

Pazifik

INFORMATIONSSTELLE

Pazifik-Informationsstelle, Hauptstr. 2, 91564 Neuendettelsau.

Telefon: +49 (0) 9874/91220. Info@Pazifik-Infostelle.org. www.pazifik-infostelle.org.

Dossier Nr. 79

Länderprofil Papua-Neuguinea



Parlament in Port Moresby (Foto: R. Seib)

Autoren: Roland Seib, Darmstadt

Erscheinungsdatum: April 2007

Dossier ISSN 2198-6967

Die Pazifik-Informationsstelle wird getragen vom Pazifik-Netzwerk e.V.; Mission EineWelt - Centrum für Partnerschaft, Entwicklung und Mission der Evang.-Luth. Kirche in Bayern; dem Evangelischen Missionswerk in Deutschland; dem Evang.-Luth. Missionswerk Leipzig; dem Zentrum für Mission und Ökumene - Nordkirche weltweit und MISSIO München.

Pazifik NETZWERK

Anmerkung der Redaktion:

Der hier aktualisierte Aufsatz erschien erstmals in dem von Werner Kreisel herausgegebenen Sammelband „Mythos Südsee. Länderprofile Ozeaniens zu Wirtschaft und Gesellschaft“, Hamburg, Merus-Verlag, 2006.

Zum Autor: Dr. Roland Seib ist Politikwissenschaftler und seit 1989 im Netzwerk aktiv. Seine Arbeitsschwerpunkte sind die Staatsbildung, Demokratisierung und Entwicklung vor allem in Papua-Neuguinea.

Das **Urheberrecht** des Textes liegt beim Autor.

Pazifik

INFORMATIONENSTELLE

Naturraum

Das Territorium von Papua-Neuguinea (PNG) erstreckt sich über ein Gebiet von 2.100 km von Ost nach West und von 1.575 km von Nord nach Süd. 85% der 462.840 km² umfassenden Gesamtfläche entfallen auf das östliche Festland der Insel Neuguinea (zweitgrößte Insel der Welt). Das restliche Gebiet ist über 600 Inseln verstreut, von denen New Britain, New Ireland und Manus vom Bismarck-Archipel und Bougainville zu den größten zählen. Der westliche, 1963 von Indonesien als Provinz Irian Jaya annektierte, Festlandteil ist durch den 141. Längengrad und partiell den Fly River von PNG getrennt. Seegrenzen bestehen mit Australien, Palau, Nauru, Salomonen und den Föderierten Staaten von Mikronesien. Das Land ist topographisch sehr zerklüftet. Es wird von Gebirgszügen von bis zu 4.509 Metern Höhe (Mount Wilhelm, höchster Berg des Landes) durchzogen, die im NO und in den südöstlichen Ausläufern bis an die Küste heran reichen. Das Tiefland weist ausgedehnte Schwemmlandschaften auf, wobei die größte die im Süden gelegene Küstenebene des Fly River ist.

Das tropische Klima des Landes wird durch die Lage unmittelbar südlich des Äquators und die Insellage bestimmt. In den meisten Gebieten ist es ganzjährig heiß und feucht. Teile des Hochlands weisen in der Trockenzeit Frostperioden auf. Abgesehen von der trockeneren Hauptstadtregion um Port Moresby beträgt der jährliche Niederschlag über 2.500 mm, in wenigen Gebieten auch über 9.000 mm. Das Potential an natürlichen Ressourcen ist erheblich. Fruchtbare Böden und das günstige Klima ermöglichen den Anbau einer breiten Auswahl landwirtschaftlicher Produkte. Das beträchtliche hydro-elektrische Potential und die maritimen Ressourcen des Landes werden bisher kaum genutzt. Fast 70% der Fläche ist von tropischem Regenwald bedeckt. Das Land beherbergt mehr als 5% der weltweiten Artenvielfalt innerhalb eines der biologisch ausgeprägtesten ökologischen Systeme der Erde. An reichhaltig vorhandenen, bisher aber kaum erschlossenen, Bodenschätzen sind vor allem Edelmetalle (Gold, Silber) und industriell nutzbare Erze sowie Rohöl und Erdgas zu nennen.

Grundzüge der historischen Entwicklung

Die Besiedlung PNGs ging vom südostasiatischen Festland aus. Die ältesten auf der Huon Halbinsel gefundenen Steinwerkzeuge werden auf 39.000 Jahre geschätzt. Sie gelten als früheste Dokumente menschlicher Besiedlung in PNG und Australien. Seit 9.000 v. Chr. ist das Hochland bewohnt. Belege weisen zum damaligen Zeitpunkt auf einen intensiven Gartenbau hin (neolithische Revolution). 7.000 v. Chr. sind Handelsbeziehungen zwischen Küste und Hochland nachgewiesen, während seit 2.000 v. Chr. frühe Formen der Töpferei bekannt sind. Im Jahr 1526 n. Chr. gab der portugiesische Seefahrer Jorge de Meneses der Insel den Namen Papua, während der Spanier Yñigo Ortiz de Retes sie 1545 Neuguinea benannte.

Im November 1884 erfolgte die Kolonisierung des nordöstlichen Inselteils Neuguinea durch Deutschland und des südöstlichen Papua durch Großbritannien. Während Englands Gründe zur Annexion primär strategisch motiviert waren (Sicherung der Torres-Straße), verhalf die Unterstützung der deutschen Verwaltung um die Jahrhundertwende den engagierten Unternehmen zu einer relativ prosperierenden Plantagenökonomie, die allerdings auf die Küstenstreifen des Festlands und die Inseln begrenzt und für die Wirtschaft des Deutschen Reichs bedeutungslos blieb. Die australische Übernahme der Kolonie Papua im Jahre 1906 und des Völkerbund-Mandatgebiets Neuguinea im Jahre 1921 brachten kaum geographische und sozio-kulturelle Veränderungen. Die Interaktion der Bevölkerung mit der Kolonialmacht blieb beschränkt. Die 1930 Jahre markierten im Rahmen des Goldabbaus den Beginn der Erschließung des bis dahin für unbewohnt gehaltenen Hochlandes. Seit dem Jahr 1949 erfolgte die gemeinsame australische Verwaltung der Kolonie Papua und des in das Treuhandsystem der Vereinten Nationen überführten Territoriums Neuguinea als *Territory of Papua and New Guinea* in Port Moresby, die mit einer erheblichen Steigerung des Haushalts verbunden war. Zudem wurden die Erschließung des Hochlandes und der Ausbau eines landwirtschaftlichen Beratungsdienstes intensiviert.

Die 1960er Jahre markieren den Wendepunkt in der Geschichte des Landes. Der internationale Kontext wachsender Forderungen nach Dekolonisierung und der virulente Westpapua-Konflikt im westlichen Inselteil verstärkten den Druck auf Australien, eine beschleunigte wirtschaftliche und politische Entwicklung zu initiieren. Die sich langsam konstituierende Bildungselite und die einsetzenden sozialen Konflikte, Resultat des starken Einflusses der australischen Zentralverwaltung und der wirtschaftlichen Dominanz von Auslandsinvestitionen, gaben schließlich den Ausschlag, gegen den Widerstand von Teilen der Bevölkerung die Unabhängigkeit einzufordern. Diese wurde mit dem Wahlsieg der *Labor Party* in Canberra zum 16. September 1975 auch zugestanden.

Die erste Dekade der Unabhängigkeit kann - auch im internationalen Kontext - als erfolgreich angesehen werden. Politische Übereinstimmung bestand in der klaren Abgrenzung zur kolonialen Modernisierung durch die Übernahme von Staatsapparat und Ökonomie durch Einheimische und die Reduzierung der Auslandsabhängigkeit. Zentrale währungs- und fiskalpolitische Maßnahmen wie etwa die Etablierung der über zwei Jahrzehnte stabilen Währung Kina wurden durchgeführt. Die 1976 veröffentlichte *National Development Strategy* sah einen Entwicklungsprozess vor, der größere soziale Disparitäten vermeiden und das bisher weitgehend intakte soziale Gefüge erhalten sollte. Die ländlichen Regionen und hier die Landwirtschaft erhielten entwicklungspolitische Priorität zugewiesen. Zur Finanzierung der Bemühungen sollten wenige große Bergbauprojekte transnationaler Konzerne dienen.

Konträr zu dieser mit berechtigten Hoffnungen verbundenen post-kolonialen („honey-moon“-) Periode stellt sich die Situation spätestens seit Beginn des neuen Millenniums dar. Langjährige wirtschaftliche Stagnation, politische Instabilität, innergesellschaftliche, häufig mit Gewalt ausgetragene Konflikte sowie durch Ineffizienz gekennzeichnete öffentliche Institutionen legen teilweise gesellschaftliche Entwicklungsprozesse nahe, die Parallelen zu dysfunktionalen Staaten („failing states“) afrikanischer Provenienz aufweisen. Ein Zusammenbruch staatlicher Strukturen vergleichbar den benachbarten Salomon-Inseln

wird damit perspektivisch nicht mehr ausgeschlossen. Australien sah sich daher dazu veranlasst, sich noch stärker im Nachbarland zu engagieren. In einem am 30.06.2004 unterzeichneten Kooperationsvertrag (Enhanced Cooperation Program, ECP) zwischen PNG und Australien gewährt Canberra in den kommenden vier Jahren zusätzlich 805 Mio. A\$, die zur Finanzierung des Einsatzes von knapp 300 Experten in den Polizei- und Justizbehörden sowie der Öffentlichen Verwaltung genutzt werden sollen. Recht und Ordnung sollen damit wiederhergestellt und die Bediensteten in gutem Regierungshandeln („good governance“) unterstützt werden. Da der angerufene ‚Supreme Court‘ die ECP-Bestimmungen zur Immunität der Beamten in PNG als verfassungswidrig ansah, wurden die Polizisten wieder abgezogen. Die bilateralen Verhandlungen zu einer Neuentscheidung halten seitdem an.

Bevölkerungsstruktur

Basierend auf der Volkszählung von 2000 und einem jährlichen Wachstum von 2,3% bis 3,1% wird die Bevölkerung 2005 auf sechs Millionen geschätzt (1980: 3 Mio.). Mehr als vier Fünftel der Menschen leben noch auf dem Land, 18% in den rasch wachsenden Städten. Die Bevölkerungsdichte weist zwar landesweit nur 12 Einwohner je km² auf, ist aber sehr ungleich auf urbane Wachstumszentren (z.B. die Hauptstadt Port Moresby mit über 400.000 Einwohnern) und das ländliche Hinterland verteilt. Die Altersstruktur ist durch einen hohen Anteil Jugendlicher gekennzeichnet. Über die Hälfte der Bevölkerung ist jünger als 20 Jahre. PNG ist ethnisch und linguistisch sehr heterogen. Über 820 voneinander unabhängige Sprachgruppen werden unterschieden. Die Bevölkerung wird zu 97% den Melanesiern zugerechnet, deren soziale Organisationsform historisch der so genannten segmentärer Gesellschaften entspricht. Zentrale Struktur ist das mehrstufig gegliederte Verwandtschaftssystem. Die Mitglieder der Abstammungsgruppen, die im Flachland aus mehreren hundert, im Hochland dagegen aus tausend und mehr Bewohnern bestehen können, berufen sich zumeist auf einen gemeinsamen Ahnen. Die Entscheidungsfindung in diesen ohne institutionalisierte politische wie staatliche Herrschaft existierenden Gesellschaften er-

folgt zwischen Männern, wobei vor allem im Hochland so genannte *big-men* eine führende Rolle einnehmen. In den mehrheitlich vaterrechtlich organisierten Gesellschaften wird Frauen bis heute nur eine subalterne soziale und gesellschaftliche Stellung zugestanden.

Nennenswerte Minderheiten sind die im Land lebenden, teilweise naturalisierten Weißen zumeist australischer Herkunft, deren Zahl sich seit der Unabhängigkeit von über 50.000 auf mehr als ein Zehntel verringert hat, sowie asiatische Migranten, von denen sich nach Regierungsangaben allein 10.000 illegal im Land aufhalten sollen. Die Einwohner der Insel Bougainville sind ethnisch und kulturell den benachbarten Salomonen zugehörig. Amtssprache ist Englisch, während das melanesische Pidgin als *Lingua franca* fungiert. Individuelle Eigentums- und Erbrechte an Boden existieren bis heute kaum. 97% der gesamten Landfläche unterliegen weiterhin traditionellem Nutzungsrecht oder dem Gewohnheitsrecht der Verwandtschaftsgruppen. Nur 3% gelten als enteignetes Land, das dem Staat oder Privatbesitzern zugerechnet wird. Als Ergebnis intensiver Missionierung bekennen sich 96% der Einwohner zum Christentum, wobei allerdings der Glaube an Geister, Hexerei und andere Ausdrucksformen vormoderner Spiritualität noch eine große Rolle spielen.

Wirtschaftsstruktur

Das Land weist eine gegenüber dem Weltmarkt extreme Offenheit auf, welche die in hohem Maße komplementäre Ausrichtung der Ökonomie auf die globale Nachfrage wiedergibt. Dem Export weniger Rohstoffe steht die Einfuhr von Ausrüstungsgütern und Fertigwaren gegenüber. Nach einem moderaten Wachstum des Bruttoinlandsproduktes (BIP) seit der Unabhängigkeit zeichnete sich seit Inbetriebnahme der mit deutscher Beteiligung finanzierten Kupfermine Ok Tedi im Jahr 1984 ein Bergbauboom ab, der in den 90er Jahren mit jährlichen Exporten von 700-900 Mio. US\$ zu realen Wertschöpfungszuwächsen von durchschnittlich 13% führte. Dies trotz der Schließung der Bougainville Mine im Jahr 1989 wegen des auf der Insel eskalierenden Bürgerkriegs um die Kupfermine

Panguna. Mit Aufnahme der Erdölförderung in Kutubu im Jahr 1992 wurde zudem Gold als wichtigstes Exportprodukt zeitweise abgelöst. Die von internationalen Konzernen kapitalintensiv betriebene Rohöl-, Gold- und Kupferförderung stellte im Jahr 2000 mit einem Anteil von 21% am BIP, mit 77% der Exporte und über 33% des nationalen Haushalts das Rückgrat der Ökonomie dar, ist aber seitdem am abnehmen.

Der Rohstoffhunger Chinas („The hungry dragon“; The Economist) und anderer Schwellenländer mit hohen Wachstumsraten und das entsprechende Hochpreinsniveau auf den Weltmärkten haben allerdings seit Mitte des Jahrzehnts einen Explorationsboom im Land entfacht, dem neue Bergbauprojekte folgen werden. Auch ist seit 2006 die in der Region Madang angesiedelte, über 800 Mio. US\$ teure, Ramu Nickel-Kobalt-Mine im Aufbau, an der die staatseigene chinesische *Metallurgical Construction Corp* die Mehrheit hält. Das Unternehmen hat sich auch das Recht auf Abnahme der gesamten, auf mehrere Jahrzehnte angelegten, Produktion gesichert.

Der Bergbau war bisher auch für die fast beständigen Handelsbilanzüberschüsse verantwortlich, denen in der Leistungsbilanz wachsende Abflüsse an Zins- und Dividendenzahlungen gegenüber standen. Die Projekte weisen eine geringe Verflechtung mit der Binnenökonomie auf. Dem steht eine ökologische Schädigung der jeweiligen subsistenzwirtschaftlich genutzten Regionen gegenüber, die allein im Fall der Ok Tedi-Mine auf über 900 km² geschätzt wird. Auch die durch malaysische Unternehmen dominierte kommerzielle Forstwirtschaft wies bis zur Asienkrise 1997 ein hohes jährliches Wachstum auf. Der Wirtschaftszweig ist durch unzureichende Kontrolle, Korruption, Missmanagement und hemmungslosen Einschlag großflächiger tropischer Waldgebiete gekennzeichnet. Trotz erheblichen Drucks von Umweltgruppen und der sie unterstützenden Weltbank waren die bisherigen Regierungen PNGs nicht bereit, den Kahlschlag (2002 7,2 Mio. m³) zu Gunsten eines nachhaltigeren Wirtschaftens zu stoppen.

Diese bisherigen Wachstumspole korrespondieren mit einer Landwirtschaft, die seit der Unabhängigkeit beständig an Relevanz verloren und mit dem hohen Bevölkerungswachstum nicht mithalten hat. Die sich zuspitzende ländliche Krise, die tatsächlich eine nationale Krise darstellt, wurde von der staatlichen australischen Entwicklungsorganisation AusAID 2001 wie folgt zusammengefasst:

„Overall in rural areas, living standards are worsening, the population is increasing rapidly, the resource base is being depleted, income-earning opportunities are decreasing, access to services and transport infrastructure is declining, the infrastructure itself is deteriorating and effective government support is uncommon“.

Über 82% der Bewohner sind hier in der Eigenversorgung, der Belieferung lokaler Märkte und der Produktion von *Cash Crops* engagiert. Exportiert werden Kaffee, Palmöl, Kakao, Kautschuk, Tee, Kopra und Vanille, die jährlich durchschnittlich 12% bis 17% der Deviseneinnahmen erwirtschaften. Plantagen haben seit der Übernahme durch Einheimische weitgehend ihre Bedeutung eingebüßt. Vergleichbar der Landwirtschaft ist auch die kleingewerbliche Industrie und das verarbeitende Gewerbe staatlicherseits vernachlässigt worden, hat sich der 9%-Anteil des Sektors am Bruttoinlandprodukt bisher kaum verändert. Es existieren wenige importsubstituierende Betriebe in der Tabak-, Alkohol-, Nahrungsmittel-, Zement- und der Rohölverarbeitung (Napa Napa Raffinerie in Port Moresby). Der Wertschöpfungszuwachs ist zumeist gering, da, wie beispielhaft in der Thunfischverarbeitung, deren Exporte nach einer Quotenvereinbarung mit der Europäischen Union vom März 2003 erheblich ausgeweitet werden sollen, bis auf den Rohstoff alle Produktionsbestandteile gegen Devisen zu importieren sind. Der Dienstleistungssektor hat ebenso wenig an Bedeutung gewonnen. Dieses Bild gibt auch der Arbeitsmarkt wieder. Von drei Millionen Menschen im erwerbsfähigen Alter haben gerade 270.000 eine Beschäftigung im formalen Sektor. Größter Arbeitgeber ist wie zur Unabhängigkeit der Öffentliche Dienst mit über 76.000 Angestellten gefolgt vom Bergbau mit insgesamt 9.400 Arbeitsplätzen (davon 90% Einheimische).

Bei den Handelsströmen, Investitionen und Migrationsbewegungen sind spätestens seit Beginn der 1990er Jahre deutliche Veränderungen belegbar, die sich in einer Abwendung von Europa, mit dem PNG über das Cotonou-Abkommen (früher Lomé) assoziiert ist, und der Hinwendung zu Asien manifestieren. Wichtigster Handelspartner ist weiterhin mit großem Abstand Australien, das bei den Ein- und Ausfuhren an erster Stelle steht und bei den Investitionen sowie der Entwicklungskooperation führend ist. Es folgen bei den Ausfuhren Japan, die Bundesrepublik (Importvolumen 2004 178,6 Mio. €, hauptsächlich Kaffee und Kupfererz) und Südkorea, bei den Importen die USA, Singapur und Japan (2004). Knapp die Hälfte aller Arabica-Exporte aus PNG geht nach Hamburg.

Die wachsende ost- und südostasiatische Orientierung schlägt sich auch bei den Investitionen nieder. Zu nennen sind vor allem Unternehmen aus Malaysia, China, Südkorea und Singapur. Ein vergleichbarer Trend lässt sich in der Entwicklungszusammenarbeit feststellen, wobei hier neben Australien, Japan und China auch die EU und multilaterale Institutionen präsent sind. Die teils hohen Transfers, allein Australien hat seit der Unabhängigkeit PNGs über 15,5 Mrd. A\$ für Port Moresby bereitgestellt (jährliche Transfers über 200 Mio. US\$), haben mit dazu beigetragen, die zumeist staatliche Auslandsverschuldung seit 1993 auf 4,3 Mrd. Kina (2004) zu erhöhen. Die aktuelle Gesamtverschuldung des Staates beläuft sich auf 7,5 Mrd. Kina.

Die 1994 erfolgte Freigabe der nationalen Währung hat wider Erwarten der Volkswirtschaft kaum Impulse verliehen, dagegen die Kaufkraft deutlich reduziert und den Binnenmarkt geschwächt. Die Landeswährung Kina hat seitdem drei Viertel ihres Außenwertes verloren. Zu den strukturellen Hindernissen, die eine wirtschaftliche Entwicklung bisher behindert haben, zählen neben den abträglichen politisch-administrativen Einflussfaktoren die Fragmentierung des Binnenmarkts, eine verfallende Infrastruktur, eine niedrige Arbeitsproduktivität, die hohe Kriminalität, ethnische Konflikte, Kompensationsforderungen sowie der

knappe vermarktbar Boden. Hinzu kommt die virulente Anfälligkeit für geologische und klimatische Katastrophen (Vulkanausbrüche, Tsunamis, El Niño).

Tab. 1: Makroökonomische Indikatoren 2002

BIP in Mrd. US\$	2,8
BIP pro Kopf in US\$	509
Reales BIP-Wachstum in %	-0,8
Inflationsrate in %	11,8
Außenhandelsquote	96,4
Ausfuhr Warenhandel in Mrd. US\$	1,6
Einfuhr Warenhandel in Mrd. US\$	1,1
Saldo der Leistungsbilanz in Mrd. Kina	-0,5
Saldo der Zahlungsbilanz in Mrd. Kina	-0,2
Auslandsverschuldung in Mrd. US\$	2,5
davon Öffentlicher Sektor	1,5
Auslandsverschuldung in % des BSP (2001)	89,5
Devisenreserven in Monaten Importe	4,4
Wechselkurs Kina:US\$	3,9

Tab. 2: Wichtigste Exporte f.o.b., 2004

	Mio. Kina	%-Anteil	
Gold	2.756	33,9	
Rohöl	1.625	20,0	
Kupfer	1.544	19,0	
Palmöl	439	5,4	
Forstprodukte	428	5,3	
Kaffee	284	3,5	
Kakao	218	2,7	
Kopraöl	81	1,0	
Fischprodukte	77	1,0	
Gesamt			
einschl. anderer	8.131	100	

Quelle: Bank of PNG: QEB, Tab. 9,4.

Quellen: Economist Intelligence Unit, Country Profile 2004, S. 21f., 51f., Bank of Papua New Guinea, Quarterly Economic Bulletin, Tab. 9.1B.

Sozialstruktur und soziale Entwicklung

Der natürliche Ressourcenreichtum des Landes und die hohen Entwicklungstransfers haben sich bisher kaum in Entwicklungserfolgen und damit in einer Verbesserung der sozialen Situation der Bevölkerungsmehrheit nieder geschlagen. PNG zählte bisher zur Gruppe der Entwicklungsländer mit niedrigem Einkommen (LIC), soll aber nach Empfehlungen der Vereinten Nationen ab 2006 als *Least Developed Country* eingestuft werden. Es wird nach dem Index 2004 des Entwicklungsprogramms der Vereinten Nationen als am wenigsten entwickeltes Land des Südpazifik geführt. Das BIP wurde zwar 2003 auf 509 US\$ pro Kopf geschätzt. Tatsächlich leben nach Weltbank-Angaben 41% der ländlichen und 16% der städtischen Bevölkerung unter der Armutsgrenze. Die Quote hat sich in den vergangenen zehn Jahren um 60% erhöht. 27% der Gesamtbevölkerung galten im Zeitraum 1999-2001 als unterernährt.

Trotz mancher Erfolge ist die öffentliche Gesundheitsversorgung auf Grund knapper Finanzmittel vor allem in ländlichen Gebieten noch unzureichend. Das

Land hat eine der höchsten Muttersterblichkeitsraten der Welt und die höchste Säuglings- und Kindersterblichkeitsrate im Pazifik. Als besorgniserregend wird die epidemieartige Zunahme der HIV-Erkrankungen gewertet. Mehr als 12.000 Fälle waren 2005 bekannt. Nach Schätzungen der Weltgesundheitsbehörde wird an tatsächlich Betroffenen aber von zwei Prozent der Bevölkerung und damit von landesweit über 100.000 Infizierten ausgegangen. Auch im Bildungsbereich blieben die Erfolge hinter den Erwartungen zurück. Es gibt keine allgemeine Schulpflicht. Für den Besuch der Einrichtungen (auch Universitäten) sind teils erhebliche Gebühren zu entrichten. Dem Engagement der großen Kirchen kommt im Gesundheits- und Bildungssektor noch immer erhebliche Bedeutung zu.

Dass das zur Unabhängigkeit formulierte Entwicklungsziel einer gerechten Verteilung gesellschaftlichen Reichtums Rhetorik blieb, belegt die rapide Zunahme sozialer Ungleichheit. Die Kluft zwischen einer kleinen, insbesondere städtisch orientierten Elite mit Zugang zu Regierungsressourcen, Investitionsmöglichkeiten und Bildungs- und Gesundheitsdiensten in Übersee und der überwiegend ländlichen Bevölkerung mit mangelhaftem oder fehlendem Zugang zu Schulen, medizinischer Versorgung und Märkten vertieft sich beständig. War PNG noch bis in die 1960er Jahre hinein ein Land ohne ausgeprägte soziale Schichtung, so ist die Einkommensverteilung heute ungleicher als in den benachbarten Staaten. Zudem wächst in den Städten eine neue Schicht Landloser heran. Menschen, die ihre lokale Herkunftssprache nicht erlernt haben, ist die Rückkehr in die Dörfer der Eltern verwehrt, da ihnen deren Kultur fremd ist. Auch verliert das traditionelle *Wantok*-System (one talk, eine Sprache) reziproker verwandtschaftlicher Hilfe an Beständigkeit und Leistungsfähigkeit.

Politische Entwicklung und gesellschaftliche Herausforderungen

PNG ist eine parlamentarische Monarchie. Staatsoberhaupt ist die britische Königin, die durch den Generalgouverneur vertreten wird. Dem nationalen, am britischen Westminster System orientierten, Einkammerparlament gehören 109 Abgeordnete an, die in 89 offenen und 20 provinzweiten Wahlkreisen (einschl. Hauptstadtdistrikt) für jeweils fünf Jahre gewählt werden. Letzteren Parlamentsmitgliedern steht das Amt des Gouverneurs der Provinzen zu, deren nicht gewählte Parlamente sich aus den Abgeordneten der 284 kommunalen Gebietskörperschaften zusammensetzen. Das Land gilt als rechtsstaatliche Demokratie mit etablierter Gewaltenteilung. Die Realität weicht dennoch erheblich von dem westlichen Demokratietypus ab, da substantielle Wesensmerkmale wie die politische Verantwortlichkeit und Repräsentanz, die Kontrolle des Staates, eine partizipierende Zivilgesellschaft und generell ein Verständnis demokratisch-institutioneller Strukturen unzureichend ausgeprägt sind. Rechtsstaatliche Bedingungen sind auf urbane Zentren begrenzt. Weiterhin existierende starke traditionelle Bindungen und Loyalitätsbeziehungen stehen einem schwachen Zentralstaat gegenüber, dem es bis heute nicht gelungen ist, landesweit Anerkennung, Autorität und die Fähigkeit zur Integration zu erlangen. Lokale Formen sozialer Kontrolle erweisen sich als weit langlebiger und widerstandsfähiger als die relativ junge staatliche Ordnung.

Die politische Sphäre PNGs ist bis heute hochgradig personalisiert. Autonome Politikformen stehen dem auf formalen Institutionen und Regeln beruhenden Regierungssystem gegenüber. Die Parteien sind schwache und fragmentierte Organisationen ohne programmatische Festlegungen und Mitgliederbasis geblieben. Sie spielen bei Parlamentswahlen nur vordergründig eine Rolle. Entscheidend ist hier die persönliche Qualifikation der hauptsächlich männlichen Bewerber (nur vier Frauen ist bisher der Sprung ins Parlament gelungen), welche die Einlösung finanzieller und materieller Versprechungen gegenüber der lokalen Wählerbasis als wahrscheinlich erscheinen lassen. Das erlangte Mandat

erweist sich dabei zunehmend als Königsweg des Zugriffs auf staatliche Ressourcen, die den Amtsinhabern Macht, Wohlstand und Prestige versprechen. Andererseits haben die Nichteinhaltung von Wahlzusagen, die individuelle Bereicherung und die Bestechlichkeit von Abgeordneten zu einer erheblichen Unzufriedenheit in der Bevölkerung geführt. Die Enttäuschung spiegelt sich in der regelmäßigen Nichtwiederwahl von weit über 50% (2002 73%) der Mandatsinhaber wider.

Parlamentswahlen zeichnen sich durch eine hohe Kandidatenzahl und eine hohe Wahlbeteiligung aus. Sie sind insbesondere im bevölkerungsreichen Hochland von massiven Unregelmäßigkeiten, Wahlbetrug und Chaos sowie von erheblicher Gewalt geprägt. Tausenden von Bürgern wurde im Jahr 2002 das Wahlrecht aufgrund unvollständiger Verzeichnisse versagt, während mehrere 10.000 Stimmzettel als gefälscht oder gestohlen galten. In sechs Wahlkreisen der Provinz *Southern Highlands* konnte trotz des massiven Einsatzes von Polizeikräften das Ergebnis nicht anerkannt werden. Mit dem Wahlende beginnt dann regelmäßig der schwierige Prozess der Regierungsbildung, der sich im Tauziehen um Kabinettsposten und Einflussphären manifestiert. Die Auseinandersetzungen um die Ämter sind allerdings nicht auf die Regierungsbildung begrenzt, sondern kennzeichnen durchgängig die Legislaturperioden. Neue Allianzen komplexer Arrangements an Reziprozität und Patronage stehen auf der Tagesordnung, sobald die Interessen der Abgeordneten beim Gegner besser aufgehoben sind.

Diesen negativen Entwicklungen stehen teils erfolgreiche Bemühungen der Regierungen unter den Premierministern Sir Mekere Morauta (1999-2002) und Sir Michael Somare (seit 2002) entgegen, zentrale politische und administrative Strukturen zu modernisieren, um damit eine weitere Zerrüttung staatlicher Institutionen abzuwenden. Eine strikte Haushaltsdisziplin, die Stärkung der Unabhängigkeit der Zentralbank, die Verringerung und Kontrolle des jedem nationalen Abgeordneten zustehenden, als Schmiergeldfonds verrufenen „District Development Program“ sowie Initiativen zur Modernisierung der Behörden und staatlichen Unternehmen stehen auf der Positivliste. Auch wurden Aufsichts-

gremien und Mechanismen wie die *Ombudsman Kommission* und der *Leadership Code* gestärkt, um Rechenschaftspflichtigkeit in der Exekutive herzustellen und die weit verbreitete Korruption zu erschweren. Hinzu kommt die Änderung der Verfassung, die künftig das unbehinderte Agieren unabhängiger Abgeordneter zu Gunsten einer Parteienlandschaft verhindern soll. Das im Februar 2002 verabschiedete *Organic Law on the Integrity of Parties and Political Candidates* zielt auf die Verankerung der nun teilweise staatlich finanzierten Parteien, die Stärkung der inhaltlichen Vorstellungen und generell die Verbesserung der Stabilität und Relevanz der Legislative. Frauen soll zudem der Zugang zum Parlament erleichtert werden.

Ebenfalls positiv zu werten ist die Abschaffung des bis zur Wahl 2002 angewendeten einfachen Mehrheitswahlrechts, das durch die bereits während der Kolonialzeit praktizierte Mehrheitswahl mit nun drei alternativen Stimmen abgelöst wurde. Erhöht werden soll damit die Zustimmungsquote der einzelnen Parlamentarier. Dass allerdings eine auf Inhalte und Kontinuität zielende parlamentarische Kultur kaum gesetzlich zu verordnen ist, zeigt die gegenwärtige Legislaturperiode. Das vormalige Agieren hauptsächlich unabhängiger Abgeordneter ist nun durch Splittergruppen und gespaltene Parteien abgelöst worden, deren Mitglieder teils im fragilen Regierungsbündnis und teils in der (kaum wahrnehmbaren) Opposition oder den „mittleren Bänken“ sitzen. Trotzdem konnte erstmals seit der Unabhängigkeit ein konstruktives Misstrauensvotum während einer Legislaturperiode verhindert werden, auch wenn dafür, wie in der Vergangenheit, Parlamentssitzungen über Monate ausgesetzt wurden. Ein solcher Schritt ist nur 18 Monate nach und bis zu 12 Monate vor einer Wahl zulässig.

Bisher erfolgreich ist auch die weitgehende Befriedung des Konflikts auf der Insel Bougainville verlaufen, auch wenn das rechtsfreie Gebiet („no-go-zone“) um die ursprüngliche Kupfermine dabei ausgeklammert bleibt. Ein Guerillakrieg der Bewohner gegen eine der weltweit größten Kupferminen und den Zentralstaat hatte von 1988 bis 1998 zu mindestens 15.000 Toten geführt. Nach einem am 30. April 1998 unterzeichneten Waffenstillstandsabkommen zwischen PNG-

Regierung und *Bougainville Revolutionary Army* und einem am 30. August 2001 abgeschlossenen formellen Friedensabkommen ist der Insel mittlerweile eine weitgehende Autonomie zugestanden worden, die sowohl in einer eigenen Verfassung als auch in der nationalen Konstitution verankert wurde. Im Jahr 2005 wurden erstmals wieder Wahlen für das Provinzparlament abgehalten und dessen Präsident gewählt. In zehn bis fünfzehn Jahren (2015-2020) soll zudem ein Referendum über den künftigen völkerrechtlichen Status der Insel stattfinden. Für wirtschaftlich fortgeschrittene Provinzen wie East New Britain hat die Entwicklung in Bougainville Modellcharakter, womit von Port Moresby zunehmend weitere Dezentralisierungsschritte eingefordert werden.

Perspektiven

Die wirtschaftliche Lage PNGs hat sich seit 2003 deutlich verbessert, was nur zum kleineren Teil auf die Bemühungen der Regierung Somare zurück zu führen ist. Bedeutsamer ist die enorm gestiegene weltwirtschaftliche Nachfrage nach Rohstoffen. Von daher ist im Land künftig auch mit einer Fortsetzung des Bergbaus zu rechnen. Die bisherigen Großprojekte transnationaler Konzerne gehören allerdings aufgrund des gestiegenen Investitionsrisikos der Vergangenheit an. Kleinere, mittelfristig angelegte Projekte dürften hier realistischer sein.

Ungeachtet des gegenwärtigen Exportbooms steht das Land hinsichtlich der internen Herausforderungen weiter am Scheideweg. Gelingt es nicht, die begonnenen Reformbemühungen über die kommenden Parlamentswahlen 2007 hinaus zu verstetigen und die politische Lage zu stabilisieren, die Kriminalität und die Korruption einzudämmen, staatliche Institutionen hin auf mehr Kompetenz und verifizierbare Leistungsfähigkeit zu modernisieren und die Volkswirtschaft hin auf die Einbindung der ländlichen Bevölkerung zu diversifizieren, könnten sich die bisher beobachtbaren Trends der nationalen Desintegration, der weltwirtschaftlichen Marginalisierung und des Rückgangs des Lebensstandards der breiten Bevölkerung noch verschärfen. Als entscheidende Komponente erweist sich hier weniger das Engagement der Australier, deren projektorientierte Ent-

wicklungshilfe weiterhin als existentiell für das Land angesehen werden kann, auch wenn die personelle Kooperation (ECP) kaum überzeugt, als das Verhalten nationaler Führer, mittels Integrität, Transparenz und Kontinuität die Legitimitätsgrundlage des jungen Staates zu verbreitern. Auch nach drei Dekaden der Souveränität bleibt die Begründung einer gemeinsamen nationalen Identität wichtigste Aufgabe.

Literatur:

Connell, John (1997): Papua New Guinea. The Struggle for Development. London

Denoon, Donald (2005): A Trial Separation: Australia and the Decolonisation of Papua New Guinea. Canberra

Dinnen, Sinclair (2001): Law and order in a weak state. Crime and politics in Papua New Guinea. Honolulu

Hanser, Peter/Trotha, Trutz von (2002): Ordnungsformen der Gewalt. Reflexionen über die Grenzen von Recht und Staat an einem einsamen Ort in Papua-Neuguinea. Köln

Hiery, Hermann Joseph (2002)(Hrsg.): Die Deutsche Südsee 1884-1914. Ein Handbuch. Paderborn u.a. (2. Aufl.)

Kavanamur, David; Yala, Charles; Clements, Quinton (2003)(Hrsg.): Building a Nation in Papua New Guinea. Views of the Post-Independence Generation. Canberra

Ketan, Joseph (2004): The Name Must Not Go Down. Political Competition and State-Society Relations in Mount Hagen, Papua New Guinea. Suva

May, Ron (2001): State and Society in Papua New Guinea. The First Twenty-Five Years. Adelaide

May, Ron J./Regan, Anthony J. (1997)(Hrsg.): Political Decentralisation in a New State. The Experience of Provincial Government in Papua New Guinea. Bathurst/NSW.

The National, Port Moresby, Online. Quelle: www.thenational.com.pg/

Papua New Guinea Post-Courier, Port Moresby, Online. Quelle: www.postcourier.com.pg/

Ryan, Peter (1972)(Hrsg.): Encyclopaedia of Papua New Guinea. 2 Bd. Carlton/Victoria u.a.

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

Seib, Roland (2004)(Hrsg.): Australia's New Foreign Policy in the Pacific Region. Conference Report. Pazifik-Informationsstelle, Dossier Nr. 70. Neuendettelsau, April

Seib, Roland (2005): Plundering the Nation's Wealth? Mining and Development in Papua New Guinea. In: Waibel, Michael und Kreisel, Werner (Hrsg.): The Pacific Challenge. Development Trends in the 21st Century. Göttingen, S. 137-163

Standish, Bill (2006): Limited preferential voting in Papua New Guinea: some early lessons. In: Pacific Economic Bulletin, Vol. 21, Nr. 1, S. 195-211

White, Hugh/Wainwright, Elsin (2004): Strengthening Our Neighbour: Australia and the Future of Papua New Guinea. Canberra: Australian Strategic Policy Institute, Dezember

Windybank, Susan/Manning, Mike (2003): Papua New Guinea on the brink. In: Issue Analysis, No. 30, 12.3.

Zimmer-Tamakoshi, Laura (Hrsg.)(1998): Modern Papua New Guinea. Kirksville
Karte Papua-Neuguineas
(Quelle: <http://www.un.org/chinese/peace/issue/map/papua.pdf>)

