



DIPLOMARBEIT

Titel der Diplomarbeit

Papua-Neuguinea als *failing state*:
Analyse staatsverhindernder Elemente einer Entwicklungsgesellschaft

Verfasserin

Anna-Katharina Steffens

angestrebter akademischer Grad

Magister

Wien, 14.11. 2008

Studienkennzahl lt.
Studienblatt:

A 307

Studienrichtung lt.
Studienblatt:

Diplomstudium Kultur- und Sozialanthropologie

Betreuerin / Betreuer:

Ao. Univ.-Prof. Mag. Dr. Hermann Mückler

INHALTSVERZEICHNIS

PNG als *failing state*: Analyse staatsverhindernder Elemente einer Entwicklungsgesellschaft

1. EINLEITUNG	4
1.1 Fragestellung und Hypothesen	5
1.2 Aufbau und Gang der Untersuchung	6
2. BLICK AUF EINEN <i>FAILING STATE</i>? PAPUA-NEUGUINEA HEUTE	7
2.1 Politische Verhältnisse	7
2.2 Democratic Audit – Wie demokratisch ist Papua-Neuguinea?	11
2.3 Wirtschaftliche Situation	16
2.4 Gesellschaftliche Situation	19
3. DIE HISTORISCHE ENTWICKLUNG IN PAPUA-NEUGUINEA	21
3.1 Die vorkoloniale Zeit	22
3.2 Die Zeit der Kolonialherrschaft und der Zweite Weltkrieg	24
3.3 Die Phase der Dekolonisierung	28
4. <i>BUILDING WHAT KIND OF STATE?</i> – THEORETISCHE ANSÄTZE UND BEGRIFFSDEFINITIONEN	31
4.1 Einführung	31
4.2 Zwei antike Wurzeln politischen Denkens: Platon und Aristoteles	32
4.3 Kriterien von Staatlichkeit	35
4.4 Die Nation – Der Nationalstaat	36
5. VON DER KOLONIE ZUM PROBLEMSTAAT: POSTKOLONIALE STAATENBILDUNG IN THEORIE UND PRAXIS	41
5.1 Überblick	41
5.2 State-building	43
5.3 Nation-building	44

	3
6. STATE FAILURE	48
6.1 Weak state	52
6.2 Failing state	53
6.3 Failed state	54
7. PAPUA-NEUGUINEA ALS SCHWACHER STAAT	56
7.1 Weak states versus Strong societies	58
7.2 Formale versus Informale Politik	63
7.3 Zusammenführung und Anwendung auf Papua-Neuguinea	67
7.4 Beispiele (anti-staatlicher?) Traditionen / Adaption traditioneller politischer Organisation	68
7.4.1 Wantok	68
7.4.2 Big-Men	71
8. WHAT KIND OF STATE FAILING IN WHAT? ZUSAMMENFÜHRUNG UND ABSCHLUSS	73
LITERATUR	80

Einleitung

Papua Neu Guinea sieht sich heute, gut 30 Jahre nach der Entlassung in die Unabhängigkeit, zusehends massiven politischen, wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Problemen gegenüber. Arbeitslosigkeit, Korruption, Kriminalität, Erosion der staatlichen Autorität (mit zunehmendem Verlust des staatlichen Gewaltmonopols), regionale Clan-Herrschaften, drohende Segmentierung des Landes (z.B. der Bougainville-Konflikt)¹ aufgrund verfeindeter politischer oder ethnischer Gruppen sind nur einige der typischen Symptome, aufgrund deren man in Papua-Neuguinea ein gewisses staatliches Scheitern konstatieren muss.

In Papua Neuguinea herrscht ein bisher unaufgelöster Widerspruch zwischen Tradition und Moderne² als eigentliche Ursache des Scheiterns des postkolonialen Nationenwerdungsprozesses. Nur ist mit diesem namentlich von kulturanthropologischer Seite vielbeschworenen Begriffspaar von Tradition und Moderne noch nicht viel Erhellendes gewonnen; dass in einem Land wie Papua New Guinea Tradition und Moderne in einem starken Widerspruch stehen, liegt auf der Hand – schliesst `Moderne' als historische (und insbesondere kulturhistorische) Epochenbezeichnung Länder außerhalb des westlichen Kulturkreises doch *per definitionem* aus.³ Vielmehr geht es darum, die Mischformen von westlicher Demokratie und kulturspezifischen melanesischen, oder noch eingegrenzter, nur papua-neuguineischen Politikformen, oder Entscheidungsfindungsprozesse zu identifizieren. Es erweist sich, dass sich das westliche Staatsmodell mit all seinen Implikationen einerseits und die vorkapitalistische, vorkoloniale Gesellschaft andererseits aufeinander einwirken und sich gegenseitig modifizieren.

Stellt man darüber hinaus in Rechnung, dass es durchaus Beispiele für Länder außerhalb des westlichen Kulturkreises gibt, die mit einem Staat wie Papua-Neuguinea zwar eine langjährige Geschichte als Postkolonialstaat teilen, aber seit ihrer Unabhängigkeit gleichwohl einen erfolgreichen Nationsbildungsprozess hinter sich gebracht haben, wird deutlich, dass die eigentliche Ursache eines staatliche Zerfallsprozesses nicht einfach pauschal auf den Widerspruch zwischen Tradition und Moderne (die offenbar sehr wohl miteinander vereinbart werden können), sondern vielmehr auf den zwischen einem

¹ Zur ausführlichen Darstellung des Bougainville-Konflikts, siehe DINNEN (1997)

² In der Soziologie hat Ferdinand Tönnies das Wesen der Moderne dahingehend erklärt, dass die Mentalität der „Gemeinschaft“ zurücktritt und durch die Mentalität der „Gesellschaft“ verdrängt wird. Dieser Definition wird hier gefolgt. Siehe CLAUSEN / SCHLÜTER 1991: 19

³ Siehe hierzu weiterführend KRÜGER (2005: 210)

modernen Staat und bestimmten Traditionen und gesellschaftlichen Strukturen zurückzuführen ist, die den Aufbau eines solchen be- oder gar verhindern.

Insofern geht es in dieser Arbeit weniger um die detaillierte Aufnahme der sozioökonomischen Parameter der papua-neuguineischen Gesellschaft, sondern mehr um die Exemplifizierung des Zusammenhanges zwischen modernen und traditionellen – Entwicklungsgesellschaften.

Fragestellung und Hypothesen

Diese Untersuchung möchte die Ursachen der staatlichen Desintegration in Papua-Neuguinea anhand dieser Dichotomie von modernem Staat und traditionellen, (letztlich staatsverhindernden?) Elementen aus vorkolonialer Zeit, sowie neueren gesellschaftlichen Entwicklungen und Spannkraften untersuchen und identifizieren. Die forschungsleitenden Fragestellungen lauten: Wer kontrolliert einen Staat? Ist ein starker Staat in der Lage eine Nation, eine gemeinsame Identität der Bevölkerung zu schaffen? Zu diesem Zweck ist ein zentrales Anliegen der Arbeit, der Frage nach dem Prozess des *Nation-Buildings* nachzugehen und auf die Fragestellung in Papua-Neuguinea anzuwenden. Die Frage, wie sich Nation und Staat gegenseitig beeinflussen, soll geklärt werden. Ist es eine Nation, die einen Staat herbeiführt? Oder ist die Betrachtung von der gegensätzlichen Richtung angemessener, welche den Staat als Voraussetzung für die Entstehung einer Nation versteht? Weiter gilt es zu klären, inwiefern sich die europäischen Konzepte des Staates und der Nation überhaupt auf ein derart kulturell und sprachlich fragmentiertes Umfeld, wie es in Melanesien der Fall ist, übertragen lassen. Erforscht werden soll, inwiefern sich diese westliche Konzepte des Staates und der Nation auf die Inselwelt Melanesiens anwenden lassen, beziehungsweise wie es von den verschiedenen Wissenschaften angewendet wird. Sind also – wenn ja, unter welchen Umständen – lokale soziale Handlungslogiken kompatibel mit dem westlichen Staatsmodell? In welcher Weise interagieren moderne staatliche Elemente mit traditionellen Institutionen? Sind Konzepte wie Demokratie, Staat und Nation universell oder kulturspezifisch umzuformen und anzupassen? Es geht also um die Interaktion beziehungsweise den Kontakt zwischen dem postkolonialen Staat und der lokalen Gesellschaft, der gesellschaftlichen Praxis. Es soll einerseits die Anpassungsleistung der Gesellschaft, sowie andererseits die Modifikationen von staatlicher Seite und *vice versa* untersucht werden.

Aufbau und Gang der Untersuchung

Im ersten Teil der Arbeit (Kapitel 2 und 3) werden die Verhältnisse in Papua-Neuguinea umrissen und mit dem historisch-politischen Entstehungskontext des Kolonialismus, der Demokratie und der unabhängigen Staatsgründung in Verbindung gebracht. Es wird eine Bestandsaufnahme wichtiger Bereiche des menschlichen Lebens (Politik, Gesellschaft und Wirtschaft) durchgeführt. Wesentliche Entwicklungstendenzen aus einschlägiger Literatur werden herausgearbeitet und aufgezeigt. Um die politische Kultur des Landes verstehen zu können, dürfen auch die gesellschaftlichen Werte und Praktiken nicht außer Acht gelassen werden. Denn um zu begreifen, wie staatliche Institutionen funktionieren, muss, wie später begründet wird, die komplexe Beziehung zwischen Staat und Gesellschaft verstanden werden.

Im zweiten Teil, der den Hauptteil der vorliegenden Arbeit ausmacht (Kapitel 4, 5, 6 und 7), werden empirische Materialien und Fallstudien zu Papua-Neuguinea herangezogen und in den Theoriediskurs über Transformationsprozesse, Demokratisierung, Nation und Staat eingebunden. Hierzu werden auch die zentralen analytischen Konzepte und Ansätze theoretisch erörtert und auch auf ihre Erklärungskraft geprüft.

Abschließend sollen im dritten Teil der Arbeit (Kapitel 8) Schlussfolgerungen und Ergebnisse präsentiert und zusammengeführt werden.

Das Spektrum der vorliegenden Arbeit eröffnet ein weites Feld an wissenschaftlichen Diskursen aus unterschiedlichen Richtungen und Disziplinen. Der Großteil wird in dieser Arbeit nicht, oder nur partiell, erwähnt. Diese Arbeit wird hauptsächlich von Inhalten aus der Kultur- und Sozialanthropologie und der Politikwissenschaft genährt.

Blick auf einen *failing state*? Papua-Neuguinea heute

Papua-Neuguinea wird der Region Melanesien zugerechnet. Die Kategorisierung der pazifischen Inselwelt in Melanesien, Polynesien und Mikronesien ist nicht unumstritten und geht auf die Zeit der europäischen Entdeckung zurück. Vor allem der „rassische“ Hintergrund der Kategorie Melanesien⁴ hat einige Wissenschaftler davon abgebracht, diese Einteilung zu verwenden.

Der Hauptteil der Landesfläche liegt auf dem östlichen Teil der Insel Neuguinea, der westliche Teil, namentlich West-Papua, gehört zu Indonesien. Dazu kommen die zahlreichen vorgelagerten Inseln und Inselgruppen, darunter das Bismarckarchipel, die beiden nördlichen Inseln der Salomonen (Buka und Bougainville), die Trobriand, d'Entrecasteaux- und Lousiaden-Inseln (vgl. FISCHER WELTALMANACH 2004: 655).

In diesem Kapitel soll als Voraussetzung für weitere Analysen eine Bestandaufnahme der politischen, gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Verhältnisse vorgenommen werden. Das besondere Augenmerk liegt dabei auf der Frage, ob und wie weit sich in Papua-Neuguinea staatliche und/oder demokratische Strukturen herausgebildet haben.

Politische Verhältnisse

Der südpazifische Inselstaat Papua-Neuguinea ist im Jahr 1975 von Australien mit großen Hoffnungen auf eine positive demokratische und wirtschaftliche Entwicklung in die Unabhängigkeit entlassen worden und hat im Rahmen des Dekolonisierungsverfahrens ein Demokratiemodell nach britischem Vorbild erhalten. Das Demokratiemodell wurde noch in den 1980er Jahren von der internationalen Öffentlichkeit als vorbildlich bezeichnet. (vgl. KRÜGER 2005: 152). Der formalen Struktur nach ist Papua-Neuguinea seither ein demokratischer Rechtsstaat mit allen dazugehörigen Verbindlichkeiten. Auf der Grundlage formaler verfassungsrechtlicher Erläuterungen nennt KRÜGER sieben Merkmale der formalen Struktur Papua-Neuguineas (KRÜGER 2005: 152f.):⁵

⁴ Von griech. melas = schwarz; vgl. hierzu LARMOUR (2005: 14)

⁵ Siehe KRÜGER 2005 (152: Anm. 87)

1. „Regelmäßige allgemeine Wahlen in Abständen von fünf Jahren, wobei das allgemeine Wahlrecht ab dem 18. Lebensjahr beginnt.
2. Die Existenz eines demokratisch gewählten Parlaments mit den üblichen Kernfunktionen der obersten politischen Repräsentanz des Volkes (Souveränität), Regierungsbildung, Gesetzgebung, Herstellung von Öffentlichkeit und der Institutionalisierung einer Gewaltenteilung zwischen Legislative und Exekutive. Die vom Parlament gebildete Kabinettsregierung, an deren Spitze ein Premierminister steht, ist gegenüber dem Parlament voll rechenschaftspflichtig und vom Vertrauen des Parlaments abhängig.
3. Von der Regierungsführung getrennt ist die Funktion des Staatsoberhauptes (dualistische Exekutive). PNG erkennt als Mitglied des britischen *Commonwealth of Nations* die englische Königin als formelles Staatsoberhaupt an. Sie wird in PNG vom *Governor-General* nationalem Staatsoberhaupt (*Head of State*) vertreten, den das Nationalparlament mit einfacher Mehrheit bestellt. Die Amtszeit des *Head of State* beträgt maximal sechs Jahre, wobei das Amt gemäß der Verfassung höchstens drei Perioden lang bekleiden darf.
4. Das Vorhandensein einer formalen Gewaltenteilung zwischen Legislative, Exekutive und Judikative.
5. Die Existenz einiger politischer Parteien, die sich bereits vor der Unabhängigkeit als dauerhafte politische Kräfte formiert hatten und an der Regierung beteiligt waren.
6. Die Organisation von parlamentarischen Entscheidungsprozessen und demokratischer Wahlen nach dem Grundsatz des Mehrheitsprinzips beziehungsweise Mehrheitswahlssystem.
7. Des weiteren gewährt die Verfassung einen Mindestbestand an politischen Grundrechten und bürgerlichen Freiheiten.“

Verbunden wurde dieses Herrschaftsmodell nach westlichem Vorbild – in dem das Individuum und die Gleichberechtigung aller Staatsbürger enthalten ist⁶ - mit traditionellen Werten und Organisationsweisen. So enthält die Verfassung etwa Bekenntnisse zu „fünf zentralen Werten und Leitprinzipien (*National Goals and Directive Principles*) von denen einige mehr oder weniger Bezüge zur melanesischen Sozialtradition herstellen“ (KRÜGER 2005: 153).

Beispielsweise wird die Bedeutung familiärer Organisationsformen herausgehoben (KRÜGER 2005: 154):

⁶ Dies wird in dem Text von Alphonse GELU besonders hervorgehoben, GELU (2003: 26f.).

„the family unit to be recognized as the fundamental basis of our society, and for every step to be taken to promote the moral, cultural, economic and social standing of the Melanesian family. (...)”

Sowie die ethnisch-kulturelle Heterogenität innerhalb Papua-Neuguineas:

„recognition that the cultural, commercial, and ethnic diversity of our people is a positive strength, and the fostering of respect for, and appreciation of, traditional ways of life and culture, including language, in all their richness and variety, as well as for a willingness to apply these ways dynamically and creatively for the tasks of development (...)”

Die Verbindung der westlichen Modernität mit melanesischer Traditionalität ist zum Schlagwort der Zeit der Dekolonisierung geworden und fand in dem Ausdruck des „Melanesian Way“⁷ großen Anklang über die Grenzen Papua-Neuguineas hinweg in verschiedenen Ländern des Pazifiks.

Nun geben Strukturen oft nur bedingt Auskunft über die Wirklichkeit, die sich auch in Papua-Neuguinea oft anders darstellt. Seit den 1990er Jahren ist die anfängliche Zuversicht großer Skepsis gewichen (vgl. KRÜGER 2005: 138). Der moderne Staat Papua-Neuguinea geriet unter massive Kritik und hat seine einstige Vorbildfunktion verloren. Die Durchsicht der internationalen Kommentierung schnell deutlich. Interne Sicherheitsprobleme, das prominenteste Beispiel hierfür ist die separatistische Bewegung auf der Kupferinsel Bougainville, politische Instabilität, Vettern- und Misswirtschaft, Kriminalität, besonders in der Hauptstadt Port Moresby, doch auch in hohem Maß in den ländlichen Regionen, sind Themen negativer Berichterstattung, die das Bild von Papua-Neuguinea in der Weltöffentlichkeit nachhaltig prägen. Das Wiederaufleben tribaler Kriege in den fünf *Highland*-Provinzen wird in der Berichterstattung und den wissenschaftlichen Auseinandersetzungen mit dem pazifischen Inselstaat thematisiert. So schreibt SEIB (2000a: 2) zur derzeitigen Lage des Landes:

⁷ Der Begriff wurde vom papua-neuguineischen Anwalt, Philosoph, Schriftsteller und Politiker Bernard Narokobi geprägt und beschreibt und fördert die pan-melanesische Identität, welche weitgehend nur von der Elite genutzt wird.

„Postkoloniale Visionen haben sich nicht realisiert: Politische Instabilität, Korruption und Gewalt, Vettern- und Misswirtschaft, Stammesfehden, ausufernde Kriminalität und wachsende Menschenrechtsverletzungen der Polizeibehörden bestimmen immer mehr den Alltag. Ein rascher Niedergang staatlicher Funktionsfähigkeit und damit öffentlicher Dienstleistungen sowie der Zerfall der bisher schon fragilen nationalstaatlichen Einheit ist zu konstatieren.“

Diese Entwicklung wird durch aktuelle internationale Indexsysteme bestätigt. Beispielhaft sei der *Doing Business Index* sowie der *Transparency International Index* hier aufgeführt. Der geringe Reifegrad hinsichtlich (westlich orientierter) demokratischer und zivilisatorischer Entwicklung drückt sich durch die Position Papua-Neuguineas im Ranking von *Transparency International* aus. In 2007 belegt Papua-Neuguinea Platz 162 von 179 aufgelisteten Ländern.⁸

Diese Instabilität prägt das Land und somit auch die Berichterstattung darüber. Es wirkt außerdem verstärkend auf die soziale und politische Fragmentierung des Landes und das Nichtvorhandensein einer nationalen Identität. Somit weicht die Realität erheblich von den formal vorgegebenen Strukturen, welche nach westlichem Vorbild gebildet werden, ab. SEIB (2000a:8):

„substantielle Wesens- und Strukturmerkmale, wie die politische Mitwirkung, die Kontrolle des Staates und generell ein Verständnis demokratisch-institutioneller Prozeduren fehlen.“

Dies wird unter anderem ausgedrückt durch die Tatsache, dass ein Großteil der Bevölkerung in ländlichen Gebieten keinerlei Zugang zu modernen städtischen Zentren hat und es in vielen Regionen keine staatlichen Organe gibt (vgl. SEIB 2000a: Anm. 17). Es scheint, als seien die Ausgangsbedingungen doch nicht ausreichend stabil gewesen zu sein, oder es hat sich eine zerstörerische gesellschaftliche Dynamik herausgebildet, denn ein Viertel Jahrhundert später beschreiben viele Experten die Situation als schlimmer als zum Zeitpunkt der Entlassung in die Unabhängigkeit (vgl. KETAN 2004: 33, SEIB 2000b: 1). Die Tatsache, dass der Begriff des gescheiterten Staates (*failed state*) oder zumindest des scheiternden Staates (*failing state*) auch auf Papua-Neuguinea angewendet wird, zeigt

⁸ Siehe <http://www.Transparency.de/Korruptionsindices.382.0.html>

diese Entwicklung deutlich.⁹ Das politische System befindet sich in einer tiefen (Vertrauens-) Krise, die auch die Verwaltung und die gesamte Volkswirtschaft grundlegend beeinträchtigt. Administrative Kapazitäten und Dienstleistungen sind von staatlicher Seite vor allem im ländlichen Raum weitgehend zum Erliegen gekommen. Die vorhandene Infrastruktur stammt zu großen Teil noch aus der Kolonialzeit und verfällt zusehends mehr (SEIB 2000b: 5). Die ökonomische Prosperität, getrieben durch die internationalen Rohstoffpreishausschüsse, die wohl lang anhaltend sein wird, und die Verbesserung der Rahmenbedingungen für unternehmerisches Handeln, positioniert Papua-Neuguinea in 2008 in dem von der Weltbank herausgegebenen Index *Doing Business*¹⁰ auf Platz 84 von 178 gelisteten Ländern (vgl. WORLD BANK 2008: 143). Das Wachstum in 2006 wurde mit 2,6% beziffert.¹¹ Ein für den pazifischen Raum guter Wert, verglichen mit dynamischen Entwicklungsökonomien gleichwohl nicht sonderlich hervorstechend.

Democratic Audit – Wie demokratisch ist Papua-Neuguinea?

Der papua-neuguineische Politikwissenschaftler Alphonse GELU befasst sich mit der demokratischen Verfassung in seinem Land. Zu diesem Zweck wählt er die Methode des sog. *Democratic Audit*.¹² Hierbei handelt es sich um eine Organisation, welche die demokratische Verfasstheit von Staaten untersucht. Die Idee für diese Organisation wurde geschaffen von Trevor Smith zur Beurteilung der britischen Demokratie und in Folge zur internationalen Anwendungsmöglichkeit erweitert. Mittlerweile stellt die Organisation einen Fragenkatalog zur Verfügung, anhand dessen man den Zustand einzelnen Demokratien messen kann. GELU befürwortet den partizipativen Ansatz und somit die Möglichkeit, der Dominanz westlicher Forscher in diesem Gebiet etwas entgegenzusetzen. Als weiteren Grund für seine Wahl für diese Methode nennt GELU die umfangreichere Auffassung von Demokratie dieser Organisation. Die zu untersuchenden Bereiche sind Regierungsoffenheit, die Ansprechbarkeit und Rechenschaftspflicht der Regierung und auch wirtschaftlicher Institutionen sowie die Beziehung zwischen Zivilgesellschaft und Regierung. Außerdem zieht die Untersuchung die politische Gleichberechtigung und auch

⁹ Zur genauen Auseinandersetzung mit diesen Begrifflichkeiten und seinen Anwendungen auf Papua-Neuguinea wird an anderer Stelle – in Kapitel 5 – eingegangen. An dieser Stelle soll vorerst eine Bestandsaufnahme der politischen Situation gemacht werden.

¹⁰ Siehe <http://www.doingbusiness.org>

¹¹ Siehe <http://www.usaid.gov.au/country/papua.cfm>

¹² Siehe <http://www.democraticaudit.com>

die Rolle der Medien in Betracht. GELU befürwortet die Methode, weil die Ergebnisse der Studien nicht in einen allein stehenden vereinfachten Index vereinigt werden und somit Raum für ein differenziertes Ergebnis lassen (vgl. GELU 2003: 30ff.). In dem folgenden Abschnitt werden die Punkte, die GELU als ausschlaggebend für das Funktionieren oder das Scheitern der papua-neuguineischen Demokratie identifiziert, zusammengefasst. Diese Punkte seien es, auf die es in einer Durchführung eines *Democratic Audit* in Papua-Neuguinea ankäme.

In dem ersten Abschnitt *Free and Fair Elections* der Untersuchung geht es um die Durchführung von Wahlen. Seit der Unabhängigkeit im Jahr 1975 wurde in Papua-Neuguinea alle fünf Jahre gewählt. (1977, 1982, 1987, 1992, 1997, 2002, 2007) Obwohl nach der 1992er und der 1997er Wahl die Regierung wechselte, gingen doch mehrere Regierungswechsel aufgrund von Misstrauensvoten (*votes of no confidence*) aus. Dies geschah in den Jahren 1980, 1986, 1988, 1994 und 1999 (vgl. GELU 2003: 34). Diese Art der Regierungswechsel scheint ein deutliches Zeichen beziehungsweise auch ein Grund für politische Instabilität des gesamten Systems zu sein. Weiters macht GELU das Nichtbeachten des Wahlheimnisses als entscheidenden Faktor für eine geringe demokratische Reife des Landes aus. Die Verletzung des Wahlheimnisses wird fortwährend als entscheidender Faktor bei zahlreichen Wahlbeobachtungen moniert. Es gibt zahlreiche Berichte darüber, wie Wahlergebnisse dadurch manipuliert wurden, dass etwa direkt von Kandidaten engagierte Wahlvorsteher, den Wahlerfolg ihrer Auftraggeber dahingehend unterstützten, dass sie unter Androhung von Bestrafungen Wähler dazu brachten „richtig“ zu wählen. Als dritten negativen Trend nennt GELU das Aufflammen der Gewalt vor während und nach den Wahlen¹³, sowie die unwesentliche Rolle der Parteien im Wahlprozess. Die geringe Bedeutung von Parteien für die Wahlentscheidungen der Bevölkerung resultiert wesentlich aus ihrer programmatischen Uneindeutigkeit (vgl. ebd.: 35f.). Eine weitere Gefährdung für die parlamentarische Demokratie ist der Anstieg und der relative Erfolg der unabhängigen Kandidaten bei den nationalen Wahlen. Die Zeitung *Neue Epoche online* berichtet, dass in der Parlamentswahl in Jahr 2007 zwei Drittel der insgesamt rund 3.000 Kandidaten als Unabhängige angetreten sind.¹⁴ Die Praxis zeigt, dass nach einer gewonnen Wahl die Kandidaten ohne vorangegangene programmatische Stellungnahme einer Partei beitreten. Für die Bevölkerung bleiben die Entscheidungsgrundlagen der einzelnen Parteiwechsel unklar. Dies führte in der Vergangenheit dazu, dass Parteien, die bei den Wahlen schlecht abschnitten, in Folge doch

¹³ Näheres zu Gewalt im Wahlprozess siehe DINNEN (2001: 151-161)

¹⁴ Neue Epoche online, 29.06.2007, Spannungen vor Wahl in Papua-Neuguinea

noch eine beachtlichen Anzahl an Sitzen im Parlament erhielten, weil zuvor unabhängige Kandidaten der Partei beigetreten waren (vgl. GELU 2003: 38). Als letztes Problem sieht GELU die administrativen Fehlentwicklungen und Versäumnisse während der Wahlen. Aufgrund von fehlerhaften Melderegistern konnte das allgemeine Wahlrecht häufig nicht gewährleistet werden. Zudem wurden die administrativen Mängel ausgenutzt, indem etwa im Namen von Verstorbenen Stimmen abgegeben wurden (vgl. ebd.: 39).

Im nächsten Abschnitt *Open and Accountable Government* macht der Autor weitere Fehlentwicklungen Papua-Neuguineas aus, welche dahingehend beschrieben werden, dass Regierungen nicht transparent und ansprechbar seien, sowie das Recht der Bevölkerung um Informationen nicht genügend gewährleistet. Genau hier identifiziert GELU ein maßgebliches Problem des demokratischen Systems in Papua-Neuguinea, dass in diesen Bereichen starke Defizite aufweisen und das Vertrauen der Bevölkerung in ihre Vertreter sehr gering bleiben ließ. Als Beispiel nennt GELU die Praxis der Vergabe von Regierungsämtern und anderen Anstellungen im öffentlichen Sektor. Es werden Ämter häufig an Freunde und *wantoks*¹⁵ der Amtsinhaber gegeben, ohne die rechtlich vorgegebenen Prozeduren zu durchlaufen. Durch diese Praxis sind etliche Ämter auf allen staatlichen Ebenen mit schlecht qualifizierten Personen besetzt. Außerdem häuften sich auch Vorfälle, in denen von zahlreichen Politikern bekannt wurde, dass sie sich in kürzester Zeit – quasi mit Eintritt ins Parlament - enorm finanziell bereichert haben (vgl. ebd.: 40f.). In dem dritten Abschnitt *Civil and Political Rights* geht es um die Gewährleistung der - in der Verfassung festgeschriebenen - Rechte und Freiheiten der Bevölkerung Papua-Neuguineas. In der Bestimmung dieser Rechte orientierte sich der verfassungsgebende Ausschuss an die Traditionen etablierter Demokratien:

„Papua New Guinea, following the traditions of other democracies, has a profound outline of the various rights and freedoms of its citizens. The framers of the constitution in its formulation stages took the rights of citizens very seriously. The framers knew that for Papua New Guinea to be truly democratic, the rights of the citizens must be protected by providing for an environment of political equality for all citizens“ (Gelu 2003: 43).

Die Verfassung gewährleistet also jedem Staatsbürger die „klassischen“ zivilen Rechte, „classical civil liberties“ (ebd.: 43), die das Recht der freien Meinungsäußerung, die

¹⁵ Wantok bezeichnete ursprünglich die gemeinsame ethnische Herkunft und Sprache und somit das soziale Bindungsgefüge, heute wird damit primär ein die politische Sphäre durchdringender Nepotismus assoziiert. Vgl. SEIB (2000a: 7f.), KRÜGER (2005: 140, 175, 179), KETAN (2004: 20f), CROCOMBE (2001: 119), DINNEN (2001:29)

Pressefreiheit, die Religionsfreiheit und die Bewegungsfreiheit, beinhalten. Diese Rechte sieht der Autor des Textes in Papua-Neuguinea bedroht. Dies äußere sich etwa in den vermehrt auftretenden, unverhältnismäßig-gewalttätigen, polizeilichen Übergriffen, etwa bei Ladendiebstählen oder Aktivitäten bei Straßenverkäufen. Der Tod zweier Studenten durch polizeiliche Gewalt auf einer Demonstration gegen die Morauta Regierung im Jahr 2001 verstärken den Eindruck, dass diese Rechte nicht, oder nicht ausreichend gewährleistet werden (vgl. ebd.: 43).

Der letzte Abschnitt *A Democratic Society* befasst sich mit den gesellschaftlichen Aspekten für das Funktionieren der Demokratie und ist in diesem Kontext von besonderem Interesse. Der Autor stellt sich die Frage, wie die Gesellschaft ihren Teil dazu beiträgt, eine funktionierende Demokratie zu schaffen und welche Rolle ihr hierbei zukommt. Nach GELU fühlt sich ein Großteil der Bevölkerung vernachlässigt und machtlos, und ist demnach nur unzureichend oder gar nicht an politischen Aktivitäten beteiligt. Der Autor macht hierfür die papua-neuguineischen Regierungen verantwortlich, die eine zu geringe Motivation und kaum Initiativen gezeigt haben, die Bevölkerung aktiv in den politischen Prozess, etwa in Form von Gemeindeprojekten (*community oriented projects*) einzubinden. Ein anderer Trend, der sich negativ auf die demokratische Entwicklung des Landes auswirkt, sei der Anstieg der Gewalt und der Kriminalität in mehreren Landesteilen, auf dem Land sowie in den Städten. Hier erkennt GELU die Schwierigkeit, seitens Regierung und Polizei, den richtigen Umgang in Bezug auf Gewaltverbrechen zu finden. Der Anstieg der Gewalt und Kriminalität habe in einigen Regionen so weit geführt, dass öffentliche Einrichtungen wie Schulen, Banken und Krankenhäuser geschlossen werden mussten (vgl. ebd.: 46).

Ein weiterer von GELU identifizierter Aspekt sind die Medien, aufgrund ihrer wichtigen informierenden und meinungsbildenden Funktion. Diese werden, laut GELU, in Papua Neuguinea stark vernachlässigt und könnten so ihr Potenzial, eine aufgeklärte Zivilbevölkerung zu schaffen, nicht erfüllen. Die großen Zeitungen würden nur von einer gebildeten urbanen Schicht genutzt, auch weil sie schlichtweg in ländlichen Gebieten nicht verfügbar seien. Mit dem Fernsehen verhalte es sich gleichermaßen, die nationalen Radioanstalten seien vernachlässigt und leiteten an steter Unterfinanzierung (vgl. ebd.: 47).

Die hier angesprochenen Inhalte oder Themenbereiche beziehen sich auf die verschiedenen Bereiche, von den Wahlen über die RegierungRechenschaftspflicht, die zivilen Rechte und deren gesellschaftlichen Aspekten und wurden vom Autor als besonders ausschlaggebend

für das Funktionieren der Demokratie identifiziert. Es sind die Bereiche, die laut GELU momentan eine Fehlentwicklung durchmachen und einen besonderen Handlungsbedarf aufweisen.

Trotz der beschriebenen Defizite bewertet GELU die demokratische Entwicklung Papua-Neuguineas als positiv im Vergleich mit seinen melanesischen Nachbarländern, da die demokratischen Strukturen noch nie ernstlich gefährdet gewesen seien. Ferner wüssten Bevölkerung wie Regierungsmitglieder, welche Bereiche verbessert werden müssten, um zu einem zufriedenstellenden Zustand der Demokratie zu gelangen (vgl. ebd.: 48).

Die politischen Verhältnisse wurden im Laufe der Zeit auch immer wichtiger für die wirtschaftliche Entwicklung des Landes. Das Bewusstsein, dass diese Bereiche zusammenwirken und nicht getrennt voneinander zu betrachten sind, wurde zunehmend akzeptiert. Von Seiten internationaler Organisationen, aber auch von nationalen Akteuren wurden in den 1980er und 1990er Jahren immer mehr Druck auf die Empfängerländer der internationalen Zusammenarbeit ausgeübt. *Good Governance* und *Rule of Law*, sind nur Beispiele der geforderten Prinzipien (vgl. GELU: 28f). Die sog. Strukturanpassungsprogramme der Weltbank belegen diese Entwicklung. Der Weltbank wurde bewusst, dass eine transparente Politik wichtig für die Effektivität der Entwicklung ist. Förderung von *Good Governance* wurde von nun an quasi im Paket der internationalen Zusammenarbeit inkludiert. In der wissenschaftlichen Diskussion wurde und wird die Diskussion maßgeblich durch ein Paper von LA PORTA et al. (1999:2) *The Quality of Government* beeinflusst: „We find that countries that are poor, close to the equator, ethnolinguistically heterogeneous (...) exhibit inferior government performance.“ Diese Forschungsergebnisse werden auch durch die Lage in Papua-Neuguinea bestätigt.

Wirtschaftliche Situation

Die wirtschaftliche und soziale Situation von Papua-Neuguinea wird durch nachfolgende Tabelle der Weltbank¹⁶ wiedergegeben:

Data Profile			
	2000	2005	2006
World view			
Population, total (millions)	6.076,65	6.461,66	6.538,08
Population growth (annual %)	1,3	1,2	1,2
Surface area (sq. km) (thousands)	133.945,2	133.945,8	133.945,8
GNI, Atlas method (current US\$) (billions)	31.917,15	45.305,64	48.694,08
GNI per capita, Atlas method (current US\$)	5.252	7.011	7.448
GNI, PPP (current international \$) (billions)	41.556,69	55.541,22	60.209,86
GNI per capita, PPP (current international \$)	6.839	8.596	9.209
People			
Life expectancy at birth, total (years)	67	68	68
Fertility rate, total (births per woman)	2,7	2,6	2,5
Adolescent fertility rate (births per 1,000 women ages 15-19)	63	55	52
Mortality rate, under-5 (per 1,000)	84	74	73
Immunization, measles (% of children ages 12-23 months)	73	78	80
Primary completion rate, total (% of relevant age group)	83	86	..
Ratio of girls to boys in primary and secondary education (%)	92	95	..
Prevalence of HIV, total (% of population ages 15-49)	..	1,0	..
Economy			
GDP (current US\$) (billions)	31.876,18	44.983,46	48.461,85
GDP growth (annual %)	4,1	3,5	3,8
Inflation, GDP deflator (annual %)	4,8	5,4	5,7
Exports of goods and services (% of GDP)	25	27	..
Imports of goods and services (% of GDP)	25	27	..
Gross capital formation (% of GDP)	22	22	..
States and markets			
Military expenditure (% of GDP)	2,3	2,5	2,5
High-technology exports (% of manufactured exports)	23	21	21
Global links			
Merchandise trade (% of GDP)	41	47	50
Foreign direct investment, net inflows (BoP, current US\$) (mill)	1.518.420	1.049.491	1.352.442
Workers' remittances of employees, received (US\$) (mill)	131.519	262.575	296.757
Official development assistance and official aid (current US\$)	57.760	107.292	105.292

Source: World Development Indicators database, April 2008

Papua-Neuguinea verfügt über große Rohstoffvorkommen: Eisenerze, Bauxit, Mangan, Silber, Gold und Kupfer sind reichhaltig vorhanden. Der Abbau und Verkauf dieser sichert einen Großteil der wirtschaftlichen Prosperität. Die zweitwichtigste Einnahmequelle stellt die Forstwirtschaft da. Schon unmittelbar nach der Unabhängigkeit wurde die Erschließung und Förderung dieser Ressourcen von der nationalen Regierung vorangetrieben. Zu diesem Zeitpunkt verfügte das Land noch nicht über genügend eigene

¹⁶ siehe <http://www.worldbank.org/pg>

Fachleute, deshalb wurden ausländische Unternehmen damit beauftragt (vgl. KRÜGER 2005: 155). Papua Neu-Guineas Staatshaushalt war im Jahr der Unabhängigkeit zu 45 Prozent von Australien gefördert, und wurde deshalb als „abhängigstes Land der unabhängigen Länder“, betitelt. (TURNER zit. in GEWERTZ 1999: 3). Dies hatte, durch das Einwirken ausländischer Konzerne auf die Regierungsarbeit und deren Modernisierungsvorhaben, eine starke Rückwirkung auf die gesamte Politik. Ausländischen Unternehmen wurden keinerlei Umweltschutzmaßnahmen auferlegt, was nicht ohne negative Auswirkungen für Menschen und Natur blieb.¹⁷

Landwirtschaft ist für 80 Prozent der Bevölkerung die Lebensgrundlage. Der Großteil dieses Sektors wird dem Subsistenz-Sektor zugerechnet. Laut GUMOI ist eine Entwicklung hin zur sog. Semi-Subsistenz zu verzeichnen, d.h. dass mehr und mehr Menschen ihre Überschüsse auf Märkten verkaufen (vgl. GUMOI 2003: 118). Durch die Dominanz des landwirtschaftlichen Sektors ist das Land stark Export- und Importabhängig. Hauptexportwaren sind, wie oben genannt, die Erträge aus den Minen.¹⁸ Importiert hingegen werden Konsum- und Kapitalgüter aller Art. Daraus resultiert eine starke Auslandsabhängigkeit (vgl. GUMOI 2003: 118, GEWERTZ 1999: 4).

Insofern ist PNG ein klassisches Entwicklungsland. Rohstoffe werden exportiert und Konsum- sowie langlebige Investitionsgüter werden importiert. Papua-Neuguineas *Human Development Index* (HDI)¹⁹ sinkt stetig seit der Unabhängigkeit. Papua-Neuguinea lag bei der aktuellsten Studie (2007 / 2008) auf Rank 145 von 177 Ländern. Dieses Ergebnis liegt vor allem an den sozialen Verhältnissen des Landes, wie der niedrigen Alphabetisierungsrate, der hohen Kindessterblichkeit sowie der durchschnittlichen Lebenserwartung (vgl. GUMOI 2003: 119).

Eine andere Haupteinkunft des Staates, mit über 30 Prozent des Jahreshaushaltes, machen Mittel aus der Entwicklungszusammenarbeit aus (vgl. HNANGUI 2003: 136). Alle Länder und Organisationen, die sog. Gebergemeinschaft sind aktiv in PNG. Australien kommt dabei aufgrund der historischen Rolle und der regionalen Nähe eine besondere Rolle zu. Diese Zusammenarbeit hat positive und negative Auswirkungen. Insgesamt überwiegen, laut HNANGUI, für die Jahre 1975 und 2000 mehr Fehlschläge als Erfolge (vgl. HNANGUI: 140). Er identifiziert interne und externe Fehlentwicklungen in diesem Bereich, welche an dieser Stelle kurz vorgestellt werden sollen.

¹⁷ Zu Bergbau und Forstwirtschaft siehe CROCOMBE (2001: 30f)

¹⁸ 40,000 Tonnen Kupfererz, 16,400 Tonnen Gold und 7,8 Mil. Barrel Rohöl wurden im Jahr 1999 exportiert vgl. Gumoi (2003:118)

¹⁹ Von der UNO ermittelter und herausgegebener Index der menschlichen Entwicklung in den einzelnen Ländern; siehe <http://hdr.undp.org/en/statistics>

Auf interner Ebene sei die papua-neuguineischen Regierungen verantwortlich, die nicht in der Lage seien, Projekte zu koordinieren, Budgets zu planen, Evaluationen der Projekte durchzuführen und Projekte nachhaltig nach der Implementierung weiterzuführen. Allgemeiner ausgedrückt, dass sich die sozioökonomische und politische Umwelt schlicht negativ auf die Effektivität von Entwicklungsprojekten auswirke (vgl. ebd.: 141). Hierfür seien die auf allen Ebenen zu geringen Kapazitäten der lokalen Verwaltungen verantwortlich. Doch gerade wegen dieser Unzulänglichkeiten kritisiert der Autor den Trend, der angesichts der schlechten Leistung der lokalen Regierungen verständlich scheint und von bilateralen wie multilateralen Gebern praktiziert wird, nämlich die lokale Regierung zu umgehen und die Projekte eigenständig zu planen, zu implementieren und zu evaluieren. Dies sei genau der falsche Weg, denn auch wenn unmittelbar schnellere Erfolge aufgrund geringerer bürokratischer Hürden zu verzeichnen seien und in manchen Fällen kostengünstiger und direkter gewirkt werden könne, müssten es doch längerfristig die papua-neuguineische Regierung, beziehungsweise die zuständigen Ministerien sein, welche an diesen Prozessen aktiv teilhaben. Damit würde auch in Zukunft verhindert werden, dass weitere Stellen in den zuständigen Ministerien gekürzt werden und sich die Kapazitäten weiter verschlechtern. Außerdem könne nur mit der Regierung gewährleistet werden, dass Projekte auch nach Ende der Finanzierung von außen weiter gefördert würden, weil nur so für die zuständigen Ministerien ein Bewusstsein für die Verantwortung entstünde. Ferner würden, durch die Marginalisierung der lokalen Verwaltungen, wertvolle Möglichkeiten, Erfahrungen in diesem Zusammenhängen zu sammeln, von den zuständigen Ministerien ferngehalten (vgl. ebd.: 142ff.). Er kritisiert die Ansicht, die Regierungen als das Problem zu verstehen und nicht als Teil der Lösung des Problems (ebd.: 144):

„The widespread belief [...] that government is the problem and not part of the solution has become a self-fulfilling prophecy.”

Weiter kritisiert der Autor die fehlende Kooperation und Abstimmung zwischen den einzelnen Akteuren, seien es nationale, internationale oder Nichtregierungsorganisationen (vgl. ebd.: 142, 146). Der Autor empfiehlt in dem gesamten Zusammenbeitskreislauf einen Akteur zu bestimmen, der eine Führungsrolle (*lead donor*) übernimmt und somit die einzelnen Akteure miteinander koordiniert. Für dieses Amt schlägt er die Weltbank oder die *Asian Development Bank* vor.

Es ist zu beachten, dass der hier herangezogene Autor HNANGUIE, wie der Bibliographie zu entnehmen ist, selber in dem zuständigen Ministerium der papua-neuguineischen Regierung, das *Department of Finance & Planning*, gearbeitet hat. Auch wenn die

Identifizierungen einiger Fehlentwicklungen einsichtig erscheinen, sollten die anschließenden Empfehlungen kritisch hinterfragt werden.

Die Diskussion über die Frage, wie viel Staat gerade in Entwicklungskontexten sinnvoll ist, bleibt sicherlich ein spannendes und kontroverses Thema.

Gesellschaftliche Situation

In diesem Kapitel soll die gesellschaftliche Situation, die eng mit den beiden vorangegangenen Unterkapiteln zusammenhängt und auch als Barometer für die politischen und wirtschaftlichen Entwicklungen gesehen werden kann, dargestellt werden. Ethnische Heterogenität ist charakteristisch für den melanesischen Inselraum. Die große geographischen Diversität der Landesfläche spiegelt sich auch in der sozialen Organisation der Gesellschaft wieder, welche besonders deutlich bei der Betrachtung der bestehenden sprachlichen Vielfalt wird. Die linguistische Fragmentierung in Papua-Neuguinea ist größer als überall sonst auf der Welt. Ein Viertel aller weltweit gesprochenen Sprachen finden sich im melanesischen Großraum. In Papua-Neuguinea allein zählen Sprachforscher 800 verschiedene Sprachen.²⁰ Auch andere Unterschiede innerhalb der Gesellschaft sind sichtbar. So gab es in Melanesien vor der Ankunft der Europäer keinen Staat und keine eindeutige Führungsklasse, aber durchaus Machtpositionen und somit Ungleichheiten, sowohl zwischen Männern und Frauen als auch unter Männern untereinander (vgl. GODELIER 1987: 10). Heute sind es neben den linguistischen Unterschieden vor allem die räumlichen: Das Leben zwischen Land und Stadt unterscheidet sich enorm voneinander, besonders in der Beziehung zum Staat und der Partizipation mit diesem. Dies scheint in vielen ländlichen Regionen nicht der Fall zu sein. Eine Integration der verschiedenen ethnischen Gruppen in den Staatsverband ist bis heute nicht gelungen. Als Identitätsstifter wirkt weiterhin eher die eigene Gruppe als der Staat. Es zeigt sich, dass die Bevölkerung stark ethnisch-, und regionalorientiert ist (vgl. SEIB 2000a: 2f.; SEIB 2000b: 3; KETAN 2004:17; MÜCKLER 2007:²¹). Von der Familie, dem Clan oder dem Dorf allein ist die Sicherung der eigenen Lebensgrundlage zu erwarten. Im Gegensatz zur westlichen, auf persönliche Freiheit und Individualität orientierten Lebensform, war (ist) in Melanesien das Zusammenleben typischerweise in kleinen, geographisch abgeschiedenen Einheiten organisiert, in denen der Einzelne durch verwandtschaftliche Beziehungen stark

²⁰ Eine gute Gesamtdarstellung zu den pazifischen Sprachen und deren Entstehungsgeschichte siehe CROCOMBE (2001: 101ff.)

²¹ Mitschrift vom Anthropologischem Laboratorium, am 10.12.2007

eingebunden war (ist). Außerdem lassen sich nur als Gruppe staatliche Leistungen - etwa in Form von Kompensationsforderungen für Infrastrukturprojekte – erwarten. Die einzelnen Gruppen konkurrieren also miteinander um eine größtmögliche Beteiligung am nationalen Haushalt (vgl. SEIB 2000a: 3ff.).

Ein anderer gesellschaftlicher Faktor, der eine prominente Stellung in der Literatur und in der Berichterstattung, sowohl in der lokalen als auch in der internationalen Presse einnimmt, ist die Kriminalität. Die Gewalt vor allem gegenüber Frauen und Kindern hat alarmierende Ausmaße erreicht. Dem Pazifikforscher Ron CROCOMBE zufolge, ergab eine UNICEF Studie aus dem Jahr 1994, dass Papua-Neuguinea die zweithöchste Rate für häusliche Gewalt (*Domestic violence*) vorweist (vgl. CROCOMBE 2001: 119). Darüber, ob es eine hohe Gewaltrate gegenüber Frauen und Kindern in vorkolonialer Zeit gegeben hat, sind sich Anthropologen und andere Wissenschaftler uneinig. So oder so sind die heutigen Ausmaße der Gewalt alarmierend. Zahlreiche Nichtregierungsorganisationen in Papua-Neuguinea haben sich der Bekämpfung dieses Phänomens verschrieben; einige Strategien und identifizierten Gründe sollen hier im Folgenden kurz dargestellt werden.

Vordergründig werden die Ungerechtigkeiten und Enttäuschungen vor allem junger Menschen genannt, die wenig Perspektive für ihr Leben erkennen. Viele dieser jungen Menschen bilden Gruppen, in Papua-Neuguinea bekannt als *raskols*. Genannt werden in diesem Zusammenhang Verbrechen, die von Ladendiebstahl über Einbruch bis hin zu Mord reichen. Sie stellen ein wachsendes Problem in den urbanen Zentren des Landes dar. Gemäß der Analyse vieler Forscher sind diese Phänomene Resultate verfehlten Regierungshandelns im Entwicklungskontext. Nach der Meinung vieler Forscher spiegelt das Anwachsen dieser Problematik das Fehlverhalten der Regierungen im gesamten Entwicklungskontext dar (vgl. KAMAN 2003: 312, 314-321). So liegt der Form der direkten Gewalt (hier vor allem der *raskols*) eine andere Form der Gewalt zugrunde, nämlich der indirekten Gewalt, die die sozialen, politischen und wirtschaftlichen Strukturen des Landes hervorbringt.

Die historische Entwicklung in Papua-Neuguinea

Der Befund, den das vorhergehende Kapitel zur gegenwärtigen Lage Papua-Neuguineas erbracht hat, zeigt einen Staat, der nur gut 30 Jahre nach seiner Gründung mit massiven politischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Problemen zu kämpfen hat. Tatsächlich steht Papua-Neuguinea mit diesem Befund aber nicht alleine da: Er ist nur einer von vielen postkolonialen Staatsneugründungen, die die in sie gesetzten Hoffnungen bislang nicht zu erfüllen vermochten und bei denen höchst unklar ist, ob sich ihre Lage überhaupt jemals stabilisieren wird oder ob sie als einheitliche Gebilde nicht irgendwann kollabieren und zerfallen werden. Dass die Erfahrungen der Kolonialzeit diese Länder bis heute maßgeblich prägen, steht außer Frage; und ebenso, dass das ähnliche Schicksal vieler dieser Länder ohne jene nicht zu erklären wäre. Dennoch verlangt eine genaue Analyse der eigentlichen Ursachen der gegenwärtigen Probleme dieser Länder zunächst und vor allem eine genaue Kenntnis ihrer jeweiligen Vorgeschichte; und da zeigt sich, dass die Kolonisierung dieser Länder natürlich unter ganz unterschiedlichen Bedingungen vor sich ging und dementsprechend auch ganz unterschiedliche gesellschaftliche Ausprägungen und Folgen hatte, die in den Problemen dieser Länder bis heute nachwirken – so auch in Papua-Neuguinea. Dass die Geschichte in Papua-Neuguinea eine wichtige Quelle darstellt, beschreibt DINNEN:

While issues of change, „modernization,“ and „development“ frame much law-and-order debate, it is equally clear that the legacies of small-scale „stateless“ societies, as adapted to change, continue to exert a major influence in all areas of contemporary social, economic, and political life. In short, the precolonial and colonial past remain deeply embedded in the postcolonial present. Many aspects of today’s problems relate to the resilience of older social traditions and the manner in which these have blended with institutions of more recent origin, notably the state” DINNEN (2001: 5).

Die vorkoloniale sowie die koloniale Zeit wirken also in der Gegenwart weiter. Im Folgenden wird daher ein kurzer Überblick über die Geschichte des Landes gegeben, der von der vorkolonialen Zeit über die Kolonialzeit bis zur Phase der Dekolonisierung reicht. Im Zentrum stehen dabei vor allem die gesellschaftlichen Strukturen der vorkolonialen Zeit und ihre Veränderung durch die Kolonisierung.

Die vorkoloniale Zeit

Ein entscheidendes Merkmal für den melanesischen Großraum ist die hohe ethnische Heterogenität der Bewohner, am deutlichsten sichtbar in der linguistischen Vielfalt der Bewohner auf relativ „engem“ Raum. Ethnologen, Linguisten und Geologen, um nur die prominentesten Forschergruppen zu nennen, befassen sich seit knapp einem Jahrhundert intensiv mit diesem Gebiet und seinen Bewohnern, die unterschiedlichsten kulturellen Kontexten angehören. Dieses Charakteristikum lässt sich auf die zahllosen Migrations- und Siedlungsbewegungen zurückführen, die hier im Folgendem grob benannt werden sollen.

Vor etwa fünf Millionen Jahren entstand die heutige Landmasse Papua Neuguineas. Das reichhaltige Rohstoffvorkommen, etwa an Kupfer, Gold und Erdöl, entstand durch die komplexen geologischen Vorgänge ebenso wie die verschiedensten Landschaften. Die ersten Anzeichen für menschliche Besiedlung²² um 45 000 bis 40 000 v. Chr. stammen vom *Huon Peninsula* Gebiet an der Nordküste Papua-Neuguineas (vgl. WAIKO 1993: 2). Bei der Betrachtung dieser Entwicklungen muss darauf verwiesen werden, dass Angaben, vor allem zeitlicher Art, zum Teil sehr divergieren und der Diskurs hierüber noch nicht abgeschlossen zu sein scheint. Zumindest wird angenommen, dass es drei große Einwanderungswellen aus dem südostasiatischen Raum gab. Die erste vor etwa 50 000 Jahren, durch die vermutlich altsteinzeitliche Jäger und Sammler nach Neuguinea kamen und sich mit den australiden Ureinwohnern vermischten. Darauf folgten weitere Gruppen, die eine spezialisierte Werkzeugtechnik und Töpferei einführten. Diese haben, so wird angenommen, die Jäger- und Sammlergesellschaften weiter ins Landesinnere verdrängt. Schließlich kamen mit der dritten großen Migrationswelle um 3000 bis 2000 v. Chr. austronesische Gruppen, die von der Nordküste Papua-Neuguineas, sowie den nördlichen vorgelagerten Inseln, ihre Reise in Richtung Polynesien fortsetzen (vgl. KRÜGER 2005: 139). So waren alle größeren bewohnbaren Landteile in Ozeanien vor etwa 1000 Jahren besetzt (vgl. CROCOMBE 2001:47). Zwar kam es in der Zwischenzeit zu zahlreichen weiteren Bevölkerungsverschiebungen, und somit zu Kontakten mit anderen Gruppen, doch kann man dennoch von einer relativen Abgeschlossenheit einzelner Gruppen sprechen, was wiederum ein Resultat der Unzugänglichkeiten des Landesinneren zu sein scheint. Dieses Charakteristikum machte Papua-Neuguinea in den folgenden Jahrzehnten

²² Zur ausführlichen Darstellung der Besiedelungsgeschichte siehe WAIKO (1993: 2ff.) und CROCOMBE (2001: 44ff.)

zu einem klassischen Forschungsgebiet für Ethnologen, denen die kleineren, voneinander weitgehend abgeschotteten sozialen Einheiten willkommene Forschungsgegenstände darstellten. Soziale Beziehungen innerhalb dieser kleinen Gemeinschaften (DINNEN zählt in der Regel mehrere hundert Menschen, wobei es in der Sepik-Region Gemeinschaften von über tausend gibt) waren vordergründig auf verwandtschaftlicher Grundlage gebildet. Die Rechte und Pflichten der Einzelnen waren stets verknüpft mit verwandtschaftlicher Zugehörigkeit und mit dem grundlegenden Prinzip von Reziprozität verbunden. Dieses Prinzip findet sich auch in Tausch- und Handelstätigkeiten (vgl. DINNEN 2003: 12). So trugen nicht allein die Bevölkerungsverschiebungen zu Kontakten einzelner Gruppen bei, sondern auch ein ausgeprägtes Handel- und Tauschsystem. Die verschiedenen Gruppen bauten komplexe Tauschbeziehungen über große Distanzen hinweg, vom Hinterland zu den Küsten und vorgelagerten Inseln, auf, und traten so in Kontakt zueinander. Beliebte Handelsobjekte waren etwa Obsidian, ein für Waffen und Werkzeuge verwendetes vulkanisches Glas, Töpferware, Muscheln, Federn und auch Nahrungsmittel. Das Handelsnetz war eng gespannt und über feste Routen für die jeweiligen Produkte organisiert. Eine gut erforschte, klassische Form des Tauschhandels ist der Kula-Handel auf den Trobriand-Inseln.²³ Der Kula-Handel stellt eine zeremonielle Form des Tausches dar: Es gibt feste Regeln und Konventionen darüber, welche Produkte, zu welchen Zeitpunkt, mit welchen Tauschpartnern und auf der Basis welcher Gegenleistung getauscht werden²⁴ (vgl. WAIKO 1993: 4f., CROCOMBE 2001: 47). Eine weitere Form findet sich in Bougainville. Hier tauschten die Küstenbewohner Fisch gegen das Taro der Bewohner der Highlands. Diese Beispiele belegen den intensiven Kontakt der einzelnen Gruppen über Sprachbarrieren und großen Distanzen hinweg. Dieses Phänomen wird in der Literatur mit der egalitären Gesellschaftsorganisation in Melanesien in Verbindung gebracht. Im Unterschied zum polynesischen Raum stellte Melanesien den idealen Kontext für intensiven Handel dar, da die egalitären Strukturen größere Möglichkeiten für individuellen Erfolg zulassen (vgl. CROCOMBE 2001: 323). Nicht nur zur Etablierung der Handelsstrukturen hat diese Gesellschaftsordnung beigetragen, sondern auch zur Herausbildung politischer Autoritäten. Die anthropologisch-ethnologische Forschung klassifizierte die für Melanesien typische Herrschaftsform in das so genannte *Big-men* - System und stellte es der polynesischen politischen Führung, in Form des *Chief* – Systems gegenüber (KRÜGER 2005: 14). Die (ältere) Literatur kennzeichnet den *Big man* Status als

²³ Die Trobriand-Inseln gehören politisch zu Papua-Neuguineas Provinz Milne Bay

²⁴ Siehe die klassische Arbeit zum Kula-Handel von MALINOWSKI 1992[1922]: „Argonauten des westlichen Pazifiks“

eine durch individuelle Fähigkeiten und Eigenschaften, auf ökonomischem und rhetorischem Gebiet, erworbene Führerrolle. Ein *Big-man* muss sich als Sieger gegenüber anderen Anwerbern dieses Status - auf vielen Gebieten wie etwa bei der Jagd, bei Konflikten, Kriegsführung, Austauschzeremonien und anderen Wirtschaftstätigkeiten – auszeichnen. Das *Big-men* – System ist das prägendste Konzept über die melanesische Gesellschaftsordnung in vorkolonialer Zeit. Inwiefern Modifikationen dieses Führungsstils sich im zeitgenössischen Papua-Neuguinea wiederfinden und wie sich die Bewertung dieses Konzepts in der neueren einschlägigen Literatur in Ethnologie und Politikwissenschaft geändert hat, soll in den kommenden Kapiteln behandelt werden. Wichtig ist im Zusammenhang dieser Arbeit die Frage nach den Möglichkeiten der Koexistenz eines modernen Nationalstaates und vorkolonialen Gesellschaftsstrukturen, wie dem *Big man* – System.

Die Zeit der Kolonialherrschaft und der Zweite Weltkrieg

Die Grenzen des heutigen Staates Papua Neuguinea sind das Produkt kolonialer Eroberung und Einflussgebiete. Es waren vier koloniale Akteure maßgeblich an der Entwicklung des heutigen Papua-Neuguineas beteiligt: Die Niederlande, das Deutsche Reich, Großbritannien und Australien. Das Jahr 1928 markiert mit der Besitznahme des Westteils der Insel Neuguinea seitens der Niederländer den Beginn des Kolonialismus – die offizielle Annexion erfolgte erst 1886. Es handelte sich um eine staatlich geförderte Expedition, die das Ziel hatte eine Siedlerkolonie zu errichten (vgl. KRÜGER 2005: 143). Im Zweiten Weltkrieg besetzten Japaner die Insel, diese wurden aber 1944 von den Alliierten wieder vertrieben. Es folgten Unabhängigkeitsbestrebungen seitens West-Papuas und schließlich wurde das New-Yorker Abkommen zwischen den Niederlanden und Indonesien geschlossen, welches den Übergang West-Neuguineas unter den indonesischen Herrschaftsbereich vorsah. Seit 1963 ist die westliche Hälfte Neuguineas, unter dem Namen „Irian Jaya“, als Provinz offiziell indonesisches Staatsgebiet (vgl. ebd. 2005: 145). Auf dem Gebiet des heutigen Papua-Neuguineas lieferten sich das Deutsche Reich und Großbritannien bald ein Wettrennen darum, wer den noch freien Ostteil der Insel zuerst zu eigenem Besitz erklären würde. Bisher waren schon einige Handelsunternehmen sowie

einige Missionen²⁵ im Land tätig, formal war das Gebiet aber noch „verfügbar“. Die offizielle Inbesitznahme von Deutsch-Neuguinea („Kaiser-Wihlhelms-Land“ im Nordosten des Festlandes und den im Nordosten vorgelagerten Inseln, die nun „Bismarck-Archipel“ hießen) vollzog sich im Jahre 1884 und sollte drei Jahrzehnte, bis zum Ausbruch des Zweiten Weltkrieges, andauern. Die Interessenskonflikte mit Großbritannien konnten durch Verhandlungen gelöst werden. Man einigte sich auf eine Grenze zwischen ihren Territorien, die quer durch das Bergland verlief, und dem Deutschen Reich die Nordhälfte und Großbritannien die Südhälfte zuteilte. Das Gebiet wurde von der Neuguinea-Kompanie, einer privaten Handelsgesellschaft, in Abstimmung mit der deutschen Reichsregierung verwaltet. Man erhoffte sich ein lukratives Geschäft durch den Anbau von Tabak, Kaffee und Kakao. Dieses Vorhaben stellte sich aber in der Realität als nicht ganz so einfach heraus: Klima, Krankheiten und Probleme bei der Beschaffung von Arbeitskräften bewegten die Direktoren der Neuguinea-Kompanie dazu, sich an die Reichsregierung mit der Bitte um Unterstützung zu wenden. So kam es, dass die Verwaltung in den folgenden Jahren mehrmals zwischen dem Deutschen Reich und der Neuguinea-Kompanie wechselte. Insgesamt lässt sich sagen, dass der gewünschte finanzielle Erfolg der Kolonie bis zuletzt ausblieb (vgl. WESEMANN 1985: 144f.). Wirtschaftliche Interessen in Form von Ausbau der Plantagenwirtschaft sowie die Befriedung des Gebietes waren die erklärten Ziele der kolonialen Administration. Ein auf „indirect rule“ basierendes Vorgehen, d.h. unter Einbeziehung der lokalen Bevölkerung liess den deutschen Gouverneur Dr. Albert Hahl in Bezug auf die Befriedung der Region einige Erfolge verzeichnen. Dazu delegierte er für jedes einzelne Dorf einen eigenen Repräsentanten (*lululai*) mit einem Assistenten (*tultul*) zu bestimmen. Diese standen nun als Bindeglied zwischen der lokalen Bevölkerung und der Kolonialbehörde (vgl. KRÜGER 2005: 144, WESEMANN 1985: 149, DINNEN 2003: 17). Von einigen Autoren wird dieses System als weitgehend funktionierend dargestellt und damit begründet, dass die traditionellen Autoritätsstrukturen gewahrt wurden (vgl. KRÜGER 2005: 144, WESEMANN). Andere Autoren heben hervor, dass es große Gebiete vor allem in den Highlands gab, deren Bewohner lange Zeit, bis in die 1950 er Jahre hinein, keinerlei Kontakte mit kolonialen Einflüsse jeglicher Art hatten (vgl. DINNEN 2003: 18). Die Strategien des Kontakts von lokaler Seite variierten extrem. Es reichte von deutlicher Widersetzung zu ausdrücklicher Kooperation. Die Gründe für die Beispiele funktionierender Kooperation

²⁵ Zur ausführlichen Darstellung der Missionen in PNG siehe WAIKO (1993: 24f.) und WESEMANN (1985: 187ff.) sowie der Handelsunternehmen siehe WESEMANN (1985: 133ff.)

mit der Kolonialregierung werden aus verschiedenen strategischen Gründen ausgemacht. So schreibt KETAN (2004: 66):

“they were fearful of the white men’s superior firepower, as it was often demonstrated through the shooting of pigs in front of huge gatherings;

they were in awe of the mystique of the white *mel-pei-wamb* (persons-of-wealth), as they were generally associated with the spirit world because of their skin colour and their seemingly endless wealth, whose source could not be explained in Hagen terms; and

when the fear of firepower was conquered and the mystique wore thin, interaction continued because of self-interest, taking advantage of an opportunity for personal gain, a strategy which continues to the present.”

In diesem Fall deutet der Autor die Motive in dem speziellen Fall der Bewohner des Mount-Hagen Gebietes in den 1930er Jahren. Seiner Meinung nach lassen sich diese Gründe der Kooperation auch auf andere Regionen und auch auf frühere Phasen des Kolonialismus übertragen. Die Gründe werden von den Autoren an unterschiedlicher Stelle ausgemacht. Das in einzelnen Fällen die Kooperation zwischen Kolonialregierung und lokaler Bevölkerung als gelungen beschrieben wird, liegt sicherlich variierend an beiden oben beschriebenen Gründen. Sicherlich wurden, wie im Beispiel von dem deutschen Gouverneur Dr. Hahl, lokale Strukturen zum Teil erkannt und im eigenen Interesse genutzt. Dass in anderen Fällen aber die Macht des Stärkeren, die in Form von Waffengewalt stets auf der Seite der Kolonialmächte zu verorten war, gesiegt hat, ist nicht zu ignorieren. Auch strategische Gründe für die Kooperation mit den Europäern sind nicht zu unterschätzen, so wurde angenommen, durch Allianzen mit den Europäern, stärker gegen verfeindete Gruppen vorgehen zu können (vgl. DINNEN 2003: 18). An anderer Stelle wird wiederum von fehlgeschlagenen Anstrengungen, das Gebiet zu befrieden, berichtet. Der papua-neuguineische Autor WAIKO schreibt, dass die kolonialen Mächte auf starken Widerstand gestoßen sind, was nur verständlich sei, handelte die lokale Bevölkerung zu dieser Zeit doch nur im Rahme ihrer Gebräuche und Werte und die Eindringlinge wurden versucht abzuwehren (vgl. WAIKO 1993: 33).

Auf Neuguinea endete die deutsche Kolonialzeit kurz nach dem Ausbruch des Ersten Weltkrieges. Australische Truppen besetzen, in Absprache mit Großbritannien, das Gebiet um Rabaul und Kokopo, das zum deutschen Territorium gehörte, am 11. September 1914. In den Wirren der Kriegszeiten blieb der Verbleib des deutschen Territoriums zunächst ungeklärt. Es waren weiterhin viele deutsche Missionare in Neuguinea tätig und die

Neuguinea-Kompanie erwirtschaftete weiterhin Gewinne. 1920 wurde schließlich ein Enteignungskomitee einberufen. Die Bestrebungen zum Ausbau der Plantagen wurden von den Australiern weitergeführt, wie auch die Methoden, Arbeiter dafür anzuheuern. Kurz zuvor war auch Großbritannien als Kolonialmacht in Papua zurückgetreten²⁶ und hatte Australien die Kolonie zugesprochen. Somit war Australien zur alleinigen Kolonialmacht über das heutige Papua-Neuguinea avanciert. Die ehemals getrennten Gebiete wurden bis zum Zweiten Weltkrieg einzeln verwaltet. Der Zweite Weltkrieg erreichte Papua-Neuguinea mit der Invasion japanischer Truppen im Jahre 1942. Mehrere Jahre wurden in Papua-Neuguinea heftige Kämpfe ausgetragen. Mit Ende des Krieges benannte Australien das Gebiet in *Territory of Papua and New Guinea* (TPNG). Die neu gegründeten Vereinten Nationen machten 1962 Australien die Auflage, das Territorium baldmöglichst in die Unabhängigkeit zu entlassen, was der eingeschlagenen Richtung Australiens widersprach. So war die Kolonialmacht doch gerade dabei seine Stellung in der Region auszubauen (vgl. DINNEN 2003: 30, KRÜGER 2005: 146). Eine in diesem Kontext wichtige Veränderung ist die Einführung einer relativen indigenen Selbstverwaltung auf lokaler Ebene. Zu diesem Zweck wurden die *Local Government Councils* (LDC) eingeführt (vgl. KRÜGER 2005: 146f.). Von einer echten Unabhängigkeit kann zu diesem Zeitpunkt und bis in die 1970er Jahre noch nicht gesprochen werden, deshalb auch die hier vorgenommene Kapiteileinteilung, die die Kolonialherrschaft und den Zweiten Weltkrieg im gleichen Kapitel abhandelt.

²⁶ Zur ausführlichen Darstellung des britischen Kolonialismus in PNG siehe WESEMANN (1985: 169ff.) und WAIKO (1993: 28ff.).

Die Phase der Dekolonisierung

Auch wenn die Unabhängigkeit *de facto* erst viel später einsetzte, zeigte eine Rede im australischen Abgeordnetenhaus aus dem Jahr 1945 doch schon die künftige Richtung, wenn diese auch noch nicht dem *common sense* der damaligen Zeit entsprach und es bis zur Umsetzung noch über ein Jahrzehnt dauern sollte. So schreibt WESEMANN (1985: 175):

„Abgesehen von der Dankbarkeit, die das Volk von Australien den Eingeborenen schulde, empfände es die Regierung als ihre Pflicht, alles in ihren Kräften stehende zu tun, um die Verbesserung der Lebensbedingungen der Eingeborenen zu gewährleisten, und sei der Meinung, dass das nur durch bessere Einrichtungen des Gesundheits- und Erziehungswesens erreicht werden könne sowie durch eine größere Beteiligung der Eingeborenen am Reichtum des Landes und über kurz oder lang auch an der Regierung.“

Eine erste Verschiebung in der Kolonialpolitik lässt sich erst in den 1950er Jahre feststellen. Australien kehrte von der strikten „direct rule“ ab und ließ vermehrt Formen indigener Selbstverwaltung auf lokaler Ebene zu. Im Zuge dieser Modifikation wurden die ersten sogenannten *Local Government Councils* (LGC) gegründet. Hier sollte die lokale Bevölkerung mit australischen Beamten gemeinsam beraten und Regelungen treffen. Ein Großteil dieser Einrichtungen wurde im Jahr 1965 gegründet (vgl. DINNEN 2003: 26f., KRÜGER 2005: 147, WAIKO 1993:141, 176).

Anfang der 1960er Jahre wurden dann viele politische Ressorts den neu gegründeten Behörden Papua-Neuguineas untergestellt. Bedeutsame Ressorts wie etwa die Handels- und Außenpolitik, das Justizwesen und das Militär unterlagen jedoch weiterhin australischer Verantwortung (vgl. WAIKO 1993: 180). Die australische Regierung baute ein Schulsystem auf, um lokalen Nachwuchs für die Behörden auszubilden, und so die Anzahl der australischen Verwaltungskräfte abzubauen. Ungerechtigkeiten zwischen indigenen und australischen Beamten bestanden weiterhin in den deutlichen Gehaltsunterschieden. Die Unzufriedenheiten darüber, sowie über fehlende oder unzureichende Entschädigungen für Landverluste und Kriegsdienste löste viele Proteste von lokaler Seite aus (vgl. WAIKO 1993: 127f.). KRÜGER stellt die unabhängigkeitsvorbereitenden Maßnahmen, als Reaktion auf diese Proteste sowie auf den Druck seitens internationaler Institutionen auf Australien

dar. Anfang der 1960er Jahre hatte der Großteil der Kolonialmächte ihre Gebiete schon in die Unabhängigkeit entlassen (vgl. KRÜGER 2005: 147). Die australische Kolonialpolitik wandte sich - im internationalen Vergleich zwar verspätet – immer weiter in Richtung „Lokalisierung“. Von nun an wurden Vorbereitungen für die Implementierung des demokratischen Westminster-Modells getroffen. 1964 wurde hierzu das *House of Assembly* als Vorläufer des heutigen Parlaments gegründet (vgl. DINNEN 2003: 30, WAIKO 1993: 156, GELU 2003:25). Durch die erste Wahl, mit allgemeinem Wahlrecht, wurden 54 indigenen Volksvertretern und zehn nominierten Repräsentanten Sitze zugesprochen (vgl. KRÜGER 2005: 147). Nur kurze Zeit später, im Jahr 1966, wurde die erste Universität als Reaktion auf die Kritik den Vereinten Nationen am unzureichenden Bildungssystem, gegründet (vgl. WAIKO 1993: 165). Ähnlich wie in vielen Ländern zuvor, die an der Schwelle zur Unabhängigkeit standen, wurde nun lokale Elitenbildung angesteuert. Mit dieser Entwicklung einhergehend bildeten sich Mitte der 1960er Jahre auch viele Parteien, zu denen als einflussreichste und dauerhafteste die *Pangu Pati*²⁷ zu nennen ist. Zu den Anhängern zählten Mitglieder der neuen jungen, gebildeten und urbanen Schicht. DINNEN macht darauf aufmerksam, dass zu diesem Zeitpunkt es sich noch um eine sehr kleine Gruppe handelt, die mit dem westlichen „Handwerk“ der Politik vertraut war, über die sprachliche Kompetenz verfügte und sich überhaupt für die „nationalen“ Angelegenheiten interessierte; deshalb sei die europäische Einflussnahme nicht zu unterschätzen (vgl. DINNEN 2003: 30). Im Zusammenhang dieser Arbeit ist es wichtig herauszuheben, dass die *Pangu Pati* einen stark nationalen Charakter hatte. Obwohl die *Pangu Pati* allgemein als radikal eingestuft wurde, hatte und hat sie doch nie die Abschaffung der Demokratie empfohlen (GELU 2003: 25). Die Partei hatte sich zum Ziel erklärt, Papua-Neuguinea über die ethnischen und sprachlichen Grenzen hinweg zu vereinen und schnellstmöglich die vollständige Unabhängigkeit zu erlangen. In den folgenden Jahren etablierten sich weitere Parteien²⁸, zwar mit unterschiedlichen Schwerpunkten und Interessensgruppen, einig aber in dem Ziel der Unabhängigkeit Papua-Neuguineas. Über die Art und Weise und vor allem zu welchem Zeitpunkt dieses Ziel erreicht werden sollte, bestand alles andere als Einigkeit, sowohl innerhalb der neuen lokalen politischen Gruppen, als auch in der australischen Administration. Eine weitere Etappe auf dem Weg zur politischen Unabhängigkeit ist das Jahr 1971, in dem das *Territory of Papua and New Guinea* seinen heutigen Namen erhielt, eine Nationalflagge und einen nationalen Feiertag (vgl. WAIKO 1993: 180, KRÜGER 2005: 148). Im Jahr 1972 wurde das letzte Mal vor der Unabhängigkeit in das *House of Assembly*

²⁷ Der Parteiname *Pangu* steht für *Papua New Guinea Union*. Die Partei wurde 1967 gegründet.

²⁸ Zu nennen wären die *United Party*, *National Party*, *People's Progress Party* (PPP).

gewählt. Die *Pangu Party* konnte zwar die absolute Mehrheit nicht erringen, aber es gelang dem prominentesten Mitglied der Partei, Michael Somare, in Koalition mit Splittergruppen die Regierung zu bilden und selbst das Amt des ersten *Chief Minister* zu bekleiden (vgl. WESEMANN 1985: 148). Um für die bevorstehende Unabhängigkeit gerüstet zu sein, wurde eine Gruppe von Parlamentarier, unter Vorsitz von Michael Somare, mit der Ausarbeitung einer Verfassung beauftragt. Schon in dieser Phase werden separatistische Tendenzen deutlich, unter denen das Land bis heute auf die Probe gestellt wird: John Momis, der zweite Vorsitzende des verfassungsgebenden Ausschusses, plädierte für ein radikales Dezentralisierungsmodell und stand somit in Opposition zum auf nationale Einheit bedachten Michael Somare. Es wurden drei Jahre heftig über die Verfassungsausformung diskutiert und die Implementierung dieser somit auch verzögert. Nach heftigen innpolitischen Kämpfen konnte die Verfassung verabschiedet werden. Am 16. September 1975 erlangte Papua-Neuguinea unter dem Namen *The Independent State of Papua New Guinea* die vollständige staatliche Souveränität. Das *House of Assembly* wurde sinngemäß nun Nationalparlament, sowie das Amt des *Chief Minister* nun Premierminister genannt wurde (vgl. KRÜGER 2005: 149).

Ingesamt muss angemerkt werden, dass, wie KAVANAMOUR, YALA und CLEMENTS (2003: 2) in der Einleitung eines von ihnen herausgegebenen Sammelwerks feststellen, die Unabhängigkeit kein Resultat eines nationalen Konsens gewesen ist, da die Mehrheit der Papua-Neuguineer entweder nicht damit befasst oder sogar dagegen war. Es gab somit keinen antikolonialen Befreiungskampf wie in vielen anderen post-kolonialen Ländern (vgl. auch REGAN 1997: 87, DINNEN 2001: 31). Nur eine kleine soziale Schicht von gebildeten urbanen Menschen war aktiv an diesem Prozess beteiligt.

Building what kind of state? – Theoretische Ansätze und Begriffsdefinitionen

Einführung

Die Erörterung der für die vorliegenden Arbeit grundlegenden Frage, inwiefern ein Staat als gescheitert, zerrüttet oder destabilisiert zu gelten vermag, bedarf als erstes einer Klärung der Frage, was unter einem Staat überhaupt zu verstehen ist und welche politischen, wirtschaftlichen, gesellschaftlichen oder rechtlichen Faktoren ihn als solchen zu konstituieren vermögen. Wichtig ist an dieser Stelle herauszuheben, dass der aktuelle Diskurs über Staatlichkeit und staatliche Zerfallsprozesse davon ausgeht, dass moderne Nationalstaatlichkeit die „generelle Norm“ der politischen Organisation eines Territoriums darstellt (vgl. HEIN 2005: 5). Gegenwärtig gibt es weltweit 192 politische Organisationen, die sich selbst als Staaten bezeichnen²⁹ und völkerrechtlich auch als solche anerkannt werden. Mit dem Ende des Kolonialismus, dem Zerfall der Sowjetunion und der Zersplitterung Jugoslawiens hatte die Weltgemeinschaft in den letzten Jahrzehnten überdies eine große Anzahl an neueren Staaten zu verzeichnen. Die Staaten unterscheiden sich in ihren Organisationsformen zum Teil erheblich voneinander, und entsprechend schwierig ist es, eine Definition des Terminus „Staat“ zu geben, die einerseits weit genug ist, um alle verschiedenen Staatsformen zu umfassen, sich andererseits aber nicht einfach darauf beschränkt, das als „Staat“ zu definieren, was völkerrechtlich als Staat anerkannt ist. Was also sind die Kriterien für „Staatlichkeit“, woher stammen sie, welche theoretischen Annahmen liegen ihnen zugrunde, und wie haben sie sich durch die hohe Anzahl von Staatsneugründungen im letzten Jahrhundert verändert? Ziel ist es hierbei jedoch nicht, eine juristisch-normative Deskription und Diskussion des modernen Nationalstaates zu geben.

²⁹ Nach ROTBERG (2004: 2), Stand 2004, inkludiert die Unabhängigkeit Ost-Timors

Zwei antike Wurzeln politischen Denkens: Platon und Aristoteles

Die Frage nach Staatlichkeit - nach dem Wesen des Staates - gehört in das Gebiet der politischen Theorie bzw. Philosophie, deren Anfänge sich bis in die frühe griechische Antike zurückverfolgen lassen. Überlegungen zum Verhältnis des Einzelnen zur übergeordneten Gemeinschaft und der richtigen Weise, letztere zu organisieren, finden sich schon um 700 v. Chr. bei Homer. Schildert dieser in seinen beiden Grossepen *Ilias* und *Odyssee* freilich noch eine traditionelle aristokratische Gesellschaft, die durch das Verhältnis zwischen einem König und seinen aristokratischen Vasallen geprägt ist, reflektiert schon Homers jüngerer Zeitgenosse Hesiod zu Beginn des 7. Jahrhunderts v. Chr. die Anfänge jener tiefgreifenden politischen und gesellschaftlichen Umwälzungen, die sich in der griechischen Staatenwelt zwischen ca. 800 und 500 v. Chr. vollzogen und an deren Ende sich im 5. Jahrhunderts v. Chr. in Athen die erste Demokratie der Welt herausbilden sollte.³⁰ Diese politischen und gesellschaftlichen Umbrüche waren die eigentliche Voraussetzung für die Entstehung des politischen Denkens, wie es sich ab dem 6. Jahrhundert v. Chr. im Rahmen der griechischen Philosophie als eigenständige theoretische Disziplin entwickelte (vgl. BLEICKEN 1995, 64-72; DEMANDT 1993, 14-17).

Denn die wechselvollen Erfahrungen mit so verschiedenen Staatsformen wie Monarchie, Aristokratie, Tyrannis, Oligarchie und Demokratie, auf die die Welt der griechischen Stadtstaaten und darunter ganz besonders Athen am Ende des 5. Jhdts. zurückblicken konnten, bildete ein einzigartiges empirisches Fundament, auf dem sich die verschiedenen Staatsformen miteinander vergleichen und hinsichtlich ihrer jeweiligen Vor- und Nachteile beurteilen ließen. Der hierbei wohl unvermeidlichen Erkenntnis, dass am Ende kein realer Staat ausschließlich Vorteile bietet (zumindest nicht allen), verdankt sich nicht zuletzt auch die in der Geschichte des politischen Denkens ebenso wirkungsmächtige wie verhängnisvolle Idee des Idealstaats.

Der erste und bis heute noch immer berühmteste Entwurf eines Idealstaats stammt von Platon (427-347 v. Chr.), der in seiner *Politeia* die große Masse der Bürger dem autokratischen Regiment einiger ausgewählter, sogenannter „Philosophenkönige“ unterwerfen wollte (vgl. BLEICKEN 1995, 64-72; DEMANDT 1993, 14-17). Denn nur die Herrschaft solcher Philosophenkönige könne das Wohl des Staates garantieren,

³⁰ Zu der politischen Entwicklung der griechischen Staatenwelt und insbesondere Athens siehe BLEICKEN (1995: 23f. u. 65-72).

wohingegen die breite Masse der Normalbürger zur Staatsführung ungeeignet sei. So heißt es in einer berühmten Stelle im 5. Buch des *Staates*:

„Wenn nicht [...] entweder die Philosophen Könige werden in den Staaten oder die jetzt so genannten Könige und Gewalthaber wahrhaft und gründlich der Philosophie mächtig zu sein beginnen, [...] so lange gibt es keine Linderung für die Übel der Staaten [...]“ (*Der Staat* V, 473d)

Wie alle der vielen Idealstaatsentwürfe, die die europäische Ideengeschichte nachmals noch bereichern sollten, beruht auch dieser erste, platonische Entwurf weniger auf konkreter empirischer Anschauung (obwohl Platon über eine solche durchaus verfügte), sondern vielmehr auf bestimmten abstrakten, philosophischen Annahmen über die wahre Natur und eigentliche Bestimmung des Menschen.

Kann Platon mithin als Begründer einer bis heute äußerst einflussreichen Tradition *ideologischen* Denkens innerhalb der Geschichte der politischen Philosophie gelten, gebührt seinem Schüler Aristoteles (384-322 v. Chr.) dagegen der Primat, eine vorwiegend empirisch begründete Staatstheorie entwickelt zu haben, die an der Realität bestehender politischer Ordnungen orientiert ist. In seiner *Politik* sammelte Aristoteles die Verfassungen verschiedener griechischer Staaten, die er dann miteinander verglich, in ihren jeweiligen Strukturen analysierte und nach bestimmten Staatstypen ordnete. (vgl. BLEICKEN 1995, 64-72; DEMANDT 1993, 14-17). Doch Aristoteles beschränkte sich nicht bloß auf das komparative Studium verschiedener Staatsformen; er bewertet sie auch hinsichtlich ihrer Vor- und Nachteile und erklärt sie im Rahmen einer entwicklungsgeschichtlichen Theorie über die Entstehung politischer Organisationsformen als mehr oder minder entwickelte Stufen von Staatlichkeit. Die Beobachtung, dass Menschen sich selbst auf einer primitiven Stufe immer in organisierten Gemeinschaften zusammenfinden, veranlasste Aristoteles dann zu seiner berühmten Behauptung, der Mensch sei von Natur aus ein „politisches Wesen“ (Aristoteles, *Politik* I 2) und der Staat daher seine natürliche Lebensform. Diese beiden Thesen, dass der Staat die natürliche Lebensform des Menschen ist und dass die verschiedenen existierenden Staatsformen verschiedenen gesellschaftlichen Entwicklungsstufen des Menschen entsprechen, bilden einen starken Kontrast zur platonischen Idealstaatstheorie: Aristoteles ist die platonische Vorstellung, dass ein idealer Staat gewissermaßen auf dem Reißbrett entworfen und den Menschen dann „von oben“ auferlegt werden könnte, fremd; er glaubt überhaupt nicht an

einen Idealstaat, sondern nur an einen bestmöglichen Staat, der im Gegensatz zu jenem „von unten“ wachsen muss.

Es liegt auf der Hand, dass Aristoteles bestmöglicher Staat sich von Platons Idealstaat mithin nicht nur konzeptuell, sondern auch in seiner verfassungspolitischen Ordnung unterscheiden muss: Fällt Platons Staat zwangsläufig autokratisch, wenn nicht sogar totalitär (in jedem Fall aber anti-demokratisch) aus, sichert Aristoteles' realistischer Ansatz den Bürgern seines bestmöglichen Staates zumindest eine minimale demokratische Ordnung (von der Sklaven, Ausländer und Frauen freilich ausgeschlossen bleiben).³¹ Das ist auch der Grund, warum das platonische Idealstaatsdenken – nachdem es sowohl im gesamten Altertum wie auch im Mittelalter und bis in die Neuzeit hinein einen ungeheuren theoretischen Einfluss auszuüben vermochte – heute weitgehend in Verruf geraten ist: Platons Idealstaat gilt nurmehr als Paradigma totalitärer Ideologien, die – wie die großen Diktaturen des 20. Jahrhunderts bewiesen haben – mit einem demokratischen Staatsverständnis grundsätzlich unvereinbar sind und nur zu Knechtschaft und Unfreiheit führen. Demgegenüber erlebte die Aristotelische Vorstellung, dass die natürliche Verfassung einer jeden politischen Gemeinschaft letztlich demokratisch sei, seit dem Siegeszug der Demokratie in Europa in den letzten zweihundert Jahren eine Renaissance und schien durch den Zusammenbruch der kommunistischen Regime am Ende des letzten Jahrhunderts zusätzliche Bestätigung zu finden. Die Hoffnung auf einen globalen Demokratisierungsprozess, an dessen Ende die Staatengemeinschaft rein demokratisch sein würde, erschien für kurze Zeit realistisch.

Doch die jüngsten Entwicklungen im Irak und anderswo haben diese Hoffnung wieder weitgehend getrübt und ein Problem neu aufgeworfen, das auch schon durch den Versuch, ehemalige Kolonialstaaten in Demokratien umzuwandeln, virulent zu werden begann. Das Problem ist, wie die Demokratisierung ehemals undemokratischer Staaten oder Länder funktionieren soll, wenn sie nicht auf natürliche Weise, d.h. „von unten“ heranwächst, sondern „von oben“ aufgestülpt wird. Denn wenn Aristoteles Recht hätte, dass eine Demokratie nur auf natürliche Weise entsteht, dann wäre der Versuch, einem Staat eine Demokratie zu verordnen, der Versuch, den bestmöglichen Realstaat des Aristoteles mit den Mitteln des Platonischen Idealstaates zu erzwingen – und damit von vornherein zum Scheitern verurteilt. Vielleicht aber könnte es gelingen, demokratische Elemente ehemals undemokratischer Staaten in neue demokratische Institutionen so zu integrieren, dass letztere immer mehr gestärkt und akzeptiert werden und schließlich vielleicht auf

³¹ Vgl. DEMANDT (1993: 127).

natürlichem Weg in diesen aufgehen. Bevor wir am Fall von Papua-Neuguinea untersuchen, wie weit so ein Versuch gelingen kann, müssen wir aber zunächst herausarbeiten, was solche demokratischen Elemente denn sein könnten, und dazu müssen wir erst klären, was überhaupt die konstitutiven Elemente eines Staates, d.h. die Kriterien von Staatlichkeit sind.

Kriterien von Staatlichkeit

Einschätzungen und Bewertungsmaßstäbe über den Zustand eines Staates liegen also bestimmten Vorstellungen von Staatlichkeit zugrunde. Diese orientieren sich an einer idealtypisch konzipierten Vorstellung des modernen (National-) Staats, die an dieser Stelle kurz erläutert werden soll. Der Begriff des Staates ist ein vieldiskutierter, abstrakter und nicht allgemeingültig definierter Begriff. Nach SCHMIDTS Wörterbuch zur Politik (2004: 665) wird er durch vier Begriffsrahmen, die sich vor allem in ihrer Reichweite unterscheiden, erläutert. Der weiteste Begriffsrahmen versteht einen Staat als die Gesamtheit von ‚Policy‘, ‚Polity‘, und ‚Politics‘³² eines Gemeinwesens. Die zweite Begriffserklärung bei SCHMIDT umfasst die Gesamtheit öffentlicher und politischer Institutionen, deren Aufgabe die Steuerung des gemeinschaftlichen Zusammenlebens ist. Der dritte, von Schmidt abgeleitete Staatsbegriff setzt Staat einfach mit dem politisch-administrativen System gleich. Noch genauer definiert die vierte, völkerrechtliche Betrachtungsweise, die sog. Drei-Elementen Lehre³³ wann wir von einem Staat sprechen können und nennt drei Merkmale: Erstens das Vorhandensein einer Bevölkerung (Staatsvolk), zweitens einen geographisch abgrenzbaren Teil der Erdoberfläche (Staatsgebiet) und drittens eine stabile Regierung, die effektive Gewalt ausübt (Staatsgewalt). Bei Erfüllung dieser drei Kriterien liegt also ein Staat im Sinne des Völkerrechts vor (vgl. SCHMIDT 2004: 665, SCHÄFER 2002: 161).

Im Rahmen dieser Arbeit liegt der Fokus im Folgenden auf dem Minimum an Funktionen, die ein Staat erfüllen muss: die Herstellung einer einheitlichen souveränen Staatsgewalt und die Kontrolle über die Bewohner eines bestimmten Territoriums. Diese

³² Policy steht für politische Inhalte, z.B. Steuersätze, Wehrdienstdauer, Verkehrsregeln
 Polity steht für die politischen Strukturen, d.h. die Interessensgegensätze zu regulieren, z.B. Parteien, Verbände, Regierungssysteme.
 Politics steht für politische Prozesse, z.B. Willensbildungsprozesse, Entscheidungsprozesse, Implementierungsprozesse.

³³ Nach dem Völkerrechtler Gerorg Jellinek; diese Definition gilt als allg. anerkannt.

Herangehensweise entspricht dem oben angeführten Trias des Völkerrechts, welches dem westlichen Verständnis von Staatlichkeit entspricht.

Wichtig ist an dieser Stelle Schmidts schließende Aussage über Staatlichkeit festzuhalten, dass, „der Staat von Land zu Land und von Epoche zu Epoche verschiedene Strukturen und Dynamiken [hat]“ (SCHMIDT 2004: 667).

Max Weber hat bekanntlich die Definition des modernen Staates als „diejenige menschliche Gemeinschaft, welche innerhalb eines bestimmten Gebietes (...) das Monopol physischer Gewaltsamkeit für sich mit Erfolg beansprucht“ (WEBER: 1971: 506).

Heute stellt häufig das Stichwort der Globalisierung den Kontext dar, in dem Staatlichkeit diskutiert wird. Angesichts fortschreitender Entwicklungen, wie eben der Globalisierung wirtschaftlicher und anderer Bereiche, Internationalisierung, Supranationalisierung und Transnationalisierung und auch Privatisierung scheint die Frage angemessen, welche Rolle dem klassischen Nationalstaat in Zukunft zuteil wird. Die Meinungen darüber, wie eine „neue Staatlichkeit“ aussieht, ob die Staaten an Souveränität und Steuerungsmöglichkeit verlieren oder ob angesichts einer neuen Komplexität ihre Aufgaben sich erweitern, gehen weit auseinander. In diesem Zusammenhang wird ferner deutlich, dass Problemlösungsstrategien nicht ausschließlich national gestaltet werden sollten, um eine zufriedenstellende Wirkung zu erzielen.

Die Nation – Der Nationalstaat

Ähnlich wie mit dem Staatsbegriff ist auch der Umgang mit dem Begriff der *Nation* alles andere als anspruchslos, handelt es sich hierbei auch um einen viel diskutierten und nicht klar definierten Begriff. Als ein Problem für die begriffliche Definition stellt sich die Tatsache dar, dass die Begriffe *Nation*, *Staat* und *Volk* allzu oft synonym verwendet werden. Es soll hier dennoch der Versuch unternommen werden, die Hauptkategorien aufzuzeigen. Zu diesem Zweck wird dieser Teil der vorliegenden Arbeit hauptsächlich von den aufschlussreichen Forschungen dreier Autoren gestützt. Es sind Eric HOBSEBAWM, Ernest GELLNER und Benedict ANDERSON. Deren, sich mit dem Thema *Nationen* und *Nationalismus* auseinandersetzenden Werke, sind in den 1980er und 1990er Jahren erschienen. Alle drei Werke haben gemein, dass sie das heutige Konzept der *Nation* als ein relativ junges begreifen, dass sich im Laufe der Zeit stark gewandelt hat. Zusammenfassend lässt sich die Entwicklung des Begriffs von einer auf ethnische Einheit

und Herkunft basierenden Bedeutung, zu einer auf die politische Einheit abzielenden Bedeutung, erklären (vgl. ebd.: 26-29). HOBBSBAWM trennt zur Verdeutlichung die Auffassungen von Nation in zwei Lager: Auf der einen Seite stehen die Vertreter des „revolutionär-demokratischen“ Ansatz; diese Denkrichtung hat die Bildung prominenter Nationalstaaten wie Frankreich und die USA geleitet. Hierbei steht die Bereitschaft, eine politische Gemeinschaft - ungeachtet der ethnischen Merkmale wie Sprache und Kultur - zu bilden, im Vordergrund (vgl. HOBBSBAWM 1990: 34f.). Von anderen Autoren wird dieser Ansatz als „politisch-subjektiv“ umschrieben (vgl. BÜRGER 2007: 16). Charakteristisch ist, dass dieses Verständnis einer Nation auf geteilten Werten basiert und auf dem Willen, gemeinsam unter einer bestimmten staatlichen Ordnung leben zu wollen. Die andere ist die „nationalistische“ Prägung der Nation (vgl. HOBBSBAWM 1990: 34f.). BÜRGER bezeichnet das Gegenstück zum „revolutionär-demokratischen“, beziehungsweise „politisch-subjektiven“ Ansatz als „kulturell-objektiven“ Nationalismus. Dieser gründet sich auf kulturelle Merkmale wie gemeinsame Sprache oder Geschichte (vgl. BÜRGER 2007: 16). Dass diese Bezeichnung mit HOBBSBAWM als durchaus konform gelten kann, wird deutlich, weil sie in Folge angibt, dass „die Nation das Ergebnis des bewussten Handelns politischer Akteure [ist]. Nationen entstehen also nicht aufgrund eines natürlich gegebenen Prozesses, in dem primordiale Merkmale wie eine gemeinsame Sprache, Herkunft, Geschichte und Kultur allmählich eine nationale Identität formen“ (BÜRGER 2007: 16).

Die moderne Bedeutung einer *Nation* umschließt, wie auch der Staat, eine Gemeinschaft von Menschen. Der Unterschied besteht darin, dass eine *Nation* keine rechtliche Grundlage innehat, sondern eher eine „gefühlte“ Grundlage besitzt. Entsprechend zitiert HOBBSBAWM (1990: II) in seinem Standardwerk *Nationen und Nationalismus* den Ökonom und Verfassungstheoretiker BAGEHOT. Dieser konstatiert:

„Wir wissen, was es ist, (die Nation, Anm. d. Verfassers) solange uns niemand danach fragt, aber wir können es nicht sofort erklären oder definieren.“

Es wurden zahlreiche Versuche unternommen objektive Kriterien, die eine Gruppe aufweisen muss um zur *Nation* zu werden, auszumachen. Zu den am häufigsten genannten zählen Merkmale wie Sprache, ethnische Zugehörigkeit, ein gemeinsames Territorium, eine gemeinsame Geschichte oder sonstige kulturelle Eigenarten. Da bei Erfüllung dieser Kriterien jedoch nicht zwangsläufig eine Nation entsteht, hält HOBBSBAWM diese häufig vorgebrachten Merkmale letztlich für untauglich. So gebe es zu viele offensichtliche Beispiele dafür, dass Gruppen welche die geforderten Merkmale aufweisen, nicht zu

Nationen geworden sind und dies auch nicht anstreben. Zudem seien die oben genannten Kriterien ihrerseits so „verschwommen, wandelbar und mehrdeutig“ und dadurch unbrauchbar (HOBSBAWM 1990: 16). Als Alternative stellt HOBSBAWM den subjektiven Ansatz eine Nation zu definieren, dar. Dieser würde der Tatsache nicht widersprechen, dass es Nationen gibt und gab, die den objektiven Kriterien, etwa das der gemeinsamen Sprache nicht entsprechen - wie es in Frankreich oder in der Donaumonarchie der Fall war oder heute in der Schweiz oder in Belgien der Fall ist. Dennoch sei auch dieser Ansatz irreführend und könnte in das Extrem übergehen, zu behaupten, dass alles, was es zur Nationswerdung bedarf, allein der Wille dazu sei (vgl. HOBSBAWM 1990: 18). Folgend verweist HOBSBAWM auf die Unterschiede des Begriffs der *Nation*, wie er von *Nationalismus*, bzw. von dessen Vertretern, den Nationalisten, gebraucht wird und der Wirklichkeit, wie sie sich in der „realen“ *Nation* darstellt. *Nationalismus* gebraucht HOBSBAWM im Sinne GELLNERS mit folgender Definition:

„[Nationalismus ist] vor allem ein politisches Prinzip, das besagt, politische und nationale Einheiten sollten deckungsgleich sein.“ (HOBSBAWM 1990: 20)

Weiter macht HOBSBAWM deutlich, dass die soziale Einheit einer Nation nicht etwas Ursprüngliches oder Unveränderliches darstellt, wie dies bisweilen von Nationalisten ausgewiesen wird (vgl. ebd.:20). Es seien also die Länder, die Nationen bilden und nicht etwa andersherum. Der Nationalismus, beziehungsweise Vertreter und Promoter einer nationalen Idee, kreieren etwas, von dem in Folge häufig angenommen wird, es bestünde schon immer. Dieses Element nennt GELLNER das „Social engineering“, das den Charakter des Künstlichen und Erfundenen einer Nation betont (vgl. ebd.: 21). Für HOBSBAWM ist außerdem wichtig, wie sich Nation und Nationalismus für die „einfachen Menschen“, als Gegenstück zur Perspektive der Regierungen, Wortführer und Aktivisten, darstellt. Außerdem seien gewisse Rahmenbedingungen erforderlich zum Entstehen einer Nation. Anders ausgedrückt, entstehen Nationen in einer bestimmten Phase von technischer und wirtschaftlicher Entwicklung. Hier nennt HOBSBAWM primär die Entstehung nationaler, gesprochener oder geschriebener Hochsprache, die ihrerseits die Entwicklung von Druckpressen sowie einer Volksbildung voraussetzen (vgl. ebd.: 21).

Ein anderer bedeutsamer Autor auf diesem Gebiet ist der Politikwissenschaftler ANDERSON, der weit über seine Fachgrenzen hinaus, vor allem aufgrund seines Werkes

„Nationen und Nationalismus“³⁴ berühmt wurde. Der Untertitel des Buches lautet *imagined communities*; und in der deutschen Übersetzung „Die Erfindung der Nation“. Beide Ausdrücke fanden große Beachtung und werden stets häufig zitiert und gebraucht. Die Nation weist laut ANDERSON vier wesentliche Eigenschaften auf:

- „Sie ist vorgestellt, [...] weil die Mitglieder selbst der kleinsten Nation die meisten anderen niemals kennen, ihnen begegnen oder auch nur von ihnen hören werden, aber im Kopf eines jeden die Vorstellung ihrer Gemeinschaft existiert.“
- „Sie wird als begrenzt vorgestellt, weil selbst die größte von ihnen [...] in genau bestimmten, wenn auch variablen Grenzen lebt, jenseits derer andere Nationen liegen. [...] Selbst die glühendsten Nationalisten träumen nicht von dem Tag, da alle Mitglieder der menschlichen Rasse ihrer Nation angehören werden. [...]“
- „Sie wird als souverän vorgestellt, weil ihr Begriff in einer Zeit geboren wurde, als Aufklärung und Revolution die Legitimität der als von Gottes Gnaden gedachten hierarchisch-dynastischen Reiche zerstörten. [...] Maßstab und Symbol dieser Freiheit ist der souveräne Staat.“
- Sie wird als Gemeinschaft vorgestellt, weil sie unabhängig von realer Ausbeutung, als „kameradschaftlicher Bund“ von Gleichen verstanden wird. [...], (ANDERSON 1993: 15f.)

Zusammengefasst ist die Definition von Nation ANDERSONS (1993: 15) folgende: „Sie ist eine vorgestellte politische Gemeinschaft – vorgestellt als begrenzt und souverän.“

Es bedarf somit seitens der Bevölkerung einer Vorstellung davon, was die Nation, der sie angehört, ausmacht. CONRAD schreibt diesbezüglich, dass starke Staaten sich durch das Vorhandensein einer Staatsidee auszeichnen, einem *commitment* eines Großteils der Bevölkerung zum Staat (im Sinne von Legitimität), die stärker und bedeutender ist als andere Loyalitäten und Identitäten. Staatlichkeit äußert sich somit nicht allein als nach außen hin ersichtliche Struktur, sondern besitzt eine Innendimension, eine Staatsidee, „die in den Köpfen der Menschen präsent ist, zu einer Kolonisation der menschlichen Psyche führt“ (CONRAD: 2003: 29f.).

Papua-Neuguinea war bis zur europäischen Machtübernahme eine staatenlose Gesellschaft, in der eine Vielzahl von semi-autonomen, verwandtschaftlichen und sprachlichen Gruppen lebte. Der Sinn oder das Bewusstsein für das eben beschriebene Konzept der Nation oder des Nationalismus musste und muss von Grund auf gebildet werden (vgl. OKOLE 2003:

³⁴ ANDERSON 1993

53). Im Unterschied zu den meisten europäischen Staaten ist Papua-Neuguinea ohne irgendeine Form von nationalem Bewusstwerdungsprozess entstanden. Und – sicherlich ein wichtiger Faktor - im Unterschied zu einer Vielzahl von ehemaligen Kolonien ist Papua-Neuguinea ohne große anti-koloniale Bewegungen zum unabhängigen Staat geworden (vgl. GUMOI 2003: 118, DINNEN 2001: 1). Einziges gemeinsames, identitätsstiftendes Moment war das gemeinsame Erleben der Kolonialzeit. Daher bestand (und besteht) eine Hauptherausforderung des post-kolonialen Staates im *Nation-* und *State-building* (vgl. DINNEN 2001: 1). Die Prozesse des *Nation-* und *State-building* sind grundlegend für diese Untersuchung und Bewertung scheiternder Staatlichkeit und werden im folgenden Kapitel behandelt.

Von der Kolonie zum Problemstaat: Postkoloniale Staatenbildung in Theorie und Praxis

„...there is no such thing as stability in PNG politics and it is never considered as essential because it is instability that feeds the fluidity and sustains the nebulous nature of PNG politics. It is instability that makes and unmakes governments and people like Skate and Mekere are beneficiaries of this yo-yo phenomenon. In all successive governments since independence we have witnessed the same modus operandi: it is party time for the politician and his cronies.“³⁵

Überblick

Nachdem in den vorangegangenen Kapiteln die historischen Begebenheiten in Papua-Neuguinea sowie die Grundlagen und Bewertungsmaßstäbe für Staatlichkeit dargestellt wurden, sollen in diesem Kapitel diese Elemente zusammengefügt und mit empirischen Material verknüpft werden. Außerdem sollen theoretische Ansätze zur postkolonialen Staatenbildung, das Konzept des *Nation-* sowie des *State-building* vorgestellt werden. Abschließend wird eine Einteilung der verschiedenen Stadien eines staatlichen Zerfalls idealtypisch dargestellt.

Es geht um Strategien einer Gesellschaft, die durch die Kolonialisierung aus ihrem natürlichen politischen Entwicklungsprozess herausgerissen, in kolonialstaatliche Strukturen hineingezwungen und in Folge nach dem Ende des kolonialen Zeitalters mit den neuen Strukturen umzugehen lernen muss. Es wurden hohe Erwartungen von Seiten der Kolonialmächte, aber auch seitens der papua-neuguineischen Bevölkerung an den postkolonialen (papua-neuguineischen) Staat gelegt. Die sich entwickelnden Dynamiken zwischen der staatlichen Instanz und der Gesellschaft werden von verschiedenen theoretischen Ansätzen aus zu erhellen versucht.

Im Sinne der Modernisierungstheorie wurde von Seiten der Kolonialmächte davon ausgegangen, dass auch Papua-Neuguinea sich, in einem Prozess der nachholenden Entwicklung, an die vorgegebenen Strukturen und somit auch wirtschaftlich und sozial dem dominierenden, westlichen Staatsmodell anpasst. Es wurde davon ausgegangen, dass

³⁵ The Independent Newspaper, 30.12.1999 nach SEIB (2000a: 3)

die neue Staatlichkeit vielfältige Auswirkungen auf das soziale Leben hat und langfristig eine integrierte Gesellschaft formen wird (vgl. MIGDAL 2001: 3-38).

Da die Transformation der Gesellschaft in Papua-Neuguinea und auch in anderen postkolonialen Staaten nicht in dieser Form geschehen ist, haben sich in der wissenschaftlichen Betrachtung von gesellschaftlichen Transformationsprozessen neue Ansätze etabliert. Exemplarisch vorgestellt wird hier der *State-in-Society* Ansatz von MIGDAL. Er löst sich in seinem Ansatz von den Annahmen, dass Staaten starke Akteure des gesellschaftlichen Wandels seien. Dennoch gesteht er ein, dass Staaten Effekte auf das soziale Leben haben, jedoch nicht auf die Art und Weise kanalisiert, dass integrierte Gesellschaften notwendigerweise daraus resultieren. So haben sich in zahlreichen Ländern die sozialen Fragmentierungen entlang sprachlicher, ethnischer oder religiöser Grenzen erhalten oder gar weiter verschärft und sind nicht etwa verschwunden. Zweitens bricht er mit der Annahme, dass Staaten in sich kohärent seien. MIGDAL fokussiert in seinen Ansatz außerdem stark das Objekt des Transformationsprozesses, namentlich die Bevölkerung, beziehungsweise die einzelnen gesellschaftlichen Gruppierungen.

Außerdem geht es um die Frage, wie ein Staat seine Funktionen erfüllen kann: Die Mindestleistung eines Staates, definiert als Herausforderung einen territorialen Herrschaftsbereich nach außen zu sichern und ein staatliches Gewaltmonopol, sowie eine politische Ordnung nach innen konkurrenzlos durchzusetzen. Einige neue Staaten, so auch Papua-Neuguinea, haben erhebliche Probleme damit, diese Aufgaben zu erfüllen, einschließlich der Aufrechthaltung der öffentlichen Ordnung oder der Gewährleistung politischer Stabilität, sowie eine grundlegende Versorgung der Bevölkerung mit Grundgütern (etwa: Nahrung, Sicherheit, Bildung, Gesundheit) zu gewährleisten. Der Ausdruck *schwacher Staat* (*weak state*) beschreibt Staaten, die diese Aufgaben nur mangelhaft erfüllen (DINNEN 2001: 5). Allzu oft wird diese Schwäche durch das Fehlen von ausreichenden institutionellen und administrativen Kapazitäten begründet. Die Probleme sind eine mangelhafte administrative Kohäsion in der Koordination und Planung staatlicher Aufgaben (ebd.:5). Die Lösung liegt demnach in den Kapazitätsaufbau-Projekten (*capacity-building*), die anhand dieser Bedürfnisse gestaltet wurden (ebd.: 5).

Für viele Beobachter ist Papua-Neuguinea ein klassisches Beispiel für einen *schwachen Staat* (DINNEN 2001: 5, WAIKO 1993: 265). Da es auch in Papua-Neuguinea deutlich an diesen institutionellen und administrativen Kapazitäten mangelt, die staatlichen Institutionen nicht in der Lage sind, öffentliche Ordnung zu gewährleisten, politische Entscheidungen zu implementieren und die nationale Wirtschaft zu regeln. Die

Entwicklung hin zu einer fortschreitenden Dezentralisierung, von einem schwachen bis hin zu einem gescheiterten Staat wird dann wahrscheinlich, wenn der ursprüngliche Zentralstaat nicht mehr in der Lage ist, seine Aufgaben adäquat auszuführen und das ihm zugedachte Gewaltmonopol aufrecht zu erhalten. Die umfassende Kontrolle über ein abgegrenztes Territorium ist eine weitere Voraussetzung für einen funktionierenden Staat, beziehungsweise der Kontrollverlust ein Beleg für eine schwache Staatlichkeit.

In diesem Zusammenhang werden nachfolgend die Konzepte des *State-* und *Nation-building* untersucht. Es ist zu klären, wie es einer Regierung gelingen kann, staatliche Strukturen aufzubauen und die legitime Kontrolle über einer Gesellschaft zu erlangen. Diese Regierungsleistung steht hier immer im postkolonialen Kontext.

State-building

Nicht nur die historischen Voraussetzungen sind für das Verständnis zur postkolonialen, staatlichen Verfasstheit Papua-Neuguineas wichtig, sondern ebenso die Beziehungen der staatlichen Institutionen zu der Gesellschaft.

Wie wir in der Auseinandersetzung über die Begriffe Staat und Nation gesehen haben, handelt es sich um zwei unterschiedliche Erscheinungen, die sich jedoch wechselseitig beeinflussen; so verhält es sich auch mit den Phänomenen des *State-* und *Nation-building*. Mit dem Aufbau von staatlichen Strukturen im Allgemeinen befasst sich das *State-building*, die Nationenbildung wiederum zeigt sich hilfreich für den rechtmäßigen Fortbestand der Staatsmacht. Mit dem Aufbau einer staatlichen Ordnung steht die Regierung vor der Herausforderung, „einen territorialen Herrschaftsbereich nach außen zu sichern, ein staatliches Gewaltmonopol sowie eine politische Ordnung nach innen konkurrenzlos durchzusetzen“ (BÜRGER 2007: 14). *State-building* kann als ein Prozess verstanden werden. Er umfasst verschiedene Dimensionen, zu denen „die Schaffung leistungsfähiger Institutionen und eines wirksamen Verwaltungsapparats, die Mobilisierung öffentlicher Ressourcen in Form von Steuern und Arbeitskraft sowie die Errichtung eines durchsetzungsfähigen Polizei- und Rechtssystems“ gehören (ebd.:14f.). Akteur in diesem Prozess ist ausschließlich der Staat, der dafür umfassende Hoheitsrechte in Form der Legislative, Exekutive und Judikative genießt. Diese werden eingesetzt um den Bürger für bestimmtes Verhalten zu verpflichten und zugleich jede Zuwiderhandlung

zu sanktionieren. Dieses Monopol der Entscheidung und Gewalt ist auf Legitimität angewiesen, denn „der Staat braucht die Zustimmung und Loyalität derer, über die er bestimmt“ (ebd.: 15). Ansonsten „drohen ein[em] politischen Gemeinwesen (...) erhebliche Schwierigkeiten, wenn sich Teile der Gesellschaft nicht mit ihm identifizieren und in Folge entweder einen eigenen Staat fordern (Separatismus) und/oder aber die Verteilung der Macht, von Ressourcen oder Chancen als ungerecht empfinden“ (SCHNECKENER 2004: 21³⁶ nach BÜRGER 2007: 15). Zugehörigkeit darf somit nicht nur von den einzelnen ethnischen oder sozialen Gruppen gelten, sondern vor allem auch vom Staat. „Die Regierung muss eine Gemeinschaft³⁷ bilden und diese durch einen zumindest minimalen Basiskonsens an sich binden“ (BÜRGER 2007: 15).

Nation-building

Der Versuch, eine gesellschaftliche Einheit zu schaffen, also die Menschen ethnisch, sozial und politisch zu integrieren, wird mit dem Begriff des *Nation-building* umschrieben. Erfolgreiches *Nation-building* beinhaltet: eine „gemeinschaftsbildende integrative Ideologie“, die „Integration der Gesellschaft“ (ethnische Mehrheits- und Minderheitskonflikte) sowie den Ausbau staatlicher Institutionen, d.h. *State-building* (HIPPLER 2004: 2-5).

Nation-building ist kein neues Konzept, sondern ist schon seit den 1950er Jahren gebräuchlich. Die Bedeutung hat sich allerdings im Laufe der Zeit ein wenig verändert. Der Begriff, beziehungsweise das dahinterstehende Konzept stand in den 1950er und 1960er Jahren im Kontext der Modernisierungstheorien, die vor allem in Bezug auf Entwicklungsländer, einschlug. *Nation-building* war somit ein Instrument, um diese Staaten, in Form von nachholender Entwicklung, an die Strukturen westlicher Staaten anzugleichen (vgl. HIPPLER 2003: 4). Dieses Verständnis von *Nation-building* meint KAVANAMOUR, wenn er schreibt, dass *Nation-building* die zentrale Aufgabe der ehemaligen Kolonialmächte in Afrika, Asien, Lateinamerika und speziell auch in Papua-Neuguinea war. Diese Form, (beziehungsweise dieses frühere Verständnis) des *Nation-*

³⁶ SCHNECKENER, ULRICH, 2004: States at risk – Fragile Staaten als Sicherheits- und Entwicklungsproblem, Berlin

³⁷ Der Begriff der Gemeinschaft ist hier im soziologischen, kulturanthropologischen Sinn und der Behandlung von Ferdinand Tönnies als wertneutrales soziales System zu sehen, das sich durch ein „natürlich gewachsenes“, durch ein hohes Maß an Kohäsion, Wir-Gefühl und Gemeinsamkeit in Denken und Handeln ausgezeichnetes Gebilde formt (MÜLLER: 1999: 146).

building war stets geleitet von den kolonialen Mächten (vgl. KAVANAMOUR 2003: 1). Gesellschaften sollten „modernisiert“, also strukturell den Industriestaaten angepasst werden: aus „traditionellen“ Gesellschaften müssten „moderne“ Nationalstaaten werden, wobei das europäische Modell stets –implizit oder explizit – als Vorlage galt (vgl. HIPPLER 2004: 4).

Nach einer Phase der relativen Vergessenheit, erlangte das Konzept in den 1990er Jahren zu neuer Bedeutsamkeit und Bedeutung: Heute steht *Nation-building* häufig im Kontext von komplexen Gewaltkonflikten, nicht selten auch sind ethnische Komponenten enthalten (vgl. HIPPLER 2003: 5).

Sinngemäß setzt *Nation-building* die Herausbildung einer Nation voraus. Da diese allerdings, wie wir in dem vorhergehenden Kapitel gesehen haben, höchst unterschiedlich konstruiert sein kann, verhält es sich auch mit dem Konzept des *Nation-building* nicht anders.

Um den Fortbestand des Staates zu sichern, bedarf es somit der Unterstützung der Staatsbürger. Es wird deutlich, dass *Nation-building* über die rein staatlich-institutionelle Ebene hinausgeht und die Menschen – die Staatsbürger – ins Zentrum der Betrachtung rückt. Primär geht es um das Wecken eines Gemeinschaftsgefühls. *Nation-building* meint daher nach Bell/Freeman zit. in BÜRGER (2007: 15)

„both the formation and establishment of the new state itself as a political entity and the processes of creating a viable degrees of unity, adaption, achievement, and a sense of national identity among the people“.

Seit etwa Mitte der 1990er Jahre hat sich der Begriff in der politischen und wissenschaftlichen Debatte fest verankert.³⁸ Wohl haben die Erfahrungen der internationalen Gemeinschaft in Ländern wie Somalia, auf dem Balkan, im Irak oder in Afghanistan zum einem Bewusstwerdungsprozess geführt. Die Einsicht, dass Staatszerfall und Fragmentierung der Gesellschaft (Gewalt-) Konflikte entweder auslösen oder unlösbar werden lassen können, fand breite Zustimmung.

Falls es zu einem, durch externe Kräfte organisierten, *Nation-building* Einsatz kommt, kann dieser sehr unterschiedlich ausfallen. Ein Einsatz kann als Alternative zu militärischer Intervention, als Bestandteil militärischer Intervention, als präventive Politikoption zur Vermeidung von Staatszerfall und gesellschaftlicher Fragmentierung oder als Maßnahme

³⁸ Zur Entwicklung des Konzepts des *Nation-building* siehe HIPPLER (2003)

zur Konfliktnachsorge, gestaltet werden (vgl. HIPPLER 2003: 5). Es zeigt sich somit, dass *Nation-building* weder einfach noch problemlos ist. Es gestaltet sich von Einsatz zu Einsatz sehr verschieden. Die Chancen, die gestellten Ziele zu erreichen, werden sehr unterschiedlich, oft skeptisch beurteilt. „Die Wege und Instrumente zum Erfolg sind häufig unklar und ob der zeitliche und finanzielle Aufwand durch externe Akteure lange genug durchgehalten werden kann, ist nicht selten fraglich“ (HIPPLER 2003: 5).

Um ein gemeinsames „Wir-Gefühl“ innerhalb eines Landes zu schaffen, müssen, wie im vorhergegangenen Kapitel besprochen, Anknüpfungspunkte geschaffen werden, welche emotionale Bindungen hervorrufen können. Spricht man von der „Erfindung der Nation“, so der deutsche Titel von ANDERSONS Werk, wird damit jedoch nicht impliziert, dass die Nation aus dem Nichts entstehe. Vielmehr braucht es „some pro-existing material to work with“ (GELLNER zit. in BÜRGER 2007: 16). Es braucht also eine Idee von dem, worauf sich die Nation aufbauen könnte. Diese Ideen müssen in Folge Unterstützer finden, damit sich eine Form des Nationalbewusstseins herausbilden kann. Denn wenn *Nation-building* eine grundlegende Umstrukturierung von Gesellschaft und Politik erfordert, erscheint es logisch, dass es einer besonderen Legitimierung bedarf (vgl. HIPPLER 2003: 5).

Während der Dekolonisationsphase in Papua-Neuguinea wurden Bedenken geäußert, dass bisher keine wirklichen „Anknüpfungspunkte“ zum Bilden eines Nationalbewusstseins existent seien. Die geringen bestehenden nationalistischen Tendenzen wurden in Papua-Neuguinea ausschließlich von einer kleinen gebildeten, urbanen Elite getragen oder standen in einem nicht-nationalen Kontext, etwa in Form von lokalen, separatistischen Ausprägungen (vgl. LARMOUR 2005: 19).³⁹ Auch DINNEN (vgl. 2001: 31) identifiziert die Anfänge eines nationalen Bewusstseins mit einer kleinen Elite:

„the expression of nationalist sentiment and the promotion of national symbols were initially confined to a small indigenous elite comprising politicians, bureaucrats, and professionals. (...) It was a top-down form of nationalism, whose principal architects were to be found among intellectuals and state officials rather than among the ‚grassroots‘ in the village“ (ebd.: 31).

Da zur erfolgreichen beziehungsweise nachhaltigen Staatsgründung die Identifizierung eines Großteils der Gesellschaft beziehungsweise der Bevölkerung mit dem neuen Staatswesen oder zumindest mit den Eliten, die das Staatswesen schufen, von immenser

³⁹ Hier etwa die sog. „Cargo-Kulte“ als mikronationalistische Bewegungen. Siehe LARMOUR (2005: 19, 26, 28-28, 46, 49, 115, 122)

Bedeutung ist, wird deutlich, dass in Papua-Neuguinea Schwachstellen bestanden oder weiterhin bestehen (DAHM 1992: 72). Ein unabgeschlossenes *Nation-building* zeigt sich durch eine starke Illoyalität der Bevölkerung zum Staat. Dies verstärkt sich, wenn das generelle Bewusstsein für den Staat nicht, oder nur unzureichend, ausgeprägt ist. Dass es in Papua-Neuguinea nicht möglich war, in einem Prozess eine gemeinsame staatliche Identität, jenseits von Ethnizität und Religion, herauszubilden, verdeutlicht dies, und lässt sich auf die fehlende Institutionalisierung im Zuge der Staatenbildung zurückführen (DINNEN 2001: 31). Die Fehlentwicklungen in Papua-Neuguinea stehen im Kontext einer umfassenderen Debatte rund um Kolonialismus und *State-* und *Nation-building* in ehemaligen Kolonien. Fest steht, dass die Konzepte des *State-* und *Nation-building* sich weitgehend an den etablierten Demokratien der Industriegesellschaften orientieren (vgl. BÜRGER 2007: 22).

In Papua-Neuguinea kamen in den letzten Jahrzehnten Machthaber demokratisch gewählt ins Amt. Ist das Ergebnis nun ein liberaldemokratischer Staat? Nicht allein ein politisches System, das durch freie Wahlen charakterisiert wird, macht eine Demokratie aus. Denn zu dieser gehört in gleichem Maße außerdem Rechtsstaatlichkeit, Gewaltenteilung, fundamentale Menschenrechte, Privateigentum und dessen Schutz, freie Rede und religiöse Toleranz (vgl. TROY 2007: 26). Die Tradition der Freiheit und der Rechtes hat sich im Westen über Jahrhunderte (kriegerischer Auseinandersetzung) entwickelt, lange bevor sich die Demokratie (als politisches System) im heutigen Sinn etablieren konnte.

Die „neuen Staaten“, die ehemaligen Kolonien, entstanden hingegen erst vor kurzem. „Ihre Grenzen sind weder allmählich gewachsen noch in externen Kämpfen erstritten worden, sondern Erbe der Kolonialzeit oder der Beherrschung durch eine Großmacht, die sie willkürlich festlegten. (...) Was für die Grenzen gilt, trifft größtenteils auch auf die politischen Einrichtungen und Strukturen zu“ (WALDMANN zit. in BÜRGER 2007: 22). Der Begriff des scheiternden Staates suggeriert, dass vor dem Prozess des Scheiterns ein funktionsfähiger Staat bestanden hat. Dies ist, laut BÜRGER, jedoch nur in wenigen der scheiternden Staaten der Fall gewesen. Denn viele der heute als scheiternde Staaten eingestuft Gebilde haben nie den Konsolidierungsgrad europäischer Staaten erreicht (vgl. BÜRGER 2007: 22).

Trotz allen Tatsachen, die es schwer erscheinen lassen, gibt es Beispiele für erfolgreiches *State-* und *Nation-building*. Größte Herausforderung ist, die gesellschaftlichen Traditionen wie etwa personale, clan- oder stammesgebundene Loyalitäten mit den Anforderungen des Staates zu versöhnen (BÜRGER 2007: 23).

State failure

„It can be defined at its simplest terms as the breakdown in the social contract between the governed citizens and the governing body.“⁴⁰

Seit dem Zerfall der UdSSR und anderer Staaten nach dem Ende des Kalten Krieges sind Themen über die Verfasstheit von Staaten wieder vermehrt in der wissenschaftlichen Literatur und auch in der Presse, fokussiert worden. Auch die Anschläge des 11. September 2001 und die darauffolgenden Reaktionen seitens der USA haben diesem Thema nochmals an Beachtung gewinnen lassen.

Was sind nun aber schwache, scheiternde oder gar schon gescheiterte – *failing states*? Bei näherer Auseinandersetzung mit dem Thema fällt auf, dass keine einheitliche Kategorisierung derartiger Staaten existiert. Bei der Betrachtung der Begrifflichkeit des *failing states*, oder auch die deutsche Übersetzung des ‚scheiternden Staates‘, wird aber deutlich, dass es sich hierbei um ein politisches Gebilde handelt, dass seine Kernaufgabe nicht mehr zu leisten vermag (SEIDL 2007: 33). Aufgrund der unterschiedlichen Termini *weak*, *failing*, *failed* sowie *collapsed*, wird darüber hinaus deutlich, dass es sich hierbei um einen Prozess handelt. Diese unterschiedlichen Stadien des Staatszerfallsprozesses bedeuten jedoch nicht, dass eine Art Automatismus von einer Stufe zur nächsten besteht (SEIDL 2007: 33). Staatlicher Zerfall geht mit dem teilweisen oder völligen Zusammenbruch staatlicher Autorität einher: Die Kompetenz des Staates, allgemein gültige Rechtsnormen zu erlassen und durchzusetzen steht in Frage, das staatliche Gewaltmonopol löst sich auf, und im Extremfall ist die territoriale Integrität des Staatsgebildes bedroht (BENDEL/KRENNERICH 2003: 12). Freilich ist zu differenzieren, denn nicht jeder Verfallsprozess gipfelt in einem Staatszerfall. In dieser Arbeit wird deshalb grundsätzlich der Ausdruck *failing states* verwendet, weil mit der Verwendung des Begriffs *failed state* ein Endzustand suggeriert wird, zu den es nicht gezwungenermaßen hinauslaufen muss. Unter dem Begriff *state failure* beziehungsweise Staatszerfall wird hier der Prozess an sich beschrieben.⁴¹

Einführend soll die Definition des Begriffes *failing state* von ROTBERG aufgezeigt werden. In dem ersten Satz seines Standardwerkes zum Staatszerfall „When states fail“ schreibt er:

⁴⁰ JANZEN (o. J.: 2)

⁴¹ TROY (2007: 14)

„Nation-states fail when they are consumed by internal violence and cease delivering positive political goods to their inhabitants. Their government lose credibility, and the continuing nature of the particular nation state itself becomes questionable and illegitimate in the hearts and minds of its citizens” (ROTBURG 2004: 1).

Welche diese politischen Güter (*political goods*) sind, wird nachfolgend behandelt. Außerdem war es lange Zeit möglich, Staatszerfall in einem engeren Kontext zu sehen: Als nationales oder regionales Problem, dass „nur“ die Bevölkerung vor Ort betrifft. Heute stellen *failing states* jenseits ihrer Grenzen Herausforderungen dar und sind kaum noch zu ignorieren, wie ROTBURG (2004: 41) anmerkt:

„In earlier less interconnected eras, state weakness and failure could be isolated and kept distant from the developed world. Failure once held fewer implications for the peace and security of the world, and for the regions that surround weak and failing states. Now, however, as much as their citizens suffer, the failing of states also pose enormous dangers well beyond their borders. Minimizing the possibilities of failure by strengthening the capacities of the nation-states of the developing world has thus become one of the critical all-consuming strategic and moral imperatives of our terrorized time.”

Eine wachsende globale Komplexität der internationalen Verflechtungen und die dadurch resultierende „neue Unübersichtlichkeit“⁴² erschweren die Erfassung globaler Phänomene. In den letzten Jahren hat sich der Kontext, in dem staatliche Zerfallsprozesse behandelt werden, verändert. Wurde das Phänomen früher hauptsächlich als ein humanitäres Problem angesehen, so steht es seit den Anschlägen des 11. Septembers 2001 auch in einem sicherheitspolitischen Kontext. Hier verhält es sich mit „unserem“ Phänomen des Staatszerfalls ähnlich wie etwa mit den so genannten „Neuen Kriegen“ oder dem „Transnationalen Terrorismus“⁴³ (STRAßNER/KLEIN 2007: 8). Aufgrund engerer Verflechtungen müssen Lösungsstrategien für dieserart Phänomene sowohl unter nationaler und regionaler Perspektive, als auch unter internationaler Perspektive – um bestehende Interdependenzen zu erkennen – angesiedelt sein (ebd. 8-9).

Die allgemeinste Beschreibung eines *failing states* (scheiternder Staat) ist der Zustand, wenn ein Staat seine, in diversen staatstheoretischen Ansätzen analysierten

⁴² HABERMAS 1985: Die neue Unübersichtlichkeit

⁴³ Zu den australischen/us-amerikanischen „Anti-Terror“ Interventionen im Pazifik siehe KABUTAUAKA (2004: 1-8).

Grundfunktionen, nicht mehr erfüllen kann. Ein *failed state* (gescheiterter Staat) stellt sinngemäß eine Steigerung, vom Zustand des Scheiterns, dar. Zu beobachtende Symptome bei einem solchen Zusammenbruch sind, dass keine Gesetze mehr verabschiedet werden, die öffentliche Ordnung nicht mehr aufrecht gehalten werden kann und der soziale Zusammenhalt schwindet. In der Geschichte hat es vergleichsweise wenige Staaten gegeben, die als gescheiterte Staaten zu zählen sind. Im pazifischen Kontext interessant ist die Tatsache, dass Ende der 1990er Jahre von den Solomonen und Nauru als *failing states* gesprochen wurde. Australiens militärische Intervention in den Solomonen wurde auch hiermit legitimiert (vgl. LARMOUR: 2005: 23). Scheiternde Staaten gab es zahlreicher. Die Ausprägung der eben genannten Defizite unterscheidet gescheiterte Staaten von scheiternden Staaten und diese wiederum von schwachen Staaten (*weak states*), welche lediglich stark defizitäre staatliche Akteure besitzen bzw. Defizite in lokalen Räumen oder bestimmten Politikbereichen vorweisen.

Seit 1994 gibt es die *Political Instability Task Force* (früher: *State Failure Task Force*), vom ehemaligen US-amerikanischen Vizepräsident Gore gegründet. Hier versucht ein Expertengremium aus Sozialwissenschaftlern und Statistikfachleuten verschiedene Phasen staatlicher Zerfallsprozesse zu systematisieren und Länder demnach einzuordnen.⁴⁴

Den Kern von *state failure* bilden drei „Lücken“ im Gefüge des Staates: *security*, *capacity*, und *legitimacy* (ROTBERG 2004: 2-5). In diesen drei Bereichen weist ein zerfallender Staat Defizite im Erbringen von politischen Gütern auf. Darunter fällt Sicherheit, Bildung, Gesundheitsmaßnahmen, ein funktionierendes Wirtschaftssystem, Infrastruktur, Umweltschutzmaßnahmen und gesetzliche Rahmenbedingungen (Rotberg 2004: 2-5).

An erster, wichtigster Stelle steht nach Rotberg die Sicherheitsfunktion (*security gap*) eines Staates. Ein zerfallender Staat ist nicht mehr in der Lage, das politische Gut der Sicherheit ausreichend (vor allem durch Militär und Polizei) zum einen nach innen und zum anderen nach außen, durch sichere Grenzen, zu gewährleisten. Es besteht ein Verlust (oder zumindest eine Schwächung – was streng genommen sinngemäß dem Verlust gleichkommt) des Gewaltmonopols. Nur wenn ein Staat seiner zentralen Funktion - der Sicherheitsgewährleistung - nachkommt, kann er auch in der Lage sein, andere politische Güter zu liefern (ROTBERG 2004: 3).

⁴⁴ <http://globalpolicy.gmu.edu/pitf/>

Die zweite „Lücke“ bildet die Wohlfahrtsfunktion eines Staates. Hier geht es um die staatlichen Dienst- und Transferleistungen und um die Verteilung von Ressourcen. Als Indikatoren dienen etwa der Grad der Teilhabe bestimmter Bevölkerungsgruppen an wirtschaftlichen Ressourcen, wirtschafts- und währungspolitische Krisen oder die Höhe der Steuer- und Zolleinnahmen. Als letzte „Lücke“ wird die Legitimitäts- und Rechtsstaatlichkeitsfunktion eines Staates (*legitimacy gap*) identifiziert. Eine mangelhafte Rechtsstaatlichkeit, eine Missachtung der sogenannten *rule of law*, zeigt sich durch ein nicht (mehr) unabhängiges Justizsystem, welches nicht in der Lage ist, die fundamentalsten (politischen) Rechte zu gewährleisten. Als Indikatoren gelten: Der Umfang politischer Freiheiten, Gewährleistung politischer Partizipationsrechte, Umgang mit der politischen Opposition, Vorhandensein und Ausmaß von Wahlfälschungen oder Wahlbetrug, Grad der politischen Teilhabe bestimmter Bevölkerungsgruppen, Akzeptanz des Regimes beziehungsweise der politischen Ordnung, Grad der Unabhängigkeit der Justiz, Ausmaß von Selbstjustiz, Zustand der öffentlichen Verwaltung und das Ausmaß an Korruption und Klientelismus (TROY 2007: 33).

Anhand dieser drei bedeutenden politischen Güter *security*, *capacity* und *legitimacy* kann eine Bewertung vorgenommen werden, ob Staaten „gelingen“ oder „scheitern“. Unter diesen drei politischen Gütern stellt *security* das entscheidendste Merkmal eines Zerfallsprozesses dar. Das Fehlen von Sicherheit deutet auf einen hohen Zerfallsgrad hin, und inkludiert meist Defizite in den anderen beiden Bereichen *capacity* und *legitimacy* (ROTBERG 2004: 31f.). Mangelercheinungen in den Bereichen *capacity* und *legitimacy* hingegen weisen allein noch nicht auf einen scheiternden oder gar gescheiterten Staat hin (TROY 2007: 34).

Länder, die keine dieser grundlegenden Funktionen mehr erfüllen, und auch nicht mehr für die Sicherheit ihrer Einwohner sorgen können, noch Legitimität besitzen, sind *failed states*. Als klassische Beispiele hierfür werden Angola, die demokratische Republik Kongo (DRK), Liberia, Somalia, und der Sudan genannt (TROY 2007: 34).

In den nächsten Kapiteln wird der Versuch unternommen, anhand der besprochenen Kriterien eine Einteilung von schwachen bis gescheiterten Staaten vorzunehmen. Zu beachten ist hierbei, dass es sich um ein schwieriges Unterfangen handelt, weil es sich um Idealtypen handelt, in der Realität sich aber der Zerfallsprozess als stufenlos darstellt und von Fall zu Fall sehr verschieden aussehen kann (SEIDL 2007: 39, TROY: 2007: 35). Grundsätzlich lässt sich jedoch sagen, dass starke Staaten in allen genannten Kriterien eine hohe Leistung vollbringen, wohingegen es sich in schwachen Staaten differenzierter

darstellen kann, weil die Leistungen in den verschiedenen Bereichen sehr unterschiedlich ausfallen können. Um einen groben Überblick zu erhalten, sollen im Folgenden die im wissenschaftlichen Diskurs angewandten Idealtypen vorgestellt werden: der schwache Staat (*weak state*), der zerfallende Staat (*failing state*), und der gescheiterte Staat (*failed state*).

Weak state

Als zentrales Merkmal für schwache Staaten wird das Verhalten der Eliten des jeweiligen Landes genannt, die sich an den Staatsressourcen bereichern. (SEIDL 2007: 40, TROY: 2007: 36). Eine Folge dieser Praxis ist eine sinkende Legitimität (*legitimacy gap*) sowie die zunehmende Disfunktionalität staatlicher Institutionen. Dies macht sich vor allem in der Exekutiven bemerkbar. Häufig sind keine der drei Staatsgewalten mehr als unabhängig voneinander zu betrachten. In diesem Stadium, falls es zu einer deutlichen Separation zwischen Staat und Gesellschaft kommt, besteht die Gefahr, dass sich Parallelinstitutionen bilden (TROY 2007: 37).

Ein Untergruppe der schwachen Staaten stellt der sogenannte „Quasi-Staat“ (*quasi state*) dar. Dieses Konzept wurde von Robert JACKSON (1990) entwickelt. Das charakterisierende Element erklärt die Frage, warum ein anscheinend schwacher Staat sich nicht zwangsläufig zum scheiternden Staat entwickelt. Jacksons Antwort ist, dass ein *quasi state* aufgrund internationaler Beachtung und Entwicklungshilfe weiterbesteht und nicht aus innewohnenden Gründen, wie der eigenen Wirtschaftskraft oder Steuereinnahmen. Solange es eine Regierung gibt, die von der internationalen Gemeinschaft als solche anerkannt wird, bleibt der Staat bestehen. Diese Staaten seien äußerst ausnutzbar durch internationale Konzerne und deren Konditionen. Nach innen – in Beziehung zur Bevölkerung – vermag der *quasi state* jedoch nicht viel zu leisten (JACKSON 1990; vgl. LARMOUR 2004: 23).

Failing state

Der Übergang vom schwachen in einen gescheiterten Staat ist durch die Reaktionen der Bevölkerung gekennzeichnet. Wenn diese auf gewalttätige und extreme Art erfolgt, ist der Weg hin zu einem scheiternden/zerfallenden Staat (*failing state*) geebnet (ROTBERG 2004: 6). Dies macht deutlich, dass nicht nur staatliche Akteure die Treibkraft in Zerfallsprozessen sind, sondern auch die Bevölkerung dazu beitragen kann. Andererseits ist meist ein Großteil der Bevölkerung nicht in dem Maße in die Handlungen des Widerstandes involviert. Bei einem Großteil herrscht meist nur ein Wunsch nach Sicherheit und einem funktionierenden Gewaltmonopol. Aus diesem Wunsch heraus sind etwa Zugeständnisse an illegitime Herrscher (wie Warlords) zu verstehen oder auch das Herausbilden autonomer Regionen. „Wo immer die staatliche Ordnungsmacht verloren geht (*capacity gap*), bilden sich neue, nichtstaatliche Gewaltmonopole heraus, die durchaus auch, zwar in einem engen und relativen Sinn, Sicherheit (*securitiy gap*) gewährleisten“ (TROY 2007: 39). Der Legitimationsverlust (*legitimacy gap*) ist in diesem Stadium meist schon stark ausgeprägt. Zugehörigkeit wird nicht mehr dem Staat, beziehungsweise der Nation entgegengebracht, sondern anderen Bezugspunkten wie Religion, Ethnie, oder einem militärischen Vetoplayer.

Ein *failing state* ist nicht mehr in der Lage, für ausreichende Sicherheit nach innen sowie nach außen – durch sichere Grenzen - zu sorgen. Die Sicherheit und Versorgung der Bevölkerung durch den Staat kann nicht mehr gewährleistet werden (ABRAMOVA: 2004: 48). Ein Machtvakuum entsteht und Justiz verkommt zu Selbstjustiz und somit gilt allein die Macht des Stärkeren. In gescheiterten Staaten existiert kein anerkanntes (legitimes) Gewaltmonopol mehr.

Failed state

Der Übergang zur letzten Stufe der staatlichen Desintegration ist nicht zwingend. Viele Staaten schaffen, nach Beendigung eines internen Konflikts, häufig auch nach einem Regierungswechsel, den Schritt zurück zum Stadium der schwachen Staatlichkeit. Nur wenige Staaten scheitern vollkommen (SEIDL 2007: 41). Falls dies jedoch nicht der Fall ist und eine andauernde Gewalt gegen das amtierende Regime zu konstatieren ist, kann ein Staat scheitern. Dieser Zustand ist wohl am schwierigsten zu beschreiben, da er sich von Fall zu Fall anders darstellt. Grundsätzlich lässt sich sagen, dass das staatliche Gewaltmonopol dabei von unterschiedlichen Kräften unterminiert wird.

„Failed states are tense, deeply conflicted, dangerous, and contested bitterly by warring factions. In most states, government troops battle armed revolts led by one or more rivals” (ROTBURG 2004: 5).

Entwicklungen hin in diese Richtung haben Auswirkungen auf andere Bereiche. Oftmals sind staatliche Institutionen mit der Bekämpfung von Gegenspielern ausgelastet, so dass für andere Bereiche die Kapazitäten nicht ausreichen. Wenn etwa die Strafverfolgung nicht mehr von staatlicher Seite gewährleistet wird, hat dies Auswirkungen auf die grundsätzliche Legitimation des Staates. Die Bevölkerung wendet sich alternativen, nicht staatlichen Institutionen zu (SEIDL 2007: 41). Als weitere Merkmale für einen *failed state* gilt das Unvermögen der Regierung periphere Gebiete zu kontrollieren, das Ansteigen von krimineller Gewalt, die Disfunktionalität der Institutionen, eine wachsende Ungleichheit in wirtschaftlicher Verteilung, steigende Korruption, ein sinkendes GDP und der Verlust des Staates, die Rolle des primären Distribuenten von politischen Gütern zu haben (ROTBURG 2004: 5-11).

Die Tatsache, dass viele der scheiternden oder gescheiterten Staaten intern mit rivalisierenden Gruppen zu kämpfen haben, ist nicht zu übersehen. Die koloniale Grenzziehung, ungeachtet der ethnischen und sprachlichen Grenzen, wird allzu oft als Ursache für scheiternde Staatlichkeit genannt. Staatliche Desintegration ist jedoch mehr als die Unfähigkeit, eine Nation aus Gruppen mit unterschiedlichen Hintergründen zu bilden. Dennoch hat die koloniale Grenzziehung eine unterstützende Wirkung auf staatliche Desintegration (ROTBURG 2004: 5).

Rotberg verwendet eine weitere Kategorisierung für staatliche Zerfallsprozesse. Der *collapsed state* stellt eine seltene und extreme Version des *failed states* dar. Im kollabierten Staat herrscht ein Machtvakuum, in dem nur mehr die Kraft des Stärkeren zählt. Als Beispiel für einen kollabierten Staat wird Somalia genannt (ROTBERG 2004: 9); im Osten des Kongo (Kinshasa) waren und sind ähnliche Phänomene zu beobachten.

Einige Autoren verwenden den Ausdruck *state failure* sehr viel enger, dadurch, dass sie ihn stets in Verbindung mit Kriegshandlungen, feindlichen Regimewechsel oder Genoziden setzen.

Papua-Neuguinea als *schwacher Staat*

Papua-Neuguinea wird nur vereinzelt als Beispiel eines *failing states* genannt, die Bezeichnung eines *weak states* jedoch hat das Land nun schon seit einigen Jahrzehnten inne (ROTBERG 2004: 23, SEIB 2000a: 35, DINNEN 2001: 2, KETAN 2004: 44, LARMOUR 2005: 23). Thematisiert wird in den Beiträgen, die zu dieser Einsicht kommen, die durchgängige politische Instabilität des Landes.

Die Ergebnisse der von der Weltbank jährlich durchgeführten Erhebung Governance Matters bestätigen die Forschungsergebnisse. So zeigt die Untersuchung deutlich, dass in den Bereichen der politischen Stabilität (*political stability*), der Effektivität der Regierung (*government effectiveness*) und der Korruptionskontrolle (*control of corruption*) Papua-Neuguinea weiterhin, vor allem im Vergleich mit den pazifischen Nachbarstaaten, einen schlechten Rank belegt. In einer Spanne von knapp zehn Jahren (1998 -2007) haben sich, laut Studie, in keinen der eben genannten Bereiche Verbesserungen ergeben.

PAPUA NEW GUINEA					
Governance Indicator	Sources	Year	Percentile Rank (0-100)	Governance Score (-2.5 to +2.5)	Standard Error
<u>Voice and Accountability</u>	8	2007	51.9	+0.12	0.16
Source				Type	Value
<u>Bertelsmann Transformation Index</u>				Experts	+0.61
<u>Cingranelli Richards Human Rights Database & Political Terror Scale</u>				Experts	+1.00
<u>Economist Intelligence Unit</u>				Experts	+0.44
<u>Freedom House</u>				Experts	+0.69
<u>Global Insight Business Conditions and Risk Indicators</u>				Experts	+0.38
<u>IFAD Rural Sector Performance Assessments</u>				Experts	+0.58
<u>International Budget Project Open Budget Index</u>				Experts	+0.51
<u>Political Risk Services International Country Risk Guide</u>				Experts	+0.75
<u>Political Stability</u>	6	2003	45.7	-0.06	0.18
	5	1998	53.4	+0.07	0.23
	7	2007	22.6	-0.76	0.23
	6	2003	25.0	-0.72	0.25
	4	1998	34.6	-0.26	0.28
<u>Government Effectiveness</u>	10	2007	25.1	-0.74	0.18
	9	2003	26.5	-0.67	0.17
	4	1998	37.4	-0.44	0.17
<u>Regulatory Quality</u>	9	2007	30.1	-0.51	0.19
	8	2003	24.9	-0.67	0.18
	5	1998	27.8	-0.52	0.30
<u>Rule of Law</u>	12	2007	21.0	-0.85	0.16
	10	2003	15.2	-1.07	0.16
	7	1998	33.3	-0.62	0.19
<u>Control of Corruption</u>	10	2007	9.2	-1.05	0.15
	8	2003	18.9	-0.89	0.16
	5	1998	29.6	-0.68	0.21

45

In den folgenden zwei Unterkapiteln (7.1 und 7.2) sollen theoretische Konzepte vorgestellt werden, welche Begrifflichkeiten bieten, um zu einem tieferen Verständnis für politische und gesellschaftliche Praktiken und Transformationsprozesse zu kommen. Dabei geht es nicht um eine umfassende theoretische Grundlegung der Konzepte von formaler- und informaler Politik, sowie allgemeingültiger Transformationsprozesse, sondern um die begrifflichen Anregungen, welche diese Konzepte für das hier behandelte Fallbeispiel Papua-Neuguineas bieten.

⁴⁵ siehe <http://go.worldbank.org/OXKJGKKK90>

Weak states versus Strong societies

Der im Folgenden besprochene Ansatz von Joel MIGDAL hat sich in der Auseinandersetzung mit der Beziehung zwischen Staat und Gesellschaft, vor allem im postkolonialen Kontext, bewährt. Er behandelt die Frage, wie sich Staat und Gesellschaft gegenseitig transformieren und verändern, und welche Einflüsse sie aufeinander ausüben. MIGDAL setzt Stärke oder Schwäche von Staaten ins Verhältnis zu ihren Gesellschaften, indem er die Einwilligung und Partizipation der Bevölkerung zu staatlichen Aktionen und die Legitimität von Staaten untersucht. Zu diesem Zweck ist MIGDALS Staatsdefinition wichtig:

„The state is a field of power marked by the use and the threat of violence and shaped by
 (1) the image of a coherent, controlling organization in a territory, which is a representation of the people bounded to that territory, and
 (2) the actual practices of its multiple parts.” (MIGDAL 2001: 15f.)

Der erste Teil der Definition ist uns schon bekannt; Er enthält das „klassische Trias“ der Staatlichkeit: Staatsgewalt, Staatsgebiet, und Staatsregierung. Dadurch, dass MIGDAL die Definition um den zweiten Teil ergänzt, erweitert sich sein Verständnis von Staat jedoch immens. Er erweitert die Definition, indem er die tatsächlichen Praktiken (*actual practices*) des Staates miteinbezieht. Somit rückt er von der umfassend gebräuchlichen Definition ab, die den Staat als einen Idealtypus darstellt, welcher in Folge als Norm gilt. Da sich in der Wirklichkeit jedoch kein Staat in dieser Form darstellt, ergänzt MIGDAL die Definition um eben die tatsächlichen Praktiken, welche zum Teil erheblich von der Konstruktion des Idealstaates abweichen können. Während der Idealstaat sinngemäß, da er eine Konstruktion ist, sich als homogen darstellt, stellen sich die angewandten Praktiken der einzelnen Staaten, aber auch innerhalb dieser, jeweils anders dar (vgl. MIGDAL 2001: 16). Dieser Ansatz erscheint in der Anwendung auf die Verhältnisse in Papua-Neuguinea als besonders praktikabel, da sich erwiesen hat, dass die formale Struktur der politischen Verhältnisse nicht mit den Praktiken des politischen Handelns übereinstimmt. Dass die formale Regelmäßigkeit des politischen Handelns in Papua-Neuguinea eher die rare Ausnahme darstellt, wird mit Hilfe des Ansatzes von MIGDAL theoretisch erhellt.

Der Staat wird in diesem Ansatz im Unterschied zu den anderen hier besprochenen nicht als homogen, autonom und als Antrieb für gesellschaftlichen Wandel gesehen. Er stellt sich somit gegen die Praxis, vor allem der Medien, Staaten einheitlich darzustellen, etwa durch eine Wortwahl wie etwa: „China hat heute verkündet, dass...“

Dazu schreibt FOUCAULT:

„But the state, no more probably today than at any other time in its history, does not have this unity, this individuality, this rigorous functionality, nor to speak frankly, this importance; maybe, after all, the state is no more than a composite reality and a mythicized abstraction, whose importance is a lot more limited than many of us think. (...) It is the tactics of government which make possible the continual definition and redefinition of what is within the competence of the state and what is not, the public versus the private, and so on; thus the state can only be understood in its survival and its limits on the basis of the general tactics of governmentality.“ (FOUCAULT zit. in MIGDAL 2001: 18)

MIGDAL stellt außerdem den Staat als stets verbunden mit anderen Sektoren der Gesellschaft dar. Diese Sektoren sind auf vielfältige Weise mit den staatlichen Organisationen verbunden und sollen somit nicht getrennt voneinander betrachtet werden. MIGDAL löst die strikte Trennung zwischen der öffentlichen und der privaten Sphäre auf. Es geht MIGDAL um die Interaktionen zwischen den staatlichen und nichtstaatlichen Organisationen, hier vor allem um die wechselnden Koalitionen und ausgetragenen „Kämpfe“ (*struggles*) zwischen diesen Elementen. MIGDAL betont, dass viele staatliche Elemente mit anderen nichtstaatlichen Elementen verknüpft sind. Gekämpft wird, nach MIGDALs Auffassung, um die Regeln, die eine Gesellschaft in Folge befolgt und anerkennt. Die Ausgänge oder Ergebnisse dieser „Kämpfe“ bilden den kennzeichnenden Charakter und die Struktur der Gesellschaft. So geht MIGDALs *state-in-society* -Ansatz davon aus, dass es in jeder Gesellschaft verschiedene Sets an geschätzten oder akzeptierten Werten und Normen existieren. Die hierzu konträre Annahme, dass allein der Staat Regeln aufstellt, minimalisiert und trivialisiert die immerwährenden Verhandlungen innerhalb einer Gesellschaft, beziehungsweise innerhalb der sozialen Systeme. Gerade in dem sozialen Bereich des Verhaltens und Handelns, der akzeptierten Werte und Normen einer Gesellschaft, hat der Staat nicht die ihm häufig verschriebene omnipotente Funktion.

Die neue Definition verhindert außerdem, dass alle Praktiken, oder „alten“ Wertesysteme, die von dem des Staates abweichen, automatisch – etwa durch die Einteilung in *weak*, *failing*, *failed* - in den negativen Bereich gedrängt werden, da sie von den konsistenten

Moralvorstellungen des formalen Staatsmodells abweichen. So erweist es sich etwa, dass Korruption und Kriminalität, die in der staatlichen Rechtsordnung verboten sind, in lokalen sozialen Systemen als moralisch erwünscht gelten. MIGDAL nennt als Beispiel die Praktiken des Nepotismus oder des Schmuggelns, welche innerhalb der (häufig verwandtschaftlichen) Gruppe als „richtiges“, d.h. erwünschtes Handeln bewertet werden (MIGDAL 2001: 21). Die Interaktionen und Allianzen zwischen den verschiedenen Elementen auf staatlicher und nichtstaatlicher Seite haben in MIGDALS Ansatz die strikte Trennung zwischen dem Staat als aktiven Lenker und der Bevölkerung als passiven Rezipient aufweichen lassen und handeln stets die Standards und Bewertungsmaßstäbe über „richtiges“ Verhalten miteinander aus.

Dennoch bestreitet MIGDAL nicht die gesonderte Stellung des Staates als Akteur des gesellschaftlichen Geschehens, beziehungsweise vor allem die staatliche Rolle auf internationaler Ebene: In Kontakt mit anderen Staaten oder in internationalen Organisationen. In diesem Zusammenhang ist der Staat schon seit Jahrzehnten – und wohl auch weiterhin - der wichtigste Akteur. Dadurch kommt MIGDAL zu der von ihm propagierten Ansicht, welche den Staat von zwei Perspektiven erfasst:

„It must be thought of at once (1) as the powerful image of a clearly bounded, unified organization that can be spoken of in singular terms (e.g., a headline stating, “Israel accepts Palestinian demands”), as if it were a single, centrally motivated actor performing in an integrated manner of rule a clearly defined territory; and (2) as the practices of a heap of loosely connected parts or fragments, frequently with illdefined boundaries between them and other groupings inside and outside the official state borders and often promoting conflicting sets of rules with one another and with “official” Law.” (MIGDAL 2001: 22)

Die verschiedenen Normen, häufig aber nicht ausschließlich, aus vorstaatlicher Zeit, wurden mit dem Auftreten einer Staatsmacht von dessen zentraler Instanz angegriffen, um eine staatliche Norm von Verhalten durchzusetzen und einen Konsens innerhalb der Gesellschaft zu etablieren:

„ (...) the ‚idea of the state‘ is, through is law and regulations, to impose a single standard of behavior [sic!] in a given territory, one that is legislated, executed, and adjudicated by the various parts of the state organization.” (MIGDAL 2001: 48)

„An understanding of how societies persist and change must start with the organizations that exercise social control, that subordinate individual inclinations to the behavior these organizations prescribe. These informal and formal organizations, ranging from families and neighbourhood groups to mammoth foreign-owned companies, use a variety of sanctions, rewards and symbols to induce people to behave according to the rules of the game. These are the norms and laws that define the boundaries of what is acceptable behaviour, and they may include at what age to marry, what crop to grow, what language to speak, and much more.” (ebd.: 48)

Soziale Kontrolle geht von verschiedenen, miteinander konkurrierenden Organisationen (*organisations*) aus. Dies können etwa Familien, Clans, multinationale Kooperationen, lokale Unternehmen, Stämme oder Parteien sein (ebd.: 50). Besonders in neuen (postkolonialen) Staaten können die Kämpfe um das Ausüben autonomer sozialer Kontrolle mitunter für die Staatsmacht zermürend sein und nicht die gewünschten Erfolge verzeichnen. Intern kann der Staat jedoch nur Autonomie gewinnen, wenn er soziale Kontrolle ausübt. Ein hoher Wert an sozialer Kontrolle wird durch drei Indikatoren widerspiegelt: Einhaltung (*compliance*), Teilnahme (*participation*) und Legitimität (*legitimacy*).

Compliance Hier geht es um die Einhaltung der staatlichen Regeln. Diese Einhaltung wird mit Hilfe von Staatsgewalt erzwungen.

Participation Der zweite Punkt geht einen Schritt weiter, indem er nicht nur die Einhaltung der Regeln erwartet, sondern die Teilnahme der Bevölkerung an staatlichen Aktionen enthält.

Legitimacy Nach MIGDALS Auffassung handelt es sich hier um den wichtigsten Punkt zur Erlangung von sozialer Kontrolle. Wenn ein Staat von seinen Bewohnern als vollkommen legitim erachtet wird, heißt dies, dass die Ordnung der Gesellschaft auf der Basis der Staatsidee gelegt ist und die Menschen dieses als ihr eigenes System, welches ihr Handeln konstituiert, anerkennen und nutzen. Die ersten beiden Punkte können von der Bevölkerung aus Angst vor den Sanktionen des staatlichen Gewaltapparats eingehalten werden, auch wenn sie diese nicht anerkennen, nicht als legitim bewerten. Legitimität für den Staat hingegen bedeutet, dass auch die symbolische Komponente des Staates anerkannt und getragen wird. Als weiterer Indikator dafür, nach wessen Regeln „gespielt“ wird, kann die Art und Weise, wie Menschen zu Anstellungen in dem staatlichen Sektor gelangen, gelten. Durch eine Analyse dieses Prozesses in den einzelnen Ländern kann deutlich erkannt werden, wie sich die formalen Prozesse in der Realität darstellen.

In vielen Fällen erweist es sich, dass andere Organisationen mit dem Staat in Konflikt stehen und in unterschiedlichem Ausmaß über die drei Indikatoren *compliance*, *participation* und *legitimacy* verfügen. Diese „anderen“ sozialen Organisationen müssen nicht zwangsläufig unabhängig vom Staat, beziehungsweise von staatlichen Organen und Staatsbeamten, stehen. Häufig stellt es sich so dar, dass Personen aus nichtstaatlichen Organisationen in direkter Verbindung mit staatlichen Elementen stehen. Dies zeigt erneut, dass Staaten nicht in der kohärenten Art und Weise funktionieren, wie das Bild, beziehungsweise die Idee eines Staates es suggeriert. In der Praxis können sehr wohl auch innerhalb der staatlichen Elemente Konflikte über soziale Kontrolle entstehen (MIGDAL 2001: 52f.). Dem Staat (als Idee) stehen demnach sowohl innerhalb seines eigenen Systems als auch außerhalb Gegner gegenüber, die mit ihm um die soziale Kontrolle konkurrieren. MIGDAL nennt das „Überleben der lokalen Kontrolle“ (*survival of social control*) als wichtiges Element in diesem Zusammenhang (MIGDAL 2001: 53). Das Erstarken oder zumindest das Fortbestehen der lokalen sozialen Organisationen, welche durchaus Ziele verfolgen können, die denen des Staates gegenläufig sind, ist manchmal sogar ein Resultat staatlichen Handels. Staatliche Ressourcen und Projekte haben durchaus große Auswirkungen auf die Gesellschaft, auch in den entfernt von der Hauptstadt liegenden Gebieten, und auf das Erstarken von sozialen Organisationen, welche in der Form nicht von staatlicher Seite angestrebt waren. Im Gegensatz zu den „Zentrum und Peripherie Modellen“⁴⁶, welche die Peripherie als passiven Rezipienten des gesellschaftlichen Wandels ausgehend von Zentrum begreifen, spricht MIGDAL der Peripherie, beziehungsweise den nichtstaatlichen Elementen, eine sehr viel größere Wirkkraft zu. Zudem lehnt er eben auch die strikte dichotome Trennung von Zentrum und Peripherie ab. Er begreift die Gesellschaft vielmehr als ein Netz, eine „Melange“, die somit durch verschiedene Zentren, von denen Regeln und Normen ausgehen, gebildet wird. Der Staat und die anderen sozialen Organisationen kooexistieren symbiotisch. Der Staat wird transformiert und geformt von den internen und externen Kräften und *vice versa*. Staaten und auch Gesellschaften sind keine festen Einheiten, sondern sie ändern stetig ihre Struktur, ihre Ziele und ihre Regeln.

MIGDALs Ansatz integriert derartiges Handeln und Verhalten, welches von vielen Forschern als nicht staatskonform und somit letztlich als staatsverhindernd, eingestuft werden in sein Verständnis von gesellschaftlichen Prozessen (vgl. MIGDAL 2001: 36ff.).

⁴⁶ siehe hierzu z.B. Immanuel WALLERSTEIN 2004: World Systems Analysis

Formale versus Informale Politik

Der zweite an dieser Stelle besprochene Ansatz stammt von Burkhard CONRAD. Er beschäftigt sich mit dem Begriffspaar der informalen und formalen Politik. Genauer untersucht er politisches Handeln und verbindet dieses mit gesellschaftlicher Modernisierung. Dazu formuliert er die Grundannahme, dass „in-/formale Politik in engem Zusammenhang mit gesellschaftlicher Modernisierung steht“ (CONRAD 2003: 9). In der Untersuchung über in-/formalem Handeln analysiert CONRAD Texte aus den Teildisziplinen der Transformationsforschung sowie der Regierungslehre. Die Ansätze beider Teildisziplinen unternehmen die Unterscheidung zwischen formaler und informaler Politik, beziehungsweise formalem und informalem Handeln, anhand des klassischen rechtswissenschaftlichen Modells, wonach formal handelt, wer sich an Rechtsnormen orientiert und informal, wer dies eben nicht tut (ebd.: 2003: 13). Denn auch wenn einige Autoren einen leichten Abstand von diesem Modell nehmen, so bleibt das ‚positive Recht‘ doch der Hauptindikator, nach welchem Handeln eingestuft wird. Das ‚positive Recht‘ wird in allen Ansätzen uneingeschränkt als verbunden mit dem Staat gesehen. Dieser gibt die Rechtsnorm vor, und diejenigen, welche danach handeln, handeln formal. Zusammenfassend beschreibt CONRAD, dass

„der (demokratisch geordnete) Staat der Forschung als Quelle der einzig wahrlich legitimierten Form der Politik gilt, nämlich der formalen Politik dient“ (CONRAD 2003: 17).

Weiter bemerkt er, dass alle von ihm analysierten Werke das politische Systems, den Staat als in der Lage sehen, entscheidend zu bestimmen, ob in den ihm zugesprochenen Herrschaftsbereich formal oder informal gehandelt wird (ebd.: 2003: 14). Conrad ist der Meinung, dass die Anwendung des rechtswissenschaftlichen Modells für diesen Gegenstand nicht ausreichend ist und meint, dass die Anwendung von sozialtheoretischen Ansätzen hier angemessen sei (ebd.: 2003: 15). Die Hintergründe von in-/formalem Handeln würden durch die Forschung ungeklärt gelassen, was sich dadurch ausdrücke, dass es keine positive Begriffsbestimmung für informale Politik gäbe. Informale Politik wird in der Forschung ausschließlich durch die Absenz von Rechtsnormen gekennzeichnet. Eine positive Begriffsbestimmung wird nur in wenigen von Conrad analysierten Arbeiten gefunden, „dann nämlich wenn auf ihre ‚tradierte‘ und ‚gesellschaftliche‘ Natur Rekurs

genommen wird“ (CONRAD 2003: 19). Um seiner Prämisse, dass alles politische Handeln über eine soziale Fundierung verfügt, gerecht zu werden, integriert Conrad in sein Modell von formalem und informalem Handeln Ansätze zweier großer Sozialwissenschaftler, Jürgen Habermas⁴⁷ und Max Weber⁴⁸. Max Weber verwendet das Begriffspaar der Tradition⁴⁹ und Moderne und ordnet ihnen unterschiedliche Formen von Beziehungen zu. Die Tradition, so Weber, ist geprägt durch soziale Beziehungen. In „traditionellen Gesellschaften“ stellt formale Regelhaftigkeit eine Ausnahme dar. Die „Entsozialisierung“⁵⁰, sprich Rationalisierung von Beziehungen sei ein Markenzeichen der Moderne (CONRAD 2003: 7). Weiter verwendet CONRAD Jürgen Habermas’ gewählte Unterscheidung von *System* und *Lebenswelt* um sein Modell von in-/formalem Handeln zu unterstützen. Die *Lebenswelt* ist der über kommunikative Beziehungen gesteuerte Bereich der Gesellschaft. Das System funktioniert nach den formalen Regeln des Rechts. Im System werden auch die sozialen Beziehungen durch das positive Recht geformt (ebd. 2003: 7). Das Kennzeichen der Moderne ist hier die Scheidung zwischen *Lebenswelt* und *System*. Die Begriffe Tradition und Moderne werden von CONRAD als „idealtypische Pole“ verstanden, zwischen denen sich jede Gesellschaft bewegt (ebd. 2003: 36).

Hauptkennzeichen der Moderne ist in diesem Ansatz die Entstehung des Individuums. Der Einzelne wird aus „seiner gesellschaftlichen Umgebung herausgeschält und sich seiner Ichpersönlichkeit⁵¹ bewusst, oder negativ gewendet, vereinzelt im System verloren“ (ebd.: 24). CONRAD liefert in diesem Zusammenhang erhellende Passagen, basierend auf Max Weber, zur Charakterisierung des modernen Staates; des Staates, in welchem eine formale Politik die Logik des Handelns im politischen Feld bestimmt:

„Der Staat im Sinne des rationalen modernen Staates zeichnet sich dadurch aus, dass er seine Legitimität aus dem Glauben an die Legalität positiver Satzung ableitet. Im modernen Staat rücken der Glaube an die Legitimität des Althergebrachten, die Legitimität aufgrund affektueller Bindungen an ein Charisma oder die Legitimität kraft wertrationalen Glaubens an ein unumstößliches Credo zurück, um dem abstrakten Recht Platz zu machen. Wortfähigkeit, Formuliertheit und Legitimität kommen dabei zur Deckung; in der Moderne gilt nur, was schriftlich und in formal korrekter Fassung vorliegt. Dies hat zur Folge, dass (in

⁴⁷ Jürgen Habermas 1988: Theorie des kommunikativen Handelns I & II, Tübingen

⁴⁸ Max Weber: 1972 Wirtschaft und Gesellschaft, Frankfurt/Main

⁴⁹ Tradition und traditionell werden in dieser Arbeit dezidiert wertfrei gebraucht und nach Zwernemann 1999: 379f.) als Anhäufung und Weitergabe eines Erfahrungsschatzes verstanden.

⁵⁰ Max Weber nimmt hier Bezug auf die wachsende Bürokratisierung, welcher er kritisch gegenübersteht, weil sie die individuellen Freiheiten einschränke und die Demokratie und die Eigenverantwortlichkeit des Individuums untergrübe (Conrad 2003: 6).

⁵¹ Die Bezeichnung „Ichpersönlichkeit“ stammt von Carl Gustav. Jung

idealtypischer Betrachtung) der Mensch als soziales und personales Wesen negiert wird. Recht verdrängt soziale und personale Qualitäten des Individuums in seinem Beziehungsgeflecht und nivelliert gesellschaftliche Eigenheiten, die sich ja oftmals in der unterschiedlichen Verteilung des sozialen Kapitals (Ansehen, Ehre usw.) ausdrücken.“ (WEBER zit. in CONRAD 2003: 30).

Ausschlaggebend ist, dass es hier nicht um die bloße Existenz des Rechts geht, dies ist gegenwärtig in allen Plätzen dieser Erde der Fall, sondern um den *Glauben* an die Legitimität dieses Rechts (ebd. 2003: 30). Die Grundlage für diesen rationalen modernen Staat ist die Internalisierung des Staates seitens der „Teilnehmer“. Dann erst kann der Staat zur politischen Gemeinschaft seiner Bürger werden, welcher „die Loyalitätsbindungen innerhalb traditioneller Familien- und Sippengemeinschaften zersetzt und ersetzt“ (ebd. 2003: 32).

An dieser Stelle wird deutlich, was für CONRAD das wichtigste Element in der Festschreibung von informellem Handeln ist: Die Gemeinschaft als „Dominanz der Wir-Identität über die Ich-Identität, beziehungsweise die Vergemeinschaftung als die soziale Ordnung aufgrund von subjektiv gefühlter Verbundenheit“. (ebd. 2003: 54). Bei einer informellen Handlung stellt die Gemeinschaft die Grundlage einer jeden Handlungsmotivation dar. Freilich stellen sich realitär auch Mischverhältnisse dar, doch das letztlich wirkmächtige Element ist die Gemeinschaft. CONRAD macht an dieser Stelle darauf aufmerksam, dass informelles Handeln zwar – wie schon die Vertreter aus der Regierungslehre und Transformationsforschung einstimmig erkannt haben – sich nicht (primär) an Rechtsnormen orientiert, aber dennoch nicht weniger „verregelt“ sei.

Der Stellenwert, den die Gemeinschaft in der Erklärung von informeller Politik innehat, entspricht in der Erklärung von formaler Politik, die Gesellschaft. So ist nach CONRAD formale Politik, „gesellschaftsmotiviertes, politisches Handeln im Sinne moderner Vergesellschaftung“ (ebd. 2003: 53). Analog zu der Begriffssetzung von Gemeinschaft, ist die Gesellschaft dadurch erklärt, „dass in ihr die Ich-Identität über die Wir-Identität dominiert“ (ebd. 2003: 55). In der Gesellschaft leben Individuen, d.h. Menschen, die sich als autonome Einzelpersonen sehen. Soziale Bindungen sind, idealtypisch gesprochen, geformt durch die zweck- und wertrationalen Entscheidungen und Übereinstimmungen der Individuen (ebd. 2003: 55). Der Staat hat nunmehr eine andere Rolle: Durch die „Verstaatlichung“ geschieht eine „Verrechtlichung“, welche als Antrieb für den gesellschaftlichen Zusammenhalt dient (ebd. 2003: 55). Es besteht eine enge Verbindung zwischen dem formal-rationalen Recht und seiner Anwendung mit dem Staat (ebd. 62).

Eine „Verrechtlichung“ der Gesellschaft tritt jedoch nur in Kraft, wenn diese die rechtlichen Regeln „als Konventionen förmlich internalisiert hat“ (ebd. 60). Dafür, dass die Rechtsnormen zu ihrer Umsetzung gelangen, müssen diese mit der „lebensweltlichen Ordnung“ konform sein (ebd. 59). Es ist also nicht die Existenz des Rechts allein, die formale Politik bedingt, sondern die kognitive Präsenz des Rechts in den Köpfen der Bevölkerung (ebd. 60).

Zusammenführung und Anwendung auf Papua-Neuguinea

Im vergangenen Abschnitt wurden mittels des Modells *weak states versus strong societies* und des Modells der *informalen Politik versus formaler Politik* ein analytischer Rahmen vorgestellt, welche konstitutiv für die Analyse der Politik in Papua-Neuguinea wirken. Das CONRAD-Modell der in-/formalen Politik setzt die Analyse von politischem Handeln in einen umfassendes sozialtheoretisches Gerüst. Es stellt idealtypische Konzeptionen zu Transformationsprozessen einer Gesellschaft, (beziehungsweise von einer Gemeinschaft hin zu einer Gesellschaft) und ihre Beziehung zum Staat zur Verfügung. Das vorige Modell der *weak states versus strong societies* gibt direktere Anleitung für die Untersuchung möglicher Fallbeispiele. Es integriert deutlicher die realiteren Mischformen des Transformationsprozesses zwischen Staat und Gesellschaft. Der *state-in-society* -Ansatz, welcher staatliche Aktivitäten als ein Ergebnis ständiger Kämpfe um Machtansprüche zwischen staatlichen und nichtstaatlichen Elementen der Gesellschaft versteht, rundet das Analyseinstrumentarium ab.

In Folge sollen hier nun die Erkenntnisse auf dem Untersuchungsgegenstand Papua-Neuguinea angewendet werden. Dies geschieht mit Hilfe ausgewählter Literatur, welche sich speziell mit Politik und politischem Handeln in Papua-Neuguinea auseinandersetzt. Hierbei wurde deutlich, dass eine Großzahl der Literatur, vor allem ethnographischer Art, sich auf den Mikrokontext, d.h. einzelne Dorfgemeinschaften bezieht. Nur wenige Werke setzten sich mit den gesellschaftlichen Kontexten im gesamten Staatsgebiet Papua-Neuguineas auseinander. DINNEN macht dafür die ungewöhnliche soziale Diversität und Fragmentierung im Land verantwortlich, welche es erschwert umfassende und generalisierende Aussagen zu treffen (DINNEN 2001: 7).

Beispiele (anti-staatlicher?) Traditionen / Adaption traditioneller politischer Organisation

Im Folgenden werden die bis heute in modifizierter Form fortbestehenden Merkmale politischer Organisation und gesellschaftlichen Zusammenlebens der traditionellen melanesischen Gesellschaften aufgezeigt. Den Rahmen bildet das vorangegangene Kapitel, in dem theoretisch erläutert wird, wie sich Staat und Gesellschaft gegenseitig transformieren.

Die Phänomene des *wantok* und *Big-men* sollen an dieser Stelle herausgegriffen werden, weil es die meistbesprochenen Themen in der (sozialwissenschaftlichen) Literatur sind, sie prägend auf das gesellschaftliche Zusammenleben wirken und sie außerdem in einem vermeintlichem Spannungsverhältnis zur Kolonisierung und der darauffolgenden Staatlichkeit stehen.

Wantok

Mit dem Ausdruck *wantok* ist ein Reziprozitäts- und Loyalitätsprinzip zwischen Menschen gemeint (KRÜGER 2005: 180). Das Wort stammt vom dem ‚Tokpsisin‘ Ausdruck „one talk“, und bezog sich ursprünglich allein auf die gemeinsame Sprache und ethnische Herkunft und somit das soziale Bindungsgefüge des Einzelnen beziehungsweise innerhalb einer Gruppe (SEIB 2000a: 7). In Folge wurde der Bezug jedoch auf größere Regionen wie den ‚Highlands‘, ‚Momase‘ oder ‚New Guinea Islands‘ erweitert (KETAN 2004: 20). Eine Mehrzahl der Bevölkerung Papua-Neuguineas, so schreibt KETAN, haben in ihrem handlungsmotivierenden Wertemuster die Bezüge zu ihrem Clan beibehalten. Das soziale Leben des Einzelnen findet stets in Verbindung zu dieser Gemeinschaft statt. KETAN schreibt: „(...)it is that towards this kind of circles that much material and emotional investment are directed. (KETAN 2004: 20). Dieses Bezugssystem, mit seinen personellen Verpflichtungen und Abhängigkeiten, wirkt auch heute noch, nicht nur auf der Dorfebene, sondern auch in den städtischen Zentren des Landes (ebd. 2004: 20; NIESI 2004: 23). So wird das System über die bisher begrenzte soziale Einheit hinaus und hinein in den modernen Staat ausgedehnt (SEIB 2000b: 3). Somit haben hier Werte überlebt, welche erstens schon in vorkolonialer Zeit existent waren und zweitens nicht mit den formalen

Vorgaben von Staatlichkeit – auch nicht denen von Papua-Neuguinea zusammenpassen. Das *wantok*-System bietet dem Einzelnen eine gewichtige Orientierung und Identität. Es lässt sich nach CONRADs Modell des in-/formellen Handelns der Lebenswelt zuordnen. Das *wantok*-System stellt somit in Papua-Neuguinea einen Teil der Lebenswelt dar, welche, wie oben beschrieben, durch kommunikative Beziehungen gesteuert ist. Auch im Bereich des politischen Handelns spielt das *wantok*-System, beziehungsweise die damit einhergehenden Praktiken, eine gewichtige Rolle. Die politisch-bürokratische Sphäre wird in Papua-Neuguinea durchdrungen von lebensweltlichen Praktiken, welche auf der Wirkungsmächtigkeit sozialer Beziehungen basieren. Ein Beispiel aus der Hochlandprovinz *Enga* macht deutlich, was in vielen Regionen Papua-Neuguineas der Fall zu sein scheint:

„No businessman, or businesswoman, can thrive for long, and no politician aspire to win office at local, provincial or national level, in the Enga Province without the successful manipulation of a network of exchange relationships built up over many years, with the support of his or her clan and other clans...Other bases of political support – independent personal wealth and influence, class, membership of an independently powerful elite – have as yet not taken firm root in Enga society.” (DERKLEY zit. in SEIB: 2000a: 8).

Diese Form von Beziehungen findet ihren Widerpart in der politischen Landschaft, vor allem rund um die Wahlperioden und generell im Wahlsystem. So erweist es sich, dass angesichts der einfachen Mehrheitswahl und der hohen Zahl der Kandidaten immer mehr Bewerber mit immer geringerem Stimmenanteil und damit geringerer Wählerbasis ihren Abgeordnetenplatz sichern (SEIB 2000a: 14f.). Die amtierenden Politiker sind demnach auch größtenteils damit beschäftigt, ihre Beziehungen aufrecht zu erhalten und ihre Unterstützer zu befriedigen (ebd.: 21). Der „Wantokismus“ setzt sich in den Behörden fort. Dies zeigt sich etwa in einer von SEIB (2000a: 22) angeführten Untersuchung⁵² des „Works Department“. Er berichtet vom Bruch von Ausschreibeprozessen, der Zahlung von ungeplanten, unbudgetierten Projekten und bedeutenden Vorauszahlungen. Als weiteres Beispiel für grassierende Misswirtschaft und „Wantokismus“ innerhalb der Behörden nennt SEIB den sogenannten „Rural Development Fund“⁵³, welcher jedem Abgeordneten ein Budget von 1,5 Mio. Kina zukommen lässt, während den 20 Gouverneuren, die über den Haushalt der jeweiligen Provinzen verfügen, 500.000 Kina zustehen. In der

⁵² Die Untersuchungsergebnisse hat SEIB der papua-neuguineischen Tageszeitung Post-Courir vom 10.09.1999 entnommen.

⁵³ Post-Courir vom 01.03.1999

Öffentlichkeit wird dieser Fond, der unter keiner Kontrolle steht, gemeinhin als Schmiergeldfonds (*slush fund*) bezeichnet (ebd.: 25). Als drittes Beispiel soll hier ein Zitat der ehemaligen Vorsitzenden des Kirchenrats von Papua-Neuguinea, Rose Muingnepe, herangezogen werden, um Handlungsweisen von Politikern aufzuzeigen:

„Thus they [politicians, public servants and business people] may opt for the personal morality of service to kin and friends rather than the impersonal morality of service to the nation – which in fact means service to non-wantoks. In this sense corruption can be seen as a moral act, or at least not simply an immoral act, in that corrupt politicians are often opting for one set of moral duties rather than another” (Muingnepe zit. in SEIB 2000a: 26).

Angesichts dieser Umstände wird deutlich, warum in Papua-Neuguinea der inhaltlichen Regierungsarbeit und langfristig angelegten Politik so wenig Bedeutung zukommt. Es erweist sich, dass erstens die angewandten Werte sehr gemeinschaftsorientiert begründet sind und zweitens die Strukturen der politischen Landschaft diesen Tendenzen nicht entgegenwirken können.

An dieser Stelle wird deutlich, was CONRAD meint, wenn er von der Übergeordnetheit der „Wir-Identität“ über die „Ich-Identität“ als Merkmal von informellem Handeln spricht (CONRAD 2003: 54). Auch die von Conrad identifizierte Lage, dass es einen Unterschied zwischen dem Recht als Norm und dem Recht als sozialer Wirklichkeit gäbe (ebd. 59), wird in dem Zitat deutlich.

Auch MIGDAL'S *state-in-society* Ansatz spiegelt sich in diesem Zitat wieder. In dem Kapitel *survival of local control* (2001: 53-55) umschreibt er die Situation des Staates im Umgang, beziehungsweise in Konflikt mit anderen Organisationen, welche schon länger bestehen als der Staat selbst. Angesichts althergebrachter Organisationen haben Staaten häufig massive Probleme, ihre Ziele durchzusetzen (ebd.: 53). MIGDAL hebt hervor, dass die nicht staatlichen-sozialen Organisationen häufig die staatliche Infrastruktur, von einzelnen Positionen zu gesamten Behörden, nutzen, um ihre eigenen Regeln und Werte durchzusetzen (ebd.: 54). Somit haben staatliche finanzielle Mittel einerseits durchaus einen großen Einfluss auf die Entwicklung einer Gesellschaft, jedoch häufig nicht in die von staatlicher Seite erwünschte Richtung. Wie im vorangegangenen Kapitel erwähnt, können somit Handlungsweisen, wie etwa das Beispiel der Korruption, von den unterschiedlichen sozialen Organisationen von staatlicher und nicht-staatlicher Seiten verschieden bewertet werden. Dass dies der Fall ist, wird in dem vorangegangenen Zitat deutlich. Weiter macht MIGDAL darauf aufmerksam, dass gerade in schwachen Staaten die

staatlichen Organe und staatlichen Führer einer so starken Konkurrenz von nicht-staatlichen lokalen Führern ausgesetzt sind, dass sie, um nicht von den nicht-staatlichen lokalen Elemente verdrängt zu werden, ihre ganze Aufmerksamkeit darauf lenken, ihre Position zu halten. Unter diesen Umständen, erklärt MIGDAL, gehe es von staatlicher Seite nicht mehr darum, die Gesellschaft nach ihrer staatlichen Fassung zu prägen, sondern allein um den Machterhalt angesichts der lokalen, stark persönlichkeitsorientierten Machtstrukturen (ebd.: 55). Diese sind, wie SEIB konstatiert, in Papua-Neuguinea weiterhin sehr stark (SEIB 2000: 35). Er nutzt das von MIGDAL geschaffene Begriffspaar vom schwachen Staat und starken lokalen Gesellschaften in Anwendung auf Papua-Neuguinea (ebd.: 35).

Big-Men

Der einflussreichste Ansatz über politische Systeme in der pazifischen Inselwelt stammt von dem US-amerikanischen Anthropologen Marshall SAHLINS. Er machte in einer Forschung Anfang der sechziger Jahre eine Unterscheidung zwischen dem melanesischen *Big-Men* System und dem polynesischen *Chief* System. Die Unterscheidung bezieht sich auf die Art und Weise, wie die politische Führungskraft zu seiner Position gekommen ist: Im melanesischen *Big-Men* System hat der Betreffende sein Amt aufgrund seiner Fähigkeiten, wohingegen im polynesischen System eine Erbschaftsfolge besteht. In den egalitären und solidarischen Dorfgemeinschaften, so SAHLINS Schlussfolgerung, wird demjenigen die Rolle des *Big-Men* und damit die Führungsrolle übertragen, welcher am besten für die Gemeinschaft handelt. Die politische Macht des *Big-Men* wurzelt vor allem auf seinen ökonomischen Fähigkeiten. Diese findet innerhalb von Tauschhandelsystemen⁵⁴ statt. Unterschieden werden die getauschten Güter in Subsistenzgüter und Prestigegüter (HOLTZ 2003: 33). Prestigegüter gehen über die reguläre Bedarfsdeckung hinaus und symbolisieren den Wohlstand, das Prestige und somit auch die Macht einer Gruppe. Prestigegüter werden im Unterschied zu den Subsistenzgütern außerhalb der eigenen Gruppe, der Anhängerschaft des gleichen *Big-Man*, getauscht. (ebd.: 33f.). Da es innerhalb einer Gruppe auch mehrere *Big-Men* geben kann, können auch Prestigegüter innerhalb

⁵⁴ Siehe zum Tauschhandel der Baruya GODELIER (1987: 230-234);
zum Tauschhandel in Hagen: KETAN (2004: 26, 63);
zum Tauschhandel im Südpazifik allgemein: CROCOMBE (2001: 322f., 357)

einer Gruppe getauscht werden. Die Stärkung der eigenen Macht liegt stets auf der Seite des „Gebers“ (ebd.: 33). In den Worten GODELIERS ist der *Big-Man* ein Mann,

„der eine durch eigene Verdienste erworbene, also nicht ererbte und nicht erbliche, Macht besitzt. Diese Verdienste sind die Folge der Überlegenheit, die bei der Ausübung verschiedener Talente an den Tag legt: Sachkunde und Anstrengung bei der landwirtschaftlichen Arbeit, Tapferkeit im Krieg, Rednergabe, magische Kräfte. Doch nach Sahlins würden all diese Talente nicht ausreichen, einen Big man hervorzubringen, wenn nicht eine weitere Gabe hinzukäme, die bei der Entstehung des Rufs und der Macht dieses Mannes die entscheidende Rolle zu spielen scheint: die Fähigkeit, Reichtümer anzuhäufen und sie mit wohlberechneter Großzügigkeit wieder zu verteilen“ (GODELIER 1987: 220f.).

Dieser Idealtypus wird von vielen Wissenschaftlern zwar als überzeichnet, jedoch nicht als grundsätzlich falsch bewertet (LARMOUR 2005: 14, KETAN 2004: 70). KETAN berichtet, dass einer Forschung von Strathern aus den siebziger Jahren, sowie einer eigens durchgeführten Forschung, zu Folge, zahlreiche *Big-Men* nicht wie in Sahlins Modell angenommen allein aus ihren persönlichen Fähigkeiten heraus zu ihrer Position als Big Man gekommen seien, sondern vermehrt Väter haben, die selber bereits Big Man waren (KETAN 2004: 70). Ein weiterer Einwand von KETAN gegen das starre Modell Sahlins ist, dass sich verschiedene Führertypen angesichts der wechselnden Umstände etabliert haben und es sich somit nicht um ein starres System handelt (KETAN 2004: 63). Mit Beginn des Kolonialismus haben sich die Typen von Führungspositionen differenziert: Gab es vorher einige wichtige Typen wie den *Big-Man*, den Kampfesführer (*fight-leader*) und den Ritual-Experten (*ritual expert*), so erschienen nun Typen Führungspersönlichkeiten die als Parlamentarier, Geschäftsmänner, Bürokraten, Akademiker, Kirchenoberhäupter oder kriminellen *raskol* Anführer zu klassifizieren seinen (ebd.: 80). Angesichts der Kritik gegen Sahlins vieldiskutiertes Model, schreibt GODELIER, dass freilich Sahlins nie wirklich behauptet hat, dass sich alle Gesellschaften Melanesiens auf seinen „Idealtypus“ zurückführen ließen (GODELIER 1987: 224), und dass der „*Big man* zwar eine Großer Mann ist Melanesien ist, aber nicht alle melanesischen Großen Männer sind Big man“ (ebd.: 224).

Zu diesem Schluss kommt auch HOLTZ indem er sagt, dass angesichts eines schnellen Wandels der gesellschaftlichen Umstände, wie etwa im Kolonialismus, eine Rückbesinnung und auch Anpassung alter Traditionen erfolgen kann (HOLTZ 2003: 79).

***What kind of state failing in what?* Zusammenführung und Abschluss**

Das Ende des Kolonialzeitalters und zeitlich deutlich später der Zusammenbruch der kommunistischen Staatenwelt sorgten im 20. Jahrhundert für die Gründung einer Vielzahl von neuen Staaten, die in ihrer überwiegenden Mehrheit nach dem Modell der „alten“ europäischen Nationalstaaten gebildet wurden und nach ihrer Verfassung folglich den Prinzipien des modernen demokratischen Rechtsstaates verpflichtet waren. Während die meisten jungen Staaten, aus der vormaligen, kommunistischen Staatenwelt eine positive Entwicklung hin zu einem solchen demokratischen Rechtsstaat zeigen, bietet sich bei vielen ehemaligen Kolonialstaaten ein anderes Bild: Oft kann nicht von Demokratie und Rechtsstaat die Rede sein – und vielfältig überhaupt nicht mehr von Staat, soweit das territoriale Integrität, eine handlungsfähige Regierung, eine funktionierende Infrastruktur, ein staatliches Gewaltmonopol und so etwas wie eine allgemeine „zivile“ Gesellschaftsordnung als Referenz genommen wird. Für diese Fälle, in der Staaten nurmehr als artifizierlicher Überbau ohne reale, positive Wirkung für die Mehrheit der Bevölkerung bestehen haben sich in der Forschung die Begriffe „*weak state*“, „*failing state*“ und „*failed state*“ etabliert – je nach Schweregrad der Erosion staatlicher Funktion. Was sind die Ursachen für das Scheitern eines Staates? Dass ein solcher staatlicher Zerfallsprozess in vielfältiger Weise mit einem Mangel an Akzeptanz des Staatskonzeptes und mithin an Legitimität staatlicher Autorität bei den Bürgern der entsprechenden Staaten zusammenhängt, erscheint evident. Eine der wesentlichen Gründe für den geringen Erfolg postkolonialer Staaten, darunter an vorderster Front PNG, ist die nicht gelungene Brücke zwischen Tradition und Moderne. Doch mit dieser pauschalen Beschreibung ist allerdings noch nicht viel gewonnen. Es gibt durchaus einige Beispiele postkolonialer Staatsgründungen, bei denen traditionelle Gesellschaften ihre (vorkoloniale) Kultur erfolgreich mit den konstitutiven Elementen eines modernen, demokratischen Rechtsstaates zu verbinden wussten (wie beispielsweise in Vietnam oder Indien). Offensichtlich muss es unter den Traditionen ursprünglicher Gesellschaften also solche geben, die sich mehr, und solche, die sich weniger gut mit dem modernen Staatsgedanken verbinden lassen. Und umgekehrt ist vielleicht auch nicht alles gleichermaßen konstitutiv für das, was einen Staat ausmacht, wie das nach Modell der „alten“ europäischen

Nationalstaaten für viele postkoloniale Staatsgründungen theoretisch vorgesehen war. So ist insbesondere fraglich, ob die Legitimität eines Staates bei seinen Bürgern immer auch das Bewusstsein voraussetzt, einer Nation anzugehören, die schon vor der eigentlichen Staatsgründung über die Sprache, die Ethnie oder anderes bestand; oder ob vielleicht nicht auch so etwas wie ein partikularistisches Staatsverständnis, bei dem kleineren, unterstaatlichen Einheiten eine größere Bedeutung beigemessen werden als dem Staat als ganzem, einen funktionierenden Staat möglich machen kann. Kurz: Welcher Staatsbegriff liegt der Rede von einem „*failing state*“ also eigentlich zugrunde? Und inwieweit verlangt die Tatsache, dass sich in diesen „*failing states*“ das traditionelle Modell von Staat und Nation nicht zu verfestigen vermochte nach einer Revidierung bestimmter, auf dem Nationalstaatsgedanken beruhenden Kriterien von Staatlichkeit? Auch werden in den verschiedenen Analysen Fragestellungen wie Föderalismus und autonome Gebietskörperschaften insbesondere was Sprache, Kultur und Bildung angeht, wenig thematisiert. Evtl. liegt in solchen staatlichen Organisationsmodellen mehr Zukunftspotenzial für multiethnische, multilinguale und multiterritorial (große Inseln) Staatsgebilde als zunächst vermutet.

Diesen Fragen ist die vorliegende Arbeit am Beispiel Papua-Neuguineas nachgegangen, das am 16. September 1975 als demokratischer Staat in die Unabhängigkeit entlassen wurde und bisher fast alle bekannten Symptome eines schweren staatlichen Zerfalls gezeigt hat. Was diese Symptome alles umfasst und wie sie sich auf die gegenwärtige politische, wirtschaftliche und gesellschaftliche Lage in Papua-Neuguinea auswirken, haben wird in Kapitel 2 analysiert. Der Befund ist eindeutig: Nicht nur kann, wie GELU nachweist, von einem demokratischen Rechtsstaat in Papua-Neuguinea nur bedingt die Rede sein, der Staat selber ist kaum in der Lage seine wichtigsten Funktionen gegenüber seinen Bürgern wahrzunehmen und verliert diesen gegenüber folglich immer weiter an Legitimität und Autorität. Die Folgen sind ein desolater wirtschaftlicher Zustand. Die Wirtschaft des Landes entwickelt sich deutlich unter ihrem Potenzial. Hohe Kriminalität, gesellschaftliche Desintegration, separatistische Bewegungen in einzelnen Landesteilen mit drohendem Verlust der territorialen Integrität sind unter anderem Folgen des Legitimitäts- und Autoritätsverlustes des Staates.

Berücksichtigt man freilich die Geschichte Papua-Neuguineas, wird klar, dass die desintegrativen Elemente, die die staatliche Ordnung zunehmend erodieren lassen, von vornherein potentiell angelegt waren: So haben wir in Kapitel 3 gesehen, dass Papua-Neuguinea in drei großen Migrationswellen von ganz unterschiedlichen Ethnien

nacheinander besiedelt wurde und danach noch zahlreiche Bevölkerungsverschiebungen erlebte. Durch die zerklüftete geographische Beschaffenheit des Landesinneren vermochten sich nun zahlreiche kleine bis kleinste soziale Einheiten in vollständiger oder fast vollständiger Abgeschlossenheit heranzubilden, unter denen sich teilweise zwar ausgedehnte Handelsbeziehungen zu entwickeln begannen, die insgesamt aber dennoch vollkommen partikular organisiert blieben. In diesen kleinen sozialen Einheiten konnte sich eine egalitäre Gesellschaftsstruktur herausbilden, die vor allem auf individueller Leistung beruhte und sich im mittlerweile ausgiebig erforschten Phänomen des *Big-men* System niederschlug. Wenn das *Big-men* System als für die gesamte melanesische Inselwelt (im Unterschied zur polynesischen Inselwelt) typische gesellschaftliche Organisationsform gelten kann, reichte weder dieses System noch das weitgesponnene Handelsnetz auf der Insel Neuguinea aus, um eine Art von Zusammenschluss zu einer übergeordneten, größeren politischen Organisationsform zu bilden.

Tatsächlich ist – wie bei so vielen ähnlichen Fällen – die Vorstellung, dass der natürlichen territorialen Einheit, die die Insel Neuguinea bildet, auch eine natürliche politische oder wenigstens ethnische Einheit entsprechen könnte oder sollte, das Produkt und schwere Erbe der Kolonisierung. Die Kolonialmächte leisteten- und als letzte unter ihnen vor allem Australien - einiges für die infrastrukturelle und bildungspolitische Entwicklung Papua-Neuguineas. Gleichwohl im Wesentlichen im Hinblick ihrer eigenen ökonomischen und/oder politischen Interessen. Es gelang es ihnen nicht, so etwas wie ein einheitliches nationales – oder zumindest gesamtterritoriales – Bewusstsein zu schaffen, das sich über eine kleine gebildete Schicht indigener Städter hinaus zu verfestigen vermocht hätte. So zeigte sich in der Phase der Dekolonisierung und der Vorbereitung auf die Entlassung in die Unabhängigkeit unter der Bevölkerung auch ein ganz mehrheitliches Desinteresse an oder gar ein aktiver Widerstand gegen die Staatsbildung. Offensichtlich gehört der anti-koloniale Kampf zu einem wesentlichen Element der Herausbildung eines Staatsbewusstseins auf einem ansonsten ethnisch und kulturell fragmentierten Gebiet.

Es ist offensichtlich, dass diese historischen Voraussetzungen der klassischen nationalstaatlichen Vorstellung, derzufolge sich ein Staat von „unten“ über das gemeinsame Bewusstsein, ein und derselben Nation anzugehören, bilden müsse, in PNG nicht vorliegen. Und so wirft der Fall Papua-Neuguineas als eines *failing states* nicht nur die Frage auf, ob *State-building* auf der Grundlage des klassischen Nationalstaatsgedankens nicht womöglich von vornherein zum Scheitern verurteilt ist, wenn ein wie auch immer geartetes Nationalbewusstsein nicht schon in irgendeiner Form

präexistent ist; er wirft auch die Frage auf, welche Kriterien von Staatlichkeit überhaupt zur Anwendung geeignet sind, wenn ein Staat gleichsam „von oben“ geschaffen werden soll (dass dies insbesondere die demokratische Verfasstheit eines solchen Staates betrifft, liegt in der Natur der demokratischen Sache). So haben wir es in Kapitel 4, von Platon und Aristoteles ausgehend, als mögliches Dilemma formuliert, dass ein demokratischer verfasster Staat vielleicht gar nie „von oben“ wirklich zu schaffen ist – zumal dann, wenn die einzelnen Parteien durch keinerlei allgemeines Nationalbewusstsein verbunden sind, sondern die demokratischen Institutionen nur dazu nutzen, ihre partikularen Interessen gegen den Staat durchzusetzen.

Nun haben wir aber namentlich bei HOBSEAWM gesehen, dass „Nation“ ein äußerst unpräziser und dehnbarer Begriff ist, der keine objektiv eindeutige Entsprechung in irgendeiner Art von gewachsener „Volksgemeinschaft“ hat. Wer glaubt, dass der Nationalstaat die natürlich gewachsene politische Staatsform einer derartigen „Volksgemeinschaft“ ist, hat einfach eine nationalistische und zudem falsche Vorstellung davon, was eine Nation zu einer Nation macht. Denn nach HOBSEAWM sind es Länder - im Sinne funktionierender politischer Gebilde - die Nationen „machen“ und nicht, wie der Nationalist annimmt, umgekehrt. Was die Angehörigen eines Staates zu einer Nation macht, ist folglich die Legitimität, die der betreffende Staat bei ersteren genießt; und diese Legitimität setzt nicht unbedingt eine Gemeinschaftsgefühl voraus, das diese Staatsangehörigen schon vor der Existenz des Staates geeint hätte. Eine ähnliche Auffassung vertritt auch CONRAD, wenn er die wesentliche Elemente für eine Nation in dem Bewusstsein seiner Angehörigen erblickt, Teil einer begrenzten Gemeinschaft von Gleichberechtigten zu sein, die sich einem übergeordneten Zweck verpflichtet sehen – dem allgemeinen Staatswohl, von dem wiederum ein jeder profitiert. Genau darin, so lautete das Fazit von Kapitel 4, könnte aber die Chance liegen, auch in Papua-Neuguinea so etwas wie ein Nationalbewusstsein „von oben“ zu schaffen, wenn es gelänge, über messbare Erfolge der staatlichen Institutionen ein Bewusstsein für deren Bedeutung und mithin ein Bewusstsein dafür zu schaffen, dass man als staatliche Gemeinschaft - als staatsbildende Nation - mehr und größere Ziele zu erreichen vermag als im kleinen Verband. D.h. der moderne Staat PNG müsste sich gegenüber den traditionellen Systemen, wie *Wantok* und *Big-Men* als für die Staatsbürger politischen und ökonomischen Eliten sowie für die Unternehmer als im Sinne des Utilitarismus gleichwertig positionieren. Das dem derzeit Fragen der *Good Governance* entgegenstehen ist mehrfach in dieser Arbeit besprochen.

Die Tatsache freilich, dass sowohl in Papua-Neuguinea als auch in einer ganzen Reihe weiterer post-kolonialen Staatsgründungen der Versuch, gleichsam von „oben“ – über die Verfassung und entsprechende staatliche Institutionen – eine Nation (beziehungsweise das Bewusstsein, einer Nation anzugehören) zu schmieden, weitgehend erfolglos geblieben ist und zum Teil sogar geradezu verheerende Resultate gezeitigt hat, ließ in der Forschung indes bald die Frage aufkommen, ob das entsprechende Konzept des *Nation-building* qua *State-building* nicht vielleicht von falschen oder zumindest verkürzten theoretischen Voraussetzungen ausgegangen ist. Diese Frage haben wir in Kapitel 5 erörtert und dabei festgestellt, dass das überkommene Konzept des *Nation-building* qua *State-building* auf zwei Annahmen beruht, die auf postkoloniale Staaten wie Papua-Neuguinea offenbar nur bedingt (wenn überhaupt) zutreffen: Das eine ist die lange Zeit vorherrschende, allgemeine modernisierungstheoretische Annahme, dass sich eine sogenannte „traditionelle“ Gesellschaft wie die Papua-Neuguineas über die Schaffung geeigneter Strukturen in einem Prozess der „nachholenden Entwicklung“ zwangsläufig zu einer „modernen“ Gesellschaft im Sinne westlicher Gesellschaften wandeln würde; das andere ist die Annahme, dass staatliche Strukturen einen starken Einfluss auf die Formung gesellschaftlicher Strukturen haben.

Da sich beide Annahmen in der Praxis nicht wirklich bestätigt haben, sind von Seiten der Forschung mittlerweile andere theoretische Ansätze verfolgt worden, die die Funktionen und Möglichkeiten des *State-* und insbesondere des *Nation-building* differenzierter beurteilen. So wird zwar weiterhin daran festgehalten, dass das *State-building* ein wichtiges Mittel für das *Nation-building* ist; doch bedingen sich beide weit stärker gegenseitig, als das im Rahmen der klassischen Theorien vermutet wurde. Denn *State-building* allein führt nicht automatisch zur Bildung eines Bewusstseins einer gemeinsamen Nation oder irgendeines entsprechenden „Wir“-Gefühls; vielmehr kann es schon vorher existierende Gegensätze in einer Gesellschaft weiter verstärken und folglich selbst zusätzlich desintegrativ wirken. Denn damit sich eine Gesellschaft einem Staat gemeinsam verpflichtet zu fühlen, die Legitimität des Staates also zu anerkennen beginnen kann, braucht es schon ein Minimum an besagtem „Wir“-Gefühl. So wird auch die eigentliche Funktion des *Nation-building* heute weniger darin gesehen, über staatliche Institutionen eine „moderne“ Gesellschaft nach dem Vorbild westlicher Industriegesellschaften zu formen, sondern weit eher darin, potentielle oder aktuelle Konflikte, die in einem post-kolonialen Staat aufbrechen, auf ziviler Ebene zu lösen und das Gemeinschaftsgefühl auf breiter Ebene zu stärken. Das Ziel ist es, auf diesem Weg eine größtmögliche Akzeptanz

der staatlichen Institutionen zu erreichen. Gelingt das nicht, verstärken sich die desintegrativen Tendenzen in der Gesellschaft und führen schließlich zu einer zunehmenden staatlichen Erosion, an deren Ende das Scheitern des Staates – die *State failure* - steht. Welche Abstufungen sich hierbei unterscheiden lassen, haben wir in Kapitel 6 gesehen. Dabei wurde allerdings auch deutlich, dass es sich bei dem Prozess einer *state failure* weder um einen geradlinigen noch um einen irreversiblen Prozess handeln muss; zudem sind die Kriterien, ob es sich nun um einen *weak state*, einen *failing state* oder einen *failed state* handelt, in der Praxis nicht immer ohne weiteres auszumachen.

So oder so wirft aber die Tatsache, dass allein die Schaffung beziehungsweise Stärkung staatlicher Institutionen in Papua-Neuguinea - wie in so vielen anderen postkolonialen Staatsgründungen auch - nicht dazu ausreicht, ein gesellschaftlich verankertes Bewusstsein für die Legitimität des Staates und mithin so etwas wie ein Staatsbürgerbewusstsein zu schaffen, die Frage auf, ob es nicht andere, besser geeignete Instrumente dafür gibt.

Unsere Forschungshypothese ist mit einem Ja zu beantworten, ob die Anwendung, die Übertragung von Formen moderner Staatlichkeit nicht zum Phänomen des *failing* oder *weak states* führen müsse. Eine zutiefst fragmentierte Gesellschaft wie die von PNG, die nach wie vor in einer Vielzahl von vormodernen Traditionen verhaftet ist, sieht in der Breite der Bevölkerung und bei dem traditionell begründeten Eliten wenig Vorteile im modernen Staatskonzept. Man sollte dabei durchaus die Rationalität dieses Bewusstseins und Verhaltens sehen. Der moderne Staat und zeitlich vorher die Kolonialmächte haben traditionelle Lebensweisen - wie immer kritisch man diese mit den Kategorien Gerechtigkeit, Teilhabe an Entscheidungen, Ernährungssicherheit u. ä. m. beurteilt – zerstört oder zumindest nachhaltig gefährdet. Frühere Sicherheiten konnten offensichtlich durch den Staat PNG nicht gewährleistet werden. Entsprechend – durchaus im Sinne einer Pendelbewegung – orientieren sich die Menschen und Institutionen an vormaligen Gesellschaftsformationen (*Wantok*, *Big-Men*), die die wesentlichen als notwendig erachteten Elemente zur Reproduktion der Gesellschaft bereitgestellt haben! Zweifellos ist in der Kontinuität und Rückbesinnung auf „frühere“ Zeiten eine gewisse Idealisierung und Romantisierung jener Lebensbedingungen inkludiert, gestützt durch eine Vielzahl von zivilisationskritischen – und –müden westlichen Intellektuellen.

Gleichwohl führt die Vermischung von zwei unterschiedlichen Referenzsystemen, die sich in Begründung, kultureller Genese und der Beschaffung von Legitimation fundamental

unterscheiden, nicht zu einem produktiven neuen Ganzen. Beide Systeme sind offensichtlich nicht kompatibel. Das Verschwinden und oder die starke Gefährdung traditioneller Formen der Organisation des öffentlichen Lebens und Raumes, kann im Fall von PNG durch den Staat nicht substituiert werden. Entsprechend fehlen Handlungsparameter oder es bestehen konkurrierende Handlungsparameter. Die unterschiedlichen Rationalitäten der nicht zu vereinbarenden Systeme, führen letztlich zu einer kritischen Gemengelage. So ist z.B. der Kauf von Wahlstimmen im Big Men System ein durchaus rationales Handeln im Sinne des Tausches von Vorteilen. Im System der parlamentarischen Demokratie ist es der grösstzunehmende Unfall! Die Kohabitation der gesellschaftlichen Organisationsmodelle führt zu einer Vielzahl von Ambiguitäten staatlichen und traditionellen Handelns. Die Räume der Nichtexistenz von Staat erhöhen sich.

Historisch traditionelle Formen der gesellschaftlichen Organisation etablieren sich als staatliche Nebenspieler, oder Nebenorganisationen und nutzen die staatlichen Organisationen als Wirt für illegitime oder nicht durch faire und transparente Marktprozesse begründbare Zwecke und Interessen aus, ohne die innere Logik einer modernen Staatsverfassung zu akzeptieren. (vgl. KETAN 2004: 37). Uns erscheint die Nichtkomptabilität der sich gleichwohl verbundenen habenden Systeme als ein wesentliches Element des Staatsversagens in PNG.

Ob die beiden Referenzsystem, die in PNG interagieren– moderner, parlamentarischer, marktwirtschaftlich organisierter Staat hier und traditionelle, vorkoloniale, gemeinschaftsorientierte Lebensform dort, in ein fruchtbares Spannungsfeld gesetzt werden können, ist eine offene Praxis- und Forschungsfrage.

Realistischerweise gibt es derzeit kaum Alternativen zu der staatlichen Verfassung, die über regionale und internationale Organisationen und über die Märkte in einen globalen Kontext eingebunden ist. Es wird eine Aufgabe in PNG bleiben, den Wert der Tradition in ein *Governance* System einzubinden, welches regelgebunden, transparent, und moralisch – ethisch im System der indigenen Bevölkerung verhaftet ist. Die durch die internationale Rohstoffpreishausschuss dem Land zufließenden Einnahmen, könnten ein solches Projekt befördern, weil sich der ökonomische Verteilungskampf im Land verringern könnte.

SCHLUSS

Literatur

- ABRMOVA, IRINA 2004 *Staatlicher Zusammenbruch und Schurkenstaaten in Afrika: Ein Problem für die Sicherheit oder ein Problem der Entwicklung?*, In: Politische Studien 393, Hans Seidel Stiftung, Antwerp Verlag, S.46-58.
- ANDERSON, BENEDICT 1993 [¹1983] *Die Erfindung der Nation: Zur Karriere eines folgereichen Konzepts* Frankfurt/Main: Campus Verlag
- ARISTOTELES, übersetzt von E. ROLFES 1981 *Politik* Hamburg: Meiner
- BAGEHOT, In: HOBBSBAWM, ERIC 2005 [¹1990], *Nationen und Nationalismus* Frankfurt, New York: Campus Verlag, S. II
- BENDEL, PETRA et al. (Hgg.) 2003 *Demokratie und Staatlichkeit: Systemwechsel zwischen Staatsreform und Staatskollaps* Opladen: Leske und Budrich
- BLEIKEN, JOCHEN 1995 *Die authentische Demokratie* 4. Aufl., Paderborn, München, Wien, Zürich: Ferdinand Schöningh
- BÜRGER, ALEXANDRA, In: STRÄßNER et al. 2007, 13-29 2007 *Nation-building und State-building: Zur empirischen Fruchtbarkeit eines politischen Ordnungskonzepts* Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften
- BÜTTNER, ANETTE 2004 *Wenn Chaos regiert: Staatszerfall in Entwicklungsländern: Ursachen, Folgen und Regulierungsmöglichkeiten* Arbeitspapiere Konrad-Adenauer Stiftung Nr. 125, Sankt Augustin
- CLAUSEN, LARS et al. (Hgg.) 1991 *Hundert Jahre „Gemeinschaft und Gesellschaft“. Ferdinand Tönnies in der internationalen Diskussion* Opladen: Leske und Budrich
- CONRAD, BURKHARD 2003 *In-/Formale Politik: Zur Politik in der Weltgesellschaft* Hamburg: Forschungsstelle Kriege, Rüstung und Entwicklung, Arbeitspapiere Nr. 1/2003
- CROCOMBE, RON 2001 *The South Pacific* Suva, Fiji: Institute of Pacific Studies, University of the South Pacific
- DAHM, BERNHARD 1992 *Staatenbildung in Übersee: Die Staatenwelt Lateinamerikas und Asien (HMRG Beiheft 2)* Stuttgart: Franz Steiner Verlag, S. 71-86
- DEMANDT, ALEXANDER 1993. *Der Idealstaat: Die politischen Theorien der Antike* 2. Aufl., Köln, Weimar, Wien: Böhlau
- DINNEN, SINCLAIR 2001 *Law and order in a weak state: crime and politics in Papua New Guinea* Honolulu: University of Hawai'i Press

- DINNEN, SINCLAIR et al. (Hgg.) 1997 *Challenging the State: the Sandline Affair in Papua New Guinea* Canberra: National Centre for Development Studies, Research School for Pacific and Asian Studies, The Australian National University
- DICKSON-WAIKO, ANNE 2003, In: KAVANAMOUR et al. 2003 *Civil Society and Nation Building* Canberra: Pandaus Books, S. 247-268
- FISCHER WELTALMANACH 2004 *Zahlen, Daten, Fakten*. Baratta (Hgg.) Frankfurt a M.: Fischer Verlag
- FOSTER, ROBERT J. 1997 *Nation making – emergent identities in postcolonial Melanesia* Ann Arbor: University of Michigan Press
- GELLNER, ERNEST 1991 *Nationalismus und Moderne* Berlin: Rotbuch Verlag
- GELU, ALPHONSE , In: KAVANAMOUR et al. 2003 *A Democratic Audit for Papua New Guinea* Canberra: Pandanus Books, S.25-50
- GEWERTZ, DEBORAH & ERRINGTON, FREDERICK 1999 *Emerging class in Papua New Guinea* Cambridge: Cambridge University Press
- GODELIER, MAURICE 1987 [1982] *Die Produktion der Großen Männer. Macht und männliche Vorherrschaft bei den Baruya in Neuguinea* Frankfurt/New York: Campus Verlag
- GUMOI, MODOWA T. 2003, In: KAVANAMOUR et al. 2003 *An Appraisal of the Papua New Guinean economy: Retrospect and Prospects* Canberra: Pandanus Books, S. 117-131
- HABERMAS, JÜRGEN, In: CONRAD, BURKHARD 2003 *In-/Formale Politik: Zur Politik der Weltgesellschaft* Hamburg: Forschungsstelle Kriege, Rüstung und Entwicklung, Arbeitspapiere Nr. 1/2003, S. 7f.
- HEIN, WOLFGANG 2005 *Zerfallende Staaten. Vom Entwicklungsstaat zum Staatszerfall*, In: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, Vol. 28/29 2005, Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung S. 6-11
- HIPPLER, JOCHEN 2003 *Nation-Building: Ein sinnvolles Instrument der Konflikt-nachbereitung?* Bonn: Dietz Verlag
- HNANGUI, CHRISTOPHER T., In: KAVANAMOUR et al. 2003 *The future of foreign aid in Papua New Guinea after 25 years of successes or failures* Canberra: Pandaus Books, S. 133-147
- HOBSBAWM, ERIC 2005 [1990] *Nationen und Nationalismus* Frankfurt/New York: Campus Verlag
- HOLTZ, ANDREAS 2003 *Nation-Building und die Frage nach Souveränität im Südpazifik vor dem Hintergrund der politischen Geschichte Vanuatus* Berlin/Hamburg/Münster: Lit Verlag Demokratie und Entwicklung Band 52
- HUMAN DEVELOPMENT INDEX <http://hdr.undp.org/en/statistics>, 03/2008

- JACKSON, ROBERT H. 1990 *Quasi States: Sovereignty, International Relations and Third World* Cambridge: Cambridge University Press
- JANZEN, LESLIE O.J. *The economic impact of non state actors on nation failure. Colombia: a case study. And an economic regression of social development indicators as indicative of national failure.* Department of Economics United States Naval Academy (Hgg.), Annapolis Maryland
- KABUTLAULAKA, TARCISIUS T. 2004 "Failed State" and the War on Terror: Intervention in Solomon Islands, In: Asia Pacific Issues No. 72, März 2004, Herausgegeben von Johnston Elisa S., Honolulu: East-West Center
- KAMAN, JULIENNE, In: KAVANAMOUR et al. 2003, *Peace Studies a Process of Peace Building: An Alternative Approach to Violence in Papua New Guinea, 25 Years and Beyond* Canberra: Pandanus Books, S. 309-327
- KASSEM, MAHMOUD 2004, In: Politische Studien, *Staaten am Rande des Abgrunds* Politische Studien 393, Hans Seidel Stiftung, Antwerp Verlag, S. 38-45
- KAVANAMUR, DAVID et al. (Hgg.) 2003 *Building a nation in Papua New Guinea, Views of the Post-Independence Generation* Canberra: Pandanus Books
- KETAN, JOSEPH: 2004 *The name must not go down. Political Competition and State-Society Relations in Mount Hagen, Papua New Guinea* Suva: Institute Pacific Studies, University of the South Pacific
- KRÜGER, COERW 2005 *Transformationen zur Demokratie in der pazifischen Inselwelt, Eine Vergleichsstudie des politischen Systemwechsels in Kiribati, Papua-Neuguinea und Samoa* Marburg: Tectum
- LA PORTA ET AL. 1999 *The Quality of Government* Working Paper 6727 Cambridge: National Bureau of Economic Research
- LARMOUR, PETER 2005 *Foreign Flowers, Institutional Transfer and good governance in the pacific Islands* Honolulu: University of Hawai'i Press
- MALINOWSKI, BRONISLAW 2001 [1922] *Argonauten des westlichen Pazifiks. Ein Bericht über Unternehmungen und Abenteuer der Eingeborenen in den Inselwelten von Melanesisch-Neuguinea* Herausgegeben von F. Kramer, Eschborn: Klotz Verlag
- MIGDAL, JOEL S. 2001 *State in Society. Studying how States and Societies transform and constitute one another.* Cambridge: Cambridge University Press
- MÜCKLER, HERMANN: 2000 *Melanesien in der Krise. Ethnische Konflikte, Fragmentierung und Neuorientierung* Wien: Institut für Kultur- und Sozialanthropologie der Universität Wien
- MÜLLER, WOLFGANG 1999 *Wörterbuch der Völkerkunde* Berlin: Dietrich Reimer Verlag, S.146

- NEUE EPOCHE ONLINE 2007 *Spannungen vor Wahl in Papua-Neuguinea*,
<http://www.dieneueepoche.com/articles/2007/06/29/136774.html>
- NIESI, PETER 2004 *Vice Regal Fiasco: Symptom of a larger PNG Problem*, In: Pacific Magazine June 2004, 23-24
- OKOLE, HENRY T., In: KAVANAMOUR et al. 2003, 51-68 2003 *Enhancing Nation Building through the Provincial Government System in Papua New Guinea: Overtures towards Federalism* Canberra: Pandanus Books
- REGAN, ANTHONY J., In: DINNEN ET AL. 1997, 82-93 1997 *The Papua New Guinea policy-making environment as a window on the Sandline controversy* Canberra: National Centre for Development Studies, Research School for Pacific and Asian Studies, The Australian National University
- ROTBERG, ROBERT I. 2004 *When States fail: Causes and Consequences* Princeton and Oxford: Princeton University Press
- SCHMIDT, WOLFGANG G. 2004 [12000] *Wörterbuch zu Politik* Stuttgart
- SCHÄFER, ANTON 2002 *Zeittafel der Rechtsgeschichte : Von den Anfängen über Rom bis 1919 mit Schwerpunkt Österreich und zeitgenössischen Bezügen* Dornbirn: Edition Europa Verlag
- SEIB, ROLAND 2000b *Vom traditionellen Wohlstand in die moderne Marginalisierung? Soziale und politische Desintegration in Papua-Neuguinea Dossier Nr. 54* Neuendettelsau: Pazifik Informationsstelle
- SEIB, ROLAND 2000a *Big-men, Korruption und 'bad governance' – Politische Instabilität und Staatsversagen in Papua-Neuguinea* Neuendettelsau: Pazifik Informationsstelle
- SEIDL, BERNHARD, In: STRAßNER ET AL. 2007, 31-50, 2007 *Failing states: Der Kollaps staatlicher Institutionen und sozialer Regelsysteme* Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften
- SILLITOE, PAUL 2000: *Social change in Melanesia: Development and History* Cambridge: Cambridge University Press
- STRÄßNER, ALEXANDER & KLEIN, MARGARETHE (Hgg.) 2007 *Wenn Staaten scheitern: Theorie und Empirie des Staatszerfalls* Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften
- THE WORLD BANK 2008 *Doing Business: Comparing Regulation in 178 Economies* Washington, D.C.: World Bank and International Finance Corporation
- THE WORLD BANK 2008 *Governance Matters*, <http://go.worldbank.org/OXKJGKKK90,05/2008>
- THE WORLD BANK 2008 *Strategic Directions for Human Development in Papua New Guinea*, [http:// worldbank.org/pg, 05/2008](http://worldbank.org/pg,05/2008)

- TROY, JODOK 2007 *Staatszerfall: Ursachen – Charakteristika – Auswirkungen* Wien: Lit Verlag
- PLATON, übersetzt von K. VRETSKA 1982 *Der Staat* Stuttgart: Reclam
- WAIKO, JOHN DADEMO 1993 *A Short History of Papua New Guinea* Melbourne: Oxford: University Press
- WALLERSTEIN, IMMANUEL 2004 *World-Systems Analysis: An Introduction* Durham: Duke University Press
- WEBER, MAX 1999 [1919] *Politik als Beruf* Stuttgart: Reclam
- WESEMANN, HEINER 1985 *Papua-Neuguinea Nuigini. Steinzeit-Kulturen auf dem Weg ins 20. Jahrhundert* Köln: DuMont Buchverlag
- WETZEL, LUDWIG 2005 *Zerfallende Staaten. Editorial*, In: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, Vol. 28/29 2005, Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung S. 1-2
- WHITE, GEOFFREY M. & LINDSTROM LAMONT (Hgg.) 1997 *Chiefs today, Traditional Leadership and the Postcolonial State* Stanford: Stanford University Press
- WHITE, GEOFFREY M., IN: WHITE, GEOFFREY M. & LINDSTROM, LAMONT 1997, 229-252 1997 *The Discourse of Chiefs: Notes on a Melanesian Society* Stanford: Stanford University Press
- ZWERNEMANN, JÜRGEN 1999 *Wörterbuch der Völkerkunde* Berlin: Dietrich Reimer Verlag S. 379f.

LEBENS LAUF

Anna-Katharina Steffens

—

Geboren:	26. Februar 1982
Geburtsort:	Oldenburg (Oldb.)
Nationalität:	Deutsch

Ausbildung:

seit März 2003	Universität Wien Studium der Kultur- und Sozialanthropologie (Hauptfach), Publizistik und Kommunikationswissenschaft (Nebenfach) Internationale Entwicklung (Nebenfach)
1998 - 2001	Max-Beckmann-Schule , Frankfurt/Main Abitur mit den Leistungskursen Deutsch und Englisch
1994 - 1998	Altkönigschule , Kronberg im Taunus
1992 - 1994	Schulzentrum Alexanderstrasse , Oldenburg
1990 - 1992	British School of Lomé , (Togo)
1989 - 1990	Deutsche Schule Lomé , (Togo)
1986 - 1989	Grundschule , Oldenburg
13.02.08 bis 26.02.08	Universität Wien , Institut für Politikwissenschaft Studienexkursion „New York“ mit Vorträgen und Diskussionen bei den United Nations , New York
15.08.07 bis 15.10.07	Universität Wien , Institut für Politikwissenschaft Studienexkursion „South Pacific“ an der University of the South Pacific, The University of Auckland, University of Hawaii, United Nations Office Samoa

Abstract

In der vorliegenden Diplomarbeit: „PNG als *failing state*: Analyse staatsverhindernder Elemente einer Entwicklungsgesellschaft“ wird der Versuch unternommen, die Mischformen westlicher Demokratie und kulturspezifischen melanesischen – oder papuaneuguineischen – Politikformen zu identifizieren.

Es wird der Frage nachgegangen, ob ein starker Staat in der Lage ist, eine Nation, eine gemeinsame Identität der Bevölkerung, zu schaffen. Weiter wird geklärt, inwiefern sich die europäischen Konzepte des Staates und der Nation überhaupt auf ein derart kulturell und sprachlich fragmentiertes Umfeld, wie es in Melanesien der Fall ist, übertragen lassen.

Zu diesem Zweck wird den Konzepten von Staat und Nation nachgegangen. Außerdem werden die Prozesse des *Nation-Buildings* und des *State-Buildings* erklärt und auf Papua-Neuguinea angewendet. Auf der anderen Seite werden die Konzepte von *wantok* und *Big-Men*, als kulturspezifisch melanesisch identifiziert, und erklärt.

Methodisch werden empirische Materialien und Fallstudien zu Papua-Neuguinea herangezogen und in den Theoriediskurs über Transformationsprozesse, Demokratisierung, Nation und Staat eingebunden. Hierzu werden auch die zentralen analytischen Konzepte und Ansätze theoretisch erörtert und auch auf ihre Erklärungskraft geprüft.

Die vorliegende Arbeit kommt zu dem Ergebnis, dass in Papua-Neuguinea nur bedingt von einem demokratischen Rechtsstaat die Rede sein kann. Der Staat selber ist kaum mehr in der Lage die wichtigsten Funktionen gegenüber seinen Bürgern wahrzunehmen. Verstärkt sich diese Tendenz, verliert der Staat weiter an Legitimität und an Autorität von Seiten seiner Bevölkerung.