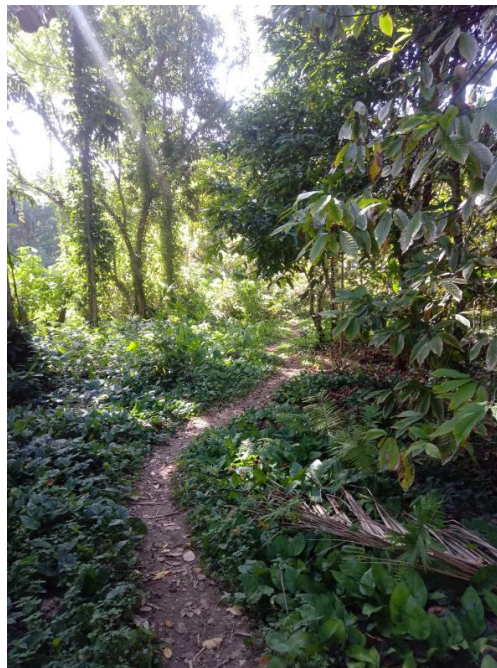


Dossier Nr. 130

Der Konsultationsprozess nach dem Unabhängigkeitsreferendum in Bougainville und das Melanesian Framework



Autor*innen: Christopher Brucker

Redaktion: Julia Ratzmann, Pazifik-Informationsstelle

Erscheinungsdatum: Oktober 2026

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; der Evangelischen Mission Weltweit, dem Evang.-Luth. Missionswerk Leipzig; dem Ökumenezentrum der Nordkirche und MISSIO München.

Zu dem Autor:

Christopher Brucker ist seit Anfang 2026 Mitglied im Pazifik-Netzwerk. Er ist als Politikwissenschaftler an der Friedrich-Schiller-Universität Jena tätig, wo er kürzlich seine Doktorarbeit eingereicht hat mit dem Titel *Diplomacy Is What Secessionists Make Of It – Diplomatic Adaptation Strategies in Biafra and Bougainville*. Im Sommer 2022 konnte er zur Feldforschung in die Autonome Region Bougainville reisen. Dort hat er mit vielen Menschen gesprochen, darunter Vertreter*innen der Unabhängigkeitsbewegung, mit denen weiterhin enger Kontakt besteht. Seitdem befasst er sich intensiv mit historischen und internationalen Aspekten des Unabhängigkeitsprozesses in Bougainville. Christopher freut sich über Fragen und Anregungen.

Kontakt: Christopher.Brucker@uni-jena.de

Die **Urheberrechte** der Texte liegen bei dem Autor.

Die **Pazifik-Informationsstelle** ist eine nachgeordnete Einrichtung von Mission EineWelt mit dem Auftrag, die deutsche Öffentlichkeit über den Pazifik zu informieren. Dies geschieht mit regelmäßig und unregelmäßig erscheinenden Publikationen, einer großen Auswahl an ausleihbaren Medien sowie analog käuflichen und kostenlosen digitalen Veröffentlichungen, Wanderausstellungen (z.B. zum Klimawandel, den Folgen der Atomtests oder dem Bergbau) und Vorträgen, Tagungen, Bildungsveranstaltungen sowie Informationsständen bei Veranstaltungen.

<http://pazifik-info.de>

Instagram @pazifik_infostelle

Facebook: Pazifik-Infostelle, YouTube: Pazifik-Infostelle

Inhaltsverzeichnis

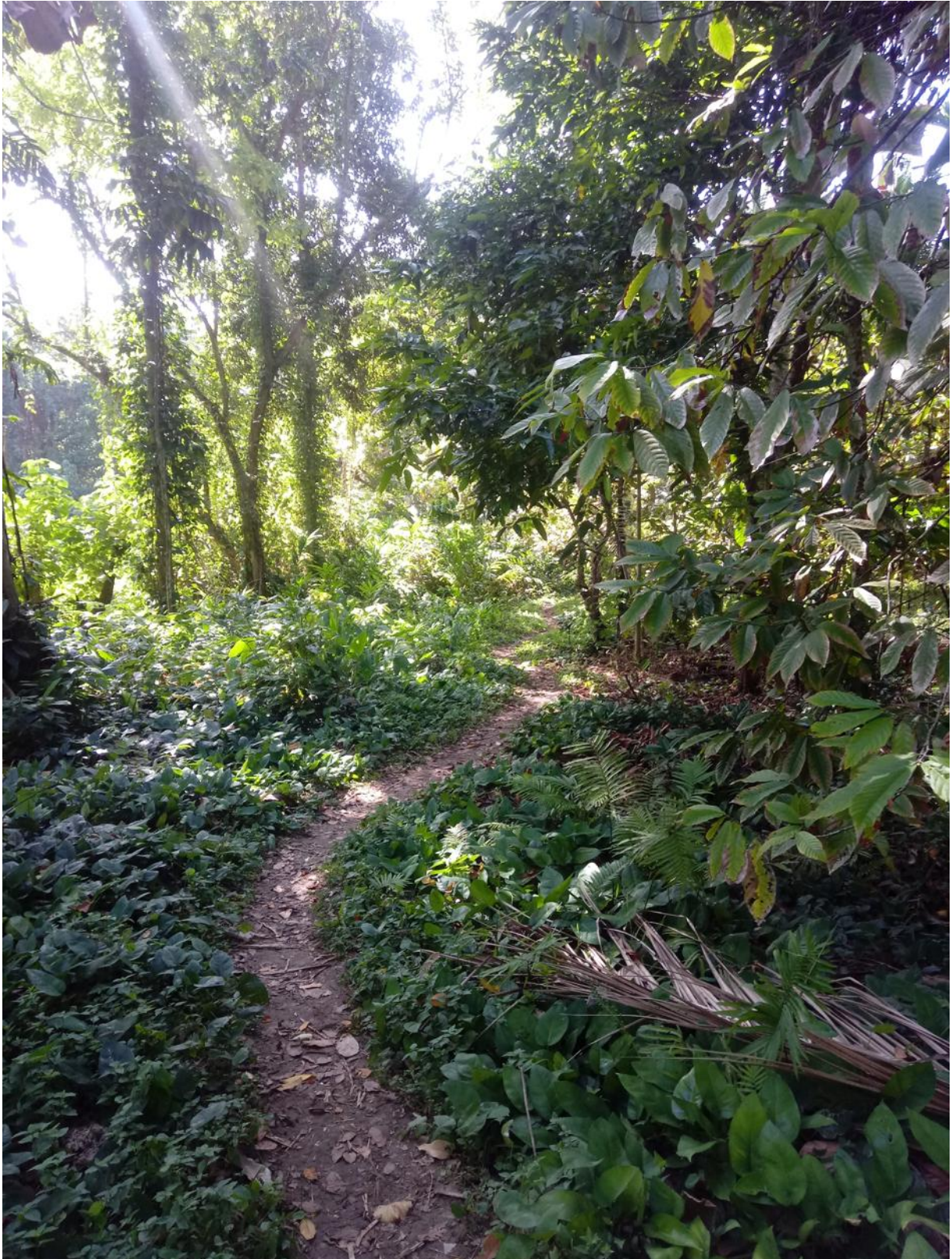
DER KONSULTATIONSPROZESS NACH DEM UNABHÄNGIGKEITSREFERENDUM IN BOUGAINVILLE UND DAS MELANESIAN FRAMEWORK	3
Oktober 2026	3
Der Konsultationsprozess nach dem Unabhängigkeitsreferendum	7
Szenario eins: Unabhängigkeit	10
Szenario zwei: Unilaterales Vorgehen	12
Szenario drei: Ein Mittelweg?	15
Das Melanesian Framework: Ein strukturierter Übergangsprozess	18
Was geschieht, wenn das Nationalparlament das Referendum ablehnt?	21

Der Konsultationsprozess nach dem Unabhängigkeitsreferendum in Bougainville und das Melanesian Framework

Oktober 2026

Nach umfangreichen Konsultationen über das Unabhängigkeitsreferendum in Bougainville begann am 27. August der lang erwartete parlamentarische Prozess im Nationalparlament Papua-Neuguineas (PNG). Gemäß dem Bougainville-Friedensabkommen (Bougainville Peace Agreement, BPA) von 2001 besitzt das Parlament in Port Moresby die „endgültige Entscheidungsbefugnis“ („final decision making authority“)¹ über die Ratifizierung des Referendums, bei dem im Dezember 2019 eine überwältigende Mehrheit von 97,7 Prozent der Bevölkerung Bougainvilles für die Unabhängigkeit gestimmt hatte. Um die gemeinschaftliche Umsetzung zu gewährleisten, verpflichtet das BPA beide Seiten zu einem Konsultationsprozess, der seit Januar 2021 im Gange ist. Die 118 Abgeordneten in Port Moresby sind nun aufgerufen zu entscheiden, ob sie das Ergebnis rechtskräftig bestätigen und damit die Regierung PNGs autorisieren, Bougainville in die staatliche Unabhängigkeit zu entlassen. Das endgültige Votum wird im Oktober stattfinden, wobei noch kein konkretes Datum verkündet wurde. Bis dahin haben die Parlamentarier*innen Zeit, ihre Entscheidung abzuwägen und sich mit dem Melanesian Framework zu befassen, einer Übergangsregelung, den die Regierung PNGs und die Autonomieregierung Bougainvilles im Rahmen des Konsultationsprozesses erarbeitet haben.

¹ Bougainville Peace Agreement, 30. August 2001, <https://peacemaker.un.org/sites/default/files/document/files/2024/05/pg010830bougainvillepeaceagreement.pdf>.



Ein verschlungener Pfad auf der Insel Buka, Autonome Region Bougainville, Juli 2022 (Christopher Brucker)

Zur Überraschung vieler Beobachter*innen wurde bereits im Juni eine ungewöhnlich hohe Dreiviertelmehrheit als Quorum bestimmt, mutmaßlich durch einseitiges Handeln führender PNG-Politiker bei der Ausarbeitung der Sitzungsordnung für die Abstimmung („Sessional

Order“).² Der Präsident der Autonomen Region (Autonomous Region of Bougainville, AROB), Ishmael Toroama, beklagte öffentlich, das Verfahren würde den gesamten Friedensprozess „untergraben“ („undermine“)³ und einen „Bruch“ des Melanesian Agreement darstellen – einem zentralen Meilenstein des Konsultationsprozesses vom April 2025, der beide Seiten eigentlich zu einem konzilianten Kurs verpflichtet. Während er versicherte, die Autonomieregierung Bougainvilles (Autonomous Bougainville Government, ABG) werde „weiterhin in gutem Glauben an den Verhandlungen teilnehmen“ („continue to participate in the negotiations in good faith going forward“), machte Bougainvilles Vizepräsident Ezekiel Masatt unmissverständlich deutlich: „BOUGAINVILLE INDEPENDENCE IS NON-NEGOTIABLE“ („die Unabhängigkeit Bougainvilles ist nicht verhandelbar“).⁴ Wiederholt haben Politiker*innen aus Bougainville die Möglichkeit eines unilateralen Vorgehens ins Spiel gebracht, sollte PNG den legitimen Willen der Bougainvilleans ignorieren und den Unabhängigkeitsprozess sabotieren oder verschleppen.

PNGs Premierminister James Marape hat dagegen dazu aufgerufen, eine „Lösung“ („Solution“) zu finden, welche die Aspirationen beider Seiten miteinander in Einklang bringen zu vermag. Im Hinblick auf die Parlamentsabstimmung forderte er: „Ist es ein Nein, muss es Nein mit einem Ja sein. Ist es ein Ja, muss es ein Ja mit einem Nein sein“ („If there is a no, it must be a no with a yes. If there is a yes, it must be a yes with a no.“).⁵ Daraufhin schlug Marape einen 15-jährigen Übergangsprozess vor.

In diesem Zusammenhang stellte PNGs Minister für Bougainville Affairs, Manasseh Makiba, klar, dass jede parlamentarische Entscheidung den Konsultationsprozess fortsetzen wird. Ein Ja-Votum würde nicht dazu führen, dass Bougainville unmittelbar ein unabhängiger Staat wird.

PNG müsste zunächst seine Verfassung ändern; zudem wären Übergangsmechanismen notwendig, um den Prozess geordnet zu gestalten. Ein Nein-Votum würde die Zusammenarbeit zwischen ABG und der Regierung PNGs nicht automatisch beenden, sondern zu neuen Verhandlungen über Bougainvilles Status führen.⁶ Die Regierung PNGs bleibt zurückhaltend, aber scheint erkannt zu haben, dass Bougainvilles Streben nach Unabhängigkeit nicht mehr einfach zurückgewiesen werden kann. Das ABG hat seinerseits eine Abkehr vom bisher favorisierten Unabhängigkeitsdatum im September 2027 verkündet, sich auf 2030 festgelegt und einen Übergangsprozess ins Spiel gebracht.

Anfang August 2026 konnten sich beide Seiten schließlich auf eine Kompromisslösung einigen. Das Melanesian Framework bereitet einen geordneten und konstitutionell abgesicherten Weg zur Unabhängigkeit, setzt jedoch voraus, dass das Referendum vom Nationalparlament

² Autonomous Bougainville Government: Statement from Speaker of the Bougainville House of Representatives, 11. Juni 2026, <https://abg.gov.pg/index.php?/news/read/statement-from-speaker-of-the-bougainville-house-of-representatives>.

³ Autonomous Bougainville Government: Media Statement from the Office of the President: National Parliament's decision breaches Melanesian Agreement and undermines peace process, 17. Juni 2026, <https://abg.gov.pg/index.php?/news/read/media-statement-from-the-office-of-the-president-national-parliaments-decision-breaches-melanesian-agreement-and-undermines-peace-process>.

⁴ Autonomous Bougainville Government: Media Statement from the Office of the Vice President, 09. Juni 2026, <https://abg.gov.pg/index.php?/news/read/media-statement-from-the-office-of-the-vice-president>.

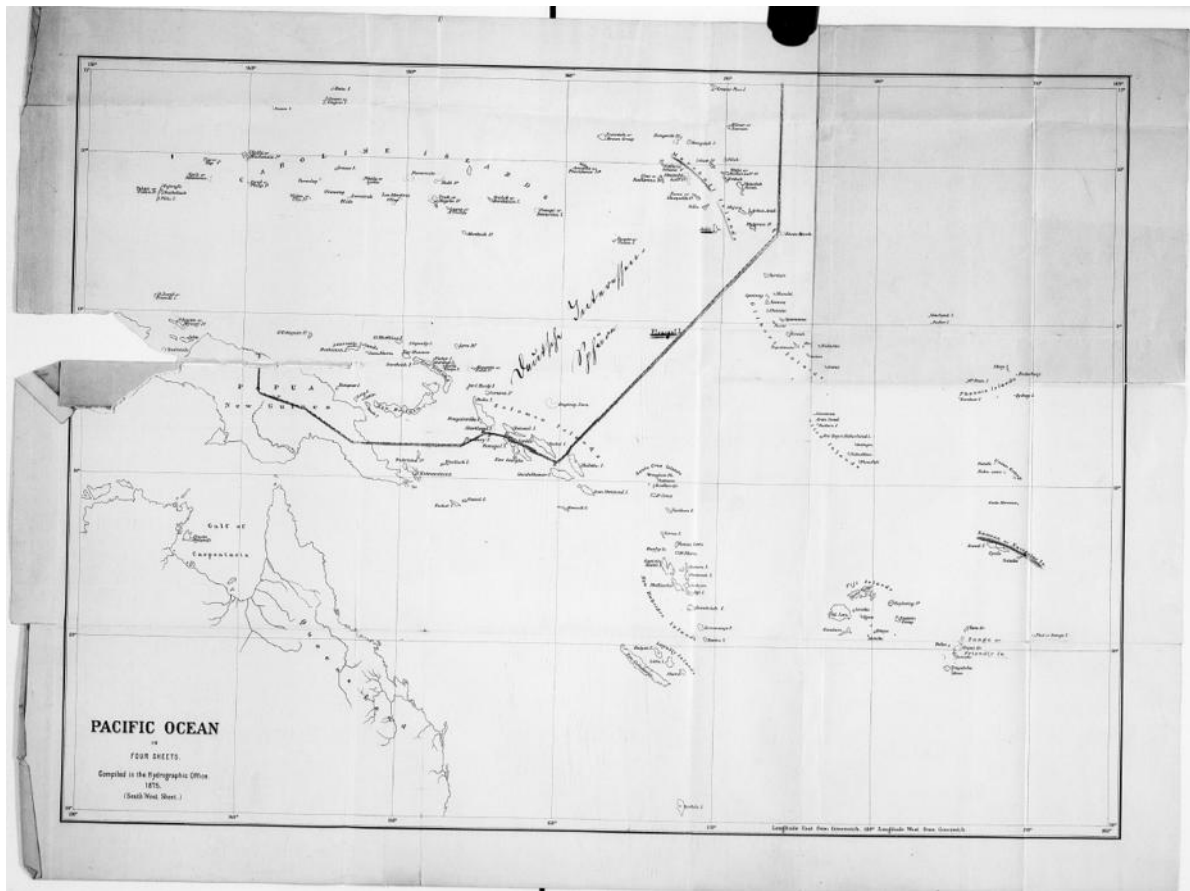
⁵ Marape, James: Ministerial Statement, National Parliament Sitting, 02. Juni 2026 <https://www.youtube.com/live/AMavjFcfSvU?t=17346>.

⁶ Makiba, Manasseh: Ministerial Statement, National Parliament Sitting, 02. Juni 2026, <https://www.youtube.com/live/G4Eymnbw4V0?t=9120s>.

ratifiziert wird. Gemäß der Übereinkunft würde für Bougainville am 01. September 2027 ein Übergangsprozess beginnen, der die schrittweise Übertragung von Regierungsbefugnissen an die Autonomieregierung umfasst und sie damit in die Lage versetzen soll, die praktische Umsetzung der Unabhängigkeit zu gewährleisten („Independence readiness“). Am Ende des zeitlich nicht näher spezifizierten Prozesses könnte die Unabhängigkeit Bougainvilles stehen, vorausgesetzt das Nationalparlament stimmt dem in einer erneuten Abstimmung zu. Das Melanesian Framework sieht keine Regelung für den Fall vor, dass das Referendum im Nationalparlament abgelehnt wird. In einem solchen Szenario bliebe Bougainvilles derzeitiges Autonomiearrangement vorerst bestehen, bis beide Seiten eine neue Übereinkunft erzielt haben. Wie im Melanesian Agreement vereinbart, würde der Konsultationsprozess fortgesetzt.

Die finale Parlamentsabstimmung steht unmittelbar bevor; der Ausgang ist indessen schwer vorauszusehen. Die erforderliche Dreiviertelmehrheit („Supermajority“) lässt ein positives Votum als unwahrscheinlich erscheinen. Andererseits ist nicht ausgeschlossen, dass die Aussicht auf einen geordneten Übergang, den das Melanesian Framework bereitet, die Abgeordneten in Port Moresby zur Ratifizierung bewegen kann. In jedem Fall wurde die endgültige Entscheidung über Bougainvilles Unabhängigkeit auf einen späteren Zeitpunkt verschoben. Die Region im Südpazifik bleibt weiterhin vom Gegensatz zwischen dem autochthonen Streben der Bougainvilleans nach Unabhängigkeit und dem Wunsch Papua-Neuguineas nach Verbleib im Staatsgefüge geprägt. Glücklicherweise wird dieser Konflikt längst nicht mehr gewaltsam ausgetragen. Bougainvilles langer und verschlungener Weg zur Selbstbestimmung steht allerdings vor einer weiteren Wendung, deren Richtung noch nicht vollends abzusehen ist. Dieser Artikel gibt einen Überblick über den Konsultationsprozess, diskutiert Szenarien zu Bougainvilles künftigen Status und stellt die im Rahmen des Melanesian Framework erzielte Kompromisslösung vor.

Der Konsultationsprozess nach dem Unabhängigkeitsreferendum



Deutsch-Englische Demarkation von Interessensphären im Südpazifik, 1886 (BArch R1001-3081/0025)

Der Konflikt um Bougainvilles Selbstbestimmung hat seine Wurzeln im anglo-deutschen Abkommen vom April 1886, das die Interessensphären Großbritanniens und des Deutschen Reiches im Südpazifik abgrenzte, Bougainville dem „Schutzgebiet“ Deutsch-Neuguinea zuschlug und damit vom zusammenhängenden Kultur- und Wirtschaftsraum der Salomonen abtrennte. Das jahrzehntelange Ringen um die Identität der Bougainvilleans und ihre politische Zugehörigkeit eskalierte im November 1988 in einem lokalen Aufstand, der im Mai 1990 in einer einseitigen Unabhängigkeitserklärung mündete. Nach mehreren Jahren erbitterter Kämpfe endete die sogenannte Crisis im Oktober 1997 mit einem von Neuseeland und Australien vermittelten Waffenstillstand. Der Friedensprozess begann im August 2001 mit der Unterzeichnung des Bougainville Peace Agreement (BPA), das auf drei Säulen beruht: (1) weitreichende Autonomie für Bougainville, (2) die Entwaffnung aller Aufständischen und (3) die Durchführung eines Unabhängigkeitsreferendum nach Ablauf einer Übergangsphase. Das Referendum sollte ausdrücklich die Option einer „separaten Unabhängigkeit“ Bougainvilles („separate Independence“) umfassen, jedoch nicht unmittelbar bindend sein. Vielmehr war vorgesehen, dass das Ergebnis zunächst eine Ratifizierung durch das Nationalparlament in Port Moresby erfordert. Nur ein positives Votum sollte den Weg zur Unabhängigkeit eröffnen. Um den Friedensprozess ab 2001 konstitutionell zu verankern, wurden weite Teile des BPA sukzessive in die Verfassung Papua-Neuguineas aufgenommen (Sektion XIV).⁷

⁷ Constitution of the Independent State of Papua New Guinea, 1975 (rev. 2016), https://www.constituteproject.org/constitution/Papua_New_Guinea_2016.

Die Autonome Region Bougainville (Autonomous Region of Bougainville, AROB) wurde bereits 2002 errichtet, das ABG im Jahr 2005 erstmals vereidigt; die weitgehende Entwaffnung aller Gruppen war im selben Jahr abgeschlossen. Nach mehrmaliger Verschiebung fand das Referendum schließlich im November und Dezember 2019 statt, finanziell unterstützt unter anderem mit Mitteln aus dem UN Peacebuilding Fund und von der deutschen Bundesregierung. Eine Mehrheit von 97,7 Prozent der wahlberechtigten Bevölkerung stimmte für die Unabhängigkeit von PNG. Laut BPA sollten im Anschluss daran Konsultationen zwischen Port Moresby und dem ABG beginnen, um einen tragfähigen Kompromiss über Zeitplan, Verfahren und Konsequenzen der verpflichtenden parlamentarischen Abstimmung über die Ratifizierung des Referendums zu erzielen. Nach einer längeren Hängepartie, bedingt durch die Covid-19-Pandemie, begannen die Gespräche erst im Mai 2021. Als Forum wurde der Joint Supervisory Body (JSB) auserkoren, einem Aufsichtsgremium paritätisch besetzt aus Mitgliedern des ABGs und der Regierung PNGs, ursprünglich im BPA zur Implementierung des Friedensvertrages geschaffen.

Im Verlauf der Konsultationen kam es immer wieder zu Unterbrechungen und Irritationen, weshalb der Prozess seit September 2024 von unabhängigen Vermittlern begleitet wird: zunächst von Jerry Mateparae (Aotearoa), der Anfang 2026 abgelöst wurde von Richard Melville Smith (Südafrika).

ABG-Präsident Toroama, einst Kommandant der secessionistischen Rebellengruppe Bougainville Revolutionary Army (BRA) und Unterzeichner des BPA, wurde 2020 mit dem klaren Mandat gewählt, das Ergebnis des Referendums innerhalb eines überschaubaren Zeitrahmens umzusetzen. Ursprünglich zielte seine Regierung auf eine Unabhängigkeit im Jahr 2025, was im Laufe der Legislatur auf den 1. September 2027 korrigiert wurde. Von Beginn an vertrat das ABG die Auffassung, dass das eindeutige Ergebnis des Referendums eine Ratifizierung durch das Nationalparlament zwingend erforderlich mache. Entsprechend sollte die parlamentarische Abstimmung lediglich zustimmenden Charakter haben und eine einfache Mehrheit genügen. Port Moresby hingegen argumentierte angesichts der nationalen Tragweite der Angelegenheit und des verfassungsrechtlichen Status des BPA für eine Zweidrittelmehrheit. Die Regierung PNGs versucht nach wie vor, ein Mindestmaß an Kontrolle über Bougainville zu erhalten, insbesondere um einen Präzedenzfall zu verhindern der in anderen Teilen des Landes secessionistische Mobilisierung oder gewaltsame Unruhen auslösen könnte. Die Bougainville-Frage ist für viele Bürger*innen PNGs emotional aufgeladen, auch wenn die Beziehungen zwischen beiden Seiten heute friedlich und aufrichtig sind.

Außerdem wird die anhaltende finanzielle Abhängigkeit des ABG von Budgetzuschüssen aus Port Moresby immer wieder von PNGs Premierminister Marape als Argument gegen eine baldige Unabhängigkeit angeführt. Bougainvilles enorme Mineralvorkommen scheinen für Port Moresby hingegen von geringerer Bedeutung zu sein. Gemäß der Autonomieregelung verfügt das ABG über umfassende Befugnisse im Bereich Wirtschaft und natürliche Ressourcen, weshalb Bougainvilles Bodenschätze ohnehin außerhalb des Zugriffs der Zentralregierung liegen. Selbst sicherheitspolitische Interessen haben nachrangige Bedeutung: PNG unterhält weder Militär- noch Polizeikräfte auf Bougainville, wodurch die Region unter anderem vom im Oktober 2025 unterzeichneten Papua New Guinea–Australia Mutual Defence Treaty ausgeschlossen ist. Der Umstand, dass seitens PNGs weder essenzielle Sicherheits- noch Wirtschaftsinteressen vordringlich sind, hat sich vermutlich positiv auf die Kompromissfindung ausgewirkt.

Einige der bedeutendsten Ergebnisse des Konsultationsprozesses waren:

- **Wabag Joint Statement (Juli 2021):** Die Parteien einigten sich darauf, eine politische Lösung nicht vor 2025 und nicht später als 2027 zu erzielen („determine a political settlement no earlier than 2025 and no later than 2027“).⁸
- **Era Kone Covenant (April 2022):** Vereinbarung, die Abstimmung während der laufenden Legislaturperiode des Nationalparlaments PNGs abzuhalten, die im Juli 2027 endet.⁹
- **Melanesian Agreement (26. Juni 2025):** Die Parteien verpflichteten sich unter anderem dazu:
 - die Entscheidung des Nationalparlaments über die Ratifizierung des Referendums unmittelbar zu akzeptieren und weiterhin Konsultationen abzuhalten, sofern erforderlich und erwünscht (“accept the decision of the National Parliament, in the first instance, regarding the Referendum results, and commit to further consultations, if required and agreed, according to an agreed timeline”);
 - Zudem wurde die Ausarbeitung einer Geschäftsordnung für die Parlamentsabstimmung den Sprechern der beiden Parlamente übertragen: des Nationalparlaments PNGs und des Bougainville House of Representatives
 - Schließlich sollte ein Melanesian Framework über das weitere Vorgehen samt Zeitplan nach der Parlamentsabstimmung vereinbart werden („Melanesian framework with agreed timelines, for a pathway forwards“).¹⁰
- **JSB-Resolution (5. August 2026):** Endgültige Einigung, dem Nationalparlament das Ergebnis des Referendums am 27. August vorzulegen, um so den parlamentarischen Prozess über die Ratifizierung einzuleiten;¹¹
- **Melanesian Framework (5. August 2026, bislang unveröffentlicht):** Laut ABG-Präsident Ishmael Toroama legt es einen „institutionellen Weg zu Bougainvilles Selbstregierung und letztlich zur vollen Souveränität“ fest („institutional pathway to Bougainville's self-government and ultimately, to full sovereignty“).¹² Laut PNG-Minister Makiba soll es die „nächste Phase zur Erreichung einer beidseitig akzeptablen Lösung für Bougainville anleiten“ („guide the next phase of the process to achieve a mutually acceptable political settlement option for Bougainville“).¹³

⁸ Joint Statement on the Second Joint Inter-Government Consultations, Wabag, Enga Province, 06. Juli 2021, <https://peacemaker.un.org/sites/default/files/document/files/2024/05/jnt2020212007200620second20consultation20signed20joint20statement20enga.pdf>.

⁹ Era Kone Covenant on the Finalisation of the Bougainville Referendum on Independence, 05. April 2022, <https://peacemaker.un.org/sites/default/files/document/files/2024/05/signederakonecovenant050422.pdf>.

¹⁰ Melanesian Agreement between the Governments of Papua New Guinea and Bougainville, 12. Juni 2025, <https://abg.gov.pg/index.php?/news/read/melanesian-agreement-between-the-governments-of-papua-new-guinea-and-bougainville>.

¹¹ Joint Supervisory Body, Joint Supervisory Body Resolutions, 5 August 2026, https://abg.gov.pg/uploads/documents/JSB_Resolutions_signed_05082026.pdf.

¹² Autonomous Bougainville Government: JSB endorses Joint Consultation Report and Melanesian Framework, Agrees to table Referendum Results in Parliament on August 27, 05. August 2026, <https://abg.gov.pg/index.php?/news/read/jsb-endorses-joint-consultation-report-and-melanesian-framework-agrees-to-table-referendum-results-in-parliament-on-august-27>.

¹³ Makiba, Manasseh: Ministerial Statement, National Parliament Sitting, 27. August 2026, <https://www.youtube.com/live/uo1PMGUiljM?si=gVpPwZxKww-gExPc&t=4247>.

Am 27. August begann schließlich wie vereinbart der parlamentarische Prozess zur Ratifizierung des Referendums. Neben dem Ergebnis des Unabhängigkeitsreferendums wurde den Abgeordneten der Abschlussbericht über den Konsultationsprozess (Final Joint Consultation Report) sowie die unterzeichnete Fassung des Melanesian Framework zur Verfügung gestellt. Beide Dokumente wurden bis Ende September 2026 noch nicht der Öffentlichkeit vorgestellt, PNG-Minister hat sich aber zu Beginn des parlamentarischen Prozesses ausführlich zu ihren Inhalten geäußert. Bis Oktober 2026 ist nun Zeit, alle relevanten Dokumente sorgsam zu prüfen, um zu einer substanziellen Entscheidung zu kommen. Das endgültige Datum steht noch nicht fest und soll in einer der nächsten Treffen zwischen Marape und Toroama bestimmt werden. Makiba machte wiederholt deutlich, dass das Nationalparlament PNGs kein bloßes Stempelkissen sei („Rubber Stamp“).¹⁴ Bevor wir das Melanesian Framework begutachten, lohnt sich ein genauerer Blick auf drei Szenarien, die lange Zeit die Diskussion bestimmt haben.

Szenario eins: Unabhängigkeit

Die unmittelbare Erlangung der Unabhängigkeit nach einem positiven Votum im Parlament PNGs ist zweifellos der bevorzugte Ausgang aus Sicht des ABG. Seit 2020 hat es erhebliche Anstrengungen unternommen die Region für die Unabhängigkeit bereit zu machen („independence ready“).¹⁵ Nach zwei Jahren umfassender Konsultationen in allen Teilen der Inseln legte eine offiziell bestellte Kommission (Bougainville Constitutional Planning Commission, BCPC) im Mai 2024 ihren ersten Entwurf einer „home-grown“ Verfassung für die Republik Bougainville vor.¹⁶ Im Mai 2025 wurde ein zweiter Entwurf fertiggestellt, der allerdings bisher nicht öffentlich ist.¹⁷ Zur Finanzierung der Unabhängigkeit treibt das ABG die Wiedererschließung der seit 1988 stillgelegten Panguna--Mine voran, zuletzt in enger Partnerschaft mit dem indischen Konzern Lloyds Metals & Energy Limited und dem staatlichen Unternehmen Bougainville Minerals Ltd. Der Prozess wird sicher noch einige Jahre andauern, wobei bereits die ersten schweren Geräte in Panguna zum Einsatz kommen.¹⁸ Die jüngsten Anschläge auf Gerätschaften der indischen Holding, mutmaßlich von illegalen Goldsuchern im Umfeld der Mine,¹⁹ dürften den Prozess der Wiederentwicklung Pangunas nicht maßgeblich aufhalten.²⁰ Auf diplomatischer Ebene hat Präsident Toroama wiederholt versucht, Kontakte zu ausländischen Staats- und Regierungschefs zu knüpfen, um Unterstützung für Bougainvilles Unabhängigkeit zu erlangen. Ein

¹⁴ PNG Bulletin: Makiba: Parliament holds final say on Bougainville Referendum, 09. Juni 2026, <https://thepngbulletin.com/news/makiba-parliament-holds-final-say-on-bougainville-referendum>.

¹⁵ Autonomous Bougainville Government: Bougainville remains steadfast to independence readiness, 18. Dezember 2025, <https://abg.gov.pg/index.php?/news/read/bougainville-remains-steadfast-to-independence-readiness>.

¹⁶ Bougainville Constitutional Planning Commission: Constitution of the Republic of Bougainville, First Draft, 06. Mai 2024, https://abg.gov.pg/uploads/documents/Constitution_of_the_Republic_of_Bougainville_-_FIRST_DRAFT_-_6_May_2024.pdf.

¹⁷ Bougainville Constitutional Planning Commission: Constitution of the Republic of Bougainville, Second Draft, 12. April 2025.

¹⁸ Autonomous Bougainville Government: ABG and Lloyds Metals & Energy Limited sign MOU, 20. November 2025, <https://abg.gov.pg/index.php?/news/read/abg-and-lloyds-metals-energy-limited-sign-mou>.

¹⁹ Radio New Zealand: Mining company's equipment targeted in Panguna arson attack, 13. September 2026, <https://www.rnz.co.nz/news/pacific/1357056/mining-company-s-equipment-targeted-in-panguna-arson-attack>.

²⁰ Autonomous Bougainville Government: Media Statement from the Office of the President on the Panguna Incident, 13. September 2026, <https://abg.gov.pg/index.php?/news/read/media-statement-from-the-office-of-the-president-on-the-panguna-incident>.

Besuch in Washington im Jahr 2023 hat allerdings wenig Substantielles hervorgebracht.²¹ James Tanis, Präsidentsgesandter des ABG für Internationale Beziehungen, konnte während seiner Reise nach Berlin im Oktober 2026 wertvolle Kontakte mit deutschen Parlamentarier*innen, Nichtregierungsorganisationen und Ministerien aufbauen.

Stimmt das Parlament PNGs für die Ratifizierung des Referendums, wäre die Regierung in Port Moresby verfassungsrechtlich verpflichtet, ihre Jurisdiktion über Bougainville zurückzuziehen und der Region zu einem vereinbarten Zeitpunkt die staatliche Unabhängigkeit zu gewähren. Auch wenn der notwendige Übergabeprozess bislang nicht klar definiert ist, erscheint es wahrscheinlich, dass zunächst eine konstitutionelle Versammlung (Bougainville Constituent Assembly) die neue Verfassung einsetzt, bevor die Regierung Bougainvilles formell die Unabhängigkeit erklärt. Der junge Staat würde den Namen „Republik der Nord-Salomonen“ tragen („Republic of North Solomons“).²² Da PNG und Bougainville ihre enge Beziehung als zwei souveräne Staaten fortführen würden, wäre der nächste Schritt die Aufnahme diplomatischer Beziehungen zu regionalen Nachbarn. Die unabhängige Republik Bougainville würde versuchen, sich aus den geopolitischen Rivalitäten im Pazifik herauszuhalten und die Mitgliedschaft in regionalen Organisationen wie dem Pacific Islands Forum und der Melanesian Spearhead Group anstreben. Zudem würde Bougainville eine Aufnahme in internationale Organisationen beantragen, insbesondere in die Vereinten Nationen (UN).²³ Auf Empfehlung des Sicherheitsrats und nach positivem Votum in der Generalversammlung mit Zweidrittelmehrheit²⁴ würde Bougainville zum 194. Mitglied der Vereinten Nationen und damit zum jüngsten unabhängigen Staat der Welt werden, sofern kein anderer Kandidat zuvorkommt, etwa Grönland.

Nach der Verabschiedung der Verfahrensordnung für die Parlamentsabstimmung über die Ratifizierung des Referendums wird ein solch reibungsloser Unabhängigkeitsprozess für Bougainville immer unwahrscheinlicher. Auch jenseits des parlamentarischen Prozesses tun sich Hürden auf. Einem jüngsten Rechtsgutachten zufolge würde die Zustimmung zur Abstimmung Bougainvilles durch die Regierung PNGs nicht nur einer Ratifizierung durch das Parlament erfordern, sondern auch eine zusätzliche Änderung der Verfassung PNGs, die wiederum einer Zweidrittelmehrheit im Parlament bedürfe. Jenseits dieser verfassungsrechtlichen Fragen stellt Bougainvilles prekäre fiskalische und wirtschaftliche Lage ein weiteres Hindernis für eine baldige Unabhängigkeit dar. Eine Sezession bedeutet grundsätzlich den vollständigen Rückzug des Zentralstaates aus dem fraglichen Territorium – einschließlich aller Regierungsfunktionen, die dann vollständig vom neu entstandenen Staat übernommen werden müssten. Trotz weitreichender Zuständigkeiten in wirtschaftlichen und fiskalischen Angelegenheiten kann das ABG derzeit nur rund acht Prozent seines Budgets eigenständig erwirtschaften. Der größte Teil der jährlichen Einnahmen stammt aus Zuwendungen des Zentralstaates, was Bougainville außergewöhnlich abhängig von Port Moresby macht. Eine vorschnelle Loslösung würde den Zugang zu dieser Einnahmequelle vermutlich versperren, was auch Politiker*innen in PNG regelmäßig betonen. Die Schwierigkeiten des ABG, eigene Haushaltsmittel zu generieren, resultieren aus einer umfassenden wirtschaftlichen Unterentwicklung in Folge der Bougainville-Crisis

²¹ The World: Bougainville: The world's next new country? A South Pacific island is offering America the deal of the century. Is Washington listening? 30. Oktober 2024, <https://theworld.org/stories/2024/10/30/bougainville-the-worlds-next-new-country>.

²² Op. cit. 17.

²³ Autonomous Bougainville Government: The Bougainville Memoir. Arguing the Bougainville Case, 2025, https://abg.gov.pg/uploads/documents/THE_BOUGAINVILLE_MEMOIR_April_2025.pdf, S. 63-65.

²⁴ United Nations General Assembly: Rules of procedure. XIV. Admission of New Members to the United Nations, <https://www.un.org/en/ga/about/ropga/admission.shtml>.

in den 1990er Jahren. Selbst im unwahrscheinlichen Fall eines positiven Parlamentsvotums wäre daher ein Übergangsprozess notwendig, bevor Bougainville in der Lage wäre, auf eigenen Füßen zu stehen. Das ABG hat diesen Umstand wiederholt eingeräumt und zuletzt das anvisierte Zieldatum für die Unabhängigkeit auf den 1. September 2030 korrigiert.

Constitution of the Republic of Bougainville

FIRST DRAFT

Constitution of the Republic of Bougainville.....	1
PREAMBLE.....	10
CHAPTER 1 – FOUNDING PROVISIONS	11
1 Republic of Bougainville.....	11
2 The Constitution.....	11
3 Area of Bougainville	11
4 Guiding principles	11
5 Social and economic objectives.....	12
6 Citizens of Bougainville	13
7 National flag and emblem.....	13
CHAPTER 2 – LAND, RESOURCES AND ENVIRONMENT.....	13
8 The natural environment	13
9 Land ownership.....	14
10 Principles of land use and environmental protection	14
11 Fishing grounds and marine areas.....	15
12 Natural resources	15
13 Duty to consult in relation to land and resources	16
CHAPTER 3 – GOOD GOVERNANCE AND LEADERSHIP	17
14 Serving the public with integrity	17
15 Conduct of public officers.....	18
16 Criminal misconduct and forfeiture	19
17 Protection for whistle blowers	19
18 Ombudsman and Integrity Commission’s functions in relation to good governance and leadership	20
19 Complaints and investigations.....	21
20 Referral and prosecution	21
21 Standards and procedures for removal from office for incapacity or misconduct.....	21

Der erste Verfassungsentwurf für die Republik Bougainville vom Mai 2024 (ABG)

Szenario zwei: Unilaterales Vorgehen

Sollten das Parlament PNGs die Ratifizierung des Referendums ablehnen und zugleich die Verhandlungen über eine weitere Kompromisslösung scheitern, steigt die Wahrscheinlichkeit einer einseitigen Reaktion seitens des ABG. Internationale Beobachter warnen seit langem vor

einem solchen Ausgang.²⁵ Entsprechende Spekulationen wurden durch Äußerungen von ABG-Vizepräsident Ezekiel Masatt befeuert, der erklärte, Bougainville könne „alternative“ Wege zur Unabhängigkeit verfolgen oder den Konsultationsprozess irgendwann ganz umgehen.²⁶ Gemeint war damit weniger eine klassische einseitige Unabhängigkeitserklärung als vielmehr ein gradueller Prozess, der an den parallel stattfindenden Verfassungsprozess in Bougainville anknüpft.

In einem Interview mit Radio New Zealand skizzierte Minister Masatt im März 2024, wie das ABG diese Strategie umsetzen könnte, sollten weder die Konsultationen noch die parlamentarische Abstimmung zur Unabhängigkeit führen: Das Parlament Bougainvilles (House of Representatives) würde eine Verfassungsgebende Versammlung (Bougainvillean Constituent Assembly) einberufen, die den Verfassungsentwurf verabschieden und Bougainville damit als unabhängigen Staat konstituieren könnte. Masatt war es wichtig zu betonen, dass dies keine unilaterale Unabhängigkeitserklärung („unilateral declaration“) wäre, sondern ein konstitutioneller Prozess auf Grundlage eines Präzedenzfalles („constitutional process that has precedence“).²⁷ Damit spielte er auf den Unabhängigkeitsprozess PNGs an. In den frühen 1970er Jahren initiierten lokale Führungspersonen im damaligen australischen Territorium Papua und Neuguinea einen Prozess der „autochthonen“ Verfassungsgebung. Indem sie die koloniale Jurisdiktion umgingen und durch wiederholte Konsultationen mit der Bevölkerung eine eigenständige Verfassung entwickelten, zwangen sie Australien faktisch dazu, die Dekolonisierung PNGs zu beschleunigen.²⁸

Bougainvilles eigene Geschichte ist gezeichnet von den Folgen einseitiger Unabhängigkeitserklärungen. Sezessionistische Akteure riefen zweimal unilateral die Unabhängigkeit aus – erstmals 1975 und erneut 1990. In beiden Fällen betrachteten Drittstaaten den Konflikt als „innere Angelegenheit“ Papua-Neuguineas und verzichteten darauf, die Abspaltung politisch zu unterstützen. Während der Versuch von 1975 in einer friedlichen Reintegration mündete, führte die Erklärung der Unabhängigkeit der Republik Bougainville im Mai 1990 zu einer erheblichen Eskalation der Crisis. Trotz mehrerer Friedensinitiativen und Waffenstillstandsvereinbarungen forderte der Konflikt nahezu 20.000 Todesopfer und dauerte bis Oktober 1997 an, als er schließlich durch eine von Australien und Neuseeland unterstützte Friedensintervention eingedämmt wurde. Eine vergleichbare Eskalation der Gewalt ist heute zwar kaum vorstellbar; die Folgen einer unilateralen Unabhängigkeitserklärung dürften dennoch weitreichend sein.

Ein einseitiges Vorgehen würde zunächst den Konsultationsprozess empfindlich stören und zum Entzug der finanziellen Zuwendungen aus Port Moresby führen. Konflikte um staatliche Unabhängigkeit haben immer auch eine internationale Komponente, allein weil neue Staaten auf diplomatische Anerkennung und politische Unterstützung von außen angewiesen sind. Aus Sicht von Drittstaaten wäre weniger der Bezug auf den historischen Präzedenzfall der Unabhängigkeit PNGs entscheidend, sondern vielmehr die unmittelbare Reaktion aus Port Moresby.

²⁵ Regan, Anthony & Le Roy, Katy: Bougainville’s home-grown independence constitution: Part 1, 14. July 2024, <https://devpolicy.org/bougainvilles-home-grown-independence-constitution-part-1/>.

²⁶ Wiseman, Don: Bougainville threat to bypass PNG Parliament in independence standoff, 22. März 2024, <https://www.rnz.co.nz/news/pacific/512435/bougainville-threat-to-bypass-png-parliament-in-independence-standoff>.

²⁷ Radio New Zealand: Bougainville looking at other routes to independence, Pacific Waves, 25. März 2024, <https://www.youtube.com/watch?v=DBG8XxsiOIM>.

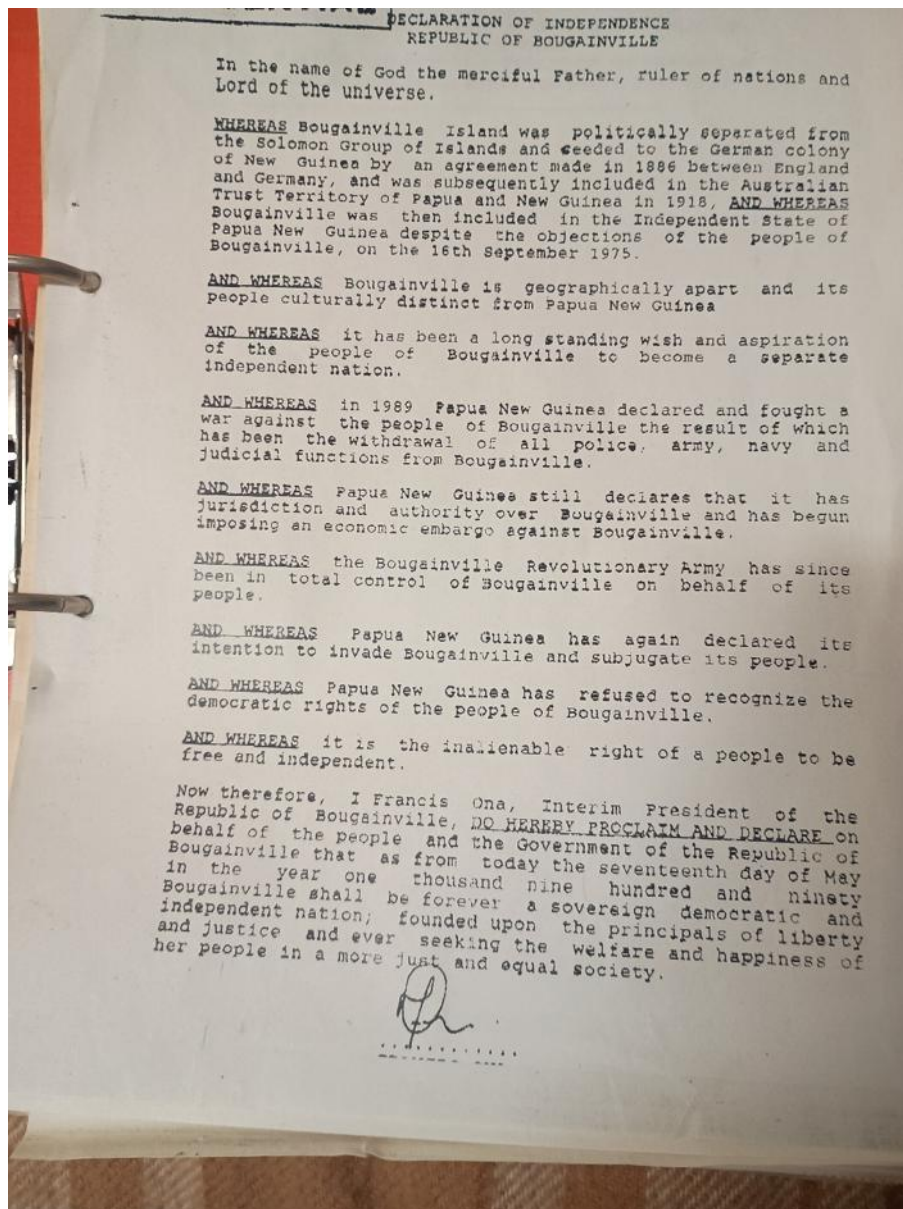
²⁸ Ritchie, Jonathan: *Papua New Guinea's constitution and autochthony*. Honours thesis, Victoria University of Technology, Melbourne 1996, <https://vuir.vu.edu.au/32969/>.

Für die allermeisten internationalen Akteure dürfte das Vorbild der Unabhängigkeit PNGs zweitrangig sein, der Plan des ABG sich auf den Präzedenzfall aus den 1970ern zu berufen also kaum aufgehen. Sollte die Regierung unter Premierminister James Marape ihren Rechtsanspruch auf Bougainville aufrechterhalten und deutlich artikulieren, würde selbst der sorgfältigst konzipierte verfassungsrechtliche Prozess international als unilaterales Vorgehen gewertet – mit allen damit verbundenen Schwierigkeiten. Drittstaaten respektieren in der Regel die territoriale Integrität souveräner Staaten und vermeiden eine vorzeitige diplomatische Anerkennung secessionistischer Entitäten. Unabhängigkeitskonflikte werden als innere Angelegenheiten behandelt; jedes Eingreifen von außen verbietet sich demzufolge und wird völkerrechtlich als illegale Intervention gewertet. Nichtanerkennung ist demzufolge die häufigste Reaktion auf einseitige Unabhängigkeitserklärungen.

Es gibt keinen Grund anzunehmen, dass mit Bougainville anders verfahren würde. Das sogenannte Sezessionstabu umfasst auch jede andere Form direkter Unterstützung, etwa wirtschaftlicher Natur. Australien, die bedeutendste Regionalmacht, traditionelle Schutzmacht PNGs und wichtiger Akteur im Friedensprozess, zeigt keinerlei Bereitschaft, Bougainville gegen den Willen Port Moresbys zu unterstützen. Im Gegenteil: Regierungsvertreter haben wiederholt betont, dass sie die Souveränität PNGs respektieren und eine einseitige Unabhängigkeit Bougainvilles in keiner Weise unterstützen würden.²⁹ Bougainville unterhält bislang nur begrenzte diplomatische Beziehungen, auch wenn das ABG in den vergangenen Jahren einige Versuche unternommen hat, das internationale Profil zu schärfen. Auch internationale Organisationen respektieren in der Regel die Souveränität ihrer Mitgliedsstaaten und sehen von der Unterstützung oder der Aufnahme secessionistischer Entitäten ab. Dies gilt ebenso für regionale Organisationen wie für die UN. Ohne die Zustimmung Port Moresbys wird Bougainville kein Mitglied werden. Die unilaterale Option würde Bougainville aller Wahrscheinlichkeit nach nicht zum nächsten unabhängigen Staat der Welt machen, sondern zum De-facto-Staat.³⁰

²⁹ Radio New Zealand: Marles says Australian position on Bougainville unchanged, 21. Oktober 2022, <https://www.rnz.co.nz/news/pacific/477137/marles-says-australian-position-on-bougainville-unchanged>.

³⁰ De-facto-Staaten sind mehr oder weniger funktionsfähige unabhängige staatliche Entitäten, die jedoch international nicht umfassend als solche anerkannt sind. Aktuelle Beispiele sind Kosovo, Nordzypern und Taiwan.



Unabhängigkeitserklärung vom Mai 1990 (Mit freundlicher Genehmigung von Mike Forster)

Nach der Unterzeichnung des Melanesian Agreement im Juni 2025 nahm Rhetorik über ein einseitiges Vorgehen seitens des ABG deutlich ab. Je näher die historische Abstimmung rückt und je geringer die Chancen auf eine unmittelbare Unabhängigkeit erscheinen, desto offener artikulieren Bougainvilles Führungspersönlichkeiten wieder ihre Frustration. Nach der Bekanntgabe des Quorums für die Parlamentsabstimmung bekräftigte ABG-Vizepräsident Masatt frühere Warnungen, Bougainville könne unkonventionelle Wege beschreiten („unconventional options“), um die Unabhängigkeit zu erreichen.³¹ Ob diese Drohungen lediglich taktisches Druckmittel sind, lässt sich schwer beurteilen. Möglicherweise steht die erklärte Kompromissbereitschaft von PNGs Premier Marape mit diesen Warnungen in Verbindung, wobei sich diese These derzeit nicht belegen lässt.

Szenario drei: Ein Mittelweg?

³¹ Bougainville Parliament TV: Masat: „Independence ratification ‘dead,’ signals shift to unconventional pathways,“ 11. Juni 2026, <https://www.youtube.com/watch?v=-tiBo3PgvsY>.

Mit einer Ablehnung des Referendums durch das Parlament von PNG wäre die Option der unmittelbaren Unabhängigkeit Bougainvilles zwar vorerst vom Tisch; das bestehende Autonomiearrangement bliebe aber bis auf Weiteres in Kraft. Die unveränderte Fortführung der gegenwärtigen Autonomie würde allerdings in markantem Gegensatz zum Referendum aus dem Jahre 2019 stehen, in dem sich die Mehrheit in Bougainville explizit für die Unabhängigkeit ausgesprochen hat. Auch das AGB bleibt fest zu einer Veränderung des politischen Status Bougainvilles entschlossen. Angesichts dieser Spannung scheint die Regierung von PNG erkannt zu haben, dass eine bloße Zurückweisung des Referendums nicht tragfähig wäre. Marape signalisiert seit einiger Zeit die Bereitschaft, unabhängig vom Ausgang der parlamentarischen Abstimmung einen Kompromiss zu schließen, der zumindest über den momentanen Status quo hinausgeht. Er hat jüngst die Idee eines Mittelwegs zwischen Autonomie und voller Unabhängigkeit ins Spiel gebracht, was Bougainvilles klaren Wunsch nach staatlicher Eigenständigkeit in Einklang bringen soll mit den deutlichen Vorbehalten im Parlament von PNG. Als mögliches „Modell“ verwies Marape auf die Beziehung zwischen den Cookinseln und Neuseeland, die gemeinhin unter dem Begriff der Freien Assoziierung („Free Association“) firmiert.³²

Assoziierte Staatlichkeit ist ein eigenständiger Status im Völkerrecht und bezeichnet eine formal kodifizierte Sonderbeziehung zwischen einem Metropolitanstaat und einem einstmals davon abhängigen Gebiet, das inzwischen einen umfangreichen Grad an Selbstregierung erlangt hat. Die zentralen Prinzipien sind in der Resolution 1541 (XV) der UN-Generalversammlung vom Dezember 1960 festgelegt, die Freie Assoziierung als eine gleichwertige Form der Dekolonisierung neben Unabhängigkeit und Integration auflistet.³³ Mit der formalen Erlangung umfassender Selbstregierung („full measure of self-government“) delegiert der assoziierte Staat freiwillig bestimmte Hoheitsbefugnisse an seinen ehemaligen Metropolitanstaat zurück. Im Gegenzug erhält er ein gewisses Maß an Schutz, typischerweise in den Bereichen Sicherheit und Wirtschaft. Die Bedingungen dieser Beziehung werden in einem Vertrag zwischen beiden Parteien festgeschrieben. Freie Assoziierung ist ein hochgradig flexibles Modell, das eine breite Palette unterschiedlicher Arrangements möglich macht – abhängig vom jeweils ausgehandelten Kompromiss. Es kann daher auch als Übergangstatus auf dem Weg zur vollständigen Unabhängigkeit dienen. Während der Dekolonisierung war das Modell besonders für kleine Inselterritorien in der Karibik und im Pazifik attraktiv, die ihre wirtschaftliche Überlebensfähigkeit als gering einschätzten oder aus politischen Gründen keine vollständige Unabhängigkeit anstrebten, darunter die Compact of Free Association-Staaten in Freier Assoziierung mit den USA (Palau, die Föderierten Staaten von Mikronesien und die Republik der Marshallinseln) und die Cookinseln und Niue in Freie Assoziierung mit Neuseeland.

Assoziierte Staaten gelten als eigenständige Völkerrechtssubjekte. Anders als autonome Regionen gehören sie nicht länger zum Metropolitanstaat; die Übertragung souveräner Befugnisse erfolgt freiwillig und beruht auf einer Vereinbarung zwischen gleichberechtigten Partnern. Im Spektrum staatlicher Souveränität nehmen assoziierte Staaten eine Zwischenposition zwischen vollständig unabhängigen Staaten und integrierten Territorien ein. Sie verfügen über deutlich umfassendere Befugnisse als autonome Regionen, insbesondere in der

³² Marape, James: Ministerial Statement, National Parliament Sitting, 02. Juni 2026, <https://www.youtube.com/live/AMavjFcfSvU?t=17346s>.

³³ United Nations General Assembly, Resolution 1541 (XV), 15. Dezember 1960, [https://docs.un.org/en/a/res/1541\(xv\)](https://docs.un.org/en/a/res/1541(xv)).

Außenpolitik.³⁴ Neuere Forschung zeigt, dass Arrangements im Rahmen von Freier Assoziierung sowohl Verhältnisse von Unterordnung, Abhängigkeit und Patronage fortschreiben können,³⁵ zugleich aber auch Handlungsspielräume für den assoziierten Staat eröffnen.³⁶ Die diplomatische Anerkennung Niues durch die Bundesrepublik im Januar 2026 zeigt, dass Staaten in Freier Assoziierung durchaus ein hohes Maß an Unabhängigkeit erlangen können.

Die Option einer Freien Assoziierung für Bougainville wurde während der Vorbereitungen für das Unabhängigkeitsreferendum kurz diskutiert,³⁷ jedoch bereits im November 2018 wieder verworfen.³⁸ Internationale Berater brachten die Idee 2019 erneut ins Spiel.³⁹ In den anschließenden Konsultationen lehnten Politiker aus Bougainville das Modell mehrfach ausdrücklich ab. In dem ausführlichen Positionspapier *Bougainville Memoir*, das die ABG im April 2025 vorgelegt hat, steht unmissverständlich: „Die Bougainvilleans akzeptieren keine anderen Lösungsvorschläge wie Freie Assoziierung, Autonomie, Föderalismus oder Ähnliches. Unabhängigkeit ist die einzige Option, für die sich die Bougainvilleans entschieden haben und für die sie kämpfen werden, bis sie erreicht ist“ („Bougainvilleans see no other political settlement options such as free associations, autonomy, federated states or any other. Independence is the only option Bougainvilleans voted for [and] will fight for until it is achieved.“).⁴⁰ Ende 2025 erklärte ABG-Minister Massatt zudem öffentlich, Freie Assoziierung sei bereits „rechtlich ausgeschlossen“ („legally rejected“) und zwar durch die finale Festlegung auf die beiden Optionen im Referendum: Unabhängigkeit („independence“) oder umfassendere Autonomie („greater autonomy“).⁴¹

Andererseits haben Politiker*innen aus Bougainville seit Ende 2025 immer wieder eingeräumt, dass eine Übergangsphase Teil des Unabhängigkeitsprozesses sein könnte. In der *Bougainville Memoir* erwähnte ABG-Präsident Toroama ein „Übergangspaket“ („Transition Package“) unter Aufsicht der Vereinten Nationen.⁴² Wie verschiedene Quellen aus dem Umfeld der Verhandlungsdelegation des ABG sowie der offizielle Report zum Konsultationsprozess berichten, stand das Modell der Freien Assoziierung mehrfach auf der Tagesordnung. Die Regierung PNGs hat diese Option ausdrücklich bevorzugt. Sie wäre nicht nur in Einklang mit einem verbreiteten Souveränitätsmodell unter pazifischen Staaten gewesen, sondern hätte auch eine

³⁴ Igarashi, Masahiro: *Associated Statehood in International Law*. Kluwer Law International, The Hague/Boston/London, 2002.

³⁵ Yüksel, Yalin: Respect and compliance: navigating U.S. – CoFA Patron – client Relations. *Australian Journal of International Affairs*, 2/2026, <https://doi.org/10.1080/10357718.2025.2608308>.

³⁶ Brajshori, Muhamet: Beyond recognition: the adaptive association model and postcolonial sovereignty from the Cook Islands and Niue to New Caledonia. *Australian Journal of International Affairs*, 4/2026, <https://doi.org/10.1080/10357718.2026.2672408>.

³⁷ Autonomous Bougainville Government, Joint Key Messages, Fact Sheet No. 2, Juni 2016, https://abg.gov.pg/uploads/documents/Fact_sheet_-_BPA_JOINT_KEY_MESSAGES_-_English.compressed_%281%29.pdf.

³⁸ Joint Supervisory Body, Special Meeting, Oktober 2018, <https://bougainville-referendum.org/wp-content/uploads/2019/07/JSB-Resolutions-12-October-2018.pdf>.

³⁹ Dziedzic, Anna & Saunders, Cheryl: Greater Autonomy an Independence for Bougainville: Institutional Options and Issues for Transition, Research Report No. 7. The National Research Institute of Papua New Guinea, https://pngnri.org/images/Publications/Research_Report_No_7-Ready_for_05_May_20205.pdf.

⁴⁰ Op. cit. 20, S. 65.

⁴¹ Autonomous Bougainville Government: Masatt outlines three-pronged strategy toward Bougainville's Independence, 04. November 2025, <https://abg.gov.pg/index.php?news/read/masatt-outlines-three-pronged-strategy-toward-bougainvilles-independence>.

⁴² Toroama, Ishamel: Foreword. In: Autonomous Bougainville Government: *The Bougainville Memoir. Arguing the Bougainville Case*, 2025, https://abg.gov.pg/uploads/documents/THE_BOUGAINVILLE_MEMOIR_April_2025.pdf, S. viii.

Vorbildfunktion für vergleichbare Unabhängigkeitsprozesse erfüllt, von Grönland bis Neukaledonien. Letztendlich wurde die Option im Melanesian Framework aber nicht berücksichtigt; einen Mittelweg hat man trotzdem gefunden.

Das Melanesian Framework: Ein strukturierter Übergangsprozess

Im Dezember 2025 begannen beide Seiten im Rahmen des JSB schließlich mit der gemeinsamen Arbeit am Melanesian Framework, konzipiert als Roadmap, die den Fortgang („pathway forward“) nach der Parlamentsabstimmung festlegen soll. Im Zuge der Verhandlungen gab es eine Reihe öffentlicher Verlautbarungen. Die PNG-Regierung schlug eine 15-jährige Übergangsperiode vor, nach deren Ablauf das Nationalparlament erneut über die Unabhängigkeit abstimmen würde. Grundlage der Entscheidung könnten bestimmte Benchmarks sein, insbesondere die Maßgabe, dass das ABG 70 Prozent seiner Haushaltseinnahmen selbst erwirtschaftet.⁴³ Die ABG hingegen plädierte für eine dreijährige Übergangsphase ab 2027, an deren Ende die Unabhängigkeit im September 2030 stehen würde. ABG-Präsident Toroama hat in diesem Zuge sogar das Zieldatum für die Unabhängigkeit auf den 1. September 2030 korrigiert.⁴⁴



James Tanis, Präsidentschaftsbeauftragter für Internationale Beziehungen des ABG während seiner Reise nach Berlin im Oktober 2026.

⁴³ Marape, James: Prime Minister Marape Emphasises Constitutional Pathway for Bougainville, 22. Juni 2026, <https://www.pmnec.gov.pg/prime-minister-marape-emphasises-constitutional-pathway-for-bougainville>.

⁴⁴ Autonomous Bougainville Government: Bougainville Leaders endorse final position and recommend 2030 Independence declaration date, 25. Juli 2026, <https://abg.gov.pg/index.php?/news/read/bougainville-leaders-endorse-final-position-and-recommend-2030-independence-declaration-date>.

Anfang August 2026 konnten beide Seiten schließlich nach acht Verhandlungsrunden eine Einigung erzielen. Der Aushandlungsprozess wurde maßgeblich begleitet vom Mediator Richard Melville Smith aus Südafrika, der von beiden Regierungen bestellt wurde.⁴⁵ Das Melanesian Framework ist der Versuch, die politischen Aspirationen der Bevölkerung Bougainvilles nach Unabhängigkeit in Einklang zu bringen mit den konstitutionellen Vorbehalten des Nationalparlaments in Port Moresby, das der Einheit Papua-Neuguineas verpflichtet ist. Es soll außerdem einen geordneten Übergang zu Bougainvilles möglicher Unabhängigkeit garantieren („orderly transition“), wie Makiba im Nationalparlament unterstrich.⁴⁶ Die Bestimmungen sehen eine sukzessive Übertragung von Regierungskompetenzen vom Zentralstaat an das ABG vor, die weit über das gegenwärtige Autonomiearrangement hinausgehen. Geschehen wird dies im Rahmen einer strukturierten aber zeitlich nicht begrenzten Übergangsperiode, die am 1. September 2027 beginnen soll. Damit verbunden wird eine offizielle Erklärung über die Aufnahme der Selbstregierung („declaration of Self-Government“) sein. Am Ende des Prozesses steht laut Abkommen die Erlangung der politischen Unabhängigkeit für Bougainville („the agreed end state of the pathway is the Independence of Bougainville“). Notwendig für diesen Schritt ist zunächst eine Übereinkunft zwischen beiden Regierungen über die Erfüllung bestimmter Kriterien („readiness criteria“) durch das ABG. Dazu gehört insbesondere die volle Übernahme von Regierungsfunktionen, inklusive solcher, die laut PNG-Verfassung (Section 289) bisher unter die exklusive Kompetenz der Zentralregierung gefallen sind, darunter Währung, Außenbeziehungen, und Verteidigung. Vor der endgültigen Entlassung in die Unabhängigkeit wäre dann eine erneute Entscheidung des Nationalparlaments erforderlich. Die Option der Freien Assoziation wurde nicht aufgegriffen. Beide Seiten haben sich zudem dazu verpflichtet, von einseitigen Handlungen abzusehen.⁴⁷

⁴⁵ Op. cit. 12.

⁴⁶ Op. cit. 13.

⁴⁷ Melanesian Framework: An agreed pathway Forward between the Autonomous Bougainville Government and the Government of Papua New Guinea giving effect to the Melanesian Agreement (26 June 2025) subject to an affirmative decision by the National Parliament agreeing to the Referendum results, 05. August 2026.



Melanesian Framework

FINAL

5 August 2026

An agreed pathway forward

between the Autonomous Bougainville Government and the Government of Papua New Guinea giving effect to the Melanesian Agreement (26 June 2025) subject to an affirmative decision by the National Parliament agreeing to the Referendum results.

This Melanesian Framework outlines self-government as the transitional pathway through which the aspirations of the people of Bougainville for Independence are given practical effect while respecting the constitutional role and responsibilities of the National Parliament.

It further delineates a Melanesian pathway that is peaceful, stable and consistent with the Constitution, and directed towards building an enduring relationship between Papua New Guinea and an independent Bougainville.

**Endorsed by the Joint Supervisory Body on 5 August 2026
For presentation to the National Parliament alongside the Referendum Results**

Das Melanesian Framework, verabschiedet am 5. August 2026.

Mit dem Melanesian Framework wird ein realistischer Pfad zur Unabhängigkeit Bougainvilles bereitet. Aus Sicht der Autonomieregierung eröffnet es die Möglichkeit, das Ergebnis des Unabhängigkeitsreferendums umzusetzen („implement the result of the referendum“), wie James Tanis, Gesandter des ABG, während seines Besuchs in Berlin im Oktober 2026 betonte. Der Kompromiss greift allerdings nur im Falle der Ratifizierung des Unabhängigkeitsreferendums im Nationalparlament PNGs. Bei einer Ablehnung behält Bougainville seinen autonomen Status, der weitere Prozess bleibt jedoch ungeklärt. Die Übereinkunft lässt viele weitere Punkte offen. Unklarheit herrscht insbesondere über den zeitlichen Horizont: Das ABG wünscht sich einen Abschluss bereits im Jahre 2030, die Regierung PNGs hat in der Vergangenheit einen Zeitraum von 15 Jahren ins Spiel gebracht. Die gemeinsam organisierte Übertragung von Regierungskompetenzen und die fiskalische Abhängigkeit des ABG erlauben der Regierung in Port Moresby, den Prozess zu verschleppen. Letztlich verschiebt das Melanesian Framework die finale Entscheidung über Bougainvilles Unabhängigkeit auf unbestimmte Zeit. Außerdem müsste die Verfassung PNGs geändert werden, bevor Bougainville in die Unabhängigkeit entlassen werden kann. Nach Abschnitt 2 ist das Territorium des Staates definiert als das Areal der Kolonie Papua-Neuguinea am Tag der Unabhängigkeit („the area of Papua New Guinea

consists of the area that, immediately before Independence Day, constituted what was then known as Papua New Guinea“).⁴⁸

Umso wichtiger ist es, dass internationale Akteure den Prozess begleiten, etwa beim Aufbau staatlicher Institutionen, durch die Stärkung der Zivilgesellschaft, in der Entwicklungshilfe oder mit Investitionen in die Wirtschaft Bougainvilles. Artikel 4.10 des Melanesian Framework lädt regionale und internationale Akteure explizit dazu ein, den Übergangsprozess zu unterstützen („The Parties may invite regional and international actors to support the implementation architecture where such support is jointly agreed“)⁴⁹. Genau wie den Vereinten Nationen und der Regionalmacht Australien kommt der Bundesregierung hier eine besondere Rolle zu. Die historische Verantwortung Deutschlands für den Konflikt verpflichtet die Bundesrepublik zur beherzten Unterstützung des Friedens- und Statebuildingprozesses im vielleicht nächsten unabhängigen Staat.

Was geschieht, wenn das Nationalparlament das Referendum ablehnt?

Das Melanesian Framework sieht keine Bestimmungen für diesen Fall vor. Beide Seiten konnten hier keine Einigung erzielen, wohl auch weil das ABG die Möglichkeit einer negativen Parlamentsabstimmung nicht formell anerkennen wollte. Quellen berichten, dass dies vor allem strategischer Natur war, um die Abgeordneten im Nationalparlament vom Vorteil eines geordneten Übergangsprozess zu überzeugen, der von vornherein auf eine Unabhängigkeit ausgerichtet ist.

Bougainvilles derzeitige Autonomieordnung würde im Falle einer Ablehnung vorerst unverändert fortbestehen, bis ein neuer Kompromiss gefunden ist. Im Melanesian Agreement haben sich beide Parteien zur Anerkennung der Parlamentsabstimmung aber auch zu „weiteren Konsultationen“ unabhängig vom Ausgang verpflichtet. Weil dem Nationalparlament gemäß BPA die endgültige Entscheidungsbefugnis zukommt, wäre die Unabhängigkeitsoption im Falle eines negativen Votums vorerst vom Tisch. Bougainvilles Unabhängigkeitsbestrebungen lassen sich allerdings nicht einfach beiseiteschieben, dessen ist sich die Regierung PNGs offensichtlich bewusst. Premierminister Marape hat die Bereitschaft signalisiert, auch im Falle eines negativen Votums einen neuen Kompromiss zu schließen, der in jedem Fall über die bestehende Autonomie hinausgeht. Laut PNG-Minister Makiba ist die Regierung PNGs auf diese Möglichkeit vorbereitet und hat bereits während der Verhandlungen vergeblich versucht, entsprechende Bestimmungen im Melanesian Framework zu verankern. Das Angebot aus Port Moresby ist im Abschnitt 5 des Abschlussberichtes zum Konsultationsprozess ausführlich beschrieben.⁵⁰ Eine Alternativlösung würde auf dem Ergebnis des Referendums aufbauen („continue to recognize the legitimate choice of the people of Bougainville for independence as voted for in the Referendum“), sich aber zunächst nur auf die Realisierung von umfassenderer Autonomie („greater autonomy“) für Bougainville konzentrieren. Dies würde auf vier Säulen beruhen:

⁴⁸ Op. cit. 7.

⁴⁹ Op. cit. 41, S. 26.

⁵⁰ Joint Consultation Report: Prepared pursuant to Section 342(1) of Part XIV of the Constitution of Papua New Guinea, Following the 2019 Bougainville Referendum, 05. August 2026, S. 13-15.

- Die Weiterführung der Verlagerung von Selbstregierungskompetenzen im Zuge des gegenwärtigen Autonomiearrangements;
- Die Förderung und Aufrechterhaltung von Grundsätzen der guten Regierungsführung („promotion and maintenance of good governance“);
- Die Erreichung fiskalischer Selbstständigkeit durch das ABG („attainment of full fiscal self-reliance“);
- Regelmäßiges Monitoring

Sobald diese Grundsätze vollumfänglich erfüllt sind, könnten sich beide Regierungen dazu entschließen, den Unabhängigkeitsprozess wieder aufzunehmen und die entsprechende Entscheidung dem Nationalparlament PNGs zur Abstimmung vorzulegen. Dann könnte erneut über Bougainvilles Unabhängigkeit oder alternative Arrangements entschieden werden („may bring the matter of Bougainville’s political status back to the National Parliament for reconsideration and a new decision, which may include independence or an alternative political arrangement for Bougainville.“). Der Übergangsprozess des Melanesian Framework würde sich in veränderter Form also auch hier finden. Laut Makiba bliebe die Tür für eine zukünftige Entscheidung über Bougainville Status offen („the door to future consideration of Bougainville’s political status remains open“). Auch in diesem Szenario könne eine Übergangszeit von 15 Jahren zutragen kommen, wie Marape bereits im Juni 2026 angedeutet hat.⁵¹

Unklar ist derzeit, wie das ABG zu dieser Option steht. Aussagen von Toroama legen nahe, dass das ABG in jedem Fall daran festzuhalten versucht, den politischen Status Bougainvilles über das Autonomiearrangement hinaus anzuheben („Bougainville is moving away from the Autonomy space, let me make that clear.“)⁵². Andererseits hat James Tanis, Präsidialgesandter des ABG, während seines Besuches in Berlin im Oktober 2026 einer möglichen unilateralen Unabhängigkeitserklärung eine klare Absage erteilt. Dies deutet darauf hin, dass die unilaterale Option noch nicht vollends vom Tisch ist und Bougainvilles Streben nach Selbstbestimmung vor einer erneuten Wendung steht. Der Ausgang der Abstimmung im Oktober könnte entweder den Weg für einen geordneten Übergang zur Unabhängigkeit ebnen – oder erhebliche Unsicherheit in einen bislang erfolgreichen Friedensprozess tragen. Eines ist klar: Bougainville wird nicht sehr bald unabhängig werden. Der Übergangsprozess könnte noch einige Jahre andauern. Menschen mit einem Interesse an Themen wie Sezession, Selbstbestimmung, Statebuilding, Postkolonialismus, Referenda, Entwicklungspolitik und dem Pazifikraum sollten die Ereignisse in Port Moresby in den nächsten Wochen aufmerksam verfolgen.

⁵¹ Op. cit. 13.

⁵² Autonomous Bougainville Government: Statement by the ABG President at the Joint Supervisory Body Meeting, 05. August 2026, <https://abg.gov.pg/index.php?/news/read/statement-by-the-abg-president-at-the-joint-supervisory-body-meeting-5-august-2026>.