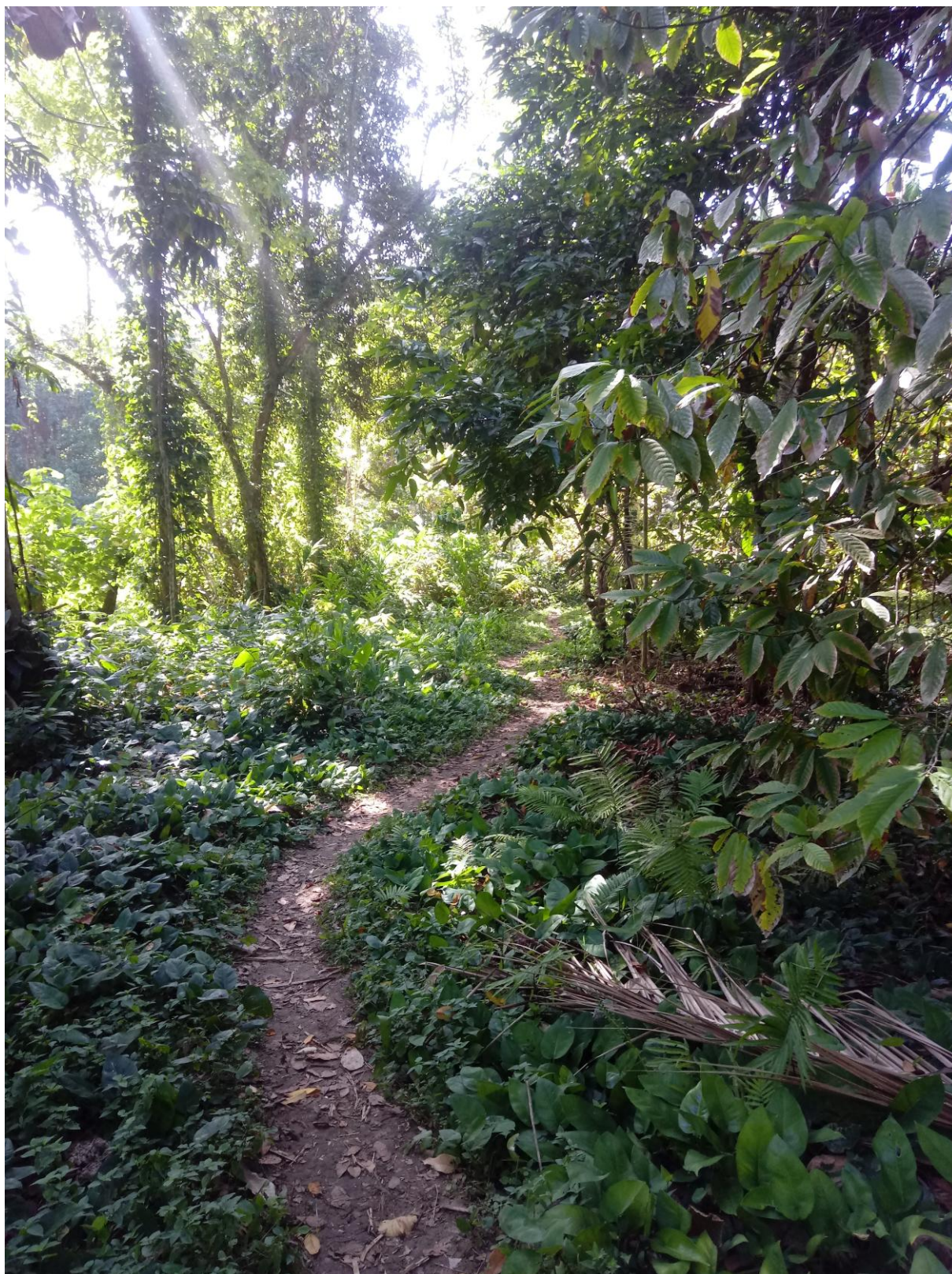


Der Konsultationsprozess nach dem Unabhängigkeitsreferendum in Bougainville und das Melanesian Framework

Nach langjährigen Konsultationen über das Unabhängigkeitsreferendum in Bougainville ist kürzlich der Termin für die verpflichtende Abstimmung im Nationalparlament Papua-Neuguineas (PNG) auf den 27. August 2026 festgelegt worden. Gemäß Bougainville-Friedensabkommen (Bougainville Peace Agreement, BPA) von 2001 besitzt das Parlament in Port Moresby die „endgültige Entscheidungsbefugnis“ („final decision making Authority“) über die Ratifizierung des Referendums, bei dem im Dezember 2019 eine überwältigende Mehrheit von 97,7 Prozent für die Unabhängigkeit gestimmt hatte. Die 118 Abgeordneten in Port Moresby müssen nun darüber entscheiden, ob sie das Ergebnis rechtskräftig bestätigen und damit die Regierung PNGs dazu verpflichten, Bougainville in die staatliche Unabhängigkeit zu entlassen. Im Vorfeld dieser historischen Abstimmung kursiert eine Vielzahl von Vorschlägen, wie der Prozess anschließend weitergehen könnte. Während die Regierungen PNGs und die Autonome Regierung Bougainvilles (Autonomous Bougainville Government, ABG) hinter verschlossenen Türen über eine Kompromisslösung verhandeln, scheinen sich die Aussichten auf eine baldige Unabhängigkeit Bougainvilles einzutrüben.



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

Das Parlament PNGs hat mit dem Termin für die verpflichtende Abstimmung festgelegt, zugleich eine Sitzungsordnung („Sessional Order“) verabschiedet, die das parlamentarische Verfahren regeln soll. Zur Überraschung vieler Beobachter wurde eine ungewöhnlich hohe

Dreiviertelmehrheit als Quorum bestimmt. Obwohl der Ausarbeitungsprozess ursprünglich die Präferenzen beider Seiten widerspiegeln sollte, waren die Verhandlungen vom einseitigen Handeln führender PNG-Politiker geprägt, was im ABG erheblichen Frust ausgelöst hatte. Der Präsident der Autonomen Region Ishmael Toroama beklagte öffentlich, das Verfahren würde den gesamten Friedensprozess „untergraben“ („undermine“) und einen „Bruch“ des Melanesian Agreement darstellen – einem zentralen Meilenstein des Konsultationsprozesses vom April 2025, der beide Seiten eigentlich zu einem konziliananten Kurs verpflichtet. Während er versicherte, das 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“). 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.

Da nur wenige Abgeordnete in Port Moresby bereit sein dürften, Bougainville unmittelbar in die Unabhängigkeit zu entlassen, suchten beide Seiten bereits nach einer Kompromisslösung, die möglicherweise Teil des so genannten Melanesian Framework sein wird, eines Fahrplans für die Zeit nach der Parlamentsabstimmung, über dessen Ausarbeitung sich beide Seiten im Sommer 2025 geeinigt haben.¹ PNGs Premierminister James Marape hat öffentlich 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.“). In diesem Zusammenhang stellte PNGs Minister für Bougainville-Angelegenheiten, 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 praktikabel zu gestalten. Ebenso würde ein Nein-Votum die Zusammenarbeit zwischen ABG und der Regierung PNG nicht automatisch beenden. Sowohl die parlamentarische Ratifizierung als auch ihre Ablehnung würden sowohl weitere Konsultationen als auch Übergangsregelungen erforderlich machen.

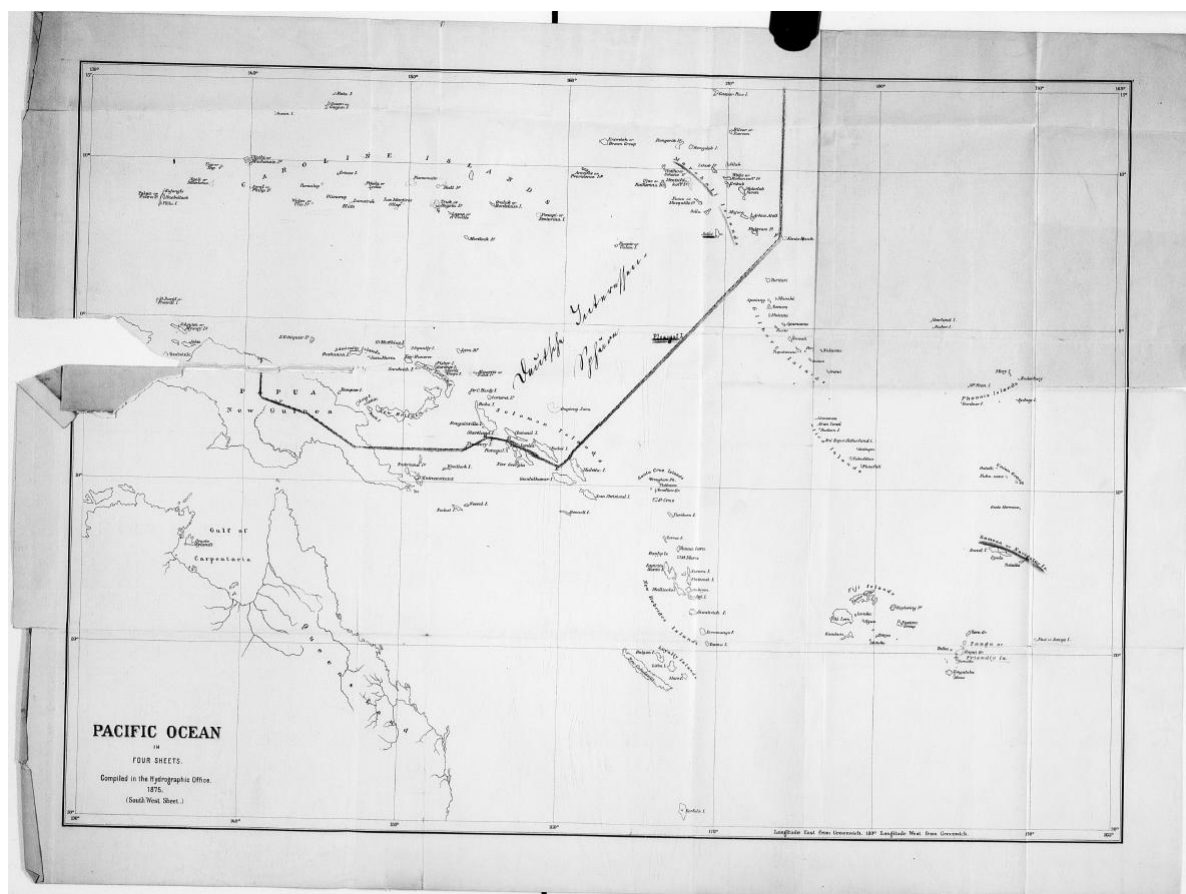
¹ Zum Zeitpunkt der Verfassung dieses Artikels Anfang August 2026 ist die Veröffentlichung des Melanesian Framework noch nicht erfolgt.

Während die gegenwärtige Autonomieregelung für Bougainville zunächst bestehen bliebe, müssten beide Seiten die Konsultationen wieder aufnehmen, um das eindeutige Ergebnis des Referendums mit der Entscheidung des Parlaments in Einklang zu bringen. Ein Kompromiss würde in jedem Fall über den Status quo weitreichender Autonomie hinausgehen.

Die Regierung PNGs scheint erkannt zu haben, dass Bougainvilles Streben nach Unabhängigkeit nicht einfach zurückgewiesen werden kann, auch wenn das Parlament mit Nein stimmt. Aufgrund der ungünstigen fiskalischen Lage und der zu erwartenden Ablehnung im Parlament in Port Moresby hat das ABG seinerseits eine Abkehr vom bisher favorisierten Unabhängigkeitsdatum am 1. September 2027 verkündet. Einen Ausweg bietet das Melanesian Framework. Es sieht den Beginn einer zeitlich nicht begrenzten Übergangsperiode ab 1. September 2027 vor, in deren Zuge sukzessive Regierungskompetenzen an das ABG übertragen werden. Das Übereinkommen ebnet einen institutionellen Weg zur Unabhängigkeit, die dann erlangt werden soll, wenn Bougainville bestimmte Regierungsfunktionen selbstständig erfüllen kann. In jedem Fall wird die Region im Südpazifik vom Gegensatz zwischen dem autochthonen Streben nach Unabhängigkeit und dem Wunsch Papua-Neuguineas nach Verbleib im Staatsgefüge geprägt sein. Glücklicherweise wird dieser Konflikt längst nicht mehr gewaltsam ausgetragen. Bougainvilles langer und verschlungener Weg zur Selbstbestimmung steht damit vor einer weiteren Wendung, deren Richtung noch nicht vollends abzusehen ist.

Vor der Parlamentsabstimmung am 27. August wurde die Debatte zeitweise von drei Perspektiven bestimmt: (1) Bougainvilles Unabhängigkeit durch die Ratifizierung des Referendums, (2) ein einseitiges Vorgehen der ABG und (3) eine Kompromisslösung im Rahmen Assoziierter Staatlichkeit. Der Konsultationsprozess nach dem Unabhängigkeitsreferendum war von zahlreichen Wendungen und Übereinkünften geprägt, die bei Beobachter*innen für einige Verwirrung sorgten. Dieser Artikel räumt einige dieser Unklarheiten aus, indem er einen klaren Überblick über die gegenwärtigen Herausforderungen auf Bougainvilles Weg zur Unabhängigkeit bietet, den Konsultationsprozess erklärt und anschließend die drei prägnantesten Szenarien für Bougainvilles Zukunft diskutiert. Zum Anschluss wird die erzielte Kompromisslösung im Rahmen des Melanesian Framework dargelegt.

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).

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 zu erzielen. Nach einer längeren Hängepartie, bedingt durch die Covid-19-Pandemie, begannen die Gespräche schließlich im Mai 2021. Bereits in der zweiten Konsultationsrunde im Juli 2021 einigten sich beide Seiten darauf, dass der Ratifikationsprozess „nicht vor 2025 und nicht später als 2027“ abgeschlossen sein soll. ABG-Präsident Toroama, einst Kommandeur 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 geändert 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.

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 faktisch vom im Oktober 2025 unterzeichneten Papua New Guinea–Australia Mutual Defence Treaty ausgeschlossen ist. Der Umstand, dass seitens PNGs weder essentielle Sicherheits- noch Wirtschaftsinteressen vordringlich sind, hat sich vermutlich positiv auf die Kompromissfindung ausgewirkt.

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). Ein wichtiger Durchbruch konnte im Juni 2025 mit der Unterzeichnung des „Melanesian Agreement“ erzielt werden, in dem sich beide Parteien dazu verpflichteten, (1) gemeinsam eine Verfahrensordnung für die parlamentarische Abstimmung auszuarbeiten, (2) jeweilige Entscheidung zu akzeptieren, (3) die Konsultationen anschließend fortzusetzen und (4) einen Fahrplan für die Zeit danach zu entwickeln – das bereits erwähnte „Melanesian Framework.“

Im Ergebnis dieser Aushandlungen wurde das Quorum für die Parlamentsabstimmung nun auf eine Dreiviertelmehrheit festgelegt. PNGs Minister Makiba hat in diesem Zusammenhang wiederholt betont, dass das nationale Parlament kein bloßes „Stempelkissen“ („rubber stamp“) sei, sondern die Befugnis habe, eine substantielle Entscheidung zu treffen. Im Vorfeld der Abstimmung ist absehbar, dass nur eine kleine Minderheit der Abgeordneten die Unabhängigkeit unterstützen wird, darunter die vier Parlamentsmitglieder aus Bougainville. Nur ein positives Votum würde die Regierung PNGs dazu verpflichten, Bougainville in die Unabhängigkeit zu entlassen. Eine Ablehnung durch das Parlament hätte hingegen eine Fortführung des autonomen Status zufolge, bis beide Seiten eine alternative Regelung finden. Bevor wir das Melanesian Framework begutachten, das den Fortgang des Prozesses nach der Parlamentsabstimmung am 27. August skizziert, lohnt sich ein genauerer Blick auf die drei Szenarien, die lange Zeit die Diskussion bestimmt haben.

Szenario eins: Unabhängigkeit

Die unmittelbare Erlangung der Unabhängigkeit durch ein positives Votum im Parlament PNGs ist zweifellos der bevorzugte Ausgang aus Sicht des ABG. Seit 2020 hat es erhebliche Anstrengungen unternommen die Region bereit für die Unabhängigkeit zu machen („independence ready“). 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. 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. Auf diplomatischer Ebene hat Präsident Toroama wiederholt versucht, Kontakte zu ausländischen Staats- und Regierungschefs zu knüpfen, um Unterstützung für Bougainvilles Unabhängigkeit zu erlangen. Ein Besuch in Washington hat allerdings wenig Substantielles hervorgebracht.

Stimmt das Parlament PNGs für die Ratifizierung des Referendums, wäre die Regierung in Port Moresby verfassungsrechtlich verpflichtet, ihre Zuständigkeit 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 die Unabhängigkeit formell erklärt. 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 die Regierung eine Aufnahme in internationale Organisationen beantragen, insbesondere in die Vereinten Nationen (UN). Auf Empfehlung des Sicherheitsrats und nach positivem Votum in der Generalversammlung würde Bougainville zum 194. Mitglied der Vereinten Nationen und damit zum jüngsten unabhängigen Staat der Welt werden.

Nach der Verabschiedung der Verfahrensordnung für die Parlamentsabstimmung über das Ergebnis des Referendums wird ein solch reibungsloser Unabhängigkeitsprozess für Bougainville immer unwahrscheinlicher. Auch jenseits des parlamentarischen Prozesses tun sich weitere Hürden auf. Einem jüngsten Rechtsgutachten zufolge würde die Zustimmung zur Abstimmung Bougainvilles durch die Regierung PNGs nicht nur eine Ratifizierung 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 PNG-Politiker*innen regelmäßig betonen. Die Schwierigkeiten des ABG, eigene Haushaltsmittel zu generieren, resultieren aus einer umfassenden wirtschaftlichen Unterentwicklung in Folge der Bougainville-Crisis 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 Kompromisslösung scheitern, steigt die Wahrscheinlichkeit einer einseitigen Reaktion seitens des ABG. Internationale Beobachter warnen seit langem vor einem solchen Ausgang. Entsprechende Spekulationen wurden durch Äußerungen von ABG-Vizepräsident Ezekiel Masatt befeuert, der erklärte, Bougainville könne „alternative“ Wege zur Unabhängigkeit verfolgen oder den Konsultationsprozess ganz umgehen. Gemeint war damit

weniger eine klassische einseitige Unabhängigkeitserklärung als vielmehr ein gradueller Prozess, der an den parallel stattfindenden Verfassungsgebungsprozess anknüpft.

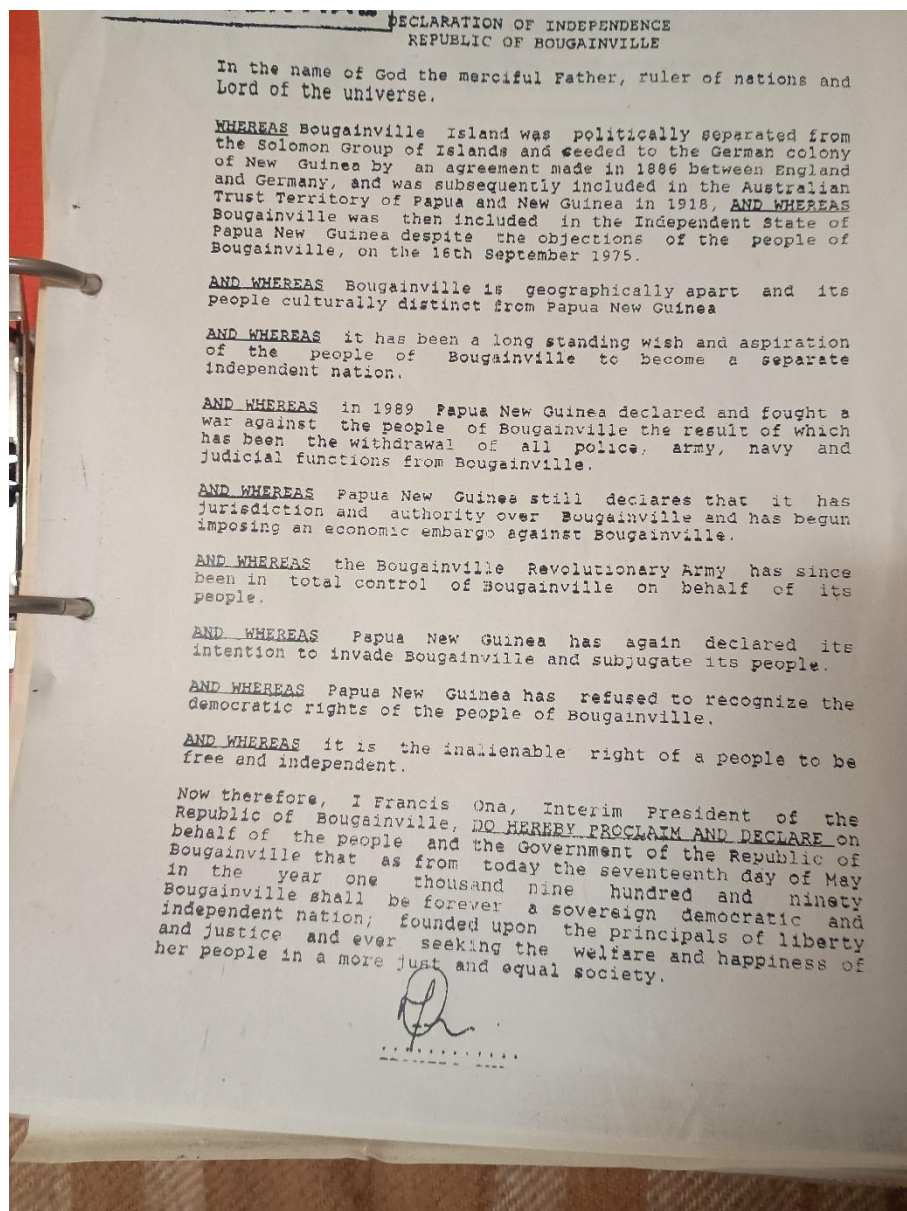
In einem Interview mit Radio New Zealand skizzierte Minister Masatt im März 2024, wie das ABG diese Strategie umsetzen könnte, sollten weder die Konsultationen noch die parlamentarische Abstimmung zur Unabhängigkeit führen: Das Parlament Bougainvilles (House of Representatives) würde eine Verfassungsgebende 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 Erklärung („unilateral declaration“) wäre, sondern ein konstitutioneller Prozess auf Grundlage eines Präzedenzfalles („constitutional process that has precedence“). 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.

Bougainvilles 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 vom 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 befriedet wurde. Eine vergleichbare Eskalation der Gewalt ist heute zwar kaum vorstellbar; die Folgen 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. Für die allermeisten internationalen Akteure dürfte das Vorbild PNGs zweitrangig sein. Sollte die Regierung unter Premierminister James Marape ihren Rechtsanspruch auf Bougainville aufrechterhalten und deutlich artikulieren, würde selbst der sorgfältigst konzipierte verfassungsrechtliche Prozess international als einseitiges Vorgehen gewertet – mit allen damit verbundenen Schwierigkeiten. Drittstaaten respektieren in der Regel die territoriale Integrität souveräner Staaten und vermeiden eine vorzeitige diplomatische Anerkennung sezessionistischer Entitäten. Unabhängigkeitskonflikte werden als innere Angelegenheiten behandelt; ein Eingreifen von außen verbietet sich demzufolge. Nichtanerkennung ist 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. Bougainville unterhält bislang nur begrenzte diplomatische Beziehungen, auch wenn das ABG in den vergangenen Jahren einige Versuche unternommen hat, das internationale Profil zu schärfen. Die unilaterale Option würde Bougainville aller Wahrscheinlichkeit nach nicht zum nächsten unabhängigen Staat der Welt machen, sondern zum De-facto-Staat.²

² De Facto Staaten sind mehr oder weniger funktionsfähige 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 für ein einseitiges Vorgehen deutlich ab. Doch 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 am bekräftigte ABG-Vizepräsident Masatt frühere Warnungen, Bougainville könne unkonventionelle Wege beschreiten („unconventional options“), um die Unabhängigkeit zu erreichen. Ob diese Drohungen lediglich taktisches Druckmittel gewesen 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?

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 in Kraft. Allerdings scheint die Regierung von PNG erkannt zu haben, dass eine bloße Zurückweisung angesichts des eindeutigen Ausgangs des Referendums und der entschlossenen Haltung der ABG 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. Demnach würden die Konsultationen zwischen ABG und der Regierung in Port Moresby vor und nach dem 27. August darauf abzielen, einen neuen Kompromiss über Bougainvilles Status auszuarbeiten. Als mögliches „Modell“ verwies Marape auf die Beziehung zwischen den Cookinseln und Neuseeland, die gemeinhin unter dem Begriff der Freien Assoziierung („Free Association“) firmiert.

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. 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 und erlaubt eine breite Palette unterschiedlicher Arrangements – 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 anstreben, 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 Außenpolitik. Neuere Forschung zeigt, dass Arrangements im Rahmen von Freier Assoziierung sowohl Verhältnisse von Unterordnung, Abhängigkeit und Patronage fortschreiben können, zugleich aber auch Handlungsspielräume für den assoziierten Staat eröffnen.

Die Option einer Freien Assoziierung für Bougainville wurde während der Vorbereitungen für das Unabhängigkeitsreferendum kurz diskutiert, jedoch bereits im November 2018 verworfen. Internationale Berater brachten die Idee 2019 erneut ins Spiel. In den anschließenden Konsultationen lehnten Politiker aus Bougainville das Modell mehrfach ausdrücklich ab. In dem ausführlichen Positionspapier *Bougainville Memoir*, das die ABG im April 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.“). Ende 2025 erklärte ABG-Minister Massatt zudem öffentlich, Freie Assoziierung sei bereits „rechtlich ausgeschlossen“ („legally rejected“). Andererseits haben Politiker*innen aus Bougainville jüngst 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. 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 Vorbildfunktion für vergleichbare Unabhängigkeitsprozesse erfüllt, von Grönland bis Neukaledonien.

Das Melanesian Framework: Ein strukturierter Übergangsprozess zur Unabhängigkeit

Seit der Verabschiedung der Verfahrensordnung für die Parlamentsabstimmung am 27. August zeichnet sich ab, dass das ABG die Unabhängigkeit nicht wie geplant zum 1. September 2027 erreichen wird. Angesichts dieser Entwicklung haben beide Seiten nun begonnen, sich auf die nächste Phase vorzubereiten: die Aushandlung eines Kompromisses, der die konträren Positionen beider Seiten zu verbinden vermag. Port Moresby wird unabhängig vom Ausgang der Parlamentsabstimmung ein substanzielles Angebot vorlegen müssen, während das ABG einen Kompromiss akzeptieren muss, der hinter einer sofortigen und vollständigen Unabhängigkeit zurückbleibt. Einen glaubwürdigen Ausweg aus dieser Zwickmühle könnte das Melanesian Framework ebnen – eine Roadmap, die den Fortgang („pathway forward“) nach der Parlamentsabstimmung definieren soll. Im Zuge der Verhandlungen gab es eine Reihe öffentlichen 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. Die ABG hingegen plädiert für eine dreijährige Übergangsphase ab 2027, an deren Ende die Unabhängigkeit im September 2030 stehen würde. ABG-Präsident Toroama hat zuletzt sogar das gewünschte Datum für die Unabhängigkeit auf den 1. September 2030 korrigiert.

Anfang August 2026 konnten beide Seiten schließlich nach acht Verhandlungsrunden eine Einigung erzielen. Der Prozess wurde maßgeblich begleitet vom Mediator Richard Melville Smith aus Südafrika, der von beiden Regierungen bestellt wurde. Die Option der Freien Assoziierung bleibt unerwähnt, beide Seiten haben sich allerdings auch dazu verpflichtet, von einseitigen Handlungen abzusehen. Zumindest scheint die unilaterale Sezession Bougainville damit vorerst abgewendet. Ebenso wenig wird die Ablehnung der Ratifizierung im Nationalparlament PNGs den Unabhängigkeitsprozess zum Stillstand bringen. Es wird auch kein Beharren auf dem politischen Status quo geben. 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. 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. Diese umfassen die volle Übernahme von Regierungsfunktionen, insbesondere solcher, die laut PNG-Verfassung (Section 289) bisher unter die exklusive Kompetenz der Zentralregierung gefallen sind, darunter Währung, Außenbeziehungen, und Verteidigung. Ebenso werden eine vorherige Änderung der Verfassung PNGs sowie eine erneute Entscheidung des Nationalparlaments erforderlich sein.



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. Der Kompromiss wird auch im Falle einer Ablehnung der Ratifizierung des Unabhängigkeitsreferendums im Nationalparlament PNGs greifen. Die Übereinkunft lässt aber auch viele wichtige 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 PNGs, den Prozess zu verschleppen. Letztlich verschiebt das Melanesian Framework die finale Entscheidung über Bougainvilles Unabhängigkeit auf unbestimmte Zeit. Die Regierung und die Menschen in Bougainville stehen damit vor einer großen Aufgabe. 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. Art. 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“). 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.

Über den 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