

Papua-Neuguinea

Ergebnis Status-Index (Demokratie: 3,0 / Marktwirtschaft: 2,3)		5,3	Ergebnis Management-Index		3,6
Politisches System	Parlamentarische Demokratie		Bevölkerungsgröße		5,5 Mio.
Wahlbeteiligung	nicht relevant ^b		BIP p. c. (\$, PPP)		2.570
Frauenanteil im Parlament	0,91 % (2002)		Arbeitslosenquote		k.A.
Bevölkerungswachstum^a	2,5 %		HDI		0,548
Größte ethnische Minderheit	xxxx		UN-Education Index		0,57
			Gini-Index		50,9 (1996)
<p>Angaben, wenn nicht anders angegeben, für das Jahr 2001. ^{a)} jährliches Wachstum zw. 1975-2001. ^{b)}Die Wahlbeteiligungsrates ist in Papua-Neuguinea nicht relevant, weil es eine große Anzahl von „Geisterwählern“ gibt. Für die Wahlen von 2002 wurde geschätzt, dass es mehr als zwei Millionen „Geisterwähler“ gab. In allen Wahlen seit 1999 war die Anzahl der Wahlstimmen größer als die tatsächliche Population des Landes. Quellen u.a.: UN Human Development Report 2003.</p>					

1. Einleitung

Nach einer umstrittenen Wahl übernahm im September 2002 ein neues Parlament in Papua-Neuguinea die Führung. Die vergangenen fünf Jahre waren eine Zeit bedeutsamer politischer, sozialer und wirtschaftlicher Veränderung für die junge Nation. Nach diesem Gutachten hat das Land hinsichtlich aller sozialer Indikatoren Rückschritte gemacht.

Dieses Gutachten über den Status der demokratischen und marktwirtschaftlichen Transformation des Landes zeigt, dass die bestehenden Zielvorgaben nicht erreicht wurden. Das Land hat sich auf vielen Gebieten zurückentwickelt, was am Besten an seinem kontinuierlichen Abstieg auf dem UN Human Development Index (HDI) abzulesen ist. 1999 lag Papua-Neuguinea bei 129, 2002 wurde es bei 133 eingestuft. Angesichts der schwierigen politischen und wirtschaftlichen Bedingungen, unter denen die relevanten Akteure versucht haben, die Transformation zu managen, kann man diese Verschlechterung als Teil einer langfristigeren Entwicklung sehen. In einem anderen Länderreport wird Papua-Neuguinea als Land des „unheilbaren Niedergangs“ bezeichnet.

2. Transformationsgeschichte und -charakteristika

Papua-Neuguinea hatte seit seiner Unabhängigkeit von Australien in 1975 eine relativ offene Wirtschaft. Papua-Neuguineas Wirtschaft ist zweigleisig. Es gibt eine kleine „formale“ Wirtschaft und eine sehr viel größere „informale“ Wirtschaft, in der die Deckung des Eigenbedarfs durch die Landwirtschaft den größten Teil der wirtschaftlichen Aktivität ausmacht. Der formale Sektor stellt eine eher geringe Menge von Arbeitsplätzen zur Verfügung. Er besteht aus der Mineralproduktion, einer relativ kleinen verarbeitenden Industrie, öffentlichen Angestellten und Dienstleistungsgewerbe in den Bereich Finanzen, Bauwesen, Verkehrswesen und Versorgung. Der größte Teil der Bevölkerung ist im informellen Sektor beschäftigt, obwohl die Migration in die großen Stadtzentren während der letzten zehn Jahre zu städtischer Arbeitslosigkeit und den dementsprechenden sozialen Problemen geführt hat.

Während der letzten zwanzig Jahre war das Wirtschaftswachstum Papua-Neuguineas geprägt von einer starken Abhängigkeit des Exports von Erzeugnissen aus dem Bergbau und des Petroleum-Sektors. Obwohl diese Sektoren eine wirtschaftliche Enklave darstellen, haben der Bergbau und die Petroleum-Produktion wegen ihres Beitrags ausländischer Währung zu den Staatseinkünften starken Einfluss auf die Wirtschaft Papua-Neuguineas (etwas 20% der Staatseinkünfte). Der Bergbau und der Petroleum-Sektor machen etwa 60% von Papua-Neuguineas Exporteinkünften aus (verglichen mit den 25% aus der Landwirtschaft). Mehr als 85% der Bevölkerung lebt in ländlichen Gebieten und ihr Lebensunterhalt ist abhängig von Landwirtschaft, Forstwirtschaft und Fischerei. Der gewinnbringende Teil der Landwirtschaft und der Forstwirtschaft ist auf die Märkte in Übersee ausgerichtet, wobei Kaffee, Palmenöl, Kakao, Kopra und unbehandelte Hölzer die wichtigsten Exportgüter sind.

Die Politik Papua-Neuguineas ist im Wesentlichen durch zwei Charakteristika gekennzeichnet: Erstens hat sich noch keine Regierung über eine ganze Legislaturperiode gehalten. Es werden mehr Regierungen durch Misstrauensvoten abgesetzt als durch Wahlen. Die durchschnittliche Lebensdauer einer Regierung liegt bei weniger als drei Jahren. Es ist in PNG nicht ungewöhnlich, dass ein Minister als Unabhängiger gewählt wird und dann, vor der nächsten Wahl, Mitglied von einem halben Dutzend verschiedener Parteien wird. Tatsächlich waren die meisten gewählten Mitglieder in den Wahlen Unabhängige.

Der ständige Wechsel von Zugehörigkeiten hat dazu geführt, dass keine Regierung vor einem Misstrauensvotum sicher war (außerhalb der „Schonfrist“ von 18 Monaten bei der Neubildung des Parlaments und den zwölf Monaten vor der nächsten Wahl). Die Mitglieder des Parlaments wechseln ihre Zugehörigkeit, um im Gegenzug Ministerposten, Sozialleistungen und andere finanzielle Zuwendungen zu erlangen.

Nicht erstaunlich ist daher das zweite prägende Charakteristikum: das hohe Maß an Korruption. Die Korruption zieht sich bis in die höchsten Ebenen und ist der wahre Grund für den Niedergang des Landes seit der Unabhängigkeit. Riesige Geldsummen sind in den Taschen von Politikern verschwunden oder von Regierungen verschwendet worden. Trotzdem gibt es kaum Bestrebungen, die Korruption zu bekämpfen, da sie sich durch alle Ebenen der Politik und Bürokratie zieht.

3. Prüfung der Kriterien zu Demokratie und Marktwirtschaft

3.1 Demokratie

In der Transformation seiner politischen Ordnung hat Papua-Neuguinea nach den Kriterien dieser Untersuchung Fortschritte gemacht. Noch immer liegen Transformationsmängel in den Bereichen Good Governance, politischer Vertretung und Rechtsstaatlichkeit vor. Auf dem Gebiet der demokratischen Stabilität gibt es Anzeichen für Rückschritte, die langfristig das gesamte politische System bedrohen könnten, wenn keine Korrekturmaßnahmen erlassen werden.

3.1.1. Politische Ordnung

(1) Staatlichkeit: Es gibt kein Problem mit staatlicher Identität in Papua-Neuguinea. Der Staat verfügt über das unbegrenzte Machtmonopol. Die Definition von Staatsbürgerschaft und die Frage, wer als Staatsbürger zählt, sind keine politisch relevanten Probleme. Alle Bürger haben dieselben Bürgerrechte. Kirche und Staat sind getrennt, auch wenn in der Verfassung Papua-Neuguinea als „christliches“ Land bezeichnet wird. Viele politische Parteien behaupten, dass sie sich von christlichen Prinzipien leiten lassen, aber in der Realität haben sie keine dementsprechende Politik und keine organisatorische Struktur oder Kapazität. Das politische Vorgehen ist säkularisiert und die Religionsfreiheit wird respektiert. Mehr als 90% der Bevölkerung sind Christen.

Obwohl staatliche Identität kein Problem darstellt, leidet das Land unter einem ineffizienten korrupten öffentlichen Dienst, ernsthaften Problemen der öffentlichen Ordnung und schlechter Regierungsführung. Die politische Korruption auf höchster Regierungsebene bleibt ein Haupthindernis für die Entwicklung des Landes. Es gibt ein hohes Maß an Zynismus bezüglich der politischen Führungsspitze und die meisten Bürger haben eine schlechte Meinung von den politischen Führern. Dies hat viele Bürger zu der Einschätzung gebracht, dass Papua-Neuguinea ein schwacher Staat ist, in dem der Staat unfähig ist selbst die schlichtesten politischen Maßnahmen umzusetzen. Obwohl das Land stark fragmentiert ist (es gibt schätzungsweise 830 linguistische Gruppen), verläuft die grundsätzliche Teilung der Bevölkerung zwischen den Bergbewohnern und denen, die an der Küste leben.

(2) *Politische Partizipation*: Es besteht das allgemeine Wahlrecht und seit der Unabhängigkeit werden die Wahlen ohne Ausnahme abgehalten. Obwohl die Wahlen regelmäßig stattfinden, kann man sie nicht als korrekt bezeichnen. Aufkauf von Stimmen, Wahlmanipulation, Gewalt, Einschüchterung und Betrug sind weit verbreitet, insbesondere in den Bergregionen. Während jeder Wahl sterben Menschen durch Gewaltausbrüche, die mit den Wahlen zu tun haben. Bei den letzten Wahlen von 2002 starben mehr als 50 Menschen bei Streitigkeiten und Massakern. Nichtsdestotrotz finden Machtwechsel normalerweise friedlich statt. Ein positiver Aspekt des Wahlvorgangs ist, dass das Militär und die Polizei von der aktiven Politik ausgenommen sind.

Es bestehen keine Probleme, die verfassungsmäßigen Rechte politischer Organisationen durchzusetzen. NGOs verfügen über eine aktive Rolle in der Zivilgesellschaft. Politische und bürgerliche Organisationen wie die NGOs oder Gewerkschaften können sich ohne Auflagen bilden und dies geschieht auch. Es gibt viele NGOs. Die staatlich betriebenen und die privaten Medien sind meist frei vom Einfluss der Regierung und das Konzept der Medienfreiheit ist weithin von allen Entscheidungsträgern akzeptiert und respektiert.

Ein anderes Problemfeld ist der geringe Grad politischer Partizipation von Frauen. Politische und kulturelle Diskriminierung von Frauen sind in der politischen Arena weit verbreitet und es ist für Frauen sehr schwer, Wahlen für sich zu entscheiden. Seit der Unabhängigkeit hat es nur vier weibliche Parlamentarier gegeben und in der letzten Wahl wurde nur eine Frau auf einen der 109 Sitze gewählt. Die Diskriminierung von Frauen in der Politik basiert zumeist auf dem kulturellen Hintergrund in dem konservativen Glauben, dass Männer geboren sind, um zu

führen, und dass sich Frauen um die Familie und den Haushalt kümmern sollen. Diese Einstellung wird besonders deutlich in den Bergregionen vertreten, wo in einigen abgelegenen Dorfgemeinschaften Frauen weniger zählen als Schweine.

(3) *Rechtsstaatlichkeit*: Transformationsdefizite bestehen in der gegenseitigen Kontrolle von Exekutiven, Legislativen und Judikativen. In dem Westminster-System, das in Papua-Neuguinea praktiziert wird, dominiert die politische Exekutive (das vom Premierminister geführte Kabinett) den politischen Prozess. Das Parlament selbst ist ausgesprochen schwach, weil es in jeder Wahl umschlägt und mehr als 70% der Amtsinhaber ihre Sitze verlieren. Damit sind nach jeder Wahl die Neulinge stärker vertreten als diejenigen mit Erfahrung. Viele der Neulinge haben keine Ahnung wie das Parlament funktioniert.

Darüber hinaus besteht ein Bildungsgefälle: Viele Parlamentarier haben keine weiterführenden Schulen besucht. Es ist auch nicht ungewöhnlich, Abgeordnete im Parlament zu finden, die weder lesen noch schreiben können, was insbesondere auf diejenigen aus weit abgelegenen Wahlkreisen zutrifft. Das Niveau der Debatten, dem entscheidenden Element in einem Westminster-Parlament, ist niedrig und sie kreisen eher um persönliche Angelegenheiten als um substantielle politische Fragen.

Während politische Exekutive und Legislative einen schlechten Ruf haben, trifft das Gegenteil auf die Judikative zu. Sie wird weithin als unabhängig und korrup-tionsfrei betrachtet. Die Gerichte stimmen oft nicht mit der Regierung überein und urteilen demgemäß. Viele Parlamentarier und höhere Beamte sind wegen Korruption und Missverwaltung inhaftiert worden. Unglücklicherweise hat ein Mangel an Ressourcen und auch Unfähigkeit in den letzten Jahren diesen Standard der Judikative negativ beeinträchtigt. Der Versuch der politischen Autoritäten, das Gerichtswesen politisch zu manipulieren (Politisierung des Nominierungsvorgangs), war nicht erfolgreich.

Es besteht ein akutes Problem der öffentlichen Ordnung in Papua-Neuguinea. Die Polizei wird im Allgemeinen für korrupt, inkompetent, unwillig und unfähig gehalten, die eskalierenden Probleme der öffentlichen Ordnung unter Kontrolle zu bringen. Kriminelle Gangs, so genannte Raskols, operieren völlig offen in allen großen Stadtzentren. Sehr häufig sind die Raskols genauso gut bewaffnet wie die Polizei und manchmal sogar besser. Selbst gemachte Waffen sind eine wahre Hinterzimmerindustrie in Papua-Neuguinea. In vielen Umfragen rangiert die Haupt-

stadt Port Moresby unter den gefährlichsten Städten der Welt in Bezug auf persönliche Sicherheit.

Das größte Problem jedoch bleibt die ausufernde politische und bürokratische Korruption. Verantwortungsbewusstes Regieren ist ein Schlüsselproblem des Landes. Obwohl es umfassende Gesetze zur Kontrolle der Korruption gibt, verläuft dieser Prozess jedoch in der Regel langsam und beschwerlich. Sehr wenige hohe Beamte und Politiker werden im Vergleich mit der Anzahl der Fälle von Missbrauch öffentlicher Gelder schuldig gesprochen.

Alle Parlamentarier und hohe Beamte unterliegen dem „Leadership Code“ (Gesetz zur Regelung der Pflichten und Verantwortlichkeiten der Führungsspitze), einem Gesetz für die Verhaltensregeln während sie im Amt sind. Verstöße gegen den „Leadership Code“ können zur Amtsenthebung führen. Unglücklicherweise gibt es ein mit Absicht errichtetes Schlupfloch in diesem Code: Eine Person, die gegen den Code verstößt, kann sich der Untersuchung und der Strafe dadurch entziehen, dass sie zurücktritt. In dem Moment, in dem die Person nicht mehr im Amt ist, das dem Code unterliegt, ist sie auch sofort außerhalb der Verfügungsreichweite des Codes. Daher treten viele korrupte Beamten und Politiker einfach zurück, bevor sie angeklagt werden können, oder gleich nach Anklageerhebung. Generell besteht aus Angst vor Vergeltungsmaßnahmen große Zurückhaltung, politische Führer und andere „große Männer“ (Männer mit Einfluss) strafrechtlich zu verfolgen.

3.1.2 Politische Einstellungs- und Verhaltensmuster

(1) Institutionelle Stabilität: Abgesehen von den oben gezeigten Einschränkungen bezüglich politischer Prozesse, Rechtsstaatlichkeit und den Problemen der öffentlichen Ordnung, sind die demokratischen Institutionen grundsätzlich stabil. Die institutionelle Ineffizienz ist durch Inkompetenz und Korruption begründet. Alle relevanten politischen und sozialen Akteure akzeptieren die demokratischen Institutionen und betrachten sie als legitimiert.

Probleme der institutionellen Stabilität treten jedoch deshalb auf, weil PNG noch nie eine Regierung hatte, die die vollen fünf Jahre im Parlament überdauert hat. Der primitivste Weg, den Erfolg eines Parlamentsmitglieds hinsichtlich seiner Effizienz zu messen, ist, wie viel oder wenig er oder sie seinem Wahlkreis zurückgibt. Diese gegenseitige Beziehung zwischen den Wählern und den Parlamentsmitgliedern besteht in den meisten Wahlbezirken des Landes. Die Leistun-

gen bestanden in der Regel aus handfesten Diensten wie Schulen, Straßen und Hilfseinrichtungen in den ländlichen Gebieten. Leider enthält die Liste der Vorzüge heute so dubiose Dinge wie Flugtickets, um in die Stadt oder nach Übersee zu fliegen, Brautpreiszeremoniekosten und Kompensationszahlungen für alles Mögliche.

Die Verpflichtung liegt damit beim Minister, innerhalb der Regierung in eine Position zu gelangen, in der er oder sie in Lage ist, den Wählern Leistungen zukommen zu lassen. Der beste Platz dafür ist, in der Regierung zu sitzen und nicht in der Opposition oder auf den hinteren Rängen. Dies führt quasi zu einer Sogwirkung für die Parlamentsmitglieder, in die Regierung oder deren exekutive Abteilungen zu gelangen.

Diese Tendenz wird weiterhin dadurch unterstützt, dass das Parlament nur aus einer Kammer besteht, was bedeutet, dass es nicht viele Positionen in der Legislative gibt, die Parlamentsmitgliedern außerhalb der Exekutive eine Vormachtstellung ermöglichen. Diese Sogwirkung in Richtung der Exekutive ist der Grund für die wiederholte Instabilität der Regierung seit der Unabhängigkeit. Bestechung und der Kauf von Wählerstimmen können als Mittel, existierende Koalitionen aufzulösen, nicht ausgeschlossen werden.

(2) *Politische und gesellschaftliche Integration:* Die politischen Parteien in Papua-Neuguinea sind schwach geblieben. Politische Persönlichkeiten und Patronage sind wichtiger als politische Parteien. Politische Parteien werden als Mittel betrachtet, die persönlichen Ambitionen ihrer Führer zu bedienen, oder als Mittel dabei zu helfen, eine Regierung zu bilden. Politische Parteien sind oft durch einzelne Persönlichkeiten oder Klanbindungen beeinflusst. Allen politischen Parteien in Papua-Neuguinea mangelt es an Organisation, politischer Philosophie oder irgendeiner realen öffentlichen Politik. Dies hat dazu geführt, dass auch die Wähler sehr sprunghaft geworden sind. Ein schwaches Parteiensystem und die exzessive Korruption bleiben die größten Hindernisse für die Konsolidierung einer Zivilgesellschaft in Papua-Neuguinea.

Die Verabschiedung des „Integritätsgesetzes“ von 2001 war der offensichtlichste Versuch der Regierung, die Instabilität der Regierung aufzufangen. Die Instabilität ist ebenfalls in einem sehr schwachen Parteiensystem begründet. Parteien in Papua-Neuguinea haben kein starkes Fundament oder Rückhalt in der Bevölkerung. Die Menschen wählen den jeweiligen Kandidaten, welcher Partei er auch angehören mag oder an welchen Problemstellungen er orientiert ist. Wenn politi-

sche Parteien in den meisten anderen Demokratien die Wählerinteressen zumindest bis zum Wahltag auf sich vereinen, so ist dies in Papua-Neuguinea die Aufgabe individueller Kandidaten. Eine oft zitierte Maxime der Politik in Papua-Neuguinea ist daher: „Kandidaten gewinnen nicht, weil eine bestimmte Partei hinter ihnen steht, vielmehr stehen Parteien hinter Kandidaten, die gewinnen werden.“ Die politischen Parteien werden allerdings im Parlament wichtig, weil sie Koalitionen bilden müssen.

Das Integritätsgesetz hat versucht, die Bewegungsfreiheit der Parlamentarier einzuschränken. Während es früher für die Parlamentsmitglieder sehr einfach war, ihre Parteizugehörigkeit nach Belieben zu wechseln, sind im Integritätsgesetz nun Richtlinien festgelegt, die Parteien veranlassen sollen, ihre Unterstützung über einen längeren Zeitraum festzulegen. Früher, insbesondere in den 90er Jahren, sind Parteien nach Belieben gegründet worden, wann immer eine Fraktion ein neues Koalitionsmitglied brauchte, und genauso schnell aufgelöst worden, wenn diese Partei nicht mehr nötig war. Das Integritätsgesetz wird zurzeit auf Grund der Erfahrungen in den nationalen Wahlen von 2002 und den darauf folgenden Entwicklungen auf Schlupflöcher hin geprüft.

Die momentane Regierung hat einen Reformprozess in die Wege geleitet mit dem Ziel, die Idee des verantwortungsbewussten Regierens neu zu beleben und für stärkere Professionalität im öffentlichen Dienst zu sorgen. Der Erfolg ist bis jetzt minimal, wenn es ihn denn überhaupt gibt, aber die Bemühungen, denen sich Individuen und Organisationen verpflichtet fühlen, sind nicht in Frage zu stellen. Das größte Hindernis ist dabei, rückgängig zu machen, was bereits zum Urgestein der Regierungs- und der Nationalpolitik in Papua-Neuguinea geworden ist.

Das Integritätsgesetz ist ein Beispiel für ein Gesetz, das erlassen wurde, um die spezifischen Probleme des durchlässigen Parteiensystems und der Koalitionsbildung im Parlament einzudämmen. Ein anderer wichtiger legislativer Schritt im momentanen Reformprozess ist die Verabschiedung eines neuen Wahlgesetzes, genannt „begrenzte Präferenzwahl“ (LPV), um das Mehrheitswahlrecht (das auch Pluralitätssystem genannt wird) zu ersetzen.

Das optionale Präferenzwahlssystem (OPV) war speziell auf die heiklen Bedingungen in Papua-Neuguinea zugeschnitten worden. Es basierte auf Australiens Vollständigkeitswahlssystem, „Alternative Stimme“ genannt. Die Wähler werden aufgefordert, eine Präferenzliste mit den Kandidaten von „1“, als dem beliebtesten Kandidaten bis zum Kandidaten, den sie am wenigsten unterstützen möchten, zu

erstellen. Wenn ein Kandidat 50% + 1 gewinnt, dann müssen die restlichen Stimmen nicht mehr verteilt werden. Wenn kein Kandidat mehr als 50% der Stimmen erhält, werden die Stimmen des unbeliebtesten Kandidaten nach der zweiten Präferenz verteilt. Dieses Vorgehen wird so lange fortgesetzt, bis ein Gewinner mit mehr als 50% der Stimmen feststeht.

Bedenkt man, dass es sich um eine Bevölkerung mit begrenzter Bildung und einem geringen Grad von Lese- und Schreibfähigkeit handelt, wurde von den Wählern gemäß des Wahlsystems erwartet, so viele Präferenzen anzugeben, wie sie wollten, also von „1“ bis zur vollen Anzahl der Kandidaten. In den Wahlen von 1968 und 1972 zeigte sich, dass das Wahlsystem nicht haltbar war, weil viele Wähler nur eine einzige Wahl trafen. In anderen Worten: Das Ergebnis glich mehr und mehr dem Mehrheitswahlrecht.

Die Einführung des Mehrheitswahlrechts Mitte der 70er Jahre war damit nur die Bestätigung einer bereits bestehenden Praxis. Trotzdem erschwerte das Mehrheitswahlrecht bestehende Probleme und/oder führte zu neuen. Das offensichtlichste war, dass die Zugangsgrenze für einzelne Kandidaten im ganzen Land gesenkt wurde.

Die Einführung der „begrenzten Präferenzwahl“ 2001 sollte die Probleme, die sich über die Jahre entwickelt hatten, begrenzen. Das Land kann mit einer vollen Präferenzwahl, die eigentlich eine Alternativwahl ist, nicht umgehen. Für die meisten Menschen wäre dies zu kompliziert, weil sie mit einer steigenden Zahl von Kandidaten von Wahl zu Wahl konfrontiert sind. Das „begrenzte Präferenzwahlssystem“ erwartet vom Wähler, drei Entscheidungen zu treffen. Es gibt allerdings keine Garantie, dass bereits im ersten Wahldurchgang ein Kandidat 50% der Stimmen auf sich vereint. Falls dies doch eintritt, so werden die anderen Stimmen der weniger präferierten Kandidaten verteilt. Aber selbst nachdem alle Stimmen verteilt sind, gibt es keine Garantie, dass ein Kandidat mehr als die 50%+1 erhält. Der Gewinner wäre dann der, der den höchsten Wert in der Abstimmung im dritten Durchgang erreicht, was nicht notwendigerweise 50%+1 sein müssen. Das „begrenzte Präferenzwahlssystem“ wurde das erste Mal in „Neben-Wahlen“ angewandt, die vom Gericht nach den umstrittenen Nationalwahlen von 2002 angeordnet worden sind. Die Erste dieser Wahlen wird wahrscheinlich 2003 stattfinden.

3.2. Marktwirtschaft

Papua-Neuguinea hat weniger Fortschritte im Transformationsprozess seiner schwachen Wirtschaft gemacht. Es bestehen Defizite in der Transformation der Organisation von Wettbewerb, im Kampf gegen Marktkonzentration und der Bildung von Oligopolen.

3.2.1. Sozioökonomisches Entwicklungsniveau

Die Schlüsselindikatoren zeigen ein sehr niedriges Entwicklungsniveau. Gemessen am HDI, ermöglicht das Entwicklungsniveau des Landes den meisten Bürgern nur geringe Wahlmöglichkeiten. Es gibt Anzeichen für grundsätzliche soziale Ausgrenzung auf Grund von Armut, regionalen Strukturen, Bildung und Geschlecht. Während des Zeitraums dieser Untersuchung hat sich Papua-Neuguinea nicht in der Lage gezeigt, die sozialen Spaltungen zu mäßigen, die Armut zu senken und die Einkommensverteilung gerechter zu gestalten.

Kontinuierlich schlechtes Wirtschaftsmanagement hat die Wirtschaft seit 1999 in die Rezession getrieben. Es gibt berechtigte Befürchtungen, dass die Wirtschaft vollständig kollabiert. Bestehende Entwicklungsungleichheiten zwischen den Regionen des Landes sind nicht verbessert worden.

3.2.2. Markt und Wettbewerb

Auf dem Papier ist PNG eine offene Wirtschaft, an der jeder partizipieren kann. In der Praxis ist dies aber oft nicht der Fall. Es gibt unsichtbare Barrieren zu überwinden. Hohe Anfangskosten, Probleme der öffentlichen Ordnung, bürokratische Hindernisse und politische Korruption bleiben die größten Zutrittsbarrieren. Darüber hinaus behandelt der Staat entgegen seinen öffentlichen Erklärungen ausländische Investoren nicht eben freundlich. Es gibt unzählige Bestimmungen zu erfüllen und Anträge zu stellen, bevor ein ausländisches Unternehmen sein Geschäft im Land aufnehmen kann.

Korrupte politische Leitung in der Kombination mit inkompetenter und korrupter Bürokratie bedeutet in der Praxis, dass die Unternehmen, die bereit sind, Bestechungsgelder oder so genanntes Erleichterungsgeld zu zahlen, beachtliche Vorteile gegenüber ihren Konkurrenten erhalten. Untersuchungskommissionen haben

zahlreiche Fälle aufgedeckt, in denen öffentliche Ausschreibungen an Firmen oder Einzelpersonen gingen, die jeweils – privat – willens waren, den entsprechenden Entscheidungsträger zu „belohnen“. Große und gut etablierte Firmen haben deutliche Vorteile gegenüber neuen Unternehmen. Die staatliche Politik bezüglich Wettbewerb und Entwicklung bleibt verzerrt zugunsten der großen und etablierten Unternehmen.

In der Restrukturierung des Finanzsystems und des Corporate Sector hat die Regierung wiederholt die generellen Spielregeln nach ihren Wünschen verändert. Ein dramatisches Beispiel dafür war 1999 die Privatisierung der Papua New Guinea Banking Corporation (PNGBC), der größten Bank des Landes. Die Zentralbank, die „Bank of Papua New Guinea“, die Privatisierungskommission und einflussreiche Personen aus der Regierung unternahmen außerordentliche Schritte um sicherzustellen, dass ein spezieller Bieter, die „Bank South Pacific“ (BSP), die das lokale Kapital vertritt, den Privatisierungswettbewerb gewann. Die Zentralbank schickte an Westpac, eine australische Bank, die in PNG vor der Unabhängigkeit operiert hatte, eine Aufforderung, ihr Gebot für die PNGBC zurückzuziehen. Dies ist ein klarer Bruch der von der Regierung selbst erlassenen Privatisierungsrichtlinien, die einen offenen Angebotsprozess mit dem Ziel vorsahen, den besten Preis für die PNGBC zu erzielen. Nicht nur hatte BSP ein niedrigeres Angebot gemacht – zum Zeitpunkt ihres Angebots waren sie technisch bereits insolvent.

Während des Zeitrahmens dieser Untersuchung gab es kein Anti-Kartellgesetz. Eine Gesetzgebung bezüglich der Kartellbildung und Wettbewerbspolitik, fast vollständig auf australischem Vorbild basierend, ist für 2003 angekündigt worden. Das Büro, das das Wettbewerbsgesetz durchsetzen soll, ist unterbesetzt und wird daher wohl kaum wirklichen Einfluss nehmen. Fundamentale Probleme im Corporate Sector, wie zum Beispiel mangelnde Finanzierung, indirekte gleichzeitige Besitzverhältnisse und inadäquate Firmenführung sind eher die Regel als die Ausnahme.

Teilweise als Antwort auf den Druck von WTO, IWF und der Weltbank, ist der Außenhandel liberalisiert worden, auch wenn noch immer erhebliche Barrieren existieren. Lokale Unternehmen, die Angst vor der Konkurrenz haben, haben die Regierung genötigt, Ausnahmen von den rechtsverbindlichen Tarifsenkungen der WTO-Bestimmungen zu erlassen. Es ist eine Tatsache, dass viele der herstellenden Industriezweige im Land nicht ohne Schutz konkurrenzfähig sind, was in ih-

ren geringen Kapazitäten, ihrer Ineffizienz und den ungünstigen Bedingungen des einheimischen Marktes begründet liegt.

Das Finanzsystem, das früher formal durch die Politik geregelt war und über zu wenig Kapitaleinlagen verfügte, wird noch immer umstrukturiert. Trotzdem wird diese Restrukturierung keine großen Folgen haben, da die unbedeutende Wirtschaft und der geringfügige Markt sicherstellen, dass es eine inoffizielle Oligarchie geben wird. Ende des Jahres 2002 gab es nur vier Banken im Land: Bank South Pacific (BSP), Australia New Zealand Bank (ANZ), Westpac and Maybank PNG. Die vorherige Situation war nicht besser gewesen, da vorher auch nur zwei Banken existierten. BSP kontrolliert jetzt allein etwa 60% des Marktes und sichert sich damit die Position, die Wettbewerbstrends, so es sie denn geben sollte, kontrollieren zu können.

Gleiches wiederholt sich im Einzelhandel. Vier Firmen – TST Group, Steamship Trading Company (STC), Papindo Trading and Super Value Stores (SVS), kontrollieren etwa 85% des Marktes im Bereich des Wareneinzelhandels. Einem neuen Konkurrenten wäre es unmöglich, in diesen Sektor vorzustoßen, wenn er nicht eine starke strategische Allianz mit einer dieser vier Firmen bildet. Dieselbe Geschichte von inoffiziellen Oligarchien wiederholt sich in fast allen Wirtschaftssektoren des Landes.

Obwohl sich die Regierung selbst der Politik der Privatisierung verpflichtet hat, um die Effizienz zu erhöhen und die Wirtschaft zu fördern, hat dies keine konkreten Auswirkungen gezeigt. Die letzte Regierung unter Sir Mekere Morauta (1999-2002) richtete eine Privatisierungskommission ein, um die Unternehmen im staatlichen Besitz auf die Privatisierung vorzubereiten. Unglücklicherweise wurde dieser Prozess politisiert und Eigeninteressen störten das Vorgehen. Zu der Zeit, als die Mekere-Regierung das Amt verlor, hatte die Privatisierungskommission mehr Geld für die Verwaltung ausgegeben als wirklich die SOEs verkauft. Die neue Somare-Regierung hat signalisiert, dass sie beabsichtigt, die Privatisierung zu stoppen und große Versorgungsunternehmen (z. B. für Telefon und Wasser) lieber in der öffentlichen Hand lassen würde. Viele dieser „State owned Enterprises“, wie die Telekom PNG, haben eine virtuelle Monopolstellung, da sie durch das Gesetz vor Wettbewerb geschützt sind.

Inkompetente und inkonsistente Politik hat ebenfalls mehr und mehr Investoren aus Papua-Neuguinea getrieben. Die Politik wechselt häufig, wenn die Regierung wechselt. Seit der Unabhängigkeit war keine Regierung eine volle Legislaturperi-

ode im Amt. Mehr Regierungen sind durch Misstrauensvoten im Parlament gebildet worden als durch ordentliche Wahlen. Die politische Instabilität ist als ein großes Problem benannt worden.

3.2.3. Währungs- und Preisstabilität

Obwohl die Zentralbank während des Zeitraums dieser Untersuchung versucht hat, eine konsistente Monetär- und Fiskalpolitik zu verfolgen, waren ihre Bemühungen doch umsonst, da der Kina kontinuierlich an Wert verlor. 1998 war ein Kina 48 US-Cent wert, Ende 2002 nur noch 24 Cent. In den 80er Jahren war der Kina dagegen stärker als der US-Dollar gewesen.

Es gibt zwei Hauptgründe für die Talfahrt des Kina in den letzten zwei Dekaden. Erstens ist die Fiskalposition der Regierung erheblich unterwandert worden. Politische Interferenzen und Korruption haben dazu geführt, dass die Defizite im Staatshaushalt nie wirklich unter Kontrolle gehalten wurden. Wenn der Regierung das Geld auszugehen drohte, nahm sie im Inland oder in Übersee Anleihen auf. Zweitens hat der Markt das Vertrauen in die Fähigkeit der Regierung verloren, die Wirtschaft zu managen.

Kapitalflucht ist ein großes Problem, da sich diejenigen mit Kapitalbesitz weigern im Land zu investieren (oder zu reinvestieren), und bevorzugt ihre Gelder nach Übersee bewegen. Der anhaltende Währungsabschwung hat die Tendenz, das Kapital außer Landes zu schaffen, noch verstärkt. Diese beiden Faktoren haben in ihrer Kombination zu einer Abwärtsspirale des Kina geführt. Inflation ist ebenfalls ein großes Problem. Die offizielle Inflationsrate lag während des Zeitraums der Untersuchung zwischen 9,3% und 15,6%, wobei die wirkliche Rate wesentlich höher liegt.

3.2.4. Privateigentum

Das Privateigentumsrecht und die Gesetze zum Erwerb von Eigentum sind angemessen definiert. Es muss jedoch beachtet werden, dass mehr als 90% des Landes nicht vermessen ist und als Gebrauchsland gilt. Unter den geltenden Gesetzen ist es nicht möglich, dieses Land zu erwerben. Diese Ländereien sind bestimmt, auch weiterhin ihren traditionellen Besitzern zu gehören, die allgemein als „die Landeigentümer“ bezeichnet werden. Weil diese Ländereien nicht ausreichend vermes-

sen sind, entstehen oft Streitigkeiten, wer genau der „Landeigentümer“ ist. Es ist weit verbreitet, dass Stammeskriege wegen dieser Frage ausbrechen.

Selbst das Land, das adäquat vermessen und bei der Landesbehörde registriert ist, ist vom „Landeigentümer“-Problem betroffen. Oft klagt ein Stamm auf „Entschädigung“ für Land, das von seiner Familie zwei oder drei Generationen zuvor verkauft worden ist, und argumentiert, dass ihre ungebildeten und des Lesens und Schreibens unkundigen Vorfahren das Land nicht wirklich „verkaufen“ oder dem Staat überlassen wollten. Streit über Landeigentum ist verbreitet, wenn es um große Projekte geht, und stellt ein großes Hindernis für umfangreiche Entwicklungsvorhaben dar. Selbst Land, das vom Staat erworben wurde, ist von diesen Besitzumsstreitigkeiten nicht verschont. Die Wasserversorgung in der Hauptstadt Port Moresby ist regelmäßig unterbrochen, wenn Landbesitzer den Damm schließen um „Kompensation“ zu fordern. Groß angelegte Öl- und Gasprojekte werden regelmäßig durch unterschiedliche Fraktionen von „Landeigentümern“ wegen Kompensationsstreitigkeiten oder internen politischen Querelen eingestellt.

Das Problem mit den traditionellen Landbesitzern ist natürlich nicht einzigartig in Papua-Neuguinea. In vielen anderen Ländern der Südpazifik-Region gibt es Streit um Landbesitz, aber der Grad der Gewalt, der damit einhergeht, ist vielleicht geringer als in Papua-Neuguinea.

3.2.5. Welfare Regime

Die nationale Regierung tut ihr Bestes, um für Leistungen wie zum Beispiel stark subventionierte Preise zu sorgen. Es ist für die Bevölkerung sehr hilfreich, dass die Gesundheitsversorgung durch die Regierung unterstützt wird und damit einfachen Menschen Leistungen ermöglicht, die im Falle eines privatisierten Gesundheitssystems für sie unerschwinglich wären. Allerdings haben die schwachen Staatseinkünfte zu einem Rückgang der Leistungen geführt und damit hat Papua-Neuguinea nur ein sehr rudimentäres Welfare Regime.

Stattdessen liegt die Betonung auf familiärer und „wantok“-Unterstützung. „Wantok“ steht für „one talk“ und bezeichnet eine Gruppe von Menschen, die denselben Dialekt oder dieselbe Sprache sprechen und dadurch eine Person als Verwandten oder Klanmitglied identifizieren. Soziale Verpflichtungen, basierend auf Gegenseitigkeit, setzen voraus, dass man etwas zu einem Wantok beiträgt. Es ist nicht ungewöhnlich, dass in einem Haushalt viele Wantoks leben, die dort so lan-

ge bleiben, wie sie möchten und auf Kosten des Hausbesitzers leben. Viele Fälle von Korruption in Papua-Neuguinea können auf „Wantokismus“, im extremen Fall Vetternwirtschaft zurückgeführt werden. Es ist üblich, ein Mitglied des eigenen Wantoks in jede mögliche Position oder Amt zu wählen. Wantokismus grassiert besonders im öffentlichen Dienst sehr stark.

Der Verfall der Wirtschaft in den letzten Jahren hat Auswirkungen auf jede soziale Schicht. Mit dem wirtschaftlichen Abschwung sind auch die formalen Arbeitsplätze beinahe verschwunden und Arbeit ist ein großes Problem geworden. Laut Einzelberichten liegt die Arbeitslosigkeit in den Städten bei mehr als 50%. Dies hat zum starken Zuwachs von Armut, „Raskol“ und anderen anti-sozialen Aktivitäten geführt.

Schlechtes Regieren und eine schwache Wirtschaft haben starken Einfluss auf das Gesundheits- und das Bildungssystem gehabt. Beide sind im Zeitraum der Studie mehr und mehr zerfallen. Gesundheitsversorgung und Bildung sind in den ländlichen Gegenden besonders schlecht. Viele vermeidbare Krankheiten wie die Marnern fordern noch immer Todesopfer wegen der Unfähigkeit des Gesundheitsministeriums, die notwendigen Medikamente zu erwerben. Reformen in diesen Bereichen sind größtenteils gescheitert und in vielen Fällen ist die finanzielle Zuwendung von internationalen Spendern, insbesondere aus Australien, der einzige Faktor, der das Gesundheits- und Bildungssystem vor dem völligen Kollabieren rettet.

Das größte Problem wird in den kommenden Jahren HIV/Aids sein. HIV/Aids breiten sich rapide aus und die verfügbaren Daten legen nahe, dass es ungefähr 20.000 Infizierte gibt, von denen die Mehrheit im Alter von 20-34 Jahren, also der wirtschaftlich produktivsten Altersgruppe, ist. Im Vergleich dazu hat Australien mit einer Bevölkerung, die fünfmal so groß ist wie die Papua-Neuguineas, nur 12.000 HIV-infizierte Einwohner. Papua-Neuguinea hat die höchste Rate sexuell übertragener Krankheiten (STDs) in der Region. Im schlimmstmöglichen aller Fälle wird das Bruttoinlandsprodukt um 7,5% sinken im Vergleich zur Entwicklung ohne HIV und Aids.

3.2.6. Leistungsstärke

Papua-Neuguinea ist in den letzten 20 Jahren von einer Krise in die andere gestürzt, aber in den letzten fünf Jahren hat es einen scharfen Abfall in allen sozialen

und wirtschaftlichen Indikatoren gegeben. Die Wirtschaft ist in einer Depression ohne wirkliche Aussichten auf Wachstum und es gibt keine wirkliche Anstrengung, verantwortungsbewusste Regierungsweise zu fördern. Korruption durchdringt noch immer alle Ebenen der Regierung und schließt dabei die Führungsspitze nicht aus.

3.2.7. Nachhaltigkeit

Es gibt keine grundsätzlichen Richtlinien für ein soziales Sicherheitsnetz, um Armut und andere Risiken aufzufangen, und es wird auch in nächster Zukunft keine geben, es sei denn, Mittel der internationalen Unterstützung werden dafür verwendet. Chancengleichheit besteht für die, die es sich leisten können. Es gibt kaum Mechanismen zur Förderung von Frauen, zur Unterstützung von Behinderten oder den sozial benachteiligten. Frauen haben signifikante Nachteile, was den Zugang zur höheren Bildung, Einkommen und öffentlichen Ämtern betrifft. Reformen des Familienrechts haben die geschlechtsbedingte Diskriminierung von Frauen im Rechtssystem zwar reduziert, aber viele Frauen kennen diese Gesetze nicht oder können sich keinen Rechtsbeistand leisten, um ihre Rechte vertreten zu lassen.

Das Umweltbewusstsein ist in den letzten Jahren sowohl in der Gesellschaft als auch beim Gesetzgeber gewachsen, aber Bedenken wegen der Umwelt werden gegenüber Fragen des wirtschaftlichen Wachstums zurückgestellt. Die neue Regierung, die im September 2002 ihre Arbeit aufnahm, glaubt wie die vorherigen Regierungen, dass die Schaffung von Arbeitsplätzen und eine Wiederbelebung der Wirtschaft Priorität haben muss.

Papua-Neuguinea hat kein gut entwickeltes staatliches Bildungssystem. Nur 52,7% der Erwachsenen können lesen und schreiben. In den letzten Jahren ist das Bildungssystem aufgrund von ungenügender Finanzierung und Missmanagement noch weiter verfallen und die Standards sind heute niedriger als in den späten 70er und frühen 80er Jahren. Viele Schulen im ganzen Land schließen während des akademischen Jahres, wenn die Gelder der Regierung erschöpft sind bzw. zu spät oder von den Angestellten falsch zugemessen eintreffen. In vielen bekannten Fällen sind Gelder, die für Schulen vorgesehen waren, von Direktoren oder den höheren Angestellten der Bildungsabteilung gestohlen worden.

Zahlreiche Schulen im ganzen Land leiden unter permanent vernachlässigter Wartung. Eltern, die es sich leisten können, schicken ihre Kinder zu privaten Bildungseinrichtungen, deren Gebühren für die Mehrheit der Papua-Neuguineaner unbezahlbar sind. Es besteht ein ausgedehntes Netzwerk privater Schulen. Wer es sich leisten kann, geht fast immer zu Ausbildungs- und Studienzwecken nach Australien. Eine Ausbildung in Übersee gilt noch immer mehr als die einheimische Ausbildung.

4. Zurückgelegte Wegstrecke

(1) *Demokratie*: Nach den Kriterien für ein staatliches Gewaltmonopol, ein effektives Verwaltungssystem, funktionsfähigen Gerichten und öffentlicher Sicherheit und Ordnung hat sich die Entwicklung in Papua-Neuguinea verschlechtert. Dies trifft auch auf die Indikatoren hinsichtlich der Wahlen zu, und auf die tatsächliche Fähigkeit der demokratisch gewählten Amtsinhaber zu regieren. Korruption und schlechte Regierungsführung bleiben weit verbreitet. Der Staat Papua-Neuguinea funktioniert zwar noch, aber nur schwach. Die Rechtsstaatlichkeit überwiegt noch, ist aber in vielen Gebieten eingeschränkt worden. Die Demokratie ist noch lebendig, aber sehr verfahrensorientiert.

Es gibt progressive Elemente in den NGOs und die Meinungsfreiheit und Pressefreiheit werden respektiert. Bürgerliche Interessengruppen und Organisationen haben sich kontinuierlich weiterentwickelt, sind aber meistens eine Angelegenheit der gebildeten Elite. Die Entwicklung einer zivilen Kultur, die die Demokratie unterstützen könnte, ist zurückgegangen, weil die meisten Bürger schlichtweg mit ihrem Überleben beschäftigt sind. Umfragen der Zeitungen zeigen, dass es eine Vertrauenskrise gibt, da die meisten Bürger den Glauben an das politische System verloren haben und der Überzeugung sind, dass alle gewählten Politiker in ihre eigene Tasche arbeiten.

Dennoch werden zurzeit politische Reformen durchgeführt. Vielleicht die wichtigste davon ist das leistungsbezogene Berufungssystem. Bisher war es in der Praxis üblich, dass Ernennungen für politische Posten das Vorrecht von Ministern oder Verwaltungsräten waren. Dies öffnete dem Missbrauch des Berufungssystems Tür und Tor und die Berufungen basierten nicht auf Erfahrung, Qualifikation oder anderen Leistungen. Die neue Regierung hat seit ihrem Amtsantritt im Au-

gust 2002 die Initiative gestartet, ein leistungsbezogenes Berufungssystem einzuführen, das von der breiten Öffentlichkeit begrüßt wird.

Entwicklung sozioökonomischer Modernisierungsindikatoren

	HDI	GDI	GDP-Index	UN-Education Index	Politische Repräsentation von Frauen ^a	BIP p.c. (\$, PPP)
1997	0,570	0,564	0,53	0,83	1,83	2,350
2000	0,535	-	0,52	0,55	0,91	2,280

^a Anteil weiblicher Abgeordneter im Parlament in % nach den Parlamentswahlen 1997 und 2002

Quellen: UNPD, Human Development Report, 1999, 2000, 2001, 2002 www.undp.org.

Entwicklung der makroökonomischen Grunddaten (1998-2002)

	1998	1999	2000	2001	2002 (2/4)
Wachstum des BIP in %	-4,5	1,5	-1,3	-3,5	-2
Außenhandel					
Exportwachstum in %					
Importwachstum in %					
Inflation in % (CPI)	13,6	14,9	15,6	9,3	11,8
Arbeitslosigkeit in %	31	36	38	39	41
Haushaltsdefizit in % des BIP	-2,1	-2,5	-2,3	-3,9	-3,8
Leistungsbilanz in Mrd. \$	-276	160	359	708	172

Quellen: Bank of Papua New Guinea Quarterly Economic Bulletin (various issues), National Statistics Office; IMF, author's own calculation

(2) *Marktwirtschaft*: Die grundlegenden Entwicklungsindikatoren zeigen eine negative Entwicklung für den Zeitraum dieser Untersuchung. Dies gilt ebenfalls für die Indikatoren für Nachhaltigkeit, während gleichzeitig die Veränderung des Gini-Indexes ein Wachsen der Einkommensdisparitäten anzeigt. Wenn die Wirtschaft nicht schnell herumerissen wird, dann wird sich die Entstehung einer freien Marktwirtschaft wahrscheinlich noch lange verzögern.

Auch die institutionellen Rahmenbedingungen für marktwirtschaftliches Handeln haben sich nicht verbessert, da die Defizite in den Organisationen von Markt und Wettbewerb bestehen geblieben sind. Das Tempo der Reformen hat sich in den vergangenen fünf Jahren insgesamt verlangsamt. Gemessen an makroökonomischen Kriterien, hat Papua Neuguinea in diesem Zeitraum ein Negativwachstum erlebt.

5. Bewertung des Transformationsmanagements

5.1 Schwierigkeitsgrad

Man darf den Schwierigkeitsgrad für das Transformationsmanagement in einem Land wie Papua-Neuguinea nicht unterschätzen. Das Land ist mit grundsätzlichen Problemen wie schlechter Regierungsführung, einem hohen Korruptionsgrad, mangelhafter Infrastruktur, einer kleinen und instabilen Wirtschaft, Abhängigkeit von Hilfsgeldern, einem niedrigen Bildungsniveau, ethnischen Konflikten und einer wirtschaftlichen Rezession geschlagen. All diese Dinge bieten schlechte Bedingungen für die Fortsetzung der Transformation. In Bezug auf die strukturellen sozioökonomischen Bedingungen, die den politischen Prozess langfristig bestimmen, muss daher der Schwierigkeitsgrad für die Transformation als sehr hoch eingestuft werden.

5.2. Zielsicherheit

Die Strategie der Wirtschaftsreformen der Regierung von Papua-Neuguinea war im Großen und Ganzen bestimmt von inländischen politischen Anliegen, kombiniert mit dem Druck durch internationale Akteure, wie der Weltbank und dem IWF. Obwohl die Vorgängerregierungen verantwortungsvolle Regierungsweise und wirtschaftliche Erholung als ihre Hauptziele definiert hatten, hat nichts davon Auswirkungen gezeigt.

In der kurzen Zeit dieser Untersuchung hat sich die politische Instabilität im dreimaligen Regierungswechsel in nur fünf Jahren gezeigt. Im selben Zeitraum ist die Wirtschaft zurückgegangen, was sich an der rapiden Talfahrt des Kina ablesen lässt. Das instabile politische System, verbunden mit dem hohen Grad an Korruption, macht langfristige und nachhaltige Planung unmöglich. Reformen über Reformen scheitern wegen des Mangels an politischem Willen, staatlichen Fähigkeiten und Korruption.

5.3. Effektive Ressourcennutzung

Die Regierung hat die verfügbaren personellen Ressourcen und Organisationsstrukturen für ihre Transformationspolitik nicht effektiv genutzt. Ein sehr großes Problem ist der Mangel an politischem Willen und Fähigkeiten der Bürokratie. Die politische Unterwanderung auf den höchsten bürokratischen Ebenen hat zu

einer Kultur der Vetternwirtschaft („Wantokismus“) und Korruption auf allen Ebenen des öffentlichen Dienstes geführt. Die konstanten Wechsel von höheren Beamten führen zu dem Ergebnis, dass es keine kontinuierliche Politik gibt und auch kein „institutionelles Gedächtnis“. Öffentliche Gelder werden routinemäßig gestohlen oder für private Zwecke angezapft. Fast alle Reformmaßnahmen wurden ineffektiv umgesetzt und nur von Hilfsorganisationen angetrieben.

Dies gilt ebenfalls für die Korruptionsbekämpfung. Obwohl es strikte Gesetze und Bestimmungen gibt, ist Korruption weit verbreitet. Teil des Problems ist, wie schon erwähnt, die melaniesische Kultur der Gegenseitigkeit, in Papua-Neuguinea „Wantoksystem“ genannt. Dass der Schwerpunkt eher auf Persönlichkeiten als bei Institutionen liegt und Vetternwirtschaft bevorzugt wird, wird als „normal“ im Gegensatz zur Rechtsstaatlichkeit betrachtet. Personen, die sich weigern, am „Wantokismus“ teilzunehmen, werden von ihrer direkten Familie und ihrem Klan ausgestoßen – eine schwere Last in einer Gesellschaft, in der die Gemeinschaft stets mehr gilt als das Individuum.

5.4. Gestaltungsfähigkeit

Die Regierung Papua-Neuguineas verfügt nur über wenige Fähigkeiten hinsichtlich politischer Reformen und deren Umsetzung. Reformen werden wegen der oben skizzierten Gründe selten – falls überhaupt – rechtzeitig oder vollständig umgesetzt. Bezüglich der wirtschaftlichen Transformation haben die politischen Akteure der verschiedenen Lager zwar ihren Lernwillen bewiesen, aber sie sind nicht willens, die harten Entscheidungen, die notwendig für den Aufbau einer modernen Wirtschaft sind, auch durchzuführen.

Die Fähigkeit der Regierung einheimische politische Reformen zu organisieren, wurde durch die politische Instabilität, Eigeninteressen und Korruption begrenzt. Eher häufiger als seltener werden wirkliche Reformen nur nach erheblichem Druck durch die internationale Spendergemeinschaft durchgeführt. In diesen Fällen muss die Spenderorganisation für den gesamten Reformprozess aufkommen: von dem beteiligten Personal bis zur Beobachtung und Überprüfung. In anderen Worten: Reformen gibt es nur dann, wenn auch genügend Druck von außen gemacht wird und die dazu notwendigen Mittel zur Verfügung stehen.

5.5. Konsensbildung

Alle wichtigen politischen und sozialen Akteure stimmen über das Ziel der Reformen überein: eine starke, auf dem Markt basierende Wirtschaft. Ihre Vorstellungen bezüglich des Weges dorthin unterscheiden sich jedoch sehr stark. Es gibt keine Akteure mit anti-demokratischer Vetomacht. Die Oppositionsparteien und Oligarchien beschäftigen parlamentarische Mehrheiten oder wirtschaftliche Kräfte, um De-facto-Blockaden für den marktwirtschaftlichen Reformprozess zu errichten. Die Korruption und die schlechte Regierungsführung haben die Reformen verlangsamt, aber dies ist kein Ausdruck von grundsätzlichem Dissens über die Richtung der Entwicklung zu einer sozial abgedeckten, reformorientierten Marktwirtschaft.

Zahllose NGOs versuchen ohne großen Erfolg, einen aktiven Einfluss auf das wirtschaftliche und soziale Management auszuüben. Es bestehen große Unterschiede zwischen dem, was die Zivilgesellschaft will und was diejenigen wollen, die an der Macht sind. Die Reichen, Einflussreichen und Mächtigen wollen ihre Privilegien und die große Kluft zwischen sich und dem Rest der Bevölkerung aufrechterhalten, während die Verteilung von Wohlstand und eine verantwortungsbewusste Regierungsführung die Hauptziele der Zivilgesellschaft sind. Das Zögern der Regierung, die Korruption auf höchster Ebene anzugehen, bleibt ein Haupthindernis für die Konsensbildung in der Zivilgesellschaft.

5.6. Internationale Zusammenarbeit

Papua-Neuguinea hat, pro Kopf gerechnet, eines der höchsten Spendenaufkommen in der Welt.

Das Land war stets aktiv in die internationale Gemeinschaft eingebunden. Die Spendergemeinschaft (insbesondere Australien), die Weltbank, der IWF und die Asian Development Bank waren seit der Unabhängigkeit im Land tätig. In den letzten Jahren hat die Regierung den Willen gezeigt, Reformen zu verfolgen, nachdem die Bedingungen in strukturellen Reformplänen oder strukturellen Anpassungsmaßnahmen durch Institutionen wie die Weltbank oder den IWF festgehalten worden waren. Australien, als die ehemalige Kolonialmacht Papua-Neuguineas und als sein größter Spendengeber, spielt ebenfalls eine bedeutende Rolle. Entgegen vieler Versuche der internationalen Gemeinschaft, eine verantwortungsbewusste Regierungsweise zu stärken, finanzielle Disziplin einzuführen

und die Mittel für den Aufbau des öffentlichen Dienstes zu unterstützen, sind diese fast alle gescheitert oder haben ihre Zielsetzungen nicht vollständig erreicht.

6. Gesamtbewertung

Hinsichtlich der Startbedingungen, des momentanen Stands und der erreichten Entwicklung kommt der vorliegende Bericht zu folgender Abschlussbewertung:

(1) *Ausgangsbedingungen:* Die Ausgangsbedingungen für die Transformationen können insgesamt als schlecht bewertet werden. Selbst vor dem hier untersuchten Zeitraum hatte das Land ineffiziente marktwirtschaftliche Strukturen. Der „Staat“ ist sehr schwach. Es besteht die Gefahr eines vollständigen Zusammenbruchs, wenn die Wirtschaft kollabiert. Dennoch gibt es auch Positives zu berichten: Papua-Neuguinea bekommt eine der höchsten Pro-Kopf-Hilfen. Vor allem Australien fühlt sich dem Ziel verpflichtet, dass wirkliche Reformen durchgeführt werden, und Einrichtungen wie die Weltbank und der IWF sind willens, dem Land wieder auf die Beine zu helfen.

(2) *Momentaner Status und Entwicklung:* Eine demokratische Transformation kann unter diesen Umständen nicht entstehen, insbesondere dann nicht, wenn das Land eine Wirtschaftskrise durchlebt. Papua-Neuguinea hat keine effiziente Regierung und die Menschen schätzen die Demokratie weder besonders noch verstehen sie sie. Die Gesamtbewertung ist daher negativ.

7. Ausblick

Insgesamt ist das Bild der Transformation nicht positiv. Es unterstreicht die Einschätzung vieler Beobachter, dass Papua-Neuguinea in den letzten zehn Jahren auf allen Gebieten rapide zurückgefallen ist. Die strategischen Hauptaufgaben für demokratische und marktwirtschaftliche Reformen sind mittelfristig Rechtsstaatlichkeit, verantwortungsbewusstes Regieren, eine effiziente und fähige Bürokratie, politische Stabilität und wirtschaftliche Erholung und Entwicklung. Für die Stärkung der Rechtsstaatlichkeit und der Bürgerrechte sind sowohl politische als auch rechtliche Reformen unverzichtbar: Die Regierung muss willens sein, Korruptionsverfahren gegen hohe Beamte einzuleiten und den öffentlichen Dienst zu reformieren. Das Land muss ebenfalls neue Wege beschreiten, um die politische

Stabilität zu verbessern und sicherzustellen, dass gewählte Regierungen eine Chance haben ihre volle Amtszeit abzuleisten.

Die Aussicht auf eine Kehrtwende des Vertrauens und der wirtschaftlichen Erholung in Papua-Neuguinea wird ebenfalls davon abhängen, ob makroökonomische Stabilität erreicht werden kann.