garantie für einen Wahlsieg offeriert:

"While I was national Minister I created a record, I broke the law and brought K 3,2 million into Simbu, and the Simbu people consumed it. Yes! The people of Simbu and I were very happy. And I will do it again, this time!" (zit. in Standish 1996:298)

Auch wenn die folgende Einschätzung von Beobachtern und Provinzbewohnern aus heutiger Sicht vermutlich nicht eingetroffen ist, wonach als Folge des "...success of this gunpoint democracy,...electoral violence will escalate into conflict 'between armies' in the next national elections" (zit. in ebd. 1994:71), trifft zu, dass das Handeln von Politikern im Hochland zunehmend bestimmt wird von "contexts of violence and cash-payments" (Strathern 1993:56). Dagegen sind in Städten wie Lae (und heute der Hauptstadt Port Moresby) schon Ende der 1980er Jahre mafia-ähnliche Operationen nachgewiesen worden, in denen Kandidaten mittels sog. krimineller Elemente, von Gangleadern und Jugendlichen gegen Opponenten wie Wahlbeamte Taktiken der Einschüchterung, der Drohung und der Gewalt einsetzen. Als Ergebnis hätten bspw. bei den Provinzwahlen von 1991 dort die meisten Beamten und privaten Angestellten ihre Stimme ohne freie Wahlmöglichkeit abgegeben (Electoral Commission 1996:2f.).

Die Gültigkeit der Wahl von 1997 wird nicht nur durch Gewalt und Betrug eingeschränkt. So attestierte der Oberste Gerichtshof (Supreme Court) in einer Wahlklage der Wahlkommission, dass Beamte der erwiesenen erheblichen Unregelmäßigkeiten schuldig seien. Das Gericht erklärte daher die ursprüngliche Wahl des Wahlkreises Kairuku/Hiri für ungültig und ordnete eine Nachwahl an (Post-Courier 10.5.2000). Die Abgeordnete Carol Kidu kritisierte diese Entscheidung im Parlament dahingehend, dass angesichts der schweren Verfehlungen der Behörde eigentlich in fast allen Wahlkreisen Nachwahlen stattzufinden hätten (National 17.5.2000). Premier Morauta entgegnete darauf am gleichen Ort, dass die endemische Gewalt gegen Frauen, Drohungen, nichtexistente geheime Abstimmungsmöglichkeiten, falsche Daten und fehlende Wahllisten nur einige der berechtigten Rügen seien, die zur kommenden

Wahl Mitte des Jahres 2002 abgestellt werden müßten (Post-Courier 31.5.2000).

Die obige Wahlanalyse legt den Schluss nahe, dass die wesentlichen Funktionen von Wahlen in einem parlamentarisch-demokratischen System, die Artikulation, Integration und Repräsentation politischer bzw. gesamtgesellschaftlicher Interessen und Probleme und damit auch die Legitimierung von Regierung und politischem System, nicht nur in Papua-Neuguinea kaum erfüllt sind, die Vorgänge in Papua-Neuguinea haben insgesamt wenig mit der Realität europäischer Praxis zu tun.⁴² Rein quantitative Indikatoren (soweit überhaupt verifizierbar) wie hohe Kandidatenzahlen oder eine hohe Wahlbeteiligung reichen kaum aus, dem Wahlprozess eine Anerkennung zu bescheinigen. Auch ist aufgrund des lokalen Charakters der Wahlen eine persönliche Integrität und sachliche Leistungsfähigkeit nicht Voraussetzung für künftige Amtsträger. Angesichts der Abläufe und Interessen wird eher verständlich, dass die Einbeziehung breiter Bevölkerungsteile in die Etablierung eines einheitlichen Nationalstaates und damit Prozesse des "nation-building" so wenig stattgefunden haben bzw. wenig erfolgreich waren.

4. Die Regierungsbildung Skate/Haiveta - Beginn des Niedergangs einer verantwortungsvollen Regierungsführung?

Während in den meisten parlamentarischen Demokratien mit dem Wahlausgang offenkundig ist, welche Partei oder Koalition die Regierung stellt, beginnt in PNG erst der schwierige Prozess der Regierungsbildung (hier "horse trading" genannt), der sich im Tauziehen um größtmögliche Macht und Vorteile der Parlamentarier manifestiert. Da es kaum ideologische Festlegungen und natürliche Verbündete gibt, ist nahezu jede Allianz möglich. Insbesondere die unabhängigen Abgeordneten, aber auch die vielen kleinen Parteien stehen im Zentrum der Bemühungen der größeren Gruppierungen, eine Koalition mit der Majorität von 55 Stimmen zu erhalten. Entscheidend für das Zustandekommen ist die Verteilung und Besetzung der per Verfassung auf 27 begrenzten Ministerien, etwa ein Dutzend sogenannter Vize-Minister und der Vorsitzenden von 28 Parlamentskommissionen, die zwar bis auf wenige Ausnahmen in den vergangenen Jahren nicht zusammengetreten sind, deren lukrative Zusatzgehälter aber mittlerweile unabhängig von der Arbeit einer Kommission an die Abgeordneten ausgezahlt werden.⁴³

Im Vorfeld der Wahl zum Premierminister bildeten sich weit abseits einer öffentlichen Erreichbarkeit drei Lager bzw. "camps", welche die Mehrheit der 109 Abgeordneten zusammen zu bekommen suchten.⁴⁴ Gezielt wurden die Kleinparteien sowie die 38 Unabhängigen geworben. In Julius Chans Heimatprovinz New Ireland kamen die bisherigen Regierungsparteien *People's Progress Party* mit 16 Abgeordneten und *Pangu* mit 14 Parlamentariern zusammen, dessen durch Sandline kompromittierter Vorsitzender Haiveta nicht zur Wahl als Premier vorgesehen war. In einem Dorf namens Tufi in der Provinz Northern konferierten Bill Skates aus fünf Mitgliedern bestehender *People's National Congress* (PNC) mit der *People's Democratic Movement* und dessen neuem Vorsitzenden Mekere Morauta. Als dritte Gruppe mit zusammen 11 Abgeordneten versammelten sich in Somares Heimatprovinz East Sepik dessen *National Alliance* mit der *Melanesian Alliance*. Als seriöse Bewerber für den Posten des Regierungschefs wurden Somare, Skate und Morauta angesehen.

Vermutet wurde eine Annäherung der Skate Gruppe, der sich die 13 NGO-Unabhängigen um Lafanama und Fr. Lak anschließen schienen, an Somares Parteien. Diese Parteienkoalition kam schließlich nicht zustande, da Somare die

meiste Zeit auf dem Posten des Regierungschefs beharrte und Alternativerwägungen nicht zuließ.⁴⁵ Da Skates Gruppe sich nicht mit Somare abfinden wollte, gingen sie schließlich eine Koalition mit Teilen der *People's Democratic Movement* (Morauta verweigerte die Teilnahme und trat als Parteivorsitzender zurück) und den alten Regierungsparteien *People's Progress Party* und *Pangu* ein. Skate hatte noch am 13. Juli öffentlich verkündet, niemals eine Koalition mit den Sandline-Protagonisten anzusteuern:

"We do not want to be involved with their dirty politics. We have to consider the wishes of the people. They were totally against the activities and decisions of Pangu and PPP. We would be going against our people's wishes if we began associating with these parties." (zit. in National 23.7.1997)

Am 22. Juli wurden Bill Skate, dem nun erstmaligen Regierungschef aus der Papua-Region, und Chris Haiveta (*Pangu*) mit 71 Stimmen gegen 35 Stimmen aus Somares Abgeordnetengruppe zum Premierminister und Vize gewählt. Den Sprecherposten erhielt John Pundari. Die Funktion des Oppositionsführers übernahm Bernard Narokobi, während Somare, Namailiu, Pokawin, Diro und Morauta den Kern des Schattenkabinetts bildeten. Die Wahl im Parlament war landesweit mit einem Aufschrei der Entrüstung verbunden, der sich vor allem gegen Bill Skate und die NGO-Unabhängigen richtete, die sich nun Bill Skate angeschlossen hatten. Erzielte Skates *People's National Congress* in den Parlamentswahlen gerade sechs Sitze, verfügte die von Skate im Mai 1998 neugegründete Partei *PNG First* aufgrund von Parteiübertritten und Neueintritten Unabhängiger bereits über 36 Mitglieder.⁴⁶ In Leserbriefen an die Tageszeitungen wurden Begründungen von den NGO-Repräsentanten eingefordert, wie beispielsweise im Post-Courier vom 24.7.1997:

"We, the people of Western Highlands, Eastern Highlands, Chimbu, non-government organisations and ordinary Papua New Guineans want a full explanation from Peti Lafanama, Fr Robert Lak and Fr Louis Ambane for their manner of voting on the floor of Parliament. We have bestowed our mandate upon you three because you were very vocal against certain malpractices by the previous government. That's why you fellows have won by landslide victories on the principle of weeding out corruption, malpractices, lust and greed.

*The way you three Lafanama, Fr Lak and Fr Ambane voted on the floor of Parliament on Tuesday was totally opposite to that what we had expected of you. To make matters worse, your voting contradicted your campaign policies and principles of being a non-governmental organisation Member."*⁴⁷

Mit der Wahl der neuen Regierungskoalition schienen nicht nur die großen Hoffnungen auf einen Neuanfang vertan, der sich an den eingeforderten Zielen von Ehrlichkeit, Integrität und Transparenz und dem Kampf gegen Korruption orientieren sollte. Schlimmer noch, statt unverbrauchter Führer mit Visionen zur Gestaltung und zum Wiederaufbau der Nation (so etwa die Forderungen Fr. Robert Laks im Post-Courier vom 9.7.1997) trugen die unabhängigen Abgeordneten mit Premier Skate zu einer Regierung bei, deren Amtszeit von einer langjährigen, im Land lebenden Beobachterin aus der Retrospektive wie folgt zusammengefasst wird:

"Entering parliament as a small independent bloc, they became instru-

mental in the formation of what has now been publicly pronounced as the most corrupt and incompetent government since independence." (Cox 1999:10)

5. Politische Korruption, Nepotismus und 'bad governance'

Die Auseinandersetzungen um Positionen und Ämter sind nicht auf die Phase der Regierungsbildung beschränkt, sondern kennzeichnen alle Legislaturperioden seit Beginn der 1980er Jahre. Angesichts dieses politischen Klimas wird verständlich, warum in Papua-Neuguinea der inhaltlichen Regierungsarbeit und generell der Konzipierung und Implementierung einer kohärenten und langfristig angelegten Politik so geringe Bedeutung eingeräumt wird.⁴⁸ Diese ist zweitrangig angesichts des ständigen Bemühens, die fragile parlamentarische Mehrheit zusammenzuhalten. Da eine westliche Parteidisziplin oder Loyalität unbekannt ist - ein Großteil der Parlamentarier ist als "Einzelkämpfer" primär auf seinen persönlichen Vorteil wie den der eigenen Wählerbasis bedacht -, sind Parteiaustritte, Übertritte, Neugründungen oder neue Allianzen an der Tagesordnung, sobald die eigenen Interessen beim derzeitigen Gegner besser aufgehoben sind. Eine Opposition ist bis auf wenige Personen kaum lokalisierbar, da sich die meisten nicht der Regierungskoalition angehörenden oder diese unterstützenden Abgeordneten den sogenannten "middle benches" zuordnen, um jederzeit mögliche Chancen des Aufstiegs bzw. der Besserstellung wahrnehmen zu können. Selbst innerhalb der Parteien existieren Fraktionen, die teils der Regierung und teils den "mittleren Sitzen" oder der Opposition angehören.⁴⁹ Bereits 1988 beschrieb der mehrmalige Premierminister Julius Chan diese politische Kultur der immanenten und auf Dauer angelegten Instabilität aus eigener Erfahrung:

"...in order to stay in office the Prime Minister of the day has to spend a quite disproportionate amount of his time and energy keeping individual politicians "happy". There are many unfortunate consequences. One is simply that the Prime Minister has little leeway to do his real job, which is to think about the good of the country as a whole, a look ahead, to make rational choices and to pursue consistent policies designed to benefit ordinary people in the longer term. I will also be brutally frank to say that the system inevitably contains the seeds for political corruption...I will be even franker to say that if a Prime Minister is determined to stay in office he can do so quite easily if he is prepared to grant enough favours." (Chan 1988: 247)

Allerdings waren die innenpolitischen Krisen und Affären sowie die Intervention und Politisierung des Öffentlichen Dienstes niemals zuvor so ausgeprägt wie in der Regierungsperiode von Bill Skate. Regierungsführung und Verwaltungsdienste haben in diesen 24 Monaten einen Tiefpunkt erreicht, der umfassend nur als "bad governance" zu charakterisieren ist. Das Pendant von "good governance", trotz fehlender universell gültiger Definition mittlerweile als wichtige wenn nicht gar wichtigste Voraussetzung und Notwendigkeit von Entwicklung identifiziert, wird hier im umfassenden Sinne einer transparenten, verantwortungsvollen und partizipativen Regierung und Verwaltung der einem Land zur Verfügung stehenden Ressourcen verstanden. Verantwortlichkeit, Rechenschaftspflichtigkeit und die Bereitschaft, auf die Interessen und Nöte der Bürger einzugehen, sind hier entscheidende Voraussetzungen, die in Papua-Neuguinea weitgehend nicht gegeben sind.⁵⁰ Zur Absicherung seiner fragilen Koalition sah sich Skate innerhalb seiner 24-

monatigen Amtsperiode gezwungen, nahezu monatlich das Kabinett umzubilden und Ministerien zu teilen, zusammen zu legen oder neu zu kreieren. Seine Amtszeit verzeichnet drei stellvertretende Regierungschefs und drei Finanzminister. Allein in den ersten neun Monaten der Regierung erfolgten 20 Ministerwechsel und nahezu 30 Neuberufungen von Staatssekretären und Vorsitzenden staatlicher Unternehmen (Independent 1.5.1998). Insgesamt wurden in den knapp zwei Jahren 21 Minister, 15 hohe Ministerialbeamte und 38 Manager ausgewechselt (World Bank 1999:127). Auch die Notenbank mußte innerhalb von nur drei Monaten drei unterschiedliche Präsidenten verkraften. Schon bisher war Regierungstätigkeit in Papua-Neuguinea durch kaum entwickelte politische Konzepte, ad-hoc-Entscheidungen und persönliche Einflussnahme der Minister sowie durch fehlende Transparenz der Entscheidungen gekennzeichnet. Korruption unter Politikern, bis zur Unabhängigkeit des Landes ein unbekanntes Phänomen, wird heute als endemisch eingeschätzt, was nicht nur die Zahl aus dem Parlament Entfernter belegt. Die Dunkelziffer unentdeckter Fälle wird als extrem hoch angesehen. Bereits 1992 hatte der damalige Chief Justice Sir Buri Kidu in der Australian Financial Review festgestellt: "if we charged everyone who's corrupt, we'd probably have no-one left to run the place [parliament]." ⁵¹

Der Öffentliche Dienst hingegen ist mit seinen Institutionen sowohl auf nationaler wie Provinzebene über Jahre hinweg durch politische Einflussnahme, Missmanagement, Inkompetenz, wenig Transparenz und fehlendes oder inkorrektes Rechnungswesen (accountability) sowie ebenfalls Korruption weitgehend handlungsunfähig geworden. ⁵² Grundlage politischer Interventionen ist dabei eine Verfassungsänderung von 1986, welche die bisher garantierte Unabhängigkeit der allein für Personalangelegenheiten verantwortlichen "Public Service Commission" aufhob und diese Aufgabe der Kontrolle von Politikern unterstellte. Das später eingerichtete "Department of Personell Management" ist bis heute weitgehend kompetenzlos geblieben.

War bisher schon jeder Ministerwechsel im Amt begleitet durch Nepotismus, hier genannt die Schaffung von "jobs for the boys" der eigenen Klientel ohne ausreichende Qualifikation und öffentliche Ausschreibung, setzt sich dieser "Wantokismus" verstärkt auch innerhalb der Behörden selbst fort. Die Konsequenzen sind Unregelmäßigkeiten, wie sie in einer behördeninternen Untersuchung des "Works Department" zum Ausdruck kommen: der Bruch von Ausschreibeprozeden, die Zahlung ungeplanter, unbudgetierter Projekte, exzessiv inflationierte Zahlungen von Verträgen, bedeutende Vorauszahlungen, erhebliche Kommissionszahlungen an Regierungsmitglieder, die Nichtimplementierung oder gar der Nichtbeginn bezahlter Arbeiten und Zahlungen für Geisterprojekte (Post-Courier 10.9.1999). Die Klage eines privaten Unternehmens wegen Vorteilsgewährung des Ministers an die Konkurrenz endete mit dem vernichtenden Urteil des Richters: "There has not been some minor administrative error but rather a subversion of the whole statutory process." ⁵³

Status, Moral und Produktivität der Beschäftigten im Öffentlichen Dienst sind durch Einflussnahme und fehlende Kontinuität mittlerweile auf einem Tiefpunkt angelangt. In der Bürokratie herrscht ein Klima der Frustration und der Angst vor Entlassung. Ein gutes Beispiel hierfür ist das Planungsministerium, das erst 1995 als zentrales Entwicklungsinstrument nach dessen früherer Abschaffung wegen Wirkungslosigkeit wieder etabliert wurde. Das Department war seit 1995 über vier Jahre handlungsunfähig, da um die personelle Ausstattung gestritten wurde. Die meisten kompetenten Mitarbeiter haben derweil in die verlässlichere Privatwirtschaft gewechselt (Post-Courier 7.1.1999). Verständlich wird so die folgende Einschätzung der Weltbank:

"National planning is weak and poorly implemented, with implementation decisions driven by patronage and personal contacts rather than by concerns for sustainable development." (World Bank 1999: xiii) Ein weiteres Beispiel ist die bis in die 1980er Jahre wichtige, weil konzeptionell vorausdenkende "Law Reform Commission", die, wie viele andere vernachlässigte Behörden, in den vergangenen Jahren ohne Arbeits- und nur mit minimalem Personalbudget regelrecht dahinvegetiert hat.⁵⁴

Die fehlende Autonomie, Kontinuität und Transparenz der Exekutive wiederum ermöglicht es den Ressortchefs, nahezu omnipotent und "unter der Hand" zu agieren. Nur angesichts dieser "Alleinherrscher", von denen angesichts der instabilen Koalitionen auch keine Disziplin durch den Regierungschef einzufordern ist, wird nachvollziehbar, wieso es ohne jegliche Öffentlichkeit und unter Missachtung von Haushaltsvorschriften vor drei Jahren möglich war, eine ganze Kompanie britisch-südafrikanischer Söldner unter Vertrag zu nehmen und in das Land zu holen (Sandline Affäre). Und auch nur so werden die dubiosen korruptionsverdächtigen Deals erklärbar, die in der Vergangenheit auf politischen Druck in Ministerien und staatseigenen Unternehmen abgewickelt bzw. mit ausländischen Investoren abgeschlossen wurden.

Als exemplarischer Fall einer solchen anrühigen politischen Entscheidung gilt der unter Druck der Regierungsspitze zustandegekommene, völlig überteuerte Kauf des Konservatoriums im australischen Cairns durch den staatlichen Pensionsfonds. Trotz unabhängiger Schätzungen des Marktpreises von 5,7 bis höchstens acht Mio. gelangte der Kauf des Gebäudekomplexes für 18,72 Mio. A\$ zum Abschluss. Der im Dezember 1999 im Parlament vorgelegte Bericht der unabhängigen, undurchsichtigen Verfahren und Korruption von Amtsinhabern verfolgenden Ombudsman-Kommission merkt zu dieser "Kapitalanlage" an: "The deal involved conspiracy, political interference and pressures, dishonesty, lack of transparency, cover-ups and lack of professional responsibility."⁵⁵ Den beteiligten Regierungsdepartments wird detailliert "bad judgement, poor planning, lack of professionalism, administrative incompetence and greed" bescheinigt (Independent 30.12.1999).

Was sich bisher im Öffentlichen Dienst vollzog, scheint nun auch in staatseigenen Unternehmen die Regel zu sein: die klientele Besetzung von Führungspositionen durch Minister und die Einflussnahme hinsichtlich der Geschäftspolitik zum eigenen Vorteil. So erfuhr Telikom in nur drei Jahren den Austausch von sechs geschäftsführenden Direktoren (managing directors) und fünf vollständigen Aufsichtsräten (boards) (Post-Courier 10.4.2000). Bei der Post PNG wurden innerhalb von nur zwei Jahren sieben Geschäftsführer ausgetauscht (ebd. 12.11.1999). Auch andere öffentliche Unternehmen wie die Investment Corporation, der Motor Vehicle Insurance Trust, die Mineral Resources Development Company, Eda Ranu und der Harbours Board mußten in der Skate-Ära mit zum Teil drei unterschiedlichen Führungspersonen auskommen (ebd. 13.8.1999). Während allerdings hohen Staatsbeamten nach der Ablösung nur eine dreimonatige Gehaltsfortzahlung zusteht, haben Manager Anspruch auf Auszahlung der Restlaufzeiten ihrer zumeist fünfjährigen Verträge.

Die Kosten dieser außerplanmäßigen, als Folge politischer Einflussnahme entstehenden regelrechten Ausplünderung staatlicher Unternehmen durch Einzelpersonen wurden allein im Fall der Post PNG von einem Richter als "astronomical" kritisiert. Trotz chronisch defizitärem Haushalt seien dort über zwei Jahre hinweg mehr als drei Mio. Kina an entlassene Manager ausgezahlt worden, die über Jahresgehälter von mehr als 750.000 Kina verfügen. Die Interventionen der drei beteiligten Minister

werden von dem Richter nicht nur als "illegal, null and void and no effect" interpretiert, mehr noch: "The constant changes at the board and management levels have not assisted. The various ministers concerned must be held accountable for the financial woes of Post PNG." (Post-Courier 15.12.1999) Auch ein Untersuchungsbericht über die Tätigkeit der Telikom im Zeitraum November 1998 bis Juni 1999 bestätigt: "improper human resource management procedures, tendering of security contracts, abuse of vehicle policies, improper purchase of land and residential property, mispayments of ministerial expenses, and gross mismanagement on Telikom's profitability." (Independent 17.2.2000)

Den Höhepunkt an Missmanagement bildet allerdings die erst im März 2000 erfolgte Ankündigung der staatseigenen Rentenversicherung (National Provident Fund), aufgrund von Verlusten bei Investitionen die Einlagen von 280 Mio. Kina auf 130 Mio. wertzuberichtigen. 255.000 privat Beschäftigte haben damit mehr als die Hälfte ihrer eingezahlten Altersversicherung verloren (Post-Courier 29.3.2000). Eine von Premier Morauta extern in Auftrag gegebene Buchprüfung kam zwar zu dem ernüchternden Ergebnis von "sheer arrogance, incompetence and political interference" der Geschäftsleitung (Post-Courier 3.4.2000), konnte mehr aber nicht feststellen, da das unter Skate eingesetzte, mittlerweile abgelöste Management alle Unterlagen dieser Zeit vernichtet hat. Eine Verfolgung möglicher Schuldiger ist damit weitgehend aussichtslos, auch wenn Morauta eine weitere Untersuchung durch die Ombudsman Kommission angeordnet hat.⁵⁶ Vorgänge dieser Art waren schon in der Vergangenheit eher die Regel, ohne dass juristische Konsequenzen bezüglich der Verantwortlichen erfolgt wären. Dabei kommt auch die Verbindung von Politik und rein kriminellen Aktivitäten ins Spiel, wie der Einbruch bei der Ombudsman Kommission und das Niederbrennen der Büros der polizeilichen Antibetrugseinheit und der "National Fraud Squad" sowie der ganzen Bürogebäude von Forstministerium und Provinzregierungen der Enga und Southern Highlands vor Prüfungen dokumentieren.

Einmalig ist aber auch die Einflussnahme Skates auf Polizei und Ermittlungsbehörden durch Personalwechsel oder "finanzielle Austrocknung". So konstatiert Standish für Anfang 1999 nach dem Austausch des Polizeipräsidenten, des Oberkommandierenden der Streitkräfte und investigativ tätiger Personen Skates Kontrolle aller Schlüsselebenen der Macht, die ihm in Verbindung mit der Unterstützung von Bewohnern der Squatter Siedlungen der Hauptstadt nahezu den Status von Unberührbarkeit gewährt hätten (1999:14). Verständlich wird damit, dass Skates eigener, sich seit 1990 hinziehender Fall von Versicherungsbetrug in der Versenkung verschwunden ist.

Politisches Taktieren, Missmanagement und undurchsichtige Deals der Skate-Ära hatten eine Haushaltskrise und ein erhebliches Negativwachstum der nichtmineralischen Wirtschaft zur Folge, die durch die landesweite durch El Nino verursachte Trockenheit 1997-98 noch verstärkt wurde. Trotz exzessiver Kreditaufnahme bei der Zentralbank und lokalen Banken konnte das Haushaltsdefizit nur über die chaotisch verlaufene Kürzung regulärer Budgets im Gesundheits-, Bildungs- und Investitionsbereich beglichen werden. Der Wert der Landeswährung Kina und die Devisenreserven verzeichneten historische Tiefstände, während Inflation und Kredite vorher nie gesehene Höhen erreichten. Da sich internationale Banken sowie Weltbank und Internationaler Währungsfonds weigerten, der Regierung Skate unter den gegebenen Bedingungen Unterstützung zu gewähren, reiste Skate in einer letzten geheimen Verzweiflungstat noch kurz vor seinem Rücktritt Anfang Juli 1999 nach Taiwan. Die am 4. Juli erfolgte völkerrechtliche Anerkennung des Landes durch Papua-Neuguinea

für von Skate behauptete finanzielle Zusagen in Höhe von 2,35 Milliarden US-\$ sollte den nahen Bankrott der Nation doch noch verhindern, führte allerdings auch zu erheblichen Protesten Chinas und Australiens.⁵⁷ Als wesentlicher Erfolg der Regierungszeit Skate soll allerdings der positive Verlauf der Verhandlungen für einen dauerhaften Friedensprozess auf Bougainville nicht unerwähnt bleiben.

Während alle Budgetposten Unklarheit oder Kürzungen zu verzeichnen hatten, bereitete die Auszahlung des sog. "Rural Development Fund" (früher auch "Electoral Development Fund" bzw. "Rural Action Program" genannt) keine Probleme. Der erstmals 1983 mit 20.000 Kina eingeführte Fonds garantiert heute jedem der 89 Abgeordneten ein "diskretes" Budget von 1,5 Mio., während den 20 Gouverneuren, die über den Haushalt der jeweiligen Provinzen verfügen, 500.000 Kina zustehen. Der in der breiten Öffentlichkeit gemeinhin als Schmiergeldfonds ("slush fund") titulierte Haushaltsposten ermöglicht ohne jegliche staatliche Planung und Kontrolle die Bedienung klienteler Forderungen über finanzielle Zuwendungen und sog. Entwicklungsprojekte, worunter Kaffeemühlen, PKWs, Boote oder Straßen fallen können.⁵⁸ Der Fonds, der ursprünglich geschaffen wurde, um Kleinprojekte ohne bürokratische Hindernisse abzuwickeln, ist mittlerweile mit einem Gesamtumfang von 143,5 Mio. bedeutend geworden, da er dem weitgehend konsumtiv orientierten Gesamthaushalt erhebliche Investitionsmittel entzieht. Auch die durch den Fonds erreichte politische Einflussnahme darf nicht verschwiegen werden. Obwohl die Mittel jedem Abgeordneten zustehen, wurden sie von Skate-Regierung nur an regierungsnahe Abgeordnete ausgezahlt (Post-Courier 1.3.1999). Oppositionsführer Narokobi hatte schon vorher den "Kauf" Skate-kritischer Abgeordneter mit den Worten kritisiert: "The Prime Minister has stolen my numbers." (ebd. 3.9.1998)

Dass es bei diesen diskreten finanziellen Unterstützungen der Parlamentarier nicht geblieben ist, belegen zwei weitere Vorfälle. Works Minister (und derzeitiger Vize-Premierminister) Mao Zeming gestand im August letzten Jahres vor dem Parlament, seine Behörde wisse nicht, wofür 48 Mio. des insgesamt 70 Mio. umfassenden Haushaltspostens zum Erhalt von Straßen verwendet worden seien. Was man wisse sei, dass weitere sechs Mio. an etwa 60 Abgeordnete der Skate-Regierung ausgezahlt wurden. Er selbst habe als Regierungsmitglied 200.000 Kina für seinen Wahlkreis beantragt und auch von dem Ministerium erhalten (Post-Courier 12.8.1999). Im Februar 2000 wurde dann eine Liste bekannt, nach der 80 Abgeordnete in der Skate-Regierungsperiode Beträge in Höhe von insgesamt 7,76 Mio. durch den Glücksspielgeräte regulierenden "National Gaming Board" erhalten haben sollen. 4,8 Mio. seien in bar, 2,15 Mio. für andere Gründe und 767.500 für Wahlprojekte wie den Kauf von Ambulanzfahrzeugen ausgezahlt worden (ebd. 17.2.2000). Nur an 27 Parlamentarier, darunter Premier Morauta, sind keine Zahlungen erfolgt (National 17.2.2000). Eine Aufklärung des von der katholischen Caritas als "white-collar scandal" (ebd. 22.2.2000) titulierten Vorgangs erscheint auch diesmal kaum möglich, da mit der nach dem Regierungswechsel vom Juli ausgetauschten Managementspitze alle Unterlagen verschwunden sind. Die Behörde arbeitet derzeit ohne jegliches Guthaben mit einem Bankkredit von 1,2 Mio. (Post-Courier 2.6.2000).

Die obigen Fälle, die nur einen Bruchteil und die Höhepunkte der in der Presse dokumentierten Unregelmäßigkeiten darstellen, zeigen, dass Korruption und Vorteilsnahme bzw. Gewährung vor allem in einer durch Macht und Geld geprägten öffentlichen Sphäre gedeihen kann, die durch die fehlende Übernahme von Verantwortlichkeit, mangelnde Kontrollen und vor allem fehlende Konsequenzen gegenüber den Involvierten charakterisiert ist. Wichtig ist aber auch das politisch-kulturelle

Umfeld, das weniger durch feste Strukturen und Transparenz denn durch Persönlichkeiten sowie klientele Beziehungen und Fraktionierungen geprägt ist, deren Interessen Vorrang vor übergeordneten politischen oder nationalen Gesichtspunkten haben. Der Übergang zwischen Patronage und Korruption ist fließend, wie das Beispiel des Regierungschefs zeigt, der die Zahlung an einen zur Opposition abzuwandern drohenden Politiker mir dem Argument rechtfertigte, "gift giving" sei Teil der melanesischen Kultur (zit. in Lamour 1997: 2). Die ehemalige Vorsitzende des Kirchenrates von Papua-Neuguinea, Rose Muingnepe, wies auf das unterschiedliche, sich materiell und ideell nur zugunsten der ethnischen Basis realisierende Verständnis von Ethik und Moralität wie folgt hin:

"Thus they [politicians, public servants and business people] may opt for the personal morality of service to kin and friends first rather than the impersonal morality of service to the nation - which in fact means service to non-wantoks. In this sense corruption can be seen as a moral act, or at least not simply an immoral act, in that corrupt politicians are often opting for one set of moral duties rather than another." (1994:104)

Hervorzuheben bleibt, dass sich damit die traditionelle Sozialbindung, die auf Familien- bzw. ethnischer Bande und nicht auf der im westlichen Kulturkontext vorherrschenden Kleinfamilie beruht, nicht gesamtgesellschaftlich konstituiert und daher auch nicht zugunsten nationaler Entwicklung realisiert. Politiker legitimieren ihre Stellung über die Partizipation des Herkunftsdorfes, der Ethnie oder der Region und nicht durch Investitionen in eine nationale Zukunft. Zu berücksichtigen ist aber auch die öffentliche Perzeption von Korruption, die sich in Anlehnung an Filer (1997a:179) aufgliedern lässt in einen positiv besetzten Bereich von "custom" für diejenigen, die gerade von staatlichen Mitteln profitieren und den negativen Bereich der korrupten Politik, den diejenigen kritisieren, die momentan nicht aus dieser Sphäre Vorteile ziehen. Insofern ist auch May zuzustimmen, der feststellt, dass "perceptions of state legitimacy tend to be low among those who are not currently recipients of state benefits" (1998a:69), was einen Großteil der Bevölkerung umfassen dürfte.

6. Die Mujo-Sefa-Affäre

Eingegangen werden soll an dieser Stelle noch auf die sog. Mujo-Sefa-Krise, die zu schweren innenpolitischen Turbulenzen führte, ohne allerdings Skate und seine Regierung zu beschädigen. Auslöser war die am 26. November 1997 erfolgte Ausstrahlung geheim mitgeschnittener Videos durch die "Australian Broadcasting Corporation" (ABC). Die Filme dokumentieren Skates autorisierte Zahlung von 27.000 Kina an 12 Hinterbänkler und vier Minister, darunter der Minister für Internal Affairs, Thomas Pelika, der 2.000 Kina an "collaborators in the media" weiterleiten sollte (Post-Courier 27.11.1997). Noch schwerer wiegt das dritte ebenfalls von ABC einige Tage später ausgestrahlte Video. Es zeigt den Regierungschef, der sich mit den folgenden Worten als Pate brüstet:

"I can be ruthless...I don't need money...but if I tell my gang members to kill, they kill. There's no other godfather - I'm the godfather." Etwas später beschreibt Skate seine Verwicklung in einen Mord: "He fired a shot...he missed...I go down...I told my boys. 'Hold him.' They hold him...put him in the car. We took him to bloody Vanapa (outside Port Moresby along the Hiritano Highway)...and we cut him to pieces."⁵⁹

Beide Videos wurden im Büro und Beisein des Regierungsberaters und Geschäftsmannes Mujo Sefa mitgeschnitten. Sefa, rumänischer Emigrant mit australischem Pass und Mitinhaber einer Rohrfabrik in Port Moresby, verfügte scheinbar über ausgezeichnete Kontakte zu Politikern jeglicher Couleur. Bereits in der Sandline Affäre stand Sefu aufgrund bester Beziehungen zum vorherigen Premier Chan insbesondere gegenüber Journalisten in vorderster Front. Mit der Abwahl Chans wechselte Sefu als Freund und Berater zu Skate über. Die Ausstrahlung der Videos hat zu breitem Entsetzen und allseitigen Rücktrittsforderungen geführt. Angesichts der Sandline-Erfahrungen ist die Armee von der Führung aufgefordert worden, Ruhe zu bewahren und in den Kasernen zu bleiben.

Erster Beschwichtigungsversuch des vom APEC-Gipfel in Vancouver zurückkehrenden Skate war die Entlassung seines Vize-Premiers, Planungsministers und Führers der 17köpfigen *Pangu*-Partei sowie des Landwirtschaftsministers und Vorsitzenden der *People's Progress Party* Andrew Baing wegen Intrigierens. Beide waren an dem im Video festgehaltenen Treffen beteiligt, tauchten in der ersten Ausstrahlung aber nicht auf (ebenso wie die damaligen und heutigen Kabinettsmitglieder Fabian Pok und Mao Zemeng). Zudem wurde von Skate auf einen erst kurz zuvor dem Parlament vorgelegten Untersuchungsbericht über den Kauf des Conservatoriums im australischen Cairns im Jahr 1994 verwiesen.

Mit den Argumenten, ohne Beweise trete er nicht zurück, die Äußerungen seien unter Alkoholeinfluss zustande gekommen, zudem sei nur er der einzig wahre Verfechter eines strikten Anti-Korruptionskurses, gelang es Skate nicht nur, die Rücktrittsforderungen auszusitzen, sondern auch mit Rückendeckung der Unabhängigengruppe die Regierungskoalition wieder zu festigen und sogar noch auf behauptete 80 Abgeordnete auszuweiten.⁶⁰ Skate schloss sich nun auch eine aus 12 Hochlandabgeordneten bestehende neugegründete *United People's Resources Party* an. Ihr Vorsitzender, Ex-Finanzminister Roy Yaki, war erst im September von Skate wegen Illoyalität aus dem Amt gejagt worden. Die 15 Mitglieder der *People's Progress Party* warfen ihren von Skate entlassenen Parteichef Baing aus dem Vorsitz, um weiterhin Mitglied der Regierung bleiben zu können. Auch der ebenfalls von Skate geschasste Haiveta ließ verlauten, er werde auch künftig mit seiner Partei (und sechs Ministern) der Regierung angehören (Post-Courier 5. und 9.12.1997).

Zuvor schon hatte die in vorderster Front der Skate-Kritiker stehende kleine Parlamentsopposition mit ihrem Führer Narokobi angesichts der (scheinbaren) *Pangu*- und PPP-Austritte aus der Koalition dieser umgehend die gemeinsame Bildung einer neuen Regierung angeboten. Aufgrund der sich abzeichnenden komfortablen Mehrheitsverhältnisse für Skate ließ dieser es sich nicht nehmen, nur zwei Wochen später *Pangu* wegen Destabilisierung aus der Regierungskoalition zu werfen (National 15.12.1997). Dagegen wechselte der frühere Premierminister und Sprecher Rabbie Namaliu sowie Mekere Morauta aus der Opposition in Ministerposten. Neben Opportunismus wurde Morauta nach dem Wechsel vom Planungs- ins Fischereiministerium persönliche Interessenkonflikte und Verquickungen aufgrund des eigenen wirtschaftlichen Engagements in diesem Bereich vorgeworfen. Am 3. Juni 1999 schließlich entließ Skate Morauta, um ihn durch Haiveta als Fischereiminister zu ersetzen.

7. Der Regierungswechsel vom Juli 1999 und seine Konsequenzen

Bereits am 2. Dezember 1998 votierte die Regierungsmehrheit hinter Skate mit 52 gegen 22 Stimmen der Opposition für die Aussetzung aller Parlamentssitzungen für sieben Monate und elf Tage (Post-Courier 3.12.1998). Alleiniger Grund war der Machterhalt durch die Verhinderung eines Misstrauensvotums, das nach einer in der Verfassung festgeschriebenen Schonfrist nach dem Amtsantritt möglich ist und in bisher allen Legislaturperioden seit der Unabhängigkeit erfolgreich auf der Tagesordnung des Parlaments gestanden hat (vgl. Tab. 5). Diese Schonfrist wurde 1991 von sechs auf 18 Monate erhöht, nachdem sich der selbst durch ein Misstrauensvotum 1988 an die Macht gelangte Premier Namaliu von 1989 bis 1991 sieben solcher durch Oppositionsführer Wingti eingebrachten Abstimmungen ausgesetzt sah. Namaliu konnte sich nur durch finanzielle Zusagen an unzufriedene Abgeordnete, beschnittene Parlamentssitzungen und lange Perioden ohne jede Parlamentstätigkeit über den Rest der Legislaturperiode retten.⁶¹ Ein Misstrauensvotum ist zudem 12 Monate vor der nächsten Parlamentswahl unzulässig. Der Supreme Court entschied zwar Ende Juni 1999 auf Anrufung der Ombudsman Kommission, dass eine solche Aussetzung des Parlaments illegal gewesen sei, da auch das Abgeordnetenhaus sich an die in der Verfassung festgeschriebene Sitzungsdauer von 63 Tagen pro Parlamentsjahr zu halten habe. Seit Juli 1998 seien aber nur 17 Arbeitstage geleistet worden. Das späte Urteil verhinderte nicht das schon frühzeitig in Gang geratene Lobbying, dessen parlamentarisches Ergebnis nicht nur für Außenstehende sondern auch für die Beteiligten völlig unkalkulierbar ist.

Das Zustandekommen von Koalitionen im Kontext eines Misstrauensvotums war bereits in der Vergangenheit von erheblichen Misstönen begleitet worden. So gab es bereits bei der Wahl zum Premierminister von 1987 Proteste von Abgeordneten gegen die Ausübung physischen Zwangs, für einen bestimmten Kandidaten zu votieren. Nach den Parlamentswahlen von 1992 wurden potentielle Unterstützer Paias Wingti auf zwei abgelegenen Inseln der China Straits gegen ihren Willen festgehalten, um einen möglichen Einfluss anderer Parlamentsgruppen zu verhindern. Nach Port Moresby zurückgekehrt, wurde der Gruppe jeglicher Kontakt zur Außenwelt bis zur abschließenden Wahl untersagt (Griffin 1997: 71).

Tab. 5: Regierungskoalitionen und erfolgreiche Misstrauensvoten

Wahlen 1977	Somare/Chan (Pangu/PPP)
Misstrauensvotum März 1980	Chan/Okuk (PPP/National)
Wahlen 1982	Somare/Wingti (Pangu/Pangu)
Misstrauensvotum Nov. 1985	Wingti/Chan (PDM/PPP)
Wahlen 1987	Wingti/Chan (PDM/PPP)
Misstrauensvotum July 1988	Namaliu/Diro (Pangu/PAP)
Wahlen 1992	Wingti/Chan (PDM/PPP)
Misstrauensvotum Aug. 1994	Chan/Haiveta (PPP/Pangu)
Wahlen 1997	Skate/Haiveta (PNC/Pangu)
Misstrauensvotum Juli 1999	Morauta/Pundari (PDM/APP)

(Quelle: eigene Zusammenstellung; die Wahlen von 1994 und 1999 verliefen im Kontext eines angekündigten Misstrauensvotums, vgl. Text; zu den Abkürzungen vgl. Tab. 1)

Das Personalkarussell begann diesmal im Mai 1999, als sechs Regierungsmitglieder öffentlich die Abwahl Skates forderten.⁶² Auch andere Politiker wie der Gouverneur der Morobe Provinz, Luther Wenge, der sich noch kurz zu vor als "soldier for Skate"

ausgewiesen hatte, kehrte ihm den Rücken zu und forderte eine neue Regierung. Ebenfalls im Mai übernahm Fischereiminister Mekere Morauta den Vorsitz seiner mit 25 Abgeordneten in der Regierung vertretenen *People's Democratic Movement* (PDM) von Iairo Lasaro. Im Juni trat Parlamentssprecher Pundari von seinem Posten zurück, um mit 22 behaupteten Gefolgsleuten seine eigene *Advance PNG Party* (APP) zu gründen. Er formulierte seinen Anspruch auf den Posten des Regierungschefs. In den folgenden Tagen entließ Skate Morauta und drei weitere PDM-Mitglieder aus ihren Ministerämtern und nahm *Pangu* mit Haiveta in die Koalition auf. Der große Teil der PDM-Angehörigen verblieb in der Regierung. Ende des Monats hatten weitere fünf Minister, sieben Vize-Minister und elf Abgeordnete die Regierung und ihre Parteien verlassen, um sich PDM, weiterhin Regierungsmitglied, oder Pundaris APP anzuschließen. Am 28. Juni schließlich traten nahezu alle PDM-Mitglieder sowie die ehemaligen unabhängigen Abgeordneten aus der Regierung aus, um zusammen mit der *Advance PNG Party* und Somares *National Alliance* die Regierungsbildung vorzubereiten. Behauptet wurde die Unterstützung von 81 Abgeordneten. In den folgenden Tagen schloss sich auch der Koalitionspartner Skates, die *United Resource Party*, Pundari an. Das einzige Mitglied der *Indigenous People's Party*, West Sepik Gouverneur John Tekwie, folgte. Der Independent vom 25.6.1999 kommentierte die bisherigen Vorgänge wenig belustigt in einem Leitartikel mit den Worten:

*"All that these opposition boys are telling us is that it is now their turn to start dining, wining and dancing so Skate has to make room for them. And over here in PNG we call that, democracy-PNG-style, defined as, that inalienable birthright of a politician to dig deeper into the national coffer and to kick his brother politician in the guts if he is in his way. It must make you wonder if the only good politician is a retired one."*⁶³

Zum Monatswechsel trafen sich 25 zumeist PDM-Abgeordnete im australischen Cairns, einem aus Sicherheitsgründen beliebten Rückzugsort für Politiker und Sitzungen der Manager staatseigener Betriebe, um das weitere Vorgehen abzusprechen. Die australischen Medien berichteten darüber, einigen Abgeordneten seien dort die Pässe abgenommen worden, um sie an der Heimreise zu hindern. Parteivorsitzender Morauta gab zu, dass solche Taktiken heute existentiell seien, um eine Einschüchterung durch Skate zu verhindern. Bei ihrem Rückflug reiste die Gruppe gleich weiter in die Küstenstadt Madang, um sich mit Somares *National Alliance* und Pundaris *Advance PNG Party* zu beraten. Allerdings waren nur sechs der 16 offiziellen Oppositionsmitglieder angereist. Ohne Kontakt zur Außenwelt, die Batterien der Handys der Abgeordneten waren nach einigen Stunden leer, tourten 53 Männer und Lady Kidu als einzige Frau für sieben Tage und Nächte in einem Luxuskatamaran (Eigentümer: Ex-Unabhängiger MP Peter Barter) vor der Stadt umher.

Während ein Großteil der Gruppe am 11. Juli ohne Stellungnahme in die Hauptstadt zurückflog, der australische Fernsehsender ABC dokumentierte die Ankunft, bei der zwei Abgeordnete noch im Flughafengebäude zusammengeschlagen wurden⁶⁴, verblieb die Pundari-Gruppe in Madang, um sich der konkurrierenden Skate-Mannschaft in einem schwerbewachten, von der Presse abgeschirmten Hotelkomplex (Eigner: Ex-MP und Unabhängiger Peter Yama) anzuschließen. Derweil machten (von der Polizei bestätigte) Presse-Berichte die Runde, wonach Skates persönlicher Berater Utula Samana bei der Ankunft in Madang mit 76.800 Kina an Bargeld und Regierungsschecks kurzfristig von der Polizei festgenommen wurde. Ehemalige Regierungsmitglieder gaben später zu, Skate, der am 7. Juli von seinem Amt zu-

rückgetreten war, habe sechs Mio. an Abgeordnete ausgezahlt, um sich deren Unterstützung für die Rückkehr ins Amt zu versichern. Zwischenzeitlich war die Polizei in das Hotel gerufen worden, um einzelnen Abgeordneten, die behaupteten, gegen ihren Willen dort festgehalten zu werden, die Abreise zu ermöglichen. Am 12. Juli kehrte die Skate-Truppe nach Port Moresby zurück, behauptete die Abgeordnetenmehrheit hinter sich und forderte für den 32jährigen Pundari, den Skate noch zwei Monate vorher als für die Politik kaum relevanten "small boy" öffentlich diskreditiert hatte, den Posten des Premierministers.

Das Parlament trat einen Tag später nach über siebenmonatiger Sitzungspause erstmals wieder zusammen. Die Abgeordnetenmehrheit um Skate und Pundari wählte mit 57 Stimmen den bisherigen stellvertretenden Regierungschef und Finanzminister Iario Lasaro (PDM) zum Sprecher, während Morautas Gegenkandidat, der bisherige Oppositionsführer Narokobi auf nur 45 Stimmen kam. Die künftigen Machtverhältnisse schienen damit klar zu sein. Verkannt wurde das über die ganze Nacht anhaltende Gerangel um Mehrheiten und Posten. Um doch noch den Premier zu stellen, offerierte Morautas PDM nun den Posten des Regierungschefs dem Pangu-Vorsitzenden Haiveta. Skate zog in seinem Lager nach und tat das gleiche. Aus Ärger über diese Entwicklung wechselte Pundari mit seinen Anhängern in der Nacht zum dritten Mal den Bündnispartner und lief zu Morauta über. Haiveta sprach am nächsten von Verhältnissen wie im "concentration camp", die ein Agieren seinerseits weg von der Skate-Gruppe in der Nacht verhindert hätten (Post-Courier 15.7.1999).

Die veränderten Machtverhältnisse wurden erst offensichtlich, als Pundari am nächsten Morgen seinem Busfahrer vor dem Parlament befahl, am Eingang der Regierung vorbei zur Tür der Opposition zu fahren. Noch größer war die Überraschung, als Pundari dem Plenum Morauta als künftigen Regierungschef vorschlug. Skate zog nach und ernannte als Alternative den bisher unbedeutenden East New Britain Gouverneur Francis Koimanrea. Allgemeine Fassungslosigkeit stellte sich dann bei der folgenden Abstimmung ein, als sich nicht nur das Morauta-Lager sondern auch nahezu die gesamte Skate Mannschaft hinter Morauta versammelte. 99 der 104 anwesenden Abgeordneten votierten für die künftige Morauta/Pundari Koalition, während für den Gegenkandidaten nur dieser selbst und vier weitere Parlamentarier stimmten. Sprecher Lasaro trat daraufhin zurück und Narokobi wurde auf diesen Posten gewählt. Lady Carol Kidu bemerkte Tage später über den Ablauf an:

"...what happened last Wednesday was a stampede of political opportunists when it became clear that the game was now being played in a different camp." (Post-Courier 20.7.1999)

8. Wendung zu mehr politischer und wirtschaftlicher Stabilität?

Zugute zu halten ist dem Wirtschaftsexperten Morauta nach einem Jahr Regierungstätigkeit eine Stabilisierung der Ökonomie und damit auch des Investitionsklimas. Das Haushaltsdefizit und die Neuverschuldung wurden erheblich reduziert. Die Landeswährung verzeichnet eine Erholung, während sich Inflation und Kreditzinsen nach unten bewegen. Neben der Verbesserung des makroökonomischen Managements im Finanzministerium ist auch eine institutionelle Reform vorgesehen, die Effizienz und Kapazitäten des Öffentlichen Sektors erhöhen soll. Der Notenbank

wurde bereits über eine Verfassungsänderung mehr Unabhängigkeit zugestanden, um einen künftigen Rückgriff der Regierung auf Kredite zu günstigen Konditionen zu erschweren. Auch Kontrollinstitutionen wie die Ombudsman Kommission sollen vor allem finanziell gestärkt werden. Ein Großteil der chronisch ineffektiven und zumeist insolventen staatlichen Monopolunternehmen ist zudem zur Privatisierung vorgesehen. Die positiven Schritte drücken sich in der Unterstützung durch Weltbank und Internationalem Währungsfonds aus, die zusammen mit Australien und Japan Stabilisierungs- und Strukturanpassungskredite von insgesamt 365 Mio. US\$ zugesagt haben (National 28.6.2000).

Schon die Umstände der Wahl zum Regierungschef legen allerdings den Schluss nahe, dass sich mit der Ernennung Morautas zum Premierminister trotz dessen angenommener hoher Integrität keine strukturellen Veränderungen der politischen Gesamtsituation ergeben haben. Die Erfolge dürften nur kurzfristig angelegt sein, wie dies auch der Verlauf bisheriger Krisen und deren Bewältigung seit Mitte der 1980er Jahre belegen. Die große Mehrheit der Abgeordneten wie Parteien der Skate-Regierung ist erneut Mitglied der jetzigen Regierungskoalition. Die Opposition um dessen Führer Bill Skate beläuft sich auf wenige im Parlament anwesende Abgeordnete. Nach dem Übertritt des Vorsitzenden der einzigen der Opposition verbliebenen Partei *People's National Congress*, Simon Kaumi, zur Regierung verfügt Skates Lager rein rechnerisch über neun Parlamentarier, von denen einige Kaumi noch folgen dürften (National 1.5.2000).

Aber auch dem großen Regierungslager ist, trotz äußerem Schein, kaum innere Stabilität zu attestieren. So kündigte Premier Morauta Ende Juni an, ab Januar 2001 (dem Ablauf der 18monatigen Sperrfrist nach der Regierungswahl) erneut für ein halbes Jahr alle Parlamentssitzungen abzusetzen, um ein weiteres Misstrauensvotum zu verhindern, das - nach Einschätzung aller Beobachter - aufgrund des jetzt schon begonnenen Taktierens hinter den Kulissen dann definitiv anstehen wird. Begründet wird der Schritt vom Regierungschef damit, dass es diesmal nicht um den Machterhalt an sich sondern um das Wohl der Nation gehe, wofür die Fortführung der Reformbemühungen Voraussetzung sei.⁶⁵ Ungeachtet der Intention der unterschiedlichen Premiers in der Vergangenheit ist offensichtlich, dass nicht nur keine reelle Parlamentsopposition existiert, die, gemessen an europäischen Vorstellungen, diesen Namen verdienen würde. Auch dem Abgeordnetenhaus wird, wenn dies nicht schon bisher aufgrund der weitgehenden Irrelevanz der Opposition der Fall ist, erneut die Kontrolle entzogen, um ein Überleben des Kabinetts zu sichern.

Sieht man von Skates Polemik ab, ist eine seriöse Kritik der Ankündigung der Parlamentsaussetzung bisher nur von der Ombudsman Kommission erfolgt, die eine Unterminierung der Demokratie befürchtet (National 30.6.2000). Aber auch hinsichtlich der Gewaltenteilung liegt die Kommission mit dem Parlament im Clinch. So hatten Politiker wie Somare, Namaliu und Sprecher Narokobi das Urteil des Supreme Court vom Juni, das auf die Verfassungspflicht von 63 einzuhaltenden parlamentarischen Sitzungstagen verweist, mit dem Argument zurückgewiesen, die einzige absolute, über Verfassung und Obersten Gericht stehende Instanz sei das Abgeordnetenhaus. Von daher verbiete man sich auch eine Einmischung und Vorschriften der Richter. Ombudsman-Vorsitzender Simon Pentano reagierte auf die allen ernstes gemachten Ausführungen der Amtsträger öffentlich: "I think it's a total misconception, almost an aberration to say that the Parliament is supreme because the Constitution is supreme, the people are supreme. You can't get it any more clearer than that." (Post-Courier 11.5.2000)

Zum zweiten ist es der Regierung Morauta trotz dezidiert Ankündigung nach der Wahl nicht gelungen, den Patronage dienenden Schmiergeldfonds abzuschaffen. Stattdessen steht sie unter erheblichem parlamentarischem Druck, das Budget des Fonds auf fünf Mio. je Abgeordneter zu erhöhen (bspw. Independent 4.5.2000). Die Weltbank, welche die Abschaffung ursprünglich zur Bedingung finanzieller Unterstützung gemacht hatte, konnte später nur der Einschätzung Morautas folgen, dass dies politischen Selbstmord bedeuten würde (National 26.12.1999). Ein nun erlangter Kompromiss zwischen Weltbank und Regierungsspitze sieht Regeln vor, die, durch ein Ministerium kontrolliert, nun Missbrauch verhindern und eine korrekte Abrechnung gewährleisten sollen.⁶⁶ Da dies auch in den letzten anderthalb Jahrzehnten kaum durchsetzbar war, sind erhebliche Zweifel bezüglich des Erfolgs dieses Vorgehens angebracht.

Drittens gehen auch die in der Skate-Ära heftig kritisierten Koalitionsumbildungen mit Ministerentlassungen und Ernennungen sowie die Eingriffe in den Öffentlichen Dienst und staatliche Unternehmen weiter. Vor allem die überraschende Entlassung des Landwirtschaftsministers Ted Diro nach wenigen Monaten im Amt ohne jegliche Begründung lässt Zweifel an Morautas Motivation zu bzw. relativiert seine Einflussmöglichkeiten, da erstmals nach Jahren des Niedergangs im desolaten Landwirtschaftsministerium so etwas wie Aufbruchstimmung zu erkennen gewesen war (Post-Courier 23.12.1999). Auch gegen eigene Prinzipien und Ansprüche integren Handelns scheint zuwider gehandelt zu werden. So kritisiert die hiesige NGO Transparency International scharf die Berufung der Anwaltsfirma Pato Lawyers für Regierungsdienste. Die Kanzlei war bei dem Konservatorium-Deal sowohl auf Seiten der Käufer wie Verkäufer engagiert. Die Ombudsman Kommission hatte in ihrem Abschlussbericht dringend empfohlen, Pato Lawyers neben weiteren 15 Amtsinhabern von künftigen öffentlichen Beschäftigungen und Aufträgen auszuschließen (Post-Courier 14.12.1999). Auch *Pangu*-Vorsitzender Haiveta, dem der zweite, von Skate eingesetzte Untersuchungsausschuss in die Sandline-Affäre im September 1998 den Empfang einer "corrupt and improper payment" und den Bruch von Verwaltungsvorschriften bestätigt hatte (Independent 2.10.1998), gehört weiter zum Kern der Regierungspolitiker.

9. Chancen zur Stabilisierung des politisch-parlamentarischen Systems - eine Einschätzung bisher vorliegender gesetzlicher Reformvorstellungen

Als "most important political legislation in the country's history", so Premier Morauta (Post-Courier 30.6.2000), werden die gesetzlich fixierten Reformvorstellungen tituliert, die von der jetzigen Regierungsmehrheit noch vor Ende des Jahres 2000 dem Parlament zur Abstimmung vorgelegt werden sollen. Dabei handelt es sich um das die Verfassung ändernde und daher eine Zweidrittelmehrheit benötigende "Organic Law on Integrity of Political Parties and Candidates" und das Gesetz zur Reform des Wahlrechts. Mit ersterem sollen Vorschriften für die Etablierung und das Funktionieren eines Parteiensystems sowie Verhaltensvorschriften für Politiker festgelegt werden. Das zweite Gesetz sieht die Abschaffung des einfachen Mehrheitswahlrechts (First-past-the-post) und die Rückkehr zur Mehrheitswahl mit alternativer Stimmgebung vor (Optional Preferential System).⁶⁷ Eine Kopie dieses seit 1918 in Australien angewandten Wahlsystems wurde auch durch die Kolonialadministration 1963 in Papua-Neuguinea gesetzlich verankert (allerdings ohne Zwangsstimmabgabe).

Die Reform zielt darauf, dem politischen System Transparenz und Stabilität zu verleihen und dessen Legitimität zu erhöhen. Die Wahlrechtsreform soll korrigieren, was von Michael Somare angesichts der in diesem Aufsatz analysierten Tendenzen wie folgt beschrieben wurde: "We were rejected by 80,2% of the population. The national figures do not mandate current members of Parliament to make decisions on the people's behalf....The present [voting] system undermines the very foundation of our democracy which stipulates that the majority must rule."⁶⁸ Zum zweiten sollen Politiker im Parlament über eine verpflichtende Parteibindung diszipliniert werden. Verunmöglicht werden soll diesen sogenannten, PNG-typischen "yo-yo"-Parlamentariern der Sprung von Partei zu Partei nach eigenem Gusto, wie dies exemplarisch in dieser Legislaturperiode von dem Abgeordneten Makmop praktiziert wurde:

"Western Provinz Gouverneur Norbert Makmop did move between a few camps before returning to PDM [People's Democratic Movement] this week....he won the 1997 election as an independent then joined his 'wantok' Kala Swokin to form the Peoples Solidarity Party. He then moved to [Skates] PNC which later became PNG First then to PDM and then over to Pangu before moving back to PDM." (Post-Courier 12.1.2000)

Die nach der Wahl Morautas einberufenen "Constitutional Reform" bzw. später "Review Commission" mit ihrem Vorsitzenden Bernard Molluk initiierte in der zweiten Hälfte des Jahres 1999 eine über die Medien wie über regionale Foren ausgetragene öffentliche Diskussion, die von Akademikern wie bspw. dem Politikwissenschaftler Ray Anere und dem Juristen John Nonggorr argumentativ unterstützt wurde. Resultat sind Vorstellungen, nach denen im Parlament nur registrierte und damit durch den Staat finanzierte Parteien mit einer Mindestzahl von zehn Abgeordneten akzeptiert werden. Zur Wahl sollen nur solche Bewerber zugelassen werden, denen durch ein Überprüfungs- und Auswahlkomitee gute Führungsqualitäten und die Mitgliedschaft in einer der registrierten Parteien bescheinigt wird. Die Zahl der je Wahlkreis möglichen Bewerber soll beschränkt werden, damit sich die Wähler auf die Wahl des bestmöglichen Kandidaten konzentrieren können. Nach der Wahl erhält die Partei mit den meisten Parlamentariern vom Generalgouverneur den Regierungsauftrag. Wechseln Abgeordnete während der Legislaturperiode die Partei, sollen sie automatisch vom Parlament ausgeschlossen und Neuwahlen für den Wahlkreis angeordnet werden.⁶⁹

Die Diskussion nahm nach nur wenigen Monaten ein abruptes Ende, nachdem Forderungen des Ausschussvorsitzenden nach mehr Zeit und Geld für weitere landesweit durchzuführende Diskussionen und Bewusstseinsbildungskampagnen von Morauta rigide mit dem Argument zurückgewiesen wurden, die bestehenden Probleme seien allen bekannt und weitere finanzielle Mittel stünden nicht zur Verfügung.⁷⁰ Mehr noch wurde Molluk durch den neuen Vorsitzenden Yauwe Riyong abgelöst und eine Untersuchung eingeleitet, die den Missbrauch von 1,2 Mio. des Kommissionsbudgets aufklären soll (National 15.11.1999). Seitdem ist das Thema Wahlreform aus der Öffentlichkeit verschwunden.

Schon bisher gab es Versuche, das Wahlrecht zu reformieren, die allerdings alle aufgrund politischen Widerstands gescheitert sind. So blieben die Bemühungen des früheren Abgeordneten Tony Siaguru zwischen 1982 und 1988, das vor der Unabhängigkeit bestehende Wahlsystem wieder einzuführen, ohne Erfolg. Ein erneuter Versuch Premier Chans im Jahr 1995 war ebenfalls wirkungslos, da er seine Koaliti-

onsmitglieder nicht davon überzeugen konnte, damit nicht eigene Interessen zu beschneiden (Rumsey 1999: 324). Die Einführung von Ausweisen zur Identifikation der Wähler wurde zwar 1992 vom Parlament angenommen, anschließend aber vom Supreme Court als nicht verfassungsgemäß verworfen (Standish 1994:92 Anm. 87).

Geht man davon aus, dass die oben skizzierten Reformvorstellungen noch im Jahr 2000 das Parlament passieren, was keineswegs sicher ist, ist hinsichtlich der Realisierung schon heute ein grandioses Scheitern zu prognostizieren. Der Inhalt der beiden Gesetze entspricht nicht den gesellschaftlichen Realitäten. Schon bisher werden bestehende, sich an westlichen Kriterien orientierende gesetzliche Bestimmungen im Land schlicht negiert, weil der kulturelle und soziale Kontext ein konträrer ist.⁷¹ Gegen diesen lassen sich kaum "fremde" Konzepte von einer zusätzlich gering legitimierten Staatlichkeit durchsetzen. Es ist auch nicht nachvollziehbar, wie und mit wem sich angesichts der Zersplitterung und anhaltender politischer Interventionen eine unabhängige Bewertungskommission konstituieren soll, die diesen Namen verdient und landesweit Anerkennung genießt. Die Bewertung solch schwammiger Kriterien wie "A leader is one who will not use public office for personal gain" (Anere 2000) und die Zwangsbindung an eine Partei, welche die Unabhängigkeit der Parlamentarier erheblich zugunsten der Parteiführung einschränkt, lassen erhebliche Zweifel an einer Durchführbarkeit wie auch allgemeinen Demokratietauglichkeit aufkommen.

Als weiterer argumentativer Beleg dieser Einschätzung soll hier auf das 1995 im Parlament verabschiedete "Organic Law on Provincial Governments and Local-Level Governments" rekurriert werden, das als bisher größtes Reformvorhaben nach der Unabhängigkeit auf eine Neustrukturierung der föderalen Beziehungen zwischen nationaler Regierung und Provinzen zielte (vgl. May und Regan 1997). Die Realisierung des Gesetzes ist bis heute ein Fehlschlag und hat, unter den gegebenen Voraussetzungen voraussehbar, eher zum gegenteiligen Effekt geführt.

Die Intention des Gesetzes war die Entmachtung der bisher von der Bevölkerung gewählten Provinzregierungen, da diese, so die Auffassung der großen Mehrheit der nationalen Parlamentarier, nicht dazu imstande seien, staatliche Dienstleistungen der überwiegend ländlichen Bevölkerung zu garantieren. Um dies künftig zu gewährleisten, sah die Verfassungsänderung die Schaffung von 284 lokalen Regierungen (local-level governments) mit mindestens 5.747 vor Ort zu wählenden Volksvertretern vor. Die Vorsitzenden dieser Institutionen stellen zusammen mit zu ernennenden Vertretern und Repräsentantinnen lokaler Einrichtungen sowie "traditionellen Führern" den Rat der jeweiligen Provinzregierung, welcher der provinzweit gewählte Abgeordnete des nationalen Parlaments als Gouverneur per se vorsteht (vgl. May 1997).

Sieht man davon ab, dass mit der Reform ein riesiger, der Größe des Landes und der Bevölkerung kaum entsprechender politischer Wasserkopf ohne gesetzlich genau definierte Aufgaben, Rechte und vor allem finanzielle Garantien erwachsen ist, ist kaum nachzuvollziehen, wie staatliche Aufgaben, die bisher schon aufgrund beschränkter administrativer Kapazitäten, Misswirtschaft, mangelndem Rechnungswesen und politischer Konkurrenz nicht durch nationale und Provinzverwaltungen erbracht werden, nun plötzlich im Hinterland bzw. Busch geleistet werden sollen. Schon bisher ist ein großer Teil der Provinzregierungen wegen finanziellem Mismanagement und Korruption zeitweise suspendiert worden. Eine Verbesserung dieser Situation dürfte mit 284 weiteren Regierungsinstitutionen kaum in Sicht sein. Als

Konsequenz dieser Reform bleibt festzuhalten, dass die Konzentration staatlicher finanzieller Ressourcen hinsichtlich der nationalen Regierung keineswegs beschnitten wurde, dass den als Gouverneuren agierenden Abgeordneten ein immenser Machtzuwachs zugekommen ist und, was May (1997:26) bereits vor drei Jahren als mögliches Ergebnis sah, dass weitere Arenen politischen Konkurrenzkampfes geschaffen wurden.⁷²

Ist schon bei dieser Reform kein politischer Wille zur Durchsetzung erkennbar, bleibt unklar, woher im heutigen Fall angesichts intendierter Beschneidung der Kompetenzen von Politikern die Motivation zur Zustimmung kommen soll.⁷³ Ungeachtet der Tatsache, dass das alternative Wahlmodell mit mehreren Präferenzen die gegebenen harten Fronten verschiedener Kandidatenlager aufbrechen und von daher ein den Bedingungen des Landes entsprechenderes Wahlsystem darstellen würde⁷⁴, bleiben weitere Fragen. So ist nicht nachvollziehbar, wie die nationale Wahlkommission künftig einen auf mehreren Präferenzen beruhenden komplizierten Wahlprozess befriedigend durchführen soll, wenn sie schon heute nicht dazu fähig oder imstande ist, ein einfaches Mehrheitssystem zu bewältigen (s.o.). Schon bei den Parlamentswahlen von 1968 betonte der Report des (australischen) Chief Electoral Officers: "The strongest argument against the preferential system is its complexity for the average voter and its complexity for the count." (zit. in Raily 1996:46) Auch Standish kommt zur Auffassung, dass eine auf Präferenzen beruhende Mehrheitswahl sowohl für die Wahlbeamten wie für die Kandidaten zu kompliziert sei (Standish 1996:320).

Als letzter Punkt soll auf die Wahlkommission selbst verwiesen werden, welche zwar die Wahlrechtsreform unterstützt⁷⁵, in ihrem letzten Bericht an das Parlament aber noch betont hat, dass ein akkurates Wahlregister und damit korrekte Wahlen solange unmöglich seien, als die Wähler nicht bereit sind, mit der Kommission zu kooperieren (und stattdessen Wahlbeamte davonjagen). Konstatiert werden gegebene politische Interessen, nach denen eine Deregistrierung unberechtigter Wähler nicht opportun scheint (Electoral Commission 1997:4). Ein Argument, das erneut darauf verweist, dass sich Änderungen bzw. Reformen ohne weitreichende Bildungs- und Informationskampagnen sowie eine Veränderung der Interessenlage aller Beteiligten und damit auch der gesellschaftlichen Strukturen kaum über Zwang durchsetzen lassen.

10. Ausblick

Auch nach 25 Jahren Unabhängigkeit ist die heutige Realität Papua-Neuguineas nur durch das Begriffspaar schwacher Staat und starke lokale Gesellschaften zu erfassen. Generell spiegelt die politische Entwicklung im Land die Widersprüche wider, die sich mit der Übertragung westlicher Demokratiemodelle auf Länder mit völlig differierenden Kultur- und Wertesystemen ergeben. Während allerdings die Krisen der 1980er und beginnenden 1990er Jahre noch durch ein "muddle through" zu bewältigen waren (vgl. Turner 1990, Standish 1994), ist das gesamtgesellschaftliche Umfeld heute durch ein hohes Maß an Instabilität geprägt, die eine weitere Erosion des nur rudimentär etablierten Staatsgefüges erkennen lässt. Der allseits beobachtbare Rückgriff auf Gewalt als Mittel zur Durchsetzung bestimmter (Partikular-) Interessen, sei es vom Staat, dessen Gewaltmonopol außerhalb der Städte kaum anerkannt ist, von Ressourcen- und Landbesitzern oder von Warlords, ist ein Indikator. Ein weiterer sind die Sezessionsbestrebungen, die ein Wiederaufflammen des in den 1980er Jahren für überwunden gehaltenen Mikronationalismus nahelegen.

Solange Loyalitäten gegenüber ethnischen Gruppen und jeweiliger Lokalität und die extrem persönlichkeitsorientierten Verhaltensweisen von Führern fortauern, werden Reformvorhaben, die auf einen Aufbau einer gemeinsamen Nation zielen, scheitern. Gelingt es nicht, das durch persönliche Bereicherung und klientele Interessen gekennzeichnete politische System des Landes mittels Beschränkung des Macht- und Ämtermissbrauchs zu stabilisieren und damit Regierung und Bürokratie hin zu stärkerer Verantwortlichkeit, Transparenz und Rechenschaftspflichtigkeit zugunsten der Notwendigkeiten der großen Mehrheit der Menschen zu verpflichten, wird sich absehbar kein Vertrauensverhältnis und damit auch keine Identität von Staat und Bewohnern herausbilden. Werden keine deutlichen Entwicklungsfortschritte durch gestärkte funktionsfähige staatliche Institutionen hin auf verbesserte Lebensbedingungen der Bevölkerung erzielt, werden die Chancen für eine Konsolidierung postkolonialer Staatlichkeit weiter marginal bleiben.

Schon in den vergangenen Jahren zeichnete sich aufgrund des härter werdenden Verteilungskampfes eine Verschiebung der gesellschaftlichen Kräfteverhältnisse ab, die auf eine fortgesetzte Schwächung des Zentralstaates hindeuten. Die beständige Erhöhung der Revenuebasis von Landbesitzern in Bergbauprojekten auf Kosten der Regierung belegt dies. Wurde von Beobachtern bisher darauf verwiesen, daß bis dato nur die Judikative und Institutionen wie die Ombudsman Kommission ein völliges Abgleiten von Regierungen und Administration in die Unverantwortlichkeit verhindert haben (Dinnen 1998, Standish 1999), läßt sich einwenden bzw. konkretisieren, dass bisher nur die gemischte Besetzung der Richterstellen mit Einheimischen und Ausländern die Anfälligkeit durch "Wantokismus" verhindert und den auf Verfassung und Unabhängigkeit beruhenden Berufsethos aufrechterhalten hat.⁷⁶ Ähnliches läßt sich in Ermangelung nationaler Eliten für Teile der Zivilgesellschaft konstatieren, deren Organisationen, ganz Spiegelbild der fragmentierten Gesellschaft, nur embryonal entwickelt sind und wenig demokratisch anerkannte wie transparente Kommunikations- und Entscheidungsstrukturen aufweisen. Ausnahmen sind die vom Ausland finanziell kontrollierte, überaus effektive Tagespresse und die Katholische Kirche, die als wichtigste Instanz der Kritik politischer und gesellschaftlicher Fehlentwicklungen anzusehen ist, aufgrund der fehlenden Lokalisierung ihrer Hierarchie aber gegenüber der Politik angreifbar bleibt.⁷⁷

Die künftige Entwicklung lässt sich nur über einen Balanceakt beschreiben, dem Forderungen wie die Stärkung bürgerlich-städtischer Identitäten als Voraussetzung der Etablierung eines modernen Staates nur teilweise gerecht werden. So kann eine weitere Auflösung der (semi-) traditionellen Gesellschaften nicht gewollt sein, da diese angesichts des Umbruchs und der Unsicherheiten bis heute ideell und materiell der Bevölkerungsmehrheit noch eine ausreichende Basis zum Überleben offerieren. Andererseits behindert wiederum diese Kontinuität die Herausbildung national orientierter Repräsentanten.

Auch die immer wieder im Land geäußerten Forderungen nach Etablierung eines starken Staates oder einer Diktatur (so etwa von Somare) als Korrektiv gegenüber der korrupten Staatsmaschinerie gehen aufgrund der ethnischen Fragmentierung, der zentrifugalen Kräfte und der bestehenden Probleme an der Realität vorbei. Weder ist ein Führer mit Charisma und Autonomie in Sicht, noch verfügen die Sicherheitskräfte über die Kapazität, einen solchen Schritt abzusichern. In den Kasernen sind Hungerrevolten als Ergebnis desolaten Managements wahrscheinlicher. Auch ist keine ethnische Gruppe groß genug, eine national dominierende Position einzunehmen. Insoweit ist die derzeit in akademischen Kreisen Papua-

Neuguineas und Australiens (Stichwort: asiatisch-pazifischer "Arc of instability") geführte Debatte, inwieweit ein Coup d'État vergleichbar den Nachbarstaaten Salomonen und Fidschi in Neuguinea möglich ist, eindeutig zu beantworten. Als Beleg für eine optimistische Perspektive für Papua-Neuguinea kann diese Einschätzung zumindest mittelfristig allerdings kaum erhalten.

Literatur:

- Anere, Ray (1998): "The 1997 General Election and Democracy", in: **Catalyst**, Vol. 28, No. 2, S. 153-169.
- Anere, Ray (2000a): "Reducing Candidate Numbers in PNG Elections", in: **Catalyst**, Vol. 30, No. 1 (in Druck).
- Anere, Ray (Hg.)(2000b): **The 1997 Election**. Port Moresby: University of Papua New Guinea Press (in Druck).
- Berndt, Ronald M., Lawrence, Peter (Hg.)(1971): **Politics in New Guinea. Traditional and in the Context of Change some Anthropological Perspectives**. Nedlands: University of Western Australia Press.
- Bettison, David G., Hughes, Colin A., van der Veur, Paul W. (Hg.)(1965): **The Papua-New Guinea Elections 1964**. Canberra: Australian National University (= ANU).
- Böge, Volker (1998): **Bergbau - Umweltzerstörung - Gewalt. Der Krieg auf Bougainville im Kontext der Geschichte ökologisch induzierter Modernisierungskonflikte**. Hamburg: Lit.
- Böge, Volker (1999): "Friedenskonsolidierung in Nachkriegszeiten. Der Fall Bougainville." Universität Hamburg. Forschungsstelle Kriege, Rüstung und Entwicklung. Arbeitspapier Nr. 3.
- Brown, Paula (1963): "From anarchy to satrapy", in: **American Anthropologist**, Vol. 65, No. 1, S. 1-15.
- Chan, Julius (1988): "Experience with Papua New Guinea's Constitution: A Prime Minister's reflections", in: Ghai, Yash H. (Hg.): **Law, Politics and Government in the Pacific Island States**. Suva: University of the South Pacific, S. 245-251.
- Chowning, Ann (1977): **An Introduction to the Peoples and Cultures of Melanesia**. Menlo Park: Cummings Publishing Company (2. Aufl.).
- Cox, Elizabeth (1999): "Appropriate development: Twenty-five years of changing non government efforts and organisations", in: **Development Bulletin**, No. 50 (October), S. 6-10.
- Dauvergne, Peter (Hg.)(1998): **Weak and Strong States in Asia-Pacific Societies**. St. Leonards und Canberra: Allen & Unwin in association with the Department of International Relations, Research School of Pacific and Asian Studies (= RSPAS), ANU.
- Denoon, Donald (1985): "Capitalism in Papua New Guinea - Development or Underdevelopment", in: **Journal of Pacific History**, Vol. 20, No. 3, S. 119-134.
- Derkley, Harry (1997): "Enga Province, 1978-1991: The transformation of the tee", in: May, Ron J. and Regan, A.J. (Hg.), 130-151.
- Dinnen, Sinclair (1997): "The money and the gun. Mercenary times in Papua New Guinea", in: **Journal of Pacific History**, Vol. 32, No. 3, S. 52-65.
- Dinnen, Sinclair (1998): "In Weakness and Strength - State, Societies and Order in Papua New Guinea", in: Dauvergne, Peter (Hg.), S. 38-59.
- Dinnen, Sinclair (1999): "Militaristic solutions in a weak state: Internal security, private contractors, and political leadership in Papua New Guinea", in: **The Contemporary Pacific**, Vol. 11, No. 2, Fall 1999, S. 279-303.

- Dinnen, Sinclair, May, Ron and Regan, Anthony J. (Hg.)(1997): **Challenging the State: the Sandline Affair in Papua New Guinea**. Canberra: National Centre for Development Studies and Department of Political and Social Change, RSPAS, ANU.
- Dorney, Sean (1990): **Papua New Guinea: People, Politics and History since 1975**. Sydney: Random House.
- Dorney, Sean (1998): **The Sandline Affair. Politics and Mercenaries and the Bougainville Crisis**. Sydney: Australian Broadcasting Corporation.
- Electoral Commission (1996): **Election related Violence**. Boroko. Januar.
- Electoral Commission (1997): **Report to the Sixth Parliament on the 1997 National Election by the Electoral Commissioner Reuben T. Kaiulo**. O.O. (Port Moresby) July.
- Epstein, A.L., Parker, R.S., Reay, Marie (Hg.)(1971): **The Politics of Dependence. Papua New Guinea 1968**. Canberra: ANU.
- Filer, Colin (1996): "'Steak and Grease': A Short History of Political Competition in Nuku", in: Saffu, Yaw (Hg.)(1996): **The 1992 PNG Election. Change and Continuity in Electoral Politics**. Canberra: RSPAS, ANU. S. 168-218.
- Filer, Colin (1997a): "Compensation, rent and power in Papua New Guinea", in: Toft, Susan (Hg.): **Compensation for Resource Development in Papua New Guinea**. Port Moresby: Law Reform Commission (Monograph No. 6). S. 156-189.
- Filer, Colin (1997b): "Resource rents: distribution and sustainability", in: Temu, Ila (Hg.): **Papua New Guinea: A 20/20 Vision**. Canberra und Boroko: National Centre for Development Studies, ANU und National Research Institute. S. 222-260.
- Filer, Colin with Sekhran, Nikhil (1998): **Loggers, donors and resource owners**. London und Port Moresby: International Institute for Environment and Development und National Research Institute.
- Finney, Ben R. (1973): **Big-Men and Business. Entrepreneurship and Economic Growth in the New Guinea Highlands**. Honolulu: University Press of Hawaii.
- Gibbs, Philip (1998): "The Religious Factor in Contemporary Papua New Guinea Politics", in: **Catalyst**, Vol.28, No. 1, S. 27-51.
- Gibbs, Philip (2000): "Religion and Politics in Papua New Guinea (1997-2000)", in: Seib, Roland (Hg.), (in Druck).
- Gordon, Robert J., Meggitt, Mervyn J. (1985): **Law and Order in the New Guinea Highlands: Encounters with Enga**. Hanover: University Press of New England.
- Griffin, James (1997): "The Papua New Guinea National Elections 1997", in: **Journal of Pacific History**, Vol. 32, No. 3, S. 71-78.
- Griffin, James, Nelson, Hank, Firth, Stewart (1979): **Papua New Guinea: A Political History**. Melbourne: Heinemann Educational Australia.
- Grosart, Ian (1972): "House of Assembly", in: Ryan, Peter (Hg.): **Encyclopaedia of Papua New Guinea**. Carlton/Victoria: Melbourne University Press in association with the University of Papua and New Guinea, Vol. I, S. 531-540.
- Hegarty, David (Hg.)(1983): **Electoral Politics in Papua New Guinea. Studies on the 1977 National Elections**. O.O. [Port Moresby]: University of Papua New Guinea Press.
- Independent, The, Wochenzeitung, Port Moresby (früher Times of PNG).
- Keith-Reid, Robert (1999): "Paradise shattered. What's going wrong in the region?" in: **Islands Business**, August, S. 6-10 und 14-19.
- King, Peter (Hg.)(1989): **Pangu Returns to Power: The 1982 Elections in Papua New Guinea**. Canberra: ANU (Political and Social Change Monograph 9).

- Krüger, Coerw (1998): "Nationalwahlen in Papua-Neuguinea 1997", in: **Internationales Asienforum**, Vol. 29, No. 1-2, S. 107-121.
- Law Reform Commission of Papua New Guinea (1998): "Annual Report 1995" und "Annual Report 1996-1997". Port Moresby. Government Printer, beide Juni 1998.
- May, Ron J. (1997): **(Re?) Discovering Chiefs: Traditional Authority and the Restructuring of Local-Level Government in Papua New Guinea**. Canberra: Department of Political and Social Change, RSPAS, ANU (Regime Change and Regime Maintenance in Asia and the Pacific Discussion Paper No. 18).
- May, Ron J. (1998a): "State, Society and Governance: Reflections on a Philippines - Papua New Guinea Comparison", in: Dauvergne, Peter (Hg.), S. 60-76.
- May, Ron J. (1998b): "From promise to crisis: a political economy of Papua New Guinea", in: Larmour, Peter (Hg.): **Governance and reform in the South Pacific**. Canberra: National Centre for Development Studies, ANU (Pacific Policy Paper No. 23). S. 54-73.
- May, Ron J. and Regan, A.J. (Hg.)(1997): **Political Decentralisation in a New State. The Experience of Provincial Government in Papua New Guinea**. Bathurst: Crawford House Publishing.
- Muingnepe, Rose (1994): "What kind of Ethical Standards do we need in Papua New Guinea?", in: Schöll, Hans-Martin (Hg.): **Development and Environment in Papua New Guinea: An Overview**. Goroka: Melanesian Institute. S. 99-107.
- Narokobi, Bernard (1983): **The Melanesian Way**. Port Moresby und Suva: Institute of Papua New Guinea Studies und University of the South Pacific (rev. and repr.).
- National, The, Tageszeitung, Port Moresby.
- National Statistical Office (1997): **Papua New Guinea Demographic and Health Survey. National Report 1996**. Port Moresby.
- Nelson, Hank (1997): "National election: local decisions", in: Dinnen, Sinclair, May, Ron and Regan, Anthony J. (Hg.), S. 136-143.
- Nelson, Hank (1999): "Crises of God and Man: Papua New Guinea Political Chronicle 1997-99", in: **Journal of Pacific History**, Vol. 34, No. 3, S. 259-264.
- Nohlen, Dieter (Hg.)(1991): **Wörterbuch Staat und Politik**. München: Piper.
- O'Callahan, Mary-Louise (1999): **Enemies within. Papua New Guinea, Australia, and the Sandline Crisis: The Inside Story**. Sydney: Random House.
- O'Collins, Maev (1999): "Reflections on poverty assessments in Papua New Guinea, Fiji and Vanuatu", in: **Pacific Economic Bulletin**, Vol. 14, Nr. 1, S. 33-46.
- Office of Rural Development/Government of Papua New Guinea (2000): District Development Program. Social and Rural Development Grant Guidelines, Fiscal Year 2000. O.O. (Port Moresby) 21.3.2000.
- Oliver, Michael (Hg.)(1989): **Eleksin. The 1987 National Election in Papua New Guinea**. Port Moresby: University of Papua New Guinea.
- Papua New Guinea Post-Courier, Tageszeitung, Port Moresby.
- Parliament of the Commonwealth of Australia, Joint Standing Committee on Foreign Affairs, Defence and Trade (1997): **Papua New Guinea Update**. Reported Proceedings of a Seminar 11 and 12 November 1996. Canberra: Government Printer. Februar.
- Prime, Quartalszeitschrift, Port Moresby.
- Regan, Anthony J. (1997): "The Papua New Guinea policy-making environment as a window on the Sandline controversy", in: Dinnen, Sinclair, May, Ron and Regan, Anthony J. (Hg.), S. 82-93.
- Reilly, Ben (1996): "The Effects of the Electoral System in Papua New Guinea", in: Saffu, Yaw (Hg.), 43-76.

- Rumsey, Alan (1999): "Social segmentation, voting, and violence in Papua New Guinea", in: **The Contemporary Pacific**, Vol. 11, No. 2, Fall, S. 305-333.
- Rynkiewicz, Michael A. (2000): "Big-man Politics: Strong Leadership in a Weak State", in: Seib, Roland (Hg.), (in Druck).
- Saffu, Yaw (Hg.)(1996): **The 1992 PNG Election. Change and Continuity in Electoral Politics**. Canberra: RSPAS, ANU.
- Saffu, Yaw (1996): "Continuity and Change in PNG Electoral Politics", in: ders. (Hg.), S. 1-42.
- Seib, Roland (1994): **Papua-Neuguinea zwischen isolierter Stammesgesellschaft und weltwirtschaftlicher Integration**. Hamburg: Institut für Asienkunde.
- Seib, Roland (1997): "Kuhhandel belastet den Neuanfang - Papua-Neuguineas Demokratie in einer Dauerkrise", **der überblick**, Jhg. 33, Nr. 4 (Dezember), S. 60-64.
- Seib, Roland (1999): "The Myth of Wealth or the Growth of Social Inequality. An Assessment of the Results of Research Programs on Poverty in Papua New Guinea", in: **Catalyst**, Vol. 29, Nr. 1, S. 110-132.
- Seib, Roland (Hg.)(2000): **Politics in Papua New Guinea**. Goroka: Melanesian Institute (in Druck).
- Sepoe, Orovu (1996): "Women in the Election: Casualties of PNG Political Culture", in: Saffu, Yaw (Hg.), 105-121.
- SÜDOSTASIEN aktuell, Hamburg.
- Standish, Bill (1983): "'They want to be the highest always': The elections in Simbu", in: Hegarty, David (Hg.), S. 75-122.
- Standish, Bill (1984): "Big Men and Small: Simbu Politics in the 1970s", in: May, Ron J. (Hg.), **Social Stratification in Papua New Guinea**. Canberra: Research School of Pacific Studies, ANU. S. 257-295.
- Standish, William Austin (1992): "Simbu Paths to Power: Political Change and Cultural Continuity in the Papua New Guinea Highlands". Revised version of 1991 PhD thesis for Australian National University, Canberra (mimeo.).
- Standish, Bill (1994): "Papua New Guinea: The Search for Security in a Weak State", in: Thompson, Alan (Hg.): **Papua New Guinea. Issues for Security Planners**. Canberra: Australian Defence Force Academy, S. 51-97.
- Standish, Bill (1996): "Elections in Simbu: Towards Gunpoint Democracy?", in: Saffu, Yaw (Hg.), S. 277-322.
- Standish, Bill (1999): "Papua New Guinea 1999: Crisis of Governance". Parliament of Australia, Parliamentary Library. Research paper No. 4, 21 Sept. 1999. (www.aph.gov.au/library/pubs/rp/1999-2000/2000rp04.htm)
- Stephen, David (1972): **A History of Political Parties in Papua New Guinea**. Melbourne: Lansdowne Press.
- Stone, David (Hg.)(1976): **Prelude to Self-Government. Electoral Politics in Papua New Guinea 1972**. Canberra: ANU und Port Moresby
- Strathern, Andrew J. (1993): "Violence and Political Change in Papua New Guinea", in: **Pacific Studies**, Vol. 16, No. 4, S. 41-60.
- Turner, Mark (1990): **Papua New Guinea: The Challenge of Independence**. Ringwood: Penguin Books Australia
- White, Geoffrey M. und Lindstrom, Jamont (Hg.) (1997): **Chiefs Today: Traditional Pacific Leadership and the Postcolonial State**. Stanford: Stanford University Press
- World Bank (1999): **Papua New Guinea. Improving Governance and Performance**. Poverty Reduction and Economic Management Sector Unit. East Asia and Pacific Region. Report No. 19388-PNG. O.O. 22. Oktober.

Anmerkungen:

¹ Zusammenfassend formulierte der künftige erste Regierungschef Michael Somare am 27.2.1973 im Parlament: "In all the 700 languages of our country, we have never needed words for 'air pollution', for 'slum', or for 'unemployment'. Do we wish to build the kind of country that needs those words? We are not a city people, but a people of mountains, fields, and sea. And this we should remain." ("Our national aims", Statement by the Chief Minister to House of Assembly; zit. in Department of Foreign Affairs and Trade, Selected Statements on Foreign Policy. Port Moresby November 1976, S. 20)

² Wichtigster einheimischer Vertreter dieses zum Teil von ausländischen Akademikern zur Diskussion gestellten, philosophisch aber auch romantisierend anmutenden Konzepts war der Hobby-Philosoph, Rechtsanwalt und heutige Politiker Bernard Narokobi. Die dem Konzept zugrundeliegenden Prinzipien finden sich in der Präambel der Verfassung wider. Darin sind folgende "National Goals and Directive Principles" aufgeführt: Integrale menschliche Entwicklung, Gleichheit und Partizipation, Nationale Souveränität und Self-reliance, der Schutz der Natur zugunsten künftiger Generationen sowie die Berücksichtigung einheimischer Organisationsformen bei der Entwicklung des Landes (vgl. Narokobi 1983, Seib 1994:56ff., May 1997:7f.).

³ 24.12.1998. Noch drastischer ist der angesichts der Parlamentsdebatte zur Praktizierung der Todesstrafe unter vollem Namen abgedruckte Leserbrief an den National vom 28.4.2000 unter der Überschrift "Electric Chair is for our leaders". Ein weiteres Beispiel der Leserbrief an den Post-Courier vom 22.6.2000: "The dirty and stinky Parliament certainly reveals to the rest of the world how corrupt our parliamentarians are."

⁴ Vergleichbar dem Parlamentspräsidenten in der Bundesrepublik.

⁵ Der (Rentier-) Staat Papua-Neuguinea ist bezüglich seiner Haushaltseinnahmen in hohem Maße von wenigen Bergbauprojekten abhängig. Auch wenn das Land weiterhin zu 97% im Eigentum von traditionellen Gesellschaften ist und mittlerweile Clans, die ihr Land an den Staat zwecks Rohstoffausbeutung durch ausländische Unternehmen verpachten, über Entschädigungs-, Pacht- und Dividendenzahlungen mit der Regierung um größtmögliche Beteiligung konkurrieren und darin auch aufgrund wachsender Gewaltdrohungen erfolgreich sind, fließt doch bis heute ein Großteil der extern erzielten Erlöse dem Staat als zentraler Aneignungsinstanz zu. Der Begriff wurde im Kontext von Papua-Neuguinea ohne nähere Systematisierung nur von dem Anthropologen Filer (1997b) verwendet. Was die Struktur der Ökonomie angeht, kommt Seib (1994, Kap. 7) zum gleichen Ergebnis, ohne allerdings den Terminus Rentenökonomie zu verwenden.

⁶ Vgl. zu dieser Dynamik einer sich gegenseitig verstärkenden gewalttätigen Reaktion von Staat und gesellschaftlichen Gruppen, die in einer wachsenden Militarisierung der Gesellschaft mündet, besonders die Arbeiten von Dinnen.

⁷ So bspw. auch die Einschätzung von Siemers angesichts der politischen Situation von Ende Juli bis Anfang September 1998 (vgl. Südostasien aktuell, Nr. 5/98 S. 372f.).

⁸ Die naheliegende Annahme, dass bei einer Sprachgruppe von über 100.000 Mitgliedern eine größere Homogenität und (politische) Interessenlage gegeben sein könnte, trifft nicht die Realität. Konflikte und Spaltungen ergeben sich hier auf Clan-, Sub-clan oder Dorfebene. Ein größerer Zusammenhalt ist im Vergleich der Enga-Provinz mit anderen Hochlandprovinzen kaum zu erkennen.

⁹ Mit deutlicher Klarheit beschrieb der Parlamentsabgeordnete der Küstenregion West-Sepik, Paul Langro, die gesellschaftliche Stellung der Frauen: "As far as Papua New Guinea is concerned, women are always regarded as the lowest in the family. I do not want the concept of Western civilisation to give equal rights to women as are given to men. Men must

get first priority in the society and not women." (zit. in Turner 1990:87) Auch in matrilinear strukturierten Gesellschaften insbesondere der Inseln waren Männer politisch dominant, auch wenn das Partizipations- und Einflusspotential der Frauen vor allem hinsichtlich der Abstammung und des Landbesitzes größer war.

¹⁰ Außerhalb des Hochlandes scheinen dagegen Gruppenentscheidungsprozesse von größerer Bedeutung zu sein. Zur Diskussion der Relevanz und Vielfalt der Formen traditioneller politischer Führerschaft im Hochland unter Bezug auf die bisherige umfangreiche Literatur vgl. bes. Standish 1992 und May 1997, auch Rynkiewicz 2000. Zur Debatte der unterschiedlichen Leadership-Modelle vom 'big-man' bis zu polynesischen und mikronesischen Chiefs siehe White/Lindstrom 1997.

¹¹ "In short, the ideal type leader was a superb manipulator of men." (Standish 1992:62) Darin auch zur Diskussion, inwieweit die soziale Herkunft einen Ausgangsvorteil zur Erlangung eines 'big-man' Status offeriert.

¹² Es kann daher auch nicht überraschen, dass bis Mitte der 1960er Jahre weniger als 100 Personen eine Sekundär- und nur Einzelne eine (medizinische) Universitätsausbildung erhalten haben. Zur australischen Kolonialpolitik ausführlich Seib 1994 mit umfassenden Literaturangaben.

¹³ 1998:44. Der Aufsatz von Dinnen ist insoweit interessant, als er die bisherige Gegenüberstellung 'starker kolonialer Staat' versus 'schwacher postkolonialer Staat' relativiert. Die präsentierten Fakten tatsächlicher kolonialer Präsenz und besonders des Engagements lokaler Polizisten als aggressive und enthusiastische Vertreter des Wandels sprechen für diese Neubewertung.

¹⁴ Einen Überblick zum Dekolonisierungsprozess, der politischen Entwicklung und des Entstehens von Parteien ermöglicht Seib 1994; explizit zur frühen Entwicklung von Parteien Stephen 1972, zu den Wahlen vor der Unabhängigkeit von 1964, 1968 und 1972 detailliert die jeweiligen Studien der Australian National University von Bettison et al. 1965, Epstein et al. 1971 und Stone 1976; zusammenfassend Grosart 1972, auch Berndt et al. 1971.

¹⁵ Die von Krüger (1997:108, 120) unter Rückgriff auf den Primordialismus behauptete Bipolarität politischer Strukturen (die Unterscheidung in eine Sphäre sozialer und politischer Tradition [der ursprünglichen Lebenswelt] einerseits und eine Sphäre der politischen Modernität andererseits) verkennt die Realität im heutigen Papua-Neuguinea, die gerade nicht auf einer statischen Kontinuität gesellschaftlicher Bedingungen außerhalb des "modernen Sektors" beruht, sondern die überaus kreative Adaption der Menschen an "fremde" Bedingungen und Konzepte wie deren Nutzbarmachung und Verformung für eigene Zwecke und Interessen beinhaltet. Krüger bezieht sich hier auf einen Aufsatz von May (übersetzte Version 1998b), der wie auch Regan (1997) davon ausgeht, dass Politiker als Verbindungsglied zwischen Gesellschaften und Staat agieren. Beide Autoren verweisen aber auch inkonsistent an gleicher Stelle darauf, dass landesweit Landbesitzergruppen (und nicht deren Führer) angesichts des begrenzten wirtschaftlichen Fortschritts über häufig mit Gewaltdrohungen verbundene Kompensationsforderungen (für Krankenhäuser, Schulen und Infrastrukturprojekte etc.) versuchen, den Staat ebenfalls vergleichbar den 'big-men' finanziell zu melken.

¹⁶ Zu den bisherigen, nach der Unabhängigkeit abgehaltenen nationalen Parlamentswahlen vgl. die detaillierten Analysen der Sammelbände von Hegarty (1983) zur Wahl von 1977, King (1989) zur Wahl von 1982, Oliver (1989) zur Wahl von 1987, Saffu (1996) zur Wahl von 1992 und in Kürze Anere (2000b) zur Wahl von 1997. Einen zusammenfassenden ersten Überblick im deutschsprachigen Raum zu den Wahlrends der 1980er Jahre ermöglicht Seib (1994, Kap. 8).

¹⁷ Allein die Schätzung, dass heute etwa eine Million Menschen in abgelegenen ländlichen

Gebieten aufgrund fehlender Wege und geringer oder keiner administrativen Vertretung vor Ort keinerlei Zugang zu den modernen städtischen Zentren haben, offenbart die Beschränktheit politischer Artikulation und Partizipation (vgl. Seib 1999:124f.).

¹⁸ Die Hauptstadtprovinz unterliegt nicht der neuen Gesetzgebung der anderen 19 Provinzen, auch wenn viele Parallelen wie bspw. die Gouverneursregelung bestehen.

¹⁹ Die Umfang der Wahlberechtigten dieser sog. "open electorates" beläuft sich auf 25.000 bis 50.000 Personen, während bei den 20 Provinzsitzen von geschätzten 25.000 bis 400.000 Wählern auszugehen ist (May 1998a: 65).

²⁰ Die Angaben zu den beiden vorausgegangenen Wahlen von 1992 und 1987 sind 81,2% bzw. 72,9% (Electoral Commission 1997:8).

²¹ Zit. in Griffin 1997:76. Vgl. auch den Online-Gemini News Bericht "Monitors prescribe cure for electoral hiccups" vom 23.9.1997, verbreitet durch Niuswire am 9.10.1997.

²² Vgl. zur Sandline Krise die umfassenden Arbeiten von Dinnen et al. (1997), Dinnen (1997), Dorney (1998) und O'Callahan (1999); zum zugrunde liegenden Bougainville Konflikt Böge (1998); zur Affäre im Kontext der Parlamentswahlen Seib (1997).

²³ Die Regierungskoalition unter Führung von Chans *People's Progress Party* und *Pangu* mit Haiveta kam aufgrund von Tricks seines Vorgängers zur Vermeidung eines Misstrauensvotums ins Amt. Der bei in den Parlamentswahlen von 1992 ins Amt gelangte Premier Wingti organisierte 1993 überraschend seinen Rücktritt, um sich am nächsten Tag wiederwählen zu lassen. Der Schritt zielte darauf, vor einem Misstrauensvotum geschützt zu sein, da die Verfassung einen solchen Schritt innerhalb von 18 Monaten nach der Wahl eines Regierungschefs verbietet. Im August 1994 erklärte der Supreme Court die Widerwahl Wingti als ungültig, weil nicht verfassungskonform und die Besorgnis einer Verschwörung nahelegend. Chan trat umgehend als Vize-Premier zurück, um als Premier einer neuen Koalition durch die bisherige Opposition gewählt zu werden.

²⁴ Auf neuseeländische Vermittlung hin kam es seit Mitte 1997 zu Verhandlungen zwischen beiden Parteien, die bis heute andauern. Seit der Erklärung einer Waffenruhe im Oktober 1997, überführt in einen förmlichen Waffenstillstand im April 1998, schweigen die Waffen. Eine aus unbewaffneten Militär- und Zivilpersonen der Staaten Australien, Neuseeland, Fidschi und Vanuatu bestehende internationale "Peace Monitoring Group" und eine UN-Beobachtermission überwachen den Friedensprozess (siehe dazu ausführlich Böge 1999).

²⁵ Die Bewegung war so erfolgreich, dass sich nach der Wahl die gesamte Staatsspitze aus Premierminister, Generalgouverneur und Obersten Richter als wiedergeborene Christen zu erkennen gab. Auch der neue Sprecher des Parlaments, John Pundari, sah sich als frommes Mitglied der Sieben-Tages-Adventisten der Bewegung zugehörig. Premier Bill Skate fasste den Erfolg der Gruppe mit den Worten "Jesus has conquered Satan here in PNG" zusammen (hierzu ausführlich Gibbs 1998, darin auch das Zitat; zum Zusammenhang von Religion, Kirchen und Politik jetzt auch Gibbs 2000).

²⁶ So forderte ein im Januar und Februar von der "Catholic Commission for Justice, Peace and Development" landesweit durch den *Independent* verteiltes Plakat unter der Überschrift "The voter making a mark for Papua New Guinea Election '97": "I promise to use the power God has given me to elect good leaders who can provide a good and caring government".

²⁷ Bis Mitte des Jahres 2000 sind die dubiosen, mit kriminellen Machenschaften in Verbindung gebrachten Deals der "National Capital District Commission" (NCDC) nicht aufgeklärt. Im Juni 1997 gab Skate noch als Hauptstadt-Gouverneur im Rahmen seiner Antikorrupptionskampagne einem australischen Detektiv den Auftrag, die Geschäfte der Behörde zu untersuchen. Nachdem dieser nach eigener Angabe Betrugsfälle in Höhe von 30 Mio. A\$ entdeckt

hatte, wurde sein Vertrag durch Skate Nachfolger Philip Taku, einem ehemaligen hohen Polizeibeamten, storniert. Er verließ nach Morddrohungen umgehend das Land. Dem Sydney Morning Herald vom 2.2.1998 gab der Detektiv "an extraordinary account of a city administration ruled by terror where his six-month investigation was sabotaged by official intervention, violence and threats including the near-death bashing of one of his key informers" (zit. in Standish 1999:9). Mit der Absetzung Skates als Regierungschef durch Morauta wurde zwar die Behördenführung des NCDC mit Gouverneur Taku im September 1999 wegen Missmanagement und chronisch korrupter Praktiken (so Provinzminister Andrew Kumbakor) suspendiert (Post-Courier 8.9.1999), ein bisheriges Ergebnis der Untersuchung aber noch nicht dem Parlament vorgelegt.

²⁸ Schon Ex-Parlamentsmitglied und Zeitungskommentator Sir Anthony Siaguru kam in seinem Artikel "Election '97 violence: Is this democracy in action?" zum Ergebnis, dass die Wahlen chaotischer und blutiger als die vorherigen verlaufen seien (Post-Courier 27.6.1997).

²⁹ Standish 1983:117. Zum gleichen Ergebnis bezüglich der Wahlen von 1992 kommt Saffu (1996: 5).

³⁰ So berichtet der National vom 3.4.2000 von einer Geldsammelparty von Premierminister Morautas *People's Democratic Movement* am 1. April in einem der besten Hotels Port Moresbys. Für die 40 (Unternehmens-) Tische mit acht Stühlen wurde eine Gebühr von jeweils 10.000 Kina verlangt, während Einzelpersonen ein Eintrittsgeld von 1.200 Kina zu zahlen hatten (1 Kina derzeit 0,85 DM). Fast 400 Geschäftsleute und prominente Politiker sollen laut der Meldung teilgenommen haben. Die Einnahmen sollen nach Morautas Angaben in einen Investitionsfonds gehen, der laufende Ausgaben der Partei decken soll.

³¹ Darüber hinaus gibt es jede Menge publikumswirksamer Ankündigungen, denen keinerlei weitere Taten folgen. So verkündete *Pangu* im Februar 1997 als wichtigsten politischen Punkt der insgesamt 18 Themen umfassenden Wahlkampfplattform die Abhaltung eines Referendums zur Zukunft des politischen Systems (Post-Courier 7.2.1997). Im Juni verkündete *Pangu*-Vorsitzender Haiveta, bei einem Wahlsieg ein umfassendes Sozialversicherungssystem einführen zu wollen (Post-Courier 12.6.1997). Das Thema Referendum und Republik wie auch der Sozialversicherungsplan gelangten danach nie mehr in die Öffentlichkeit.

³² Nahezu allen Abgeordneten wird regelmäßig in der Presse ihre Erfolgslosigkeit hinsichtlich ihres Mandates vorgeworfen, was durchaus berechtigt erscheint. So gehört bspw. Michael Somares Provinz East Sepik trotz dessen 32jähriger Tätigkeit als Abgeordneter, Gouverneur, Premierminister und Minister weiter zu den unterentwickeltesten des Landes.

³³ Das Untersuchungsverfahren gegen Micah wurde vom Polizeipräsidenten trotz Protesten des Post-Courier eingestellt (Griffin 1997:76). Zuvor hatte nur der 1991 verstorbene erste Generalgouverneur des Landes, John Guise, in einer Zeitungskolumne die folgende Position vertreten, ohne allerdings daraus Konsequenzen zu ziehen: "A socialist government will benefit our country." (Times of PNG 8.12.1988)

³⁴ Das Gesamtbild spiegelt sich auch bei den 54 Kandidatinnen wider, von denen 76% als Unabhängige standen. Die hier gemachten Angaben stammen, soweit nicht gesondert vermerkt, aus dem Report der Electoral Commission (1997).

³⁵ So stellt Oliver fest: "candidates do not win because they are endorsed by parties; rather, parties endorse candidates who are going to win." (1989: 7)

³⁶ Während einer offiziellen Taiwanreise als Außenminister 1989 ließ sich Somare von Banken 15 Mio. Kina, ohne offen zu legen, ob er hier als Privatperson oder Amtsträger agierte. Später erklärte er dazu: "Yes, we went through the Government, through Foreign Affairs, for me to be introduced but it remains a commercial deal." (zit. in Post-Courier

27.7.1999)

³⁷ Am 17.3.2000 erklärte der National Court Bernard Hagoria für den Sepik-Wahlkreis Yangoru-Saussia nach Neuauszählung der abgegebenen Stimmen mit sechs Stimmen Vorsprung zum rechtmäßigen Abgeordneten (Post-Courier 20.3.2000). Die gerichtlich angeordnete erneute Auszählung des Kairuku/Hiri-Wahlbezirks ergab eine Stimmendifferenz von 76 im Vergleich zu den 1997 festgestellten 64. Es stehen sich Wahlsieger und Herausforderer mit Anhängern von 5.105 bzw. 5.029 gegenüber (Post-Courier 10.5.2000).

³⁸ Gab es nach den Parlamentswahlen von 1987 noch 42 Klagen, davon zehn erfolgreich, lag die Zahl 1992 schon bei 63, von denen sieben in Neuwahlen mündeten (Anere 2000: o.S.).

³⁹ Chan erklärte im Gerichtssaal der Presse, dass "his challenge of the election of his cousin Ephraim Epelis was not his own choice but out of pressure from scrutineers and followers." (Post-Courier 1.2.2000)

⁴⁰ Mehr als 53% der Bevölkerung sind jünger als 19 Jahre. Der Anteil der unter 15jährigen an der Gesamtbevölkerung beläuft sich seit dem ersten Zensus von 1966 bis heute auf 42% bis 46% (National Statistical Office 1997: 16,18). Ein vergleichbares Rechenexempel stammt von Griffin (1997:75), der allerdings von einer zu hoch gegriffenen damaligen Bevölkerung von 4,5 Mio. ausgeht.

⁴¹ Prime, Vol.3, Nr. 3, 1999, S. 65. Schon Ex-Parlamentarier Peter Barter hatte in einem Artikel des Post-Courier vom 9.7.1997 mit dem Titel "Improving our electoral system" auf starke Ungereimtheiten hingewiesen. So wurde die Gesamtbevölkerung der Provinz Chimbu 1997 auf etwa 200.000 Personen geschätzt. Die Wahllisten der Provinz wiesen nach seinen Angaben aber 287.245 Wahlberechtigte aus, was einer Gesamtbevölkerung von über 550.000 entsprechen würde.

⁴² Zu den normativen Merkmalen eines liberal-pluralistischen Demokratiekonzepts und der Funktion von Wahlen vgl. Nohlen 1991.

⁴³ So kommen die Jahresberichte des nationalen Parlaments von 1997 und 1998 zu dem Ergebnis, dass nahezu alle der 28 permanenten Komitees zu keinen Sitzungen zusammen getroffen sind (Post-Courier 28.4.2000). Der Post-Courier vom 12.5.2000 geht in seinem Bericht über die Neuernennung von vier Vize-Ministern und mehreren neuen Ausschussmitgliedern gar von 30 parlamentarischen Komitees aus. Dagegen erwähnt der "Leader of Government Business", Vincent Auali, mit der Ankündigung der Berufung von drei neuen Ausschussvorsitzenden Ende Juni, dass die Anzahl der Parlamentsausschüsse von 27 auf 19 reduziert worden seien (Post-Courier 3.7.2000).

⁴⁴ Quellen des folgenden Textes sind die beiden Tageszeitungen und der wöchentlich erscheinende Independent sowie Griffin 1997.

⁴⁵ So forderten auch Skate-Kritiker wie Sir John Kaputin einen Neubeginn und den Rücktritt Somares als Bewerber für den Posten des Regierungschefs. Die Wähler hätten bestimmt, "that they will no longer put up with the same old politics, politicians and policies as before." (Post-Courier 9.7.1997)

⁴⁶ Skates neue Partei *PNG First* war primär eine Verschmelzung von *People's Democratic Party*, *People's Progress Party* und der *United Resources Party* (Post-Courier 14.5.1998). Angesichts des drohenden Misstrauensvotums gegen Skate wurde die Partei im Juni 1999 wieder in die alten Parteien aufgelöst und zusätzlich die Anfang der 1980er Jahre eingeschlafene *National Party* mit dem Skate-Anhänger Father Robert Lak als Vorsitzenden zur eigenen Unterstützung reaktiviert (Post-Courier 23.6.99).

⁴⁷ Als Antwort argumentierte der Unabhängigenblock mit Lafanama vor der Presse einen Tag später, die Entscheidung zur Unterstützung Skates sei sehr schmerzlich aber notwendig gewesen, da Somare nicht zugunsten Skates als Premier zurückgetreten sei. Man sei nun in der Regierung, um Stabilität, Transparenz und Fairness bei Entscheidungen sicher zu stellen (Post-Courier 25.7.1997).

⁴⁸ Zu diesem Zusammenhang seit der Unabhängigkeit ausführlich Seib 1994.

⁴⁹ So weist eine Gegenüberstellung vom Mai 1998 für *People's Progress Party* neun Regierungsmitglieder und sieben Mitglieder der Opposition bzw. der mittleren Sitze aus, *Pangu* hat drei Regierungsmitglieder und acht andere, *National Alliance* zwei Minister und vier Nichtregierungsangehörige sowie *People's Action Party* sowohl zwei Regierungs- wie zwei Oppositionsmitglieder (Independent 15.5.1998).

⁵⁰ Was die Einschätzung von "bad governance" in PNG betrifft, sind sich die meisten Beobachter und Analysten darin einig. So schrieb bereits im November 1997 der für PNG zuständige Leiter des Weltbankteams, Pirouz Hamidian-Rad, in einem Brief an Finanzminister Iairo Lasaro: "I regret to say that in my three years of association with the Papua New Guinea program, what I am witnessing is public administration at its lowest point - to the detriment of all citizens of Papua New Guinea." (zit. in Post-Courier 4.11.1997; Ironie der Geschichte ist, dass Hamidian-Rad kurz darauf bei der Weltbank kündigte und zum wichtigsten Finanzberater Skates ernannt wurde. Nach Morautas Ernennung zum Premier versuchte die neue, alte Verwaltung, ihm Steuerbetrug nachzuweisen. Aufgrund einer "Beleidigung" des Gerichts saß Hamidian-Rad Ende 1999 für drei Monate im Gefängnis, bevor er endlich erkrankt das Land verlassen durfte.) Eine umfassende Weltbankstudie zur Reformierbarkeit des Öffentlichen Dienstes in PNG vom Oktober 1999 kommt in ihrer Analyse zu dem Ergebnis: "The country has experienced an almost complete failure of government." Konstatiert wird ein "breakdown in state management and governance structures throughout the country....bad governance and the associated lack of supportive institutional structures have stifled most attempts at successful development programs". (World Bank 1999: xxviii, 104) Verwiesen wird auch auf eine eigene ländervergleichende Governance-Studie, die zu dem Ergebnis kommt, dass PNG mit wenigen Ausnahmen die schlechtesten Ergebnisse aufweist (ebd.: 103). Die Weltbank definiert "good governance" als Mix einer voraussehbaren, transparenten und verantwortlichen Regierung, einer professionellen und unabhängigen Bürokratie sowie einer starken partizipierenden Zivilgesellschaft. Zur Diskussion des Terminus in Bezug auf PNG vgl. auch Standish 1999: 4f. und im umfassenderen Rahmen von Regierungsführung und Reform im Südpazifik die Beiträge in Lamour 1998.

⁵¹ 24.12.1992. Standish gibt die Zahl der wegen überführter Korruption aus dem Parlament entfernten Abgeordneten mit 20 an (1999: 4). Frühere Zahlen der Ombudsman Kommission (vgl.Fußnote 55) von Anfang 1994 besagen, dass bisher gegen mehr als 25 Parlamentarier, Amtsinhaber und Direktoren staatlicher Unternehmen Leadership Tribunale durchgeführt wurden (Times of PNG 3.2.1994).

⁵² Was die Korruption der Behörden in PNG anbelangt, belegt eine von der Weltbank zitierte Untersuchung des von der Privatwirtschaft PNGs unterstützten Institute of National Affairs (INA) von 1999 eine rapide Zunahme innerhalb der letzten zehn Jahre. Die Umfrage unter Privatunternehmen ergab, dass in 35% aller Firmen Dienstleistungen nur durch illegale Zuzahlungen an Beamte zu erhalten waren (World Bank 1999:112). INA-Direktor Mike Manning zitiert die Studie in einer Kolumne mit dem Titel "Corruption: all talk, no action", wonach 94% aller befragten Unternehmen Schmiergelder zu zahlen hatten (Post-Courier 24.12.1999).

⁵³ Post-Courier 18.5.2000. Richter Sheehan kam bezüglich der illegalen Genehmigung des Baus eines Supermarkts zu dem Schluss, dass der damalige "Lands and Physical Planning Minister and the National Land Board had failed to follow the zoning laws and has displayed

a total disregard for procedures that Land Act provided for under the alienation of State Land." (Post-Courier 11.5.2000)

⁵⁴ Law Reform Commission Juni 1998. Premier Morauta ist sicher zuzustimmen, wenn er angesichts der vergangenen Personalpolitik im Öffentlichen Dienst konstatiert: "...one of the greatest crimes of the last decade had been the drain of the intellectual and professional capital from the public service." (zit. in Post-Courier 25.2.2000)

⁵⁵ Zit. in Independent 2.12.1999. Die unabhängige Ombudsman Kommission hat die Aufgabe, die Einhaltung des in der Verfassung verankerten sog. Leadership Code zu überwachen, der Persönlichkeiten in öffentlichen Ämtern zu einer korrekten Arbeitsweise verpflichtet. Bei Bestätigung des Bruchs der Regeln wird ein Sondergericht (Leadership Tribunal) einberufen, das bei Verurteilung berechtigt ist, die Person aus dem Amt zu entfernen. Das Problem dabei ist, dass ein Leadership Tribunal nur bei Amtsinhabern durchgeführt werden kann. Verzichtet ein Politiker oder Beamter trotz Beweisen kurz vor dem Urteil auf sein Mandat oder Amt, gilt er als nicht bestraft. Unterschlagene staatliche Mittel sind dann für die Justiz unantastbar. Dieses rechtliche Manko wurde bisher von vielen Angeklagten als Ausweg genutzt.

⁵⁶ Der Independent vom 16.3.2000 kommentiert die Vorgänge um den National Provident Fund (NPF) im nationalen Kontext: "Since about 1992, the NPF has been raided by numerous politicians and their cronies under the disguise of investment projects which have had the effect of depleting the Fund and benefiting the crooks at the expense of the contributors." Angesichts der Aktenvernichtung drängen sich Parallelen zu den Vorkommnissen im Kanzleramt der Bundesrepublik Deutschland während des Machtwechsels von Kohl zu Schröder auf. Im Unterschied zur BRD ist der Vorgang hier allerdings weit existentieller, da die Beschäftigten die Hälfte ihrer schon bisher geringen Barauszahlungen im Fall des Ruhestandes verloren haben.

⁵⁷ Die Anerkennung Taiwans wurde von dem im gleichen Monat zum Regierungschef PNGs gewählten Mekere Morauta mit dem Hinweis, Vorschriften des Kabinetts seien nicht eingehalten worden, revidiert.

⁵⁸ Ein gutes Beispiel der Handhabe und Verwendung solcher Fonds ist der Kauf von zwei großen Bulldozern durch den Eastern Highlands Abgeordneten Ron Ganarafo. Die Maschinen sollen im eigenen Wahlkreis Asaro/Watabung dazu dienen, abgelegene Straßen und Wege zu erhalten. Darüber hinaus sollen sie auch an die Provinzregierung vermietet werden, um andere (Wahl-) Regionen zu bedienen (Post-Courier 7.1.2000). Angesichts der begrenzten Kapazitäten der Provinzregierung, die selbst nicht imstande ist, ihre Straßen sogar in der Stadt zu erhalten, erscheint es völlig illusorisch, diese Aufgabe nun einfachen Dorfbewohnern zu übertragen. Auch die Eigentumsfrage, das Management, die Verwendung möglicher Gewinne durch Vermietung sowie die schwierige Ersatzteilbeschaffung sind nicht geklärt bzw. werden der internen "örtlichen Dynamik" überlassen. Es ist mehr als absehbar vergleichbar vielen anderen "Projekten", dass das dankbar angenommene Geschenk des Abgeordneten folgenlos im Busch verrotten wird. Ein weiterer, weit wichtigerer Aspekt neben der Verwendung der Mittel für sog. Projekte ist die Nutzung für intransparente (illegale) Gründe wie den am Beispiel der Provinz Chimbu dokumentierten Kauf von Wählerstimmen. Die Übergänge von legaler und illegaler Ausgabe staatlicher Finanzmittel sind hier fließend.

⁵⁹ Post-Courier 1.12.1997. Dass die Verbindung von Politik und angedrohter Gewalt zur Durchsetzung von Partikularinteressen ohne jegliche folgende Sanktionierung heute Alltag ist, zeigt auch die Reaktion des Gouverneurs der Provinz Northern, Sylvanius Siembo, der auf die Mitte September 1998 erfolgte vorläufige Suspendierung der Provinzregierung wegen vermuteten Missmanagements und Inkompetenz wie folgt öffentlich reagierte: "If the [national] minister or any authority insists (on interfering with me or my government) there will be another Bougainville." Nach einem anderen, von Port Moresby zitierten Dokument folgt die

Drohung: "I am the mini Prime Minister of this province and I want to run this province in my own way, and I will murder anyone who tries to interfere with my Government." (zit. in National 24.9.1998)

⁶⁰ Eine polizeiliche Untersuchung der "Mujo-Sefa"-Affäre kam zu keinem Ergebnis, was nach Beobachtern auf die Ernennung des Polizeipräsidenten und des Untersuchungsbeamten durch Skate zurückgeführt werden könnte (Nelson 1999:261).

⁶¹ Mitte des Jahres 1990 wurden von der Regierung Namaliu 2,5 Mio. Kina an 73 Parlamentarier verteilt, um die Vertrauensfrage zu verhindern. Zuvor schon hatten vier ehemalige Minister die von ihnen geforderten 400.000 Kina für ihre weitere Loyalität und Unterstützung erhalten (Times of PNG 26.7.1990).

⁶² Als Quelle der folgenden Ausführungen wurden die beiden Tageszeitungen sowie der Independent genutzt.

⁶³ In einem weiteren zitierungswürdigen Kommentar merkte der Independent am 4.6.1999 über das Selbstverständnis von PNG-Politikern an: "...in PNG politics the stakes are high so if you hit the right note, you could become a millionaire overnight, as the current and former politicians' bank statements will show. Thus, there is no such thing as losing face when it comes to political marriages because after the cost benefit analysis, the material gains definitely outweigh any other intangible considerations."

⁶⁴ Der Ende Juli 1999 ausgestrahlte Bericht des ABC-Politmagazins "Four Corners" mit dem Titel "Big Man Politics" ist ein exzellentes visuelles Dokument der PNG-typischen Rangeleien bis zur Parlamentswahl.

⁶⁵ Post-Courier 26.6.2000. Morauta dazu im Parlament: "This adjournment is not for political survival. The difference between this one and the previous ones is that I have made my announcement six months in advance...What I am doing is simply removing the risk of that uncertainty." (Post-Courier 30.6.2000) Zur hohen Wahrscheinlichkeit eines Misstrauensvotums vgl. den Beitrag "The question of adjournment" von Prof. John Nonggorr im National vom 28.6.2000.

⁶⁶ Vgl. Office of Rural Development 2000. Die Richtlinien gelten allerdings nur für den mit einer Mio. dotierten Social and Rural Development Grant, der zusammen mit dem mit 500.000 Kina ausgestatteten District Support Grant jedem der 89 Abgeordneten zusteht. Letztere Summe teilt sich wiederum zu gleichen Beträgen in einen diskreten, allein dem Abgeordneten unterstehenden und einen nichtdiskreten Teil, bei dessen Verteilung ein sog. Joint District Planning and Budget Priorities Committee mitwirken soll. Die jedem Gouverneur garantierte Summe von 500.000 Kina fällt nun unter einen sog. Provincial Support Grant (ebd.: 3f.).

⁶⁷ In der deutschen Literatur wird das "Preferential System" zum einen als modifiziertes Verhältniswahlrecht und zum anderen als Mehrheitswahl mit alternativer Stimmgebung übersetzt. Der Autor neigt zur zweiten Übersetzung, die auch in Bezug zu Australien verwendet wird. Bei diesem System gibt es drei Varianten: das "Optional Preferential Voting System", das mit einigen Modifikationen derzeit in Neuseeland praktiziert wird, überlässt es dem Wähler, mehr als ein Votum abzugeben. Alternativen sind das "Full" bzw. "Exhaustive Preferential Voting System", bei dem der Wähler entsprechende Präferenzen für alle aufgeführten Kandidaten abgeben soll, sowie das "Partial Preferential Voting System", das nur Präferenzen für eine bestimmte zulässige Zahl von Kandidaten erlaubt.

⁶⁸ Zitiert in Prime, Vol. 3, No.,3, 1999, S. 65. Wie Somare gerade auf die Zahl 80,2% kommt, bleibt sein Geheimnis.

⁶⁹ Vgl. Constitutional Development Commission: "Public Awareness: CDC consulting the

people of PNG" abgedruckt in Post-Courier 15.9.1999, "Opening Address by Deputy Leader of the People's Democratic Movement at the National Convention of the proposed Organic Law on the Integrity of Political Parties and Candidates" in National 27.10.1999 und Anere 2000.

⁷⁰ Interessant ist auch das Argument Molluks, dass das weiter unten thematisierte "Organic Law on Provincial Governments and Local-Level Governments" nicht praktikabel und implementierbar sei, da mit 205 Formfehlern behaftet. Insofern sei auch mehr Zeit notwendig, diese Reform akkurat abzuschließen (Post-Courier 25.10.1999).

⁷¹ So auch die gegenüber den Reformvorstellungen ablehnende Haltung des Abgeordneten John Kaputin, der vor Änderungen die Umsetzung bestehender gesetzlicher Regelungen gegen Bestechung, Korruption und Geldwäsche einfordert. Kaputin argumentiert dahingehend, die Reform sei undemokratisch, da das Entstehen von Parteien nicht erzwungen werden könne (National 8.9.1999).

⁷² Auch eine Anhörung der australischen Regierung kam in der Bewertung des Gesetzes zu dem Ergebnis: "the new system, in fact, enhances the power of the national government" (Parliament of the Commonwealth of Australia 1997: FADT 22).

⁷³ Schon der (ehemalige) Kommissionsvorsitzende Mollok hatte die Abwesenheit von Politikern bei öffentlichen Seminaren in der Hauptstadt kritisiert: "While the response from the ordinary public was very encouraging, similar response has not been received from the institutions that we are currently trying to reform. How can we go out there and talk about political stability, talk about corruption and talk about all these issues when we ourselves do not really have that commitment for change....you see no departmental heads here; no party officials, no bureaucrats, politicians here....They are not interested in the development of political parties, stability of political parties. It is a shame." (zit. in National 9.9.1999) Ray Anere kommt im Independent vom 16.9.1999 unter der Überschrift "Will parties be stable? Faulty premise" zur Einschätzung, solange der Schmiergeldfonds als Anreiz für den Erhalt von Koalitionen weiterbestehe, bleibe Stabilität in Parteien und Regierung eine "imaginary fantasy".

⁷⁴ Siaguru hatte die Vorteile eines mehrere Präferenzen enthaltenden Wahlsystems während seiner Bemühungen für eine Reform wie folgt beschrieben "...they [people] consider themselves bound by social and family obligations to cast their first vote for their relative or a person from their own clan, house line or language group. It might not be that that person is the best candidate in the judgement of the voter! But he or she is obliged because of social traditions to vote for him. I know of elections in the past, when the optional preferential system was in use, where candidates went around the electorate saying "Don't vote for me as your first choice. I know you will have to give your first vote to your line candidate. But give me second." And they did get in on second preferences or third preferences. They did it with greater representative support than, say, the member who has got in with less than ten percent of the vote." (zit. in Dorney 1990: 78f.) Auch die Beobachtergruppe des Commonwealth empfahl in ihrem Abschlussbericht der Wahlen von 1997: "given the number of candidates contesting elections in Papua New Guinea, serious consideration should be given to alternative systems of voting." (Reilly zit. in Rumsey 1999: 324)

⁷⁵ Vgl. dazu die Stellungnahmen des Vorsitzenden der Wahlkommission, Reuben Kaiulo, im Post-Courier vom 1. und 2. November 1999.

⁷⁶ Nach der Verabschiedung des Neuseeländers Robert Woods Ende vergangenen Jahres aus Altersgründen sind von insgesamt 12 [sic!] nationalen Richterstellen heute noch zwei mit Ausländern besetzt (Kommunikation mit dem Office of the Chief Justice, 18.7.2000). Der Rückgriff auf international tätige Juristen ist nicht auf feste Positionen beschränkt. Auch in wichtigen Untersuchungsausschüssen werden bezüglich der Vorsitzenden oder hinzugezogener Experten zumeist Juristen aus Australien, Neuseeland oder England eingestellt. So

saß der derzeitige Vorsitzende des Ausschusses in die Praktiken des National Provident Fund, der Australier Tos Barnett, schon Ende der 1980er Jahre als PNG-Richter der Kommission vor, die den gründlichsten Abschlussbericht ablieferte, der jemals über die Arbeitsweise der (korrupten) Holzindustrie eines tropischen Landes erstellt wurde. Schon heute ist allerdings der Kollaps der Justiz wegen Überlastung absehbar, da bspw. alle Delikte über 10.000 Kina vor nationalen Richtern, die auch den Supreme Court stellen, verhandelt werden müssen.

⁷⁷ Bis heute sind 17 der insgesamt 19 Bischofspositionen (ohne assistierende Bischöfe) der Katholischen Kirche in PNG durch Ausländer besetzt. Während eine Position durch einen naturalisierten Australier eingenommen wird, ist bisher nur eine der Stellen lokalisiert worden. Die weitere Ernennung von Ausländern zu Bischöfen hat zu erheblichem Unmut unter Priestern geführt.