

Regionale Kooperation im Südpazifik South Pacific Forum

Peter Kreuzer

I Einleitung

Während die Industrienationen in rasantem Tempo ihre ökonomische und politische Integration erhöhen, ist ein großer Teil der sog. Dritten Welt immer noch ökonomisch und politisch zersplittert und besitzt entweder gar keine oder nur unzureichend funktionsfähige Organisationen, die als Organe kollektiver Interessenvertretung und als Katalysator verstärkter Integration wirken könnten.

Ein interessantes und bisher ziemlich erfolgreiches Modell regionaler Kooperation, bei dem Entwicklungsländer mehrheitlich beteiligt sind, ist das "South Pacific Forum" (SPF), ein loser Zusammenschluß (fast) aller Staaten des westlichen Südpazifik. Dieser locker zusammengefaßten Staatengruppe gelang es, die regionale Kooperation zu erhöhen und die Verhandlungsposition der auf Entwicklungshilfe angewiesenen Mitglieder gegenüber internationalen Organisationen zu verbessern. Dabei erwies sich die "administrative Unbekümmertheit", die trotz einer allmählichen Verbürokratisierung immer noch das Forum kennzeichnet, häufig als Vorteil, da sie ein hohes Maß an Flexibilität ermöglichte.

Der folgende Artikel will ein Bild von der Rolle des SPF für die Politik im australasiatischen Raum zeichnen. Hierzu werden zunächst die Bedingungsbeziehungen, die für das Entstehen des SPF konstitutiv waren, aufgezeigt. Die anschließende Untersuchung des SPF selbst ist in zwei Hauptpunkte gegliedert: in die Darstellung des Forums und seiner zentralen 'policy issues' und in die Analyse des Sekretariats des Forums (SPEC) und zweier ausgewählter Organisationen, die ihm angegliedert bzw. informell mit ihm verbunden sind. Abschließend erfolgt eine Bewertung der Erfolgsbilanz des SPF, in der auch auf die Grenzen regionaler Zusammenarbeit im südpazifischen Raum hingewiesen wird.

II Entstehungsbedingungen des South Pacific Forum (SPF)

Im südpazifischen Inselraum setzte der Prozeß der Entkolonisierung vergleichsweise spät ein und ist heute noch im Gang. Als erstes der Inselgebiete erlangte 1962 West-Samoa die Unabhängigkeit. Seither erhielten

noch Nauru (1968), Fidschi (1970), Papua-Neuguinea (1975), die Salomon-Inseln und Tuvalu (1978), Kiribati (1979) und Vanuatu (1980) den Status unabhängiger Nationen; andere Gebiete bekamen die innere Selbstverwaltung, verblieben jedoch in freier Assoziation mit der ehemaligen Kolonialmacht. Doch noch immer gibt es Kolonien und UN-Treuhandgebiete.

Bis heute stellen die in kolonialer Zeit geschaffenen ökonomischen Bindungen und Abhängigkeiten der Inseln zu und von den jeweiligen Kolonialmächten eine zentrale Determinante der Politik im südpazifischen Inselraum dar. Sie bestimmen weiterhin die Handelsströme und bis zu einem gewissen Grad auch das politische Bezugssystem der Staaten (z.B. Commonwealth). Darüber hinaus werden die alten Abhängigkeitsstrukturen durch die häufig hohe "Bezuschussung" der Regierungsbudgets der Inselstaaten in Form von Entwicklungshilfe durch ihre ehemaligen Kolonialmächte aufrechterhalten.

Alle südpazifischen Inselstaaten teilen mehrere gemeinsame, durchweg entwicklungshemmende Charakteristika.¹ Die wichtigsten sind:

- geringe Größe (Papua-Neuguinea bildet hier eine Ausnahme),
- niedrige Bevölkerungszahl,
- abgesehen von Fisch, praktisch keine Ressourcen (auch hier bildet Papua-Neuguinea zusammen mit Nauru und in begrenztem Maß Fidschi eine Ausnahme),
- zu wenig landwirtschaftlich nutzbare Flächen,
- kleine oder extrem kleine heimische Märkte,
- Abhängigkeit von wenigen Exportgütern (häufig Kopra und/oder Bananen),
- oft hohe Anfälligkeit für Naturkatastrophen,
- meist enorme Entfernungen zu den Weltmärkten.

Die unabänderlichen Gegebenheiten, die einer Entwicklung der Inselstaaten entgegenstehen, sind in vielen Fällen so schwerwiegend, daß keine Entwicklungsmöglichkeit zu Staaten, die nicht von äußerer Hilfe abhängig sind, besteht.

Die südpazifischen Inselstaaten lassen sich in drei Kategorien unterteilen:

Kategorie 1

Die Staaten dieser Kategorie haben Chancen, in absehbarer Zeit ihre Wirtschaft so zu entwickeln, daß sie von internationaler Hilfe in größerem Ausmaß unabhängig werden. Mittel- oder langfristige besteht die Möglich-

keit zu Unabhängigkeit von Entwicklungshilfe. In diese Kategorie fallen vor allem Papua-Neuguinea mit seiner relativen Größe und seinem Reichtum an Bodenschätzen und Fidschi, das eine verhältnismäßig diversifizierte Wirtschaft, eine ausgebaute Infrastruktur, eine starke landwirtschaftliche Basis und umfangreiche, bereits bekannte Rohstoffvorkommen aufweist.

Kategorie 2

Diese Kategorie umfaßt alle Staaten, die auf der Basis von Subsistenzwirtschaft ein Überleben ihrer Bevölkerung auf niedrigem Niveau garantieren könnten, deren spezifische Situation jedoch keine Chancen zu Unabhängigkeit von Entwicklungshilfe bei höherem Lebensniveau bietet. Hierunter fallen z.B. West-Samoa und Niue.

Kategorie 3

Hierunter fallen vor allem Atolle (z.B. Kiribati, Tuvalu), die praktisch ohne landwirtschaftliche Ressourcen, ohne jegliche Rohstoffe auf zersplitterten, kleinsten Landflächen keinerlei Möglichkeiten zum Überleben ohne Entwicklungshilfe haben, wenn sie nicht nur auf dem niedrigsten Niveau der Subsistenzwirtschaft existieren wollen.² Die Insel Nauru muß als Sonderfall betrachtet werden. Noch ist sie dank ihres Rohstoffreichtums ein, am Pro-Kopf-Einkommen gemessen, reiches Land, doch sind die Rohstoffe in absehbarer Zeit ausgebeutet. In Anbetracht der Vernachlässigung des Ausbaus anderer Sektoren (z.B. Landwirtschaft, verarbeitende Industrie) ist eine schwierige Zukunft absehbar. Inwieweit die im "Nauru Phosphate Royalties Trust" angelegten und in vielen Projekten im Ausland investierten Einnahmen aus dem Phosphatabbau ausreichen, um den jetzigen Lebensstandard zu sichern, bleibt abzuwarten.

South Pacific Commission (SPC)

Die älteste der regionalen Organisationen im südpazifischen Raum ist die SPC, die 1947 auf Initiative von Australien und Neuseeland gegründet wurde. Sie entstand aus dem Interesse der Kolonialmächte nach gegenseitiger Konsultation und begrenzter Kooperation zum Nutzen ihrer südpazifischen Kolonien bzw. Treuhandgebiete. Im 'Canberra-Vertrag', der am 6.2.1947 von allen Staaten mit Territorien im Südpazifik, i.e. Australien,

Neuseeland, Frankreich, Großbritannien, Holland und den USA, unterzeichnet wurde, wurde die Zielsetzung der SPC folgendermaßen festgeschrieben:

to encourage and strengthen international co-operation in promoting the economic and social welfare and advancement of the peoples of the non-self-governing territories of the South Pacific Region.³

Zunehmende Wichtigkeit erlangte in der Geschichte der SPC eine vor allem auf Betreiben Frankreichs getroffene Übereinkunft, die die Diskussion der politischen Entwicklung der Region untersagte. Sie sollte im Laufe der Zeit zur Frustration der Führer der südpazifischen Territorien führen, aus der heraus schließlich das South Pacific Forum gegründet wurde.

Ohne genau auf die Organisation und Finanzierung der SPC eingehen zu wollen, sei hier lediglich gesagt, daß sie aus folgenden vier Einheiten bestand:

- der eigentlichen Südpazifik-Kommission, die sich aus jeweils zwei Delegierten der beteiligten Regierungen zusammensetzte und die alleinige Entscheidungsbefugnis hatte;
- einer Forschungsabteilung zur Beratung der Kommission;
- dem ständigen Sekretariat (Sitz: Nouméa/Neukaledonien);
- der Südpazifik-Konferenz, einer bis 1967 alle drei Jahre und von da an jährlich stattfindenden Versammlung von Vertretern der südpazifischen Territorien.

Die Südpazifik-Konferenz, das einzige Interessenforum der einheimischen Bevölkerung, war nur ein rein beratendes Organ ohne jegliche Möglichkeit der Einflußnahme auf die Entscheidungen der Kommission. Die anderen Gremien waren praktisch "rein weiß".

Mit der Unabhängigkeit West-Samoas und dessen Forderung nach Beitritt zur Kommission 1962 begann der Prozeß der Einfluß- und Kompetenzverlagerung auf die südpazifischen Gebiete bzw. auf die Südpazifik-Konferenz. Anfang der 70er Jahre war es der Konferenz gelungen, die eigene Tagesordnung zu bestimmen und den Vorsitzenden zu wählen, was vorher von der Kommission vorgegeben wurde. Einen zentralen Einfluß auf die Machtverschiebung innerhalb der SPC hatte die Erweiterung der Anzahl der Mitglieder der Kommission um die selbständig gewordenen Gebiete. Ein weiteres wichtiges Ereignis war die Abschaffung des "gewichteten Stimmrechts" in der Kommission, das eine Mehrheit der "metropoli-

tan powers" garantierte, zugunsten eines gleichberechtigten Stimmrechts, nach dem jeder Mitgliedstaat eine Stimme hat (1975). Die Klausel, wonach Diskussionen politischer Fragestellungen untersagt waren, blieb jedoch unverändert bestehen.

Bis heute ist die SPC die einzige umfassende regionale Organisation im Südpazifik. Dadurch, daß auch globale Großmächte Mitglieder sind, verschafft sie diesem abgelegenen Raum bei wichtigen weltpolitischen Akteuren in gewissem Maß Gehör. Funktional betrachtet, wirkt die SPC seit ihrer Gründung auch als Katalysator für die Identifikation gemeinsamer Interessen und Probleme der südpazifischen Inselstaaten und definierte erstmals die Grenzen der Region. Diese Funktion einer "Identitätsherstellung" kann kaum überschätzt werden, "for even today the scope of the SPC is widely accepted as the 'legitimate' definition of the South Pacific region".⁴

Pacific Islands Producers' Agency (PIPA)

Das Versagen der SPC, neben "unpolitischer" Entwicklungshilfe und -kooperation auch zu einem politisch relevanten Forum für die südpazifischen Inselstaaten zu werden, war eine der Ursachen für die Gründung des "Pacific Islands Producers' Secretariat" (PIPS) 1965 durch Fidschi, Tonga und West-Samoa. Andere Gründe waren die von den drei Regierungen perzipierte wirtschaftliche Interessengleichheit und der Wunsch nach einer Stärkung ihrer Verhandlungsposition gegenüber Neuseeland, dem wichtigsten Abnehmer ihrer Produkte.

1968 erhielt PIPS, dem inzwischen Niue und die Cook-Inseln beigetreten waren, ein ständiges Sekretariat in Suva (Fidschi) und änderte seinen Namen in "Pacific Islands Producers' Association" (PIPA).⁵ Die konkrete Aufgabe von PIPS und später von PIPA war zunächst die Vermarktung der in den Mitgliedstaaten produzierten Bananen und später auch von Kopra und - allgemeiner - die Entwicklung gemeinsamer Exportstrategien. Darüber hinaus sollte es Joint Ventures innerhalb der Region und mit Kapitalgebern von außen fördern und quasi als Katalysator für regionale Entwicklung wirken, indem es Entwicklungsprojekte konzipieren und dafür bei anderen Organisationen (vor allem beim UNDP) Geldmittel beschaffen sollte. Über diese wirtschaftlichen Tätigkeiten hinaus bot die Organisation zudem einen Rahmen, innerhalb dessen (primär auf den jährlichen Konferenzen) die politischen Probleme der Inselstaaten disku-

tiert werden konnten. Erstmals gab es ein eigenständiges Forum der "Neu-Staaten", das nicht von ehemaligen Kolonial- bzw. Schutzmächten dominiert wurde. Das zentrale Problem der Organisation war ihre extrem geringe Finanzkraft, die es fast unmöglich machte, eigene Projekte zu finanzieren, und eine hohe Abhängigkeit von fremden Geldgebern (vor allem dem UNDP, aber auch dem United Technical Assistance Program u.a.) hervorrief.

III Das South Pacific Forum (SPF)

Das "South Pacific Forum" trat zum erstenmal im August 1971 in Wellington zusammen. Bei diesem Treffen vertreten waren Fidschi, Nauru, Tonga, West-Samoa, die Cook-Inseln, Neuseeland und Australien.

Die Erfahrungen von PIPA hatten gezeigt, daß einer rein "insularen" Organisation die finanziellen Mittel zu effektiver Arbeit fehlten und sie nur über einen geringen diplomatischen Einfluß verfügte. Deshalb wollten die Gründer des SPF, vor allem Sir Ratu Mara Kamisese, die "weißen" Staaten Australien und Neuseeland in die Organisation mit einschließen. Australien und Neuseeland sollten sich als Kolonialmächte finanziell für die Entwicklung der Region engagieren. Ethnische Unterschiede sollten bewußt nicht zu einem Kriterium für politisches Handeln werden, da sie als potentiell schädlich begriffen wurden.

Aufbau - Funktion - Mitgliedschaft - Stimmrecht

Das SPF ist eine "Head of Governments"-Organisation. Es ist keine internationale Organisation im Sinne des Völkerrechts, da es nicht durch einen multilateralen Vertrag zustande kam, sondern aufgrund informeller, völkerrechtlich nicht bindender Übereinkommen zwischen den beteiligten Regierungen. Es handelt sich um ein generell einmal jährlich stattfindendes Treffen der Regierungschefs der Mitgliedstaaten, auf dem Fragen der politischen Entwicklung der südpazifischen Region und Möglichkeiten ökonomischer Kooperation diskutiert werden. Das Forum hat keine Verfassung oder vertragliche Übereinkunft, die seine Tätigkeit regelt; es gibt keine formalen Bestimmungen bezüglich seiner Ziele und Mitgliedschaft.

Die bei der Gründung des SPF erarbeitete Konzeption, wonach das SPF primär ein Diskussionsforum sein sollte, ist bis heute die Basis der jährlichen Treffen. Zielsetzung ist dabei das Herbeiführen gemeinsamer

Positionen zu möglichst vielen politischen und ökonomischen Fragestellungen, die die Region betreffen. Thematisch hat sich die Tagesordnung des ersten Treffens im großen und ganzen erhalten. Hauptdiskussionspunkte blieben immer "matters directly affecting the daily lives of the people of the islands of the South Pacific, devoting particular attention to trade, shipping, tourism, and education".⁶ Trotz dieser Betonung "praktischer", generell ökonomischer Fragestellungen verstand sich das Forum schon immer als Diskussionsrunde, die auch zu eminent politischen Fragen ohne direkte ökonomische Komponente eindeutig Position beziehen wollte (so vor allem zur französischen Kolonial- und Atomtestpolitik und zur Frage eines atomwaffenfreien Südpazifik allgemein). Das SPF ist also nicht mit speziellen Aufgaben ausgestattet, sondern wird als "opportunity for planning for future regional development"⁷ gesehen.

Aufgrund allgemeiner Übereinstimmung der Gründerregierungen können nur selbständige Staaten des Südpazifik Mitglied des SPF werden. Trotz dieser relativ klaren Übereinkunft war die Frage formaler Bedingungen für die Mitgliedschaft ein ständiger Streitpunkt. Hauptproblem war die Behandlung von Territorien, die zwar innere Selbstverwaltung genossen oder sogar einen Vertrag freier Assoziation unterzeichnet hatten, aber völkerrechtlich noch nicht selbständig waren. In Einzelfällen wurden Sonderregelungen (etwa: Beobachterstatus u.ä.) getroffen, doch hielt das Forum grundsätzlich an dem Kriterium der Souveränität der Mitgliedstaaten fest. Die Staaten mit Verträgen freier Assoziation (i.e. Cook-Inseln und Niue mit Neuseeland; Marschall-Inseln und die Föderierten Staaten von Mikronesien mit den USA) werden de facto als selbständige Staaten betrachtet.

Mitglieder des SPF

Gründungsmitglieder:

Fidschi, Nauru, West-Samoa,
Cook-Inseln, Tonga, Neuseeland,
Australien.

Später Beigetrete:

Papua-Neuguinea, Niue,
Salomon-Inseln, Kiribati,
Tuvalu, Vanuatu, Föderierte
Staaten von Mikronesien,
Marschall-Inseln.

Es gibt keine vertragliche Abmachung über das Stimmrecht, da formale Abstimmungen nicht stattfinden. Das Forum operiert auf Konsensbasis, ohne daß die getroffenen Entscheidungen rechtliche Bindung besäßen. Konkret heißt dies: Die Sitzungen sind geheim, und es werden meist keine Äußerungen einzelner Delegationen zu Sitzungsverlauf, Konflikten o.ä. veröffentlicht. Nach Abschluß des Forums wird ein Kommuniqué unterzeichnet, das die gemeinsamen Beschlüsse der Forumstaaten zusammenfaßt. Der Einfluß der einzelnen Regierungen auf die Beschlüsse und der Modus vivendi der Entscheidungsfindung bleiben meist geheim.

Zentrale 'Policy Issues' des South Pacific Forum

Im Laufe der Jahre schälten sich mehrere zentrale 'policy issues' heraus, von denen nur eines rein regionalen Charakter hatte (Freihandelszone/SPARTECA). Die anderen Problembereiche betrafen zumindest eine Macht, die nicht aus der Region kam. Da die Darstellung aller wichtigen 'policy issues' den Rahmen dieses Artikels sprengen würde, beschränke ich mich auf kurze Abrisse dreier wichtiger Themen: die Fischerei-Politik, die Schaffung einer kernwaffenfreien Zone im Südpazifik und das "South Pacific Trade and Economic Co-operation Agreement" (SPARTECA).

Die Fischerei-Politik:

Der Fischreichtum des Südpazifik wurde von den Mitgliedern des SPF schon immer als potentielle Ressource begriffen. Sie konnten und können ihn jedoch kaum nutzen, da ihnen die notwendigen Ausrüstungen (z.B. Fangflotten, Verarbeitungsanlagen usw.) fehlen. Daher konzentrierte sich ihr Interesse von Anbeginn auf die Vergabe von Fischereirechten an Drittländer. Dies spiegelte sich in den Versuchen der Südpazifikstaaten, rechtliche Ansprüche auf Gewässer über die eigenen Territorialgewässer hinaus anzumelden, wider. Nach mehrjähriger Diskussion wurde auf dem Forum von 1976 für die Mitgliedstaaten des SPF eine 200-Seemeilen-Wirtschaftszone (EEZ), die den jeweiligen Staaten innerhalb der Zone das alleinige Nutzungsrecht über alle maritimen Ressourcen gibt, eingeführt. 1977 wurde beschlossen, eine "South Pacific Forum Fisheries Agency" (FFA) zu gründen, die dann 1979 in Honiara eingerichtet wurde. Sie sollte u.a. mit den Hauptfischfangnationen über die Anerkennung der

200-Seemeilen-EEZ und Fischfanglizenzen verhandeln. Diese Maßnahmen änderten jedoch nichts an der faktischen Machtlosigkeit der Inselstaaten, die von ihnen proklamierten Zonen zu kontrollieren. Die Haltung der SPF-Staaten, wonach die Fangrechte innerhalb der Zone auch für Wanderfischarten von den einzelnen lokalen Staaten zu vergeben seien, widersprach der Position der USA, nach deren Standpunkt der Fang von Wanderfischarten (hier besonders relevant: Thunfisch) auch innerhalb nationaler Wirtschaftszonen frei ist. Diese Konstellation führte Ende der siebziger Jahre zu einem schweren Konflikt zwischen dem SPF und den USA, der 1984 mit der Beschlagnahme eines US-amerikanischen Fischereifahrzeuges durch die Salomon-Inseln und der amerikanischen Reaktion darauf, einem Importstopp für Thunfisch von den Salomon-Inseln, seinen Höhepunkt fand. Die harte amerikanische Position begann erst zu bröckeln, als mehrere Südpazifikstaaten in Verhandlungen mit der UdSSR bezüglich Fischereirechten, Hafennutzungsrechten und sogar festen Fischereistützpunkten eintraten. Der Vertrag zwischen Kiribati und der UdSSR vom November 1985, wonach die UdSSR (vorübergehend) gegen eine Gebühr von jährlich 1,7 Millionen US\$ Fischereirechte für die EEZ von Kiribati erwarb, und der Druck von seitens Australiens und Neuseelands, die einem stärkeren Einfluß der UdSSR im Südpazifik mit Sorge entgegensahen, bewogen die USA, einem Fischereivertrag mit der FFA zuzustimmen in der Hoffnung, damit sowjetischen Einfluß im Südpazifik zurückzudrängen.

Der Konflikt um Fischereirechte und die 200-Seemeilen-Wirtschaftszonen zeigt mehrere Charakteristika, die für die Einschätzung der Rolle des SPF von Bedeutung sind:

- Das SPF entwickelte auf Konsensbasis gemeinsame Positionen, von denen man annahm, daß sie der Entwicklung der Region dienlich seien.
- Im Konflikt mit einer internationalen Großmacht hatte das SPF kaum eine Chance, seine Standpunkte durchzusetzen, solange es auf eigene Druckmittel angewiesen war. Erst das Ausnutzen des Ost-West-Konflikts, das Ausspielen der Supermächte gegeneinander ermöglichten es dem SPF, die von ihm vertretenen Positionen wirkungsvoll zu vertreten.
- Die FFA als Verhandlungsführer profitierte von einzelnen, nicht abgesprochenen Aktionen ihrer Mitglieder auf dem internationalen Parkett, die den Interessen der USA, Australiens und Neuseelands potentiell entgegenstanden und diese zum Handeln veranlaßten.

Kernwaffenfreie Zone Südpazifik:

Der Ursprung des Vertrags über eine kernwaffenfreie Zone im Südpazifik, der am 6.8.1985 in Rarotonga von 8 der 14 Mitglieder des Südpazifikforums unterzeichnet wurde, geht bis in die sechziger Jahre zurück. Zeichnet man die Entwicklungslinie der südpazifischen Nuklearpolitik nach, so wird deutlich, daß der Ausgangspunkt die Opposition gegen die französischen Atomtests war. Die gemeinsame Position der Forummitglieder kam schon im Kommuniqué des ersten Forums (1971) zum Ausdruck:

Participants expressed deep regret that atmospheric tests of nuclear weapons continued to be held in the islands of French Polynesia despite (...) the protests repeatedly made by a number of countries attending as well as other Pacific countries. They (...) addressed an urgent appeal to the Government of France that the current test series should be the last in the Pacific area.⁸

Mit der ausdrücklichen Unterstützung der anderen Forumstaaten klagten 1973 Australien und Neuseeland vor dem Internationalen Gerichtshof gegen die atmosphärischen Atombombenversuche der Franzosen. Nach den Wahlsiegen der Labour Party in Neuseeland und Australien drängten diese, darüber noch hinausgehend, auf die Schaffung einer regionalen kernwaffenfreien Zone. Dieses Ziel wurde 1975 durch die Annahme der von Neuseeland, Fidschi und Papua-Neuguinea eingebrachten und vom SPF unterstützten UNO-Resolution 377 (vom 11.12.1975), die die Schaffung einer südpazifischen atomwaffenfreien Zone befürwortete, auf das internationale Parkett gehoben. Der Regierungswechsel in Neuseeland und Australien Ende 1975 führte dazu, daß das Konzept der kernwaffenfreien Zone zunächst einmal "zu den Akten gelegt wurde", was auch in seiner Nichterwähnung in den Kommuniqués der Foren von 1977-1982 seinen Ausdruck fand. Beide konservativen Regierungen verhinderten durch ihren Einfluß eine gemeinsame Position der Forumstaaten für eine atomwaffenfreie Zone. Der Regierungswechsel 1983 in Australien, der die Labour Party wieder an die Macht brachte, war ein Wendepunkt in der offiziellen Position des Forums bezüglich einer kernwaffenfreien Zone. Die neue Regierung befürwortete aktiv die Einführung einer derartigen Zone und brachte entsprechende Vorschläge in das Forumtreffen 1983 in Canberra ein. Diese waren so gehalten, daß sie der Erfüllung von Australiens Verpflichtungen im Rahmen des ANZUS-Paktes nicht entgegen-

standen. Der Machtantritt der Regierung Lange in Neuseeland 1984 war ein weiterer wichtiger Faktor für das Zustandekommen des Vertrages, der schließlich auf dem Forum von 1985 von 8 Nationen unterzeichnet wurde. Gemäß der getroffenen Übereinkunft dürfen die Signatarstaaten Atomwaffen weder entwickeln, herstellen, testen, erwerben oder besitzen noch benutzen; sie dürfen nur unter strenger Kontrolle nukleare Materialien exportieren; sie müssen Kontrollen der IAEA zulassen und dürfen keinen Atommüll im Pazifik versenken oder es zulassen, daß in ihren Gewässern Atommüll versenkt wird. Jeder Staat selbst entscheidet jedoch über Besuchs- bzw. Transitgenehmigungen für ausländische Schiffe und Flugzeuge (auch mit nuklearer Bewaffnung bzw. atomarem Antrieb) für sein Territorium bzw. seine Hoheitsgewässer.

Die Unterzeichnung des Vertrages durch Australien, Neuseeland, die Cook-Inseln, Fidschi, Kiribati, Niue, Tuvalu und West-Samoa zeigte zwar einerseits die Fähigkeit des SPF, eine aktive politische Rolle zu spielen, die Weigerung der restlichen Staaten, den Vertrag zu unterzeichnen, weist jedoch auf die unterschiedlichen Interessenlagen und Positionen der südpazifischen Staaten hin, die in einem Gremium wie dem SPF nicht immer zu Konsens gebracht werden können. Inzwischen wurde der Vertrag von weiteren Staaten, einschließlich der UdSSR und der VR China, unterzeichnet. Die USA und Frankreich waren zu einem Beitritt nicht bereit.

Das "South Pacific Trade and Economic Co-operation Agreement" (SPARTECA):

Das 1980 von Australien, Neuseeland, den Cook-Inseln, Kiribati, Niue, den Salomon-Inseln, Tonga, Tuvalu und West-Samoa unterzeichnete Abkommen gewährt den "kleinen" Unterzeichnerstaaten einen nicht-reziproken zollfreien Zugang zum australischen und neuseeländischen Markt für die meisten ihrer Produkte. Gemäß dem Vertrag verpflichten sich Australien und Neuseeland, einseitig tarifäre Hemmnisse und Quotenregelungen für eine immer größere Palette von Produkten der pazifischen Inseln abzubauen. Die Vorgeschichte dieser Übereinkunft geht bis auf die Gründung des SPF 1971 zurück. Im Kommuniqué des ersten Treffens wird die Möglichkeit einer "economic union for the area"⁹ diskutiert. Ausdrücklich angesprochen wird die Frage von Handelsschranken zwischen den Inseln und "the question of treatment for Islands' products entering

Australia and New Zealand"¹⁰. Untersuchungen von SPEC, dem offiziellen Sekretariat des SPF, über die Möglichkeiten einer umfassenden Neustrukturierung der Tarifstruktur zur Expansion des Handels zwischen den Inseln zeigten auf, daß hier kaum Möglichkeiten für Erweiterungen bestanden, da die meisten Inselstaaten konkurrierend die gleichen Produkte herstellten. Die weitere Entwicklung der Inselstaaten basierte nach der Analyse von SPEC auf einem verbesserten Zugang zu den Märkten Australiens und Neuseelands. In den Verhandlungen über den 1980 unterzeichneten Vertrag blieben bis zum Schluß die speziellen Regelungen für einzelne Produkte Streitpunkte, während über die Grundkonzeption nicht-reakziproker Handelserleichterungen Einigkeit herrschte.

Die Konzeption von SPARTECA, die charakteristisch für viele organisatorische und strukturelle Entscheidungen des SPF ist, zieht ein geringeres Maß an regionaler politischer und ökonomischer Integration einem hohen, wie z.B. einer Freihandelszone, vor. "The South Pacific states are not attempting political integration in the sense of transferring power to a supranational authority or creating a confederation. (...) The limited form of integration that the Pacific states are pursuing reflects (...) the fact that their economic problems are not as similar as is often thought, that there are more attractive means of approaching such problems, and that the difficulties involved in regional management often offset the benefits to be gained from integration."¹¹

IV Das South Pacific Bureau for Economic Co-operation (SPEC)

Auf dem Treffen des Komitees für süd-pazifischen Handel im November 1971 in Wellington beschlossen die Vertreter der anwesenden SPF-Mitglieder:

there would be advantages in setting up a small permanent secretariat to insure that the process of consultation on trade and related matters among members of the forum should be on a continuing basis.¹²

Auf dem Forum vom Februar 1972 in Canberra wurde die Gründung eines ständigen Sekretariats (SPEC) mit Sitz in Suva (Fidschi) beschlossen. Die formale Übereinkunft, durch die SPEC gegründet wurde, wurde am 17.4.1973 in Apia (West-Samoa) von den Mitgliedstaaten des SPF unterzeichnet. 1975 wurde SPEC das offizielle Sekretariat des SPF. Auf dem 1988er Forum in Nukualofa (Tonga) wurde SPEC umbenannt in "South Pacific Forum Secretariat".

Aufbau - Mitgliedschaft - Funktion

SPEC gliedert sich in zwei Organe, von denen nur letzteres eine ständige Einrichtung ist: das Südpazifik-Komitee für wirtschaftliche Kooperation und das Sekretariat.

Das Komitee besteht aus je einem Vertreter aller Mitglieder von SPEC und ist verantwortlich für die Vorbereitung des Budgets, das dem Forum vorgelegt werden muß. Darüber hinaus legt es allgemeine Richtlinien für die Arbeit des Sekretariats fest. Es tritt zweimal jährlich, direkt vor den Treffen des SPF und zum Jahresende, zusammen.

Das Sekretariat setzt sich zusammen aus einem vom SPF gewählten Direktor und Vizedirektor sowie einem Mitarbeiterstab, der den Mitgliedsländern von SPEC entstammt. Seine Aufgabe ist die Durchführung der alltäglichen Arbeit von SPEC.

Die Mitgliedschaft von SPEC entspricht nicht der des SPF. Während Forummitglieder prinzipiell unabhängige Staaten sein müssen, ist die Mitgliedschaft im SPEC nicht an diese Bedingung gebunden. Mitglied kann jedes Territorium des Südpazifik werden, dessen Bewerbung vom Forum positiv beantwortet wurde. Darüber hinaus stellt SPEC seine Dienste auch Nicht-Mitgliedern zur Verfügung.

SPEC soll, wie das Forum von 1972 in Canberra festlegte, vor allem Informationen über die ökonomische Situation der Region und ihre Entwicklungschancen sammeln, die Mitgliedsländer beraten und Aktionen privater oder staatlicher Akteure im Bereich Entwicklung von Wirtschaft und Infrastruktur koordinieren.¹³ Über diese Funktionen hinaus wurden dem SPEC 1975 noch weitere Aufgabengebiete übertragen, und zwar vor allem: der Aufbau von Trainingsprogrammen für Fachkräfte, die Vertretung der Mitglieder auf internationalen Konferenzen, bei der EG und beim Ost-West-Zentrum (East-West Center) in Hawaii sowie der Aufbau eines regionalen Umweltprogramms.

Angegliederte Organisationen und Unternehmen

Grundsätzlich entspricht die Struktur aller SPEC angegliederten Organisationen einem der zwei folgenden Muster:

1. Ministerielle Versammlungen mit Beiräten, die zu bestimmten Bereichen der Kooperation Empfehlungen gegenüber dem SPF oder SPEC aussprechen (z.B. der "Regional Shipping Council" oder das "Regional Civil Aviations Council and Advisory Committee;

2. halb-autonome regionale Organisationen, die für Arbeitsbereiche zuständig sind, in denen ein hohes Maß an Integration angestrebt wird (z.B. "South Pacific Forum Line" und "South Pacific Fisheries Agency").

Die bislang wichtigsten vom SPF ins Leben gerufenen Organisationen sind die "South Pacific Forum Line" (PFL) und die "South Pacific Forum Fisheries Agency" (FFA).

Die "South Pacific Forum Line" entstand aus der Erkenntnis, daß die unzureichenden Schiffsverbindungen einen wichtigen Faktor darstellten, der der Vergrößerung des Handels zwischen den Inselstaaten wie auch der Steigerung der Exporte aus der Region entgegenstand. Schon bei der Gründung des SPF war daher die Einrichtung einer regionalen Schifffahrtlinie ins Auge gefaßt worden, und auf dem dritten Forum im September 1972 wurde SPEC beauftragt, Untersuchungen über die finanzielle und operationale Struktur einer vom Forum gesponserten Schifffahrtsverbindung anzustellen. Die Verhandlungen der Mitgliedstaaten des SPF führten 1977 schließlich zur Gründung der formal vom Forum unabhängigen PFL in Form einer Aktiengesellschaft mit Sitz in Apia (West-Samoa). Teilhaber waren zehn Staaten des SPF. Grundprobleme der Schifffahrtlinie waren Unterkapitalisierung und ein Widerspruch im Konzept: Einerseits sollte sie Verbindungen auch auf nicht-profitablen Strecken herstellen, andererseits war sie als kommerzielles Unternehmen konzipiert. Problematisch war darüber hinaus, daß nicht einmal die Mitglieder bereit waren, größere Summen einzubringen, die es ermöglicht hätten, die PFL zu einem profitbringenden Unternehmen auszubauen. So blieb sie bis Mitte der achtziger Jahre in den roten Zahlen und ständig vom Bankrott bedroht. Erst ein Zuschuß und ein Kredit der EG durch den Europäischen Entwicklungsfonds 1983 ermöglichten es der Linie, eigene Container zu kaufen. Weitere EG-Zuschüsse und, dadurch "angeregt", auch Zuschüsse der Mitgliedsländer führten schließlich dazu, daß die Linie 1986 zum erstenmal Gewinne einfuhr.

Das mit der Gründung der "South Pacific Forum Fisheries Agency" (FFA) verfolgte Ziel war eine bessere Koordinierung der Fischereipolitik der einzelnen Mitglieder, um gegenüber externen Mächten mit maritimen Interessen im Südpazifik bessere Verhandlungspositionen zu bekommen. Besonders wichtig wurde eine Fischereibehörde für die Lösung der Probleme und Fragen, die mit der Schaffung der 200-Seemeilen-Wirtschaftszone auftauchten.

Lange Zeit umstritten war, wer der FFA angehören sollte. Einige Staaten traten für eine rein regionale Behörde ein, während andere auch nicht-regionale Mächte mit Fischereiinteressen im Südpazifik mit einbeziehen wollten. Die kompromißlose Haltung der USA bezüglich der Thunfischfangrechte führte zu der Entscheidung, daß Staaten, die nicht zur südpazifischen Region gehören, aus der 1979 eingerichteten FFA (Sitz: Honiara, Salomon-Inseln) ausgeschlossen blieben.

Die FFA sollte vor allem wissenschaftliche Daten über die maritimen Ressourcen des Südpazifik sammeln, analysieren, bewerten und bei entsprechenden Projekten der Mitgliedstaaten beratend tätig sein, Informationen über Seerechtsfragen sammeln und den Mitgliedern zur Verfügung stellen, Informationen über Preise, Verschiffung und Verarbeitung von Fisch und Fischereiprodukten liefern sowie auf Anfrage Verhandlungen für Mitgliedstaaten bezüglich Fischereilizenzen, Gebühren, Überwachung und Durchsetzung nationaler Fischereipolitik führen.

Die bisher wichtigste Tätigkeit der FFA war die Verhandlungsführung für die Südpazifikstaaten im Fischereikonflikt mit den USA. Dabei gelang es der FFA, die USA dazu zu bringen, ihre Grundsatzposition, nur bilaterale Verhandlungen zu führen, aufzugeben und die FFA als Verhandlungspartner zu akzeptieren. Dies führte zu einer nicht unbeträchtlichen Stärkung der kollektiv vertretenen Positionen der südpazifischen Staaten in den Verhandlungen.

Über die PFL und die FFA hinaus gibt es noch mehrere Gremien zur Koordinierung von Entwicklungsbemühungen der Inselstaaten und zur Vergrößerung der regionalen Kooperation, die durch das SPF ins Leben gerufen worden sind.

Schon 1974 wurde der "Regional Shipping Council", ein beratendes Gremium zur Untersuchung der Möglichkeiten für Verbesserungen der Schiffsverbindungen innerhalb der Region, gegründet. 1976 folgte die Gründung des "Regional Civil Aviation Council and Advisory Committee". Trotz der vom SPEC geförderten Schaffung der "Association of South Pacific Airlines" 1979 und wiederholter Bemühungen um verstärkte Integration gelang es nicht, eine gemeinsame Fluggesellschaft aller Inselstaaten zu gründen. Inzwischen ist dieses Ziel auch aufgegeben worden. Um die Exportchancen insularer Produkte auf dem australischen Markt zu verbessern, wurde 1979 in Sydney unter der Schirmherrschaft von SPEC mit australischen Geldern die "South Pacific Trade Commission" gegründet. Weitere Organisationen sind der "Pacific Regional Advisory Service"

(PRAS; gegründet 1981) und das "SPEC Fellowship Scheme". Während der PRAS auf Anfrage von Regierungen Fachpersonal für Projekte vermittelt, werden im Rahmen des Fellowship Scheme Schulungsprogramme für Fachpersonal aus den Inselstaaten durchgeführt.

V Erfolgsbilanz des South Pacific Forum

Das größte Verdienst des SPF ist es, gemeinsame Standpunkte der Mitgliedstaaten zu einer Vielzahl von 'policy issues' entwickelt und so in großem Maß zu regionaler Interessenbildung beigetragen zu haben. Das Ergebnis ist eine Stärkung der regionalen Mächte bei Konfliktfällen und bei Verhandlungen mit externen Akteuren in der internationalen Arena.

Faktoren, die die Tätigkeit des SPF positiv beeinflussten, waren dabei die von allen Staaten geteilte Überzeugung der Notwendigkeit verstärkter regionaler Kooperation, das Bewußtsein gemeinsamer Interessen gegenüber externen Mächten und die meist kooperative Haltung Australiens und Neuseelands. Dem standen jedoch auch mehrere Faktoren entgegen, die Kooperation und verstärkte Integration einschränkten. Hier sind vor allem die auf ökonomischen und natürlichen Unterschieden beruhende Interessenvielfalt in Fragen konkreter Projekte der Entwicklungszusammenarbeit, die Knappheit finanzieller Ressourcen, der seit Beginn der achtziger Jahre an Bedeutung gewinnende Konflikt zwischen Melanesiern und Polynesiern, der "Führungskonflikt" zwischen Papua-Neuguinea und Fidschi sowie "nationale Eitelkeiten" zu nennen. Der Handlungsspielraum des SPF wird darüber hinaus noch durch seine Abhängigkeit von Australien und Neuseeland stark eingeschränkt, gegen deren ausdrücklichen Widerstand de facto nichts verabschiedet werden kann. Allerdings heißt dies nicht, daß Australien und Neuseeland die Beschlüsse des Forums eindeutig dominieren. Ihre militärpolitische Zielsetzung, eine Beeinflussung der Region durch die UdSSR zu verhindern, zwingt sie, den Forderungen der Inselstaaten entgegenzukommen. Darüber hinaus gilt zumindest für die neuseeländischen Labour-Regierungen, daß ihre Positionen zu den wichtigsten politischen Themen des Forums mit denen der meisten Inselstaaten übereinstimmen. Die vielleicht wichtigste Beschränkung der Handlungsmöglichkeiten des SPF liegt in seiner Organisationsstruktur als informelles Diskussionsforum ohne formale Abstimmungen und ohne rechtliche Bindung der beteiligten Regierungen an die getroffenen Beschlüsse. Diese Form eröffnet zwar einerseits die Chance zu einem freien

Meinungsaustausch, bei dem schon einmal über offizielle Regierungsstandpunkte hinausgegangen wird, andererseits bleiben sämtliche Beschlüsse unverbindlich und für die Umsetzung auf den "good will" der einzelnen Regierungen angewiesen. Dies erklärt auch, warum viele Erklärungen einen starken Kompromißcharakter tragen.

Sieht man die Erfolge des SPF - den Fischereivertrag mit den USA, die PFL, den Vertrag von Rarotonga, den Abschluß von SPARTECA und die vorläufige Verhinderung der Verklappung von Atommüll durch Japan und die USA im südpazifischen Raum sowie die erfolgreiche Zusammenarbeit mit der EG im Rahmen der Lomé-Abkommen (auf die beiden letztgenannten Punkte konnte im Rahmen dieses Artikels nicht eingegangen werden) -, so muß man m.E. eine positive Gesamtbilanz der 18 Jahre, die seit dem ersten Treffen vergangen sind, ziehen.

In der nächsten Zukunft dürfte die Fischerei-Politik im Zentrum der Aufmerksamkeit des SPF stehen. Nachdem die USA einer Regelung ihres Fischfangs für die Gebiete der Mitgliedstaaten des SPF zugestimmt haben, stehen nun Japan und Taiwan, deren Tiefseefangflotten bislang praktisch ungehindert und unkontrolliert im Südpazifik arbeiten, am Pranger. Während Taiwan die immer lautstärkere Kritik des Forums noch weitgehend ignoriert, scheint sich in der japanischen Regierung ein Meinungswandel zugunsten von Verhandlungen mit der FFA abzuzeichnen. Die Verhandlungsbereitschaft Japans wird durch das Interesse der UdSSR an Fangrechten im Südpazifik erhöht, denn verstärkter Zugang für die Sowjetunion bedeutete erhöhte Konkurrenz für japanische Fischer.

Anmerkungen:

- 1) Siehe hierzu z.B.: Buchholz, Hanns J.: "Development Tasks of Peculiar States: The Small Countries of the South Pacific", in: Buchholz, Hanns J.: *New Approaches to Development Co-operation with South Pacific Countries*, Saarbrücken, Fort Lauderdale, 1987. Hamnett, Michael P., et al: "Economic Vulnerability in the Pacific", in: *Pacific Islands Yearbook*, Sydney, 1984. Dolman, Anthony J.: "Der Pacific - Probleme und Perspektiven", in: *E + Z*, 10/1982.
- 2) Die Kategorisierung basiert auf der von Fisk. Siehe: Fisk, E.K.: "Development and Aid in the South Pacific in the 1980s", in: *The Australian Outlook*, 1982, S.34 f.
- 3) Ball, Margaret, M.: "Regionalism and the Pacific Commonwealth", in: *Pacific Affairs*, 2/1973, S.236.

- 4) Herr, Richard A.: "Organisations and Issues in the South Pacific Region", in: Alley, Roderic (ed.): *New Zealand and the Pacific*, Boulder, Col. 1984, S.158.
- 5) 1971 wurden noch die Gilbert- und Ellice-Inseln aufgenommen.
- 6) Joint Final Communiqué, 7.August, in: *New Zealand Foreign Affairs Review*, XXI, August 1971, Wellington, 1971, S.6.
- 7) Ebenda, S.10.
- 8) Ebenda, S.7.
- 9) Ebenda, S.7.
- 10) Ebenda, S.7.
- 11) Fry, Gregory E.: "Regionalism and international politics of the South Pacific", in: *Pacific Affairs*, 3/1981, S.466 f.
- 12) Communiqué Issued at the End of the Meeting, 11 November, in: *New Zealand Foreign Affairs Review*, XXI, November 1971, Wellington, 1971.
- 13) Die detaillierte Darstellung der Aufgaben von SPEC findet sich in: "Regional Co-operation in the South Pacific", in: *Current Notes on International Affairs*, XLIII, February 1972, Canberra, 1972, S.46 f.

Summary

The South Pacific Forum is one of the few international organizations which successfully integrate members of the First and the Third World, thus functioning as a bridge, enhancing mutual understanding.

By depicting the genesis of the South Pacific Forum, pointing out its organizational structure and its most important policy issues, and by describing the role of the Forum's Secretariat (SPEC) in the process of regional political and economic integration, the article tries to find the conditioning factors for the success of the South Pacific Forum. At the same time, the organizational limits are laid open.

The article argues that one special feature of the Forum - its ad-hoc character and open institutional framework - is the paramount cause for both its success and limitations. In finding common political standpoints, which do not include binding economic obligations or even the transfer of state power but offer the chance of an enhanced regional standing in conflicts

involving extra-regional actors, the Forum functions as an effective co-ordinating and even policy-making agency. In intra-regional policies, the major interests of the participants are often too heterodox to be reconciled by an organization which lacks the power to inflict legal or economic sanctions on its member states. So the main functions of the South Pacific Forum are the creation of a distinct South Pacific political, and to some extent even cultural, identity, the integration of the region's views on conflicts involving outside actors, and functioning as a clearing-house for intra-regional policy issues, even if "national interests" mostly have top priority for the national leaders.