

## **Nationalwahlen in Papua-Neuguinea 1997**

COERW KRÜGER

### **1. Einleitung**

Neuguinea, die zweitgrößte Insel der Welt, bildet das letzte Glied einer vom südostasiatischen in den süd pazifischen Raum verlaufenden Inselkette. Der Westen Neuguineas (ehemals holländische Kolonie) gehört seit 1963 als Provinz Irian Jaya zu Indonesien. Papua-Neuguinea (PNG) erstreckt sich über die gesamte östliche Hälfte einschließlich einiger kleinerer Inseln im Pazifischen Ozean. Nach britischer und deutscher Kolonialherrschaft war PNG jahrzehntelang ein von Australien verwaltetes Treuhandgebiet der Vereinten Nationen. Es erhielt seine politische Selbständigkeit erst im Jahre 1975. PNG hat im Rahmen seines Dekolonisierungsverfahrens ein demokratisches System nach dem Vorbild des britischen Westminster-Modells erhalten und zählt zu den wenigen Länder in der Dritten Welt, die trotz dauerhafter sozialer und politischer Probleme demokratische Politikformen über einen längeren Zeitraum stabilisieren konnten.<sup>1</sup> Das gilt insbesondere für die uneingeschränkte Partizipation der Bevölkerung im Rahmen von freien und fairen Wahlen, die in PNG eine lange Tradition haben. Nach drei Wahlen während der Zeit der australischen Verwaltung (1964, 1968, 1972) folgten 1977 die ersten Nationalwahlen nach der Unabhängigkeit. Aus ihnen ging Michael Somare als erster demokratisch legitimierter Premierminister hervor. Im Jahre 1997 wählten ca. 3,2 Millionen Bürger des Staates PNG zum fünften Mal nach Erhalt der Unabhängigkeit eine neues Nationalparlament. Der folgende Beitrag untersucht am Beispiel der jüngsten Wahlen die Problematik der Umsetzung demokratischer Prinzipien im Kontext der kulturellen und sozio-politischen Situation des jungen Pazifikstaates.

---

<sup>1</sup> Dazu zählen im Sinne von Robert Dahl (1971) die Existenz eines ausgeprägten politischen Wettbewerbs, die Garantie eines Minimums an politischen Rechten und zivilen Freiheiten sowie die uneingeschränkte Partizipation der erwachsenen Bevölkerung im Rahmen von freien Wahlen.

## 2. Allgemeine Rahmenbedingungen politischer Wahlen in PNG

### 2.1 Die Gleichzeitigkeit von sozio-politischer Tradition und politischer Moderne

PNG gehört zu Melanesien<sup>2</sup>, einer ethnisch und linguistisch extrem fragmentierten Inselregion im Pazifik. Die Bevölkerung von ca. 4,1 Millionen Menschen spricht mehr als 800 verschiedene Sprachen, wobei neben der Amtssprache Englisch Pidgin-Englisch und Hiri Motu die wichtigsten überlokalen Landessprachen sind. Die politische Wirklichkeit wird von einem Gegensatz bestimmt, der sich anhand eines analytischen Konzepts erfassen läßt, das in ähnlicher Form zur Beschreibung politischer Strukturen im postkolonialen Afrika entwickelt worden ist: die Unterscheidung zwischen einer Sphäre der sozialen und politischen Tradition auf der einen sowie einer Sphäre der politischen Moderne auf der anderen Seite.<sup>3</sup>

Die Moderne umfaßt den Bereich formal-demokratischer Institutionen und Verfahren mit spezifischen, d. h. vor allem westlich geprägten Wertorientierungen und erwarteten individuellen und kollektiven Verhaltensmustern, wohingegen die sozio-politische Tradition das Norm- und Wertgefüge der indigenen Bevölkerung markiert. Das Hauptmerkmal der traditionellen Norm- und Wertordnung bildet die Einbindung des Individuums in größere, zumeist ethnisch oder linguistisch definierte Sozialverbände (Großfamilien, Sippenverbände Clangruppen) mit nur rudimentären sozialen Unterschieden. Ein kompliziertes Netzwerk von Bindungen, sozialen Tauschbeziehungen und wechselseitigen Verpflichtungen regelt das Zusammenleben von Individuen und Gruppen. Politische Herrschaft obliegt in den traditionellen Sozialverbänden besonders begabten Persönlichkeiten, den sogenannten *big men*. In der traditionellen Führungsfigur des *big man* sind ökonomische und politische Macht eng verknüpft. Der Erwerb eines *big man*-Titels setzte herausragende Fähigkeiten und Leistungen insbesondere auf ökonomischem Gebiet voraus. Große Bedeutung kam dabei der Erwirtschaftung und generösen Umverteilung von Reichtümern zu, um strategisch nützliche Abhängigkeits- und Loyalitätsbeziehungen zu knüpfen. Die *big men* verfügten über keine unbeschränkte Autorität, sondern ihr Machtstatus

<sup>2</sup> Die südpazifische Inselregion wird nach dem Grad zunehmender ethnisch-kultureller Heterogenität in drei Regionen eingeteilt: Polynesien, Mikronesien und Melanesien.

<sup>3</sup> Ich nehme hier Bezug auf das von Peter Ekeh (1975) formulierte Konzept der primordialen und zivilen Öffentlichkeit, jüngst auf PNG angewandt von David Lipset (1989) und Ron May (1997). Theoriegeschichtlich reicht dieser Denkansatz über Edward Shils (1957) bis zu Ferdinand Tönnis (1887) zurück, der zwischen Gemeinschaft und Gesellschaft unterschied.

beruhte auf einem durch soziale Egalität und Reziprozität geprägten Führer-Gefolgschafts-Verhältnis. Die Autorität eines *big man* hing in hohem Maße von persönlichen Fähigkeiten und Leistungen ab, die er ständig unter Beweis stellen mußte. Nur bei Erfolg genoß er hohes soziales Ansehen, verfügte er über politische Autorität und Integrationskraft (vgl. Sahlin 1970; Narokobi 1983). Wenngleich die *big men* als politische Herrschaftsinstitution in heutiger Zeit auch an Bedeutung verloren haben, sind traditionelle Organisations- und Orientierungsmuster noch weitgehend intakt und stehen in Wechselwirkung mit Institutionen der politischen Moderne. Ethnische Zugehörigkeit, traditionelle Clanstrukturen, der Transfer von materiellen Ressourcen und persönliche Eigenschaften von Politikern spielen insbesondere bei Wahlereignissen eine zentrale Rolle.

## 2.2 Sozialer und politischer Problemkontext

Die Nationalwahlen 1997 fanden unter dem Eindruck tiefgreifender sozialer und politischer Fehlentwicklungen statt, die das politische System zunehmend belasten. Drei Problembereiche prägen seit längerem die gesellschaftliche und innenpolitische Landschaft in PNG:

1. Die in den letzten Jahren erheblich angestiegene Kriminalität als Folge einer intensiven Migration von den ländlichen Regionen in die urbanen Zentren in Verbindung mit Arbeitslosigkeit, Armut und städtischer Ghettobildung. Besonders auffällig ist der Anteil Jugendlicher an der Kriminalität. Die Situation in PNG war in letzter Zeit derart dramatisch, daß die Behörden im November 1996 landesweit eine nächtliche Ausgangssperre verhängen mußten. In einigen Städten sind nächtliche Ausgangssperren ständig in Kraft. Die lange Entwicklungsgeschichte der Kriminalität haben die „Law and Order“-Problematik zu einem zentralen Thema auf der politischen Tagesordnung gemacht. Um die Kriminalität einzudämmen, sahen die Behörden u. a. die Notwendigkeit, verfassungsmäßig garantierte Bürgerrechte partiell einzuschränken. Für das Problem der Kriminalität in PNG gilt allgemein: Es gewann erst in der postkolonialen Ära an Bedeutung, es ist nicht ethnienpezifisch, sondern betrifft sowohl die einheimische wie auch die nicht papua-neuguineanische Bevölkerung und stellt eine Gefahr für den inneren Frieden des Landes dar (vgl. Hiery 1994: 133f).
2. Neben der Kriminalität durchdringt die Korruption immer mehr Bereiche des politischen und öffentlichen Lebens. Zu den häufigsten Korruptionsfällen zählen die Bereicherung von politischen Funktionsträgern an öffentlichen oder zweckbestimmten Geldern und der Transfer von materiellen Ressourcen an verbündete Klientele. Auch die Bestechung von

Politikern im Kontext von Vertragsverhandlungen zwischen ausländischen Investoren und der Regierung fällt nicht unwesentlich ins Gewicht. Die Korruption erscheint aus dem Blickwinkel der politischen Tradition als eine zeitgenössische Form der Herstellung von Abhängigkeiten und wechselseitigen Loyalitäten.<sup>4</sup>

3. Der gravierendste politische Problemdruck geht von seit Ende der 80er Jahre schwelenden Separatismusbestrebungen der Insel Bougainville aus. Hintergrund dieses Konfliktes war der immense und ökologisch nicht unproblematische Kupferabbau durch das australische Bergbauunternehmen CRA, wogegen sich breiter Widerstand der lokalen Bevölkerung formierte. Nachdem zentrale Forderungen der Bewohner der Insel Bougainville (gerechtere Verteilung der Profite aus dem Kupferabbau, Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen) bei der Nationalregierung in Port Moresby kein Gehör gefunden hatten, organisierte die Inselbevölkerung ihren Widerstand in der paramilitärischen Bewegung Bougainville Revolutionary Army (BRA), die in einer Serie von Sabotageakten die Schließung der Panguna-Kupfermine erreichte und seitdem die Abspaltung der Insel Bougainville von PNG fordert. Die Nationalregierung reagierte mit der Entsendung militärischer Truppen nach Bougainville, wodurch ein bis heute andauernder militärischer Konflikt ausgelöst wurde. Dieser hat PNG nicht nur großen wirtschaftlichen Schaden zugefügt, sondern vor allem das Land in einen bürgerkriegsähnlichen Zustand gestürzt. Während der jahrelangen militärischen Auseinandersetzungen auf Bougainville kam es immer wieder zu Folterungen und Mißhandlungen von BRA-Angehörigen oder -Sympathisanten durch die nationalen Streitkräfte wie auch zu Übergriffen der Militärs und BRA auf Zivilisten.<sup>5</sup> Seit dem Amtsantritt der von Premierminister Sir Julius Chan angeführten Regierungskoalition aus Pangu Pati, People's Progress Party (PPP) und League for National Advancement (LNA) im August 1994 gab es mehrere Versuche, die Bougainville-Krise unter Einbeziehung der BRA auf friedlichem Wege beizulegen, wozu vor allem die Unterzeichnung eines Waffenstillstands- und Friedensabkommens mit der BRA im September 1994 sowie die Einrichtung einer aus ehemaligen BRA-Mitgliedern zusammengesetzten Übergangsregierung für Bougainville (Bougainville Transitional Government) im April 1995 zählen. Die ohnehin geringen Chancen auf eine baldige Lösung des Konfliktes sind in jüngerer Vergangenheit noch geringer geworden. Dazu hat nicht nur beigetragen, daß nationale Militärs

<sup>4</sup> Zur Diskussion des Konzepts der primordialen und zivilen Öffentlichkeit im Zusammenhang mit der Korruptionsproblematik in PNG vgl. May (1997: 153ff.).

<sup>5</sup> Vgl. Amnesty International Jahresbericht (1996: 391ff.); Bindman (1995: 186).

in die Ermordung des Premiers der Übergangsregierung für Bougainville (Theodore Miriung) im Oktober 1996 verwickelt waren<sup>6</sup>, sondern auch das Bestreben der Regierung, Söldner im Kampf gegen die BRA-Rebellen auf Bougainville einzusetzen. Letzteres brachte die Chan-Regierung zehn Wochen vor den Wahlen im Juni 1997 unter massiven Druck. Eine Kommission wurde mit der Untersuchung des in den Medien des Landes als „Sandline-Affäre“ diskutierten Skandals beauftragt, Premierminister Julius Chan und sein Kabinett mußten ihre Regierungsgeschäfte vorzeitig niederlegen, blieben aber bis zu den Wahlen der Form halber im Amt.

Die enormen sozialen und politischen Probleme finden ihren Ausdruck auch in der qualitativen Bewertung des demokratischen Systems in PNG durch die US-amerikanische Organisation Freedom House, die PNG in den Jahren von 1993 bis 1996 nur als teilweise frei einstufte. Die junge Demokratie in PNG steht vor den größten Belastungen und Herausforderungen seit der Unabhängigkeit.

### **3. Organisation und Durchführung der Wahlen**

Seit den Wahlen im Jahre 1972 wählen die Bürger von PNG alle fünf Jahre ein neues Nationalparlament. Die Wahlen entsprechen weitgehend dem in der politikwissenschaftlichen Wahlforschung von nicht-kompetitiven und semi-kompetitiven Wahlen abgegrenzten Typus der kompetitiven Wahlen mit den Kernelementen hohes Maß an Chancengleichheit, Konkurrenz unter den Kandidaten und alternativen politischen Meinungen sowie dem Postulat der geheimen Stimmabgabe (Nohlen 1978: 18ff.). Das universale Wahlrecht gilt in PNG ab dem 18. Lebensjahr.

Wahlen finden in PNG unter außergewöhnlichen zeitlichen und organisatorischen Bedingungen statt. Sie dauern in der Regel ca. zwei Wochen, weil nicht die gesamte Wahlbevölkerung auf einmal zur Stimmabgabe schreitet, sondern nacheinander in den einzelnen Landesteilen. Die Nationalwahlen 1997 dauerten vom 14. bis 27. Juni. Den Wahlen gehen stets aufwendige Vorbereitungen voraus, wie etwa die amtliche Erfassung der über große Landstriche verstreut lebenden, kulturell sehr heterogenen Bevölkerung und die Schaffung der infrastrukturellen Voraussetzungen für einen reibungslosen Verlauf der Wahlen. In entlegenen Regionen mangelt es meistens an ausreichenden Wahllokalen, die in Form von mobilen Wahlkabi-

---

<sup>6</sup> Ein ausführlicher Bericht hierzu findet sich in The Economist Intelligence Unit, Country Report PNG 4<sup>th</sup> quarter 1996: 22

nen mit dem Flugzeug dorthin transportiert werden müssen. Darüber hinaus erfordern die Wahlen auch Sicherheitsmaßnahmen, weil es immer wieder zu Störungen und unangenehmen Zwischenfällen kommt. Die häufigsten Ereignisse dieser Art sind die Entwendung und Zerstörung von Wahlrichtungen (Wahlurnen, Wahllisten, Wahlkabinen), die Bedrohung, Bestechung und Behinderung von Wählern, unmittelbare Gewaltausübung gegenüber Wählern sowie das Erscheinen von Wählern zum Wahltermin, die sich zuvor nicht in Wahllisten eingetragen haben. Solche Vorfälle verzeichnen vor allem die Hochlandprovinzen, wo zudem permanente Rivalitäten zwischen unterschiedlichen ethnischen Gruppen bestehen. Zur Sicherung der Nationalwahlen 1997 waren ca. 3 000 Polizisten im Einsatz, unterstützt von einem 1 000 Mann starken Kontingent der nationalen Streitkräfte. Ihre Einsatzschwerpunkte lagen primär in den Hochlandprovinzen. Dieses Aufgebot an Ordnungs- und Sicherheitskräften konnte jedoch sporadische Störungen und Zwischenfälle nicht verhindern. Besonderes Aufsehen erregte die vorübergehende Entführung des Führers der Melanesian Alliance Party (John Momis) bei einer Wahlkampfveranstaltung durch BRA-Rebellen. Das regelmäßige Aufgebot an Ordnungskräften zur Sicherung der Wahlen verdeutlicht die Problematik der Umsetzung demokratischer Prozeduren, deren kulturhistorische Wurzeln in der Entwicklung abendländischer Gesellschaften liegen. Störungen und Zwischenfälle im Kontext von Wahlen in PNG halten sich im Vergleich zu Wahlereignissen in einschlägigen Problem- und Spannungsregionen der Dritten Welt dennoch in Grenzen. Die Wahlen 1997 weckten international kein größeres Interesse und keinen politischen Handlungsbedarf. Lediglich eine zehnköpfige Commonwealth-Delegation war als internationale Wahlbeobachterin zu Gast.

#### 4. Wahlkreise und Kandidaten

PNG ist ein in 20 Provinzen und mehr als 5 000 kleinere lokale Verwaltungsbezirke gegliederter föderalistischer Staat. Die Zahl der Wahlkreise richtet sich zum einen nach der Anzahl der Provinzen, zum anderen nach deren Größe. Es gibt in PNG entsprechend der Zahl der Provinzen 20 provinzielle bzw. regionale Wahlkreise, in denen die wahlberechtigte Bevölkerung jeweils einen Kandidaten als Repräsentanten der Provinz in das Nationalparlament wählt. Dieser erwirbt nach der jüngsten Reform des dezentralen Regierungssystems<sup>7</sup> auch automatisch den Posten des Regierungschefs

---

<sup>7</sup> Mit der 1995 vom Nationalparlament verabschiedeten Reform wurde das wenige Jahre nach der Unabhängigkeit geschaffene dezentrale Regierungssystem faktisch wieder aufgehoben. Die politischen Konsequenzen dieser Reform sind neben einem Machtzugewinn

der jeweiligen Provinz (Premier bzw. Governor im neueren Sprachgebrauch), sofern er kein höheres Ministeramt übernimmt. Jede der Provinzen besteht aus mehreren sogenannten „offenen Wahlkreisen“, in denen die Wählerschaft jeweils einen Volksvertreter in das Nationalparlament wählt. Aus den 20 Provinzen resultieren insgesamt 89 offene Wahlkreise. Das Nationalparlament setzt sich somit aus 109 Mitgliedern (20 regionale und 89 Vertreter offener Wahlkreise) zusammen. Jeder Wahlberechtigte verfügt somit über zwei Stimmen.

Die Zahl der Kandidaten hatte seit den Wahlen 1992 beträchtlich zugenommen. Nach Auskunft der für die Organisation und ordnungsgemäße Durchführung von Wahlen zuständigen Electoral Commission (EC) traten zu den Nationalwahlen 1997 insgesamt 2 372 Kandidaten in allen 109 Wahlkreisen an, ein Anstieg gegenüber den Wahlen 1992 von mehreren Hundert. Die meisten Kandidaten stellten die fünf Hochlandprovinzen. Von den 2 372 Kandidaten entfielen 382, darunter 15 Frauen, auf die 20 regionalen Wahlkreise. Die übrigen 1 990 Kandidaten, darunter 38 Frauen, kamen aus den 89 offenen Wahlkreisen.<sup>8</sup> Die Zahl der kandidierenden Frauen war seit den letzten Wahlen ebenfalls stark gestiegen, was allgemein auf ein gestärktes politisches Selbstbewußtsein der Frauen in PNG hindeutet. Das Vordringen der Frauen in die Politik findet in der überwiegend noch sehr männlich geprägten Gesellschaft PNGs bis jetzt jedoch nur wenig Anerkennung. Frauen haben gegenwärtig noch geringe Chancen, in größerer Zahl in das Nationalparlament gewählt zu werden. Mehr als zwei Drittel aller Wahlkandidaten waren ohne Parteizugehörigkeit (Unabhängige). Unabhängige Kandidaten stellen bei Wahlen grundsätzlich die Mehrheit, wobei etliche von ihnen jedoch nach der Wahl in das Parlament einer Partei beitreten.

Die Kandidatenwahl in den provinziellen wie auch in den offenen Wahlkreisen erfolgt nach dem Mehrheitswahlsystem, d. h. siegreicher Kandidat ist derjenige, der die meisten Stimmen innerhalb eines Wahlkreises erhält. Dieses Wahlsystem erweist sich aufgrund der ausgeprägten ethnisch-linguistischen Fragmentierung der Bevölkerung in den Wahlkreisen sowie der lokalen Dominanz tribaler Clangruppen als problematisch, unterschiedliche Wählerinteressen in politische Mandate zu transformieren. Ein Kandidat erwirbt nicht selten den Sitz für einen Wahlkreis im Parlament mit einem Stimmenanteil von weniger als 30 Prozent der Gesamtstimmen (vgl. Crocombe 1992: 14). Dadurch entstehende Verzerrungen des Wahlergebnisses

---

der nationalen Exekutive und Legislative die Abschaffung der Wahlen auf Provinzebene. Die Bevölkerung in den Provinzen kann künftig ihre Premiers nicht mehr über die Wahl einer Provinzversammlung ins Amt bestellen, sondern nur noch im Rahmen der Nationalwahlen.

<sup>8</sup> Vgl. Tageszeitung *The National*, April 23/1997, 5

werden durch den Kauf von Wählerstimmen oder die Beeinflussung von unentschlossenen Wählern noch verstärkt. Der Erwerb von Stimmen durch den Transfer von ökonomischen Ressourcen steht im Zusammenhang mit der politischen Tradition, die ja auf der Verknüpfung mit ökonomischer Macht basiert. Das Mehrheitswahlsystem einerseits und der materielle Erwerb von Stimmen andererseits bringen in ihrem Zusammenwirken Ergebnisse hervor, die weniger faktischen Wählerpräferenzen entsprechen als vielmehr die Dominanz ethnischer oder klientelistischer Interessenstrukturen widerspiegeln. Moderne und traditionelle Politikmuster geraten in dieser Hinsicht an ihre Grenzen.

## 5. Zur Wahlkampfsituation

### 5.1 Besonderheiten des Wahlkampfes in PNG

Wahlkämpfe lassen sich unter dem Gesichtspunkt ihrer Reichweite und Wirkung in zwei Varianten einteilen:

1. Die direkte Kandidaten- und/oder Parteienwerbung, die unmittelbar auf den potentiellen Wähler zielt. Sie umfaßt beispielsweise Politikerreden auf Wahlkampfveranstaltungen und die Verbreitung speziellen Informationsmaterials, wie etwa Flugblätter, Zeitschriften etc. Diese Form der Wahlwerbung erreicht jedoch nur ein kleines Wählerpotential und bleibt in ihrer Wirkung begrenzt.
2. Die indirekte Kandidaten- und/oder Parteienwerbung unter strategischer Nutzung der Medien. Die Massenmedien nehmen hierbei eine intermediäre Stellung zwischen den um Stimmen konkurrierenden politischen Akteuren und den Wählern ein. Neben Rundfunk und Zeitungen kommt hier vor allem dem Medium Fernsehen eine Schlüsselrolle zu. Die mediale Wahlwerbung erzielt aufgrund der Breite des erreichten Publikums eine große Wirkung.

In PNG steht im Gegensatz zu westlichen Demokratien weniger der mediale Wahlkampf im Vordergrund als vielmehr der direkte Wahlkampf der Kandidaten. Zeitungen und Fernsehen berichten zwar ausgiebig über das Wahlkampfgeschehen, es fehlen aber die öffentlichkeitswirksam und medientechnisch professionell inszenierten Werbekampagnen, wie sie in westlichen demokratischen Mediengesellschaften zu beobachten sind. Dies liegt zum Teil in der medialen Infrastruktur des Landes begründet, die durch keine flächendeckende Versorgung mit Tageszeitungen und Fernsehen sowie einen nur rudimentären Medienpluralismus gekennzeichnet ist. Die besondere Bedeutung des direkten Wahlkampfes gründet aber vor allem auf

dem unmittelbaren und intensiven Kontakt politischer Eliten zur Bevölkerung, wie ihn auch die traditionellen politischen Führer pflegten. Die Bewerber für ein politisches Amt sind gefordert, vor den Wählern Überzeugungsarbeit zu leisten. Dabei kommen durchaus moderne Formen der Wahlkampfführung zum Einsatz. Die Nationalwahlen 1997 sahen eine bis dato noch nie erreichte Kandidatenkonkurrenz. Namhafte Kandidaten und Politiker reisten entweder im privaten oder gecharterten Flugzeug von einer Wahlveranstaltung zur anderen. Die häufigste und eindrucksvollste Form des direkten Wahlkampfes bildeten Auftritte namhafter Parteiführer auf Veranstaltungen mit zahlreichem Publikum unter freiem Himmel. Die Wahlkampfkampagnen von renommierten Kandidaten und Parteiführern umfaßten im wesentlichen die Benennung wichtiger politischer Ziele und die Unterstützung von Kandidaten der eigenen Partei in den jeweiligen Wahlkreisen. Solche Wahlkampfkampagnen fanden vielerorts in einem festlich-zeremoniellen Rahmen statt. Lokale Bevölkerungsgruppen versammelten sich mit traditionell geschmückten Tanzgruppen oder Kriegeren, um gespannt die Rede eines Kandidaten oder ein Rededuell zwischen zwei konkurrierenden Kandidaten zu verfolgen. Gelegentlich tauschte auch mal ein Kandidat seinen Anzug gegen eine traditionelle Tracht oder mischte sich unter das bunte Publikum. Es ist bei derartigen Wahlkampfveranstaltungen üblich, daß Dorfbewohner zu Ehren eines favorisierten Kandidaten einen festlichen Rahmen organisieren, in dem auch Geschenke für den Kandidaten oder meistens für die Wähler überreicht werden.

## **5.2 Die Bedeutung politischer Parteien**

Nach Angaben der EC kandidierten insgesamt 17 Parteien für die Nationalwahlen 1997, darunter folgende politische Hauptströmungen des Landes: Pangu Pati, People's Progress Party (PPP), National Party, Melanesian Alliance, People's Democratic Movement (PDM), League for National Advancement (LNA), People's National Congress (PNC), National Alliance Party (NAP), People's Action Party (PAP), Papua Party. In PNG gibt es zwar einen ausgeprägten Parteienwettbewerb, die Parteien als geschlossene, einheitliche Organisationen stehen jedoch bei Wahlen im Hintergrund bzw. im Schatten ihrer großen Führer. Die untergeordnete Bedeutung der Parteien im Wahlkampf hängt mit grundlegenden Strukturmerkmalen des Parteiensystem sowie mit der generellen Stellung der Parteien im politischen Willensbildungsprozeß zusammen. Drei Merkmale des Parteiensystems seien hier hervorgehoben:

1. Das Parteiensystem in PNG wird von keiner einzelnen Partei dominiert, sondern besteht aus einer kaum noch zu überblickenden Vielzahl größerer und kleinerer politischer Organisationen. Auflösungen und Neugrün-

- dungen politischer Parteien sind an der Tagesordnung. Die Parteien stellen im Hinblick auf ihre Wähler- und Mitgliederbasis keine Bevölkerungsgruppen und Regionen übergreifende Massenmobilisierungsorganisationen nach dem Muster der Volksparteien in westeuropäischen Demokratien dar. Es handelt sich vielmehr um lockere Organisationen mit regionaler und/oder ethnisch-klientelistischer Orientierung.
2. Die Wähler wie auch die Kandidaten haben oftmals nur eine schwache Parteibindung, die insbesondere im Falle letzterer strategischen Kalkülen und einem starken Kosten-Nutzen-Denken unterliegt. Dies gestaltet das Regieren in PNG besonders schwierig. Zusammenschlüsse aus mehreren Parteien zur Regierungsbildung stellen in der Regel auf schwachen Mehrheiten basierende und deswegen höchst instabile Koalitionen dar, deren politische Lebensdauer in hohem Maße von der Kooperationsbereitschaft und Loyalität der Parteimitglieder abhängt. Keine Regierung seit der Unabhängigkeit hat bislang die fünfjährige Legislaturperiode überstanden, da massenhafte Parteiaustritte und Wechsel in andere Parteien immer wieder zur vorzeitigen Regierungsauflösung geführt haben. Eine häufige Praxis war, die amtierende Regierung durch einen Mißtrauensantrag zu Fall zu bringen und im Anschluß daran ad hoc ein neues Regierungsbündnis zu schmieden. Diese Form des Regierungswechsels hat eine dauerhafte und effiziente Regierungsarbeit in der Vergangenheit erheblich erschwert.
  3. Die Bevölkerung identifiziert die Parteien überwiegend mit ihren Führern oder herausragenden Kandidaten, die wiederum Clan- oder bestimmte ethnische Gruppen repräsentieren. Für die Wählerschaft sind daher die Persönlichkeit des Kandidaten, Clanzugehörigkeit und der enge Kontakt zu den Politikern ausschlaggebender als die Parteiaffiliation (Rath 1988: 283). Dadurch kommt es zu einer starken Personalisierung und Klientelisierung der Politik schlechthin.

Die Struktur des Parteiensystems hat jüngst in der Öffentlichkeit des Landes Fragen der wirksamen politischen Integration sowie effizienten staatlichen Handelns hervorgerufen, woraus Forderungen nach Reformen und Verbesserungen des Parteiensystems erwachsen.<sup>9</sup>

### 5.3 Inhaltliche Schwerpunkte des Wahlkampfes

Das Parteiensystem in PNG ist weitgehend frei von ideologischen Spaltungen und Polarisierungen. Es herrscht ein parteiübergreifender Konsens in bezug auf zentrale politische Ziele, wie die Befürwortung eines marktwirt-

<sup>9</sup> Vgl. hierzu einen parteikritischen Artikel in *The National*, May 21/1997, 24

schaftlich organisierten Wirtschaftssystems, die Förderung wirtschaftlicher Entwicklung und ausländischer Investitionen sowie die Entwicklung der ländlichen Infrastruktur. Unterschiede zwischen den Parteien kommen lediglich in verschiedenen Schwerpunkten bei der Umsetzung dieser Inhalte zum Ausdruck. Angesichts dessen fiel während der Wahlkampagne 1997 auch keine Partei durch außergewöhnliche politische Ziele auf. Die Themen der Parteien wie auch die der zahlreichen unabhängigen Kandidaten nahmen überwiegend Bezug auf gesellschaftliche und politische Probleme des Landes. Abgesehen von den genannten politischen Grundzielen bekundeten nahezu alle Parteien und etliche unabhängige Kandidaten, sich der steigenden Kriminalität anzunehmen und die Korruption ernsthaft einzudämmen. Soziale Themen, wie die Verbesserung der schulischen Bildung und die Sicherstellung einer flächendeckenden gesundheitlichen Versorgung, nahmen ebenso eine wichtige Stellung im Wahlkampf ein.<sup>10</sup> Es wurden aber auch Themen angesprochen, die bei früheren Wahlen kaum eine Rolle gespielt hatten und insgesamt auf neuere Entwicklungen in PNG hindeuten: Chancengleichheit für Frauen und die Verbesserung der Lebensbedingungen von Frauen gehörten u. a. zum politischen Zielkatalog des People's National Congress und des unabhängigen Kandidaten Daniels, vor allem aber erhob Josephine Abajjah<sup>11</sup>, die prominente unabhängige Kandidatin für den Provinzwahlkreis Milne Bay, dies zu einer zentralen politischen Forderung.<sup>12</sup> Die erst neu gegründete People's Resources Awareness Party (PRAP) lenkte die Aufmerksamkeit auf das Problem des Abbaus natürlicher Ressourcen durch ausländische Firmen. Ihre zentralen Ziele lauteten: umweltbewußterer Abbau von natürlichen Rohstoffvorkommen, gerechtere Verteilung der Profite aus dem Rohstoffexport und Förderung von kleingewerblicher Existenzgründung.<sup>13</sup> John Momis, Führer der Melanesian Alliance, bekräftigte im Namen seiner Partei, die Reform der Provinzregierungen zu überdenken und möglicherweise das alte dezentrale System wieder zu stärken.<sup>14</sup> Die Bougainville-Krise spielte dagegen nur eine marginale Rolle, wengleich dieses Problem politischen Handlungsbedarf dringender denn je verlangt. Lediglich ein Kandidat der People's Action Party für den

---

<sup>10</sup> Wahlanzeige in *The National*, May 14/1997, 31

<sup>11</sup> Josephine Abajjah gründete die Papua-Basena-Unabhängigkeitsbewegung, war von 1972 bis 1992 als Mitglied der Papuan Party im Nationalparlament und danach Vorsitzende des National Council of Women.

<sup>12</sup> Vgl. die Tageszeitungen *The National*, April 9/1997, 9; *Post-Courier*, May 29/1997, 14; *The National* (Weekender), May 9/1997, 4.

<sup>13</sup> *The National*, May 2/1997, 5

<sup>14</sup> *The National*, April 9/1997, 8

provinziellen Wahlkreis Bougainville erklärte die Gründung eines unabhängigen Staates Bougainville zum zentralen politischen Ziel.<sup>15</sup>

## 6. Wahlergebnis

**Tabelle 1:** Ergebnisse der Nationalwahlen 1997 und 1992 in PNG

| Partei      | Stimmenanteile<br>(in %) |       | Sitze im National-<br>parlament |      |
|-------------|--------------------------|-------|---------------------------------|------|
|             | 1997                     | 1992  | 1997                            | 1992 |
| Pangu Pati  | 11,93                    | 20,37 | 13                              | 22   |
| PDM         | 8,26                     | 13,89 | 9                               | 15   |
| PAP         | 9,17                     | 12,04 | 10                              | 13   |
| PPP         | 11,01                    | 9,26  | 12                              | 10   |
| MA          | 3,67                     | 8,33  | 4                               | 9    |
| PNC         | 4,59                     | -     | 5                               | -    |
| NAP         | 5,50                     | -     | 6                               | -    |
| Unabhängige | 35,78                    | 28,70 | 40                              | 31   |
| Sonstige*   | 9,17                     | 7,41  | 10                              | 8    |

\* Sonstige 1997: = Papua New Guinea First (PNGF), Christian Democratic Party (CDP), People's Resources Awareness Party (PRAP), Movement for Greater Autonomy (MAG), United Party, People's Unity Party (PUP), National Party, People's Democratic Party (PDP) - Sonstige 1992: = League for National Advancement (LNA), National Party (NP), Melanesian United Front (MUF)

*Quelle:* Eigene Berechnung und Aufbereitung auf der Grundlage der im Internet veröffentlichten Wahlergebnisse. Die Verteilung der Sitze im Jahr 1992 ist entnommen aus The Economist Intelligence Unit 1995-96 Country Profile PNG, S. 6

Wie aus der Tabelle zu ersehen ist, brachten die Wahlen für die Parteien Pangu Pati, PDM, PAP und Melanesian Alliance mitunter herbe Verluste, gemessen an den Sitzen im Parlament.

<sup>15</sup> The National, May 14/1997, 6

Die PPP konnte hingegen ihr Stimmenergebnis leicht verbessern, trotz der Verstrickung ihres Führers Julius Chan in der Söldneraffäre. Sie war mit 12 Parlamentsmandaten immerhin die zweitstärkste politische Kraft. Der PNC und die NAP zogen als neue politische Organisationen in das Nationalparlament ein, während der LNA nicht mehr im Parlament vertreten ist. Neben diesen bekannten Gruppierungen gelang acht kleineren Parteien (Sonstige) der Sprung in das Nationalparlament. Auf sie entfielen zehn der insgesamt 109 Parlamentsmandate. Deutlich zulegen konnten auch die unabhängigen Kandidaten, die zunächst mit 40 Parlamentssitzen die stärkste politische Kraft im Nationalparlament stellten. Von den zur Wahl angetretenen Frauen schafften nach vorhandener Datenlage nur zwei den Einzug in das Nationalparlament: Josephine Abajjah für den Provinzwahlkreis Milne Bay und Carol Kidu für den offenen Wahlkreis Moresby South.

Wie die Wahlergebnisse weiterhin zeigen, erreichte keine Partei ein Stimmenergebnis auch nur annähernd im Bereich der absoluten Mehrheit. Wahlergebnisse in dieser Dimension sind aufgrund der fragilen Struktur des Parteiensystems in PNG nicht zu erzielen. Die Verfassung erlaubt selbst Parteien mit nur wenigen Stimmen, in das Parlament einzuziehen, eine starke Fraktionalisierung des Nationalparlaments ist daher für PNG nichts Ungewöhnliches. Dies erschwert die Regierungsbildung und nicht zuletzt eine effiziente politische Arbeit des Parlaments. Die Bildung einer Regierung erfordert mindestens 55 Parlamentssitze und erweist sich nach jeder Wahl als harte Prozedur des Ringens um Mehrheiten und strategische Allianzen. In dieser Situation kommt den Unabhängigen eine Schlüsselbedeutung zu. Da nicht wenige unabhängige Kandidaten nach jeder Wahl zu Parteien überlaufen, erhalten einige Parteien zusätzliche Mandate, wodurch es zu einer Modifikation der ursprünglichen Sitzverteilung im Parlament kommt. Aus den neu gemischten Parlamentsmandaten ging eine Regierungskoalition aus Pangu Pati und PPP, den vorherigen Koalitionspartnern, sowie der PDM und dem politischen Neuling PNC hervor. Ihr neuer Premierminister heißt bis auf weiteres Bill Skate, der den PNC anführt. Diese Koalition hat wegen der Beteiligung von Pangu und PPP an der Regierung öffentlich nur wenig Zustimmung gefunden. Darüber hinaus birgt die Vier-Parteien-Koalition ähnliche Instabilitäten in sich wie andere Regierungskoalitionen zuvor. Strategische Kalküle und clanspezifische Kriterien haben wieder die Bildung einer Regierung bestimmt.

## 7. Schluß

Gravierende soziale und politische Probleme (Kriminalität, Korruption, Bougainville-Krise) kennzeichneten das allgemeine gesellschaftliche Umfeld der 5. Nationalwahlen nach der Unabhängigkeit im Jahre 1997. Die politische Szenerie in PNG ist zudem in eine nach westlichen Wertvorstellungen strukturierte moderne und eine traditionale Sphäre geteilt, woraus mit Blick auf Wahlen nicht selten Probleme erwachsen. Dies macht das Zusammenwirken von Mehrheitswahlsystem und das Wahlverhalten politischer Eliten deutlich. Die Kandidatenwahl nach dem Mehrheitswahlsystem führt in den ethnisch-linguistisch hochgradig fragmentierten Wahlkreisen nur zu einer defizitären Umwandlung von Wählerpräferenzen in politische Repräsentationsmandate. Die Zusammensetzung des Nationalparlaments spiegelt vor diesem Hintergrund die tatsächlichen politischen Präferenzen der Bevölkerung nur partiell wider. Das Handeln der meisten politischen Eliten wird traditionell von eigennützigem oder clanspezifischen Orientierungen sowie davon bestimmt, politische Unterstützung durch den Transfer von materiellen Ressourcen an Wähler zu gewinnen. Daraus resultiert eine starke Klientelisierung politischen Handelns. Einige Bereiche des demokratischen Systems in PNG bedürfen angesichts der schwierigen politischen Lage des Landes Reformen und Verbesserungen. Politische Reformprojekte verfehlen jedoch ihre Wirkung, wenn sie als ethnozentristische Patentrezepte institutionell verordnet werden. Es gilt, die traditionelle Kultur soweit wie möglich zu erhalten, aber auch die Handlungs- und Leistungsfähigkeit der Institutionen der modernen Demokratie effizienter zu gestalten. Reformen ergeben nur dann einen Sinn, wenn sie von nationalen Eliten und gesellschaftlichen Basisorganisationen erarbeitet und umgesetzt werden, begleitet von Bildungs- und Beratungsangeboten. Organisationen der internationalen Entwicklungszusammenarbeit können hierbei eine konstruktive Rolle übernehmen.

Die künftige Entwicklung der Demokratie in PNG hängt in hohem Maße davon ab, wie das politische Problemmanagement verläuft und das Konfliktpotential zwischen politischer Modernen und politischer Tradition bewältigt wird.

## Literaturverzeichnis

- Amnesty International Jahresbericht 1996
- Bindman, Dan 1995: Papua New Guinea. In: *Asia & Pacific Review*, 186-190
- Crocombe, Ron 1992: The Future of Democracy in the Pacific Islands. In: *Institute of Pacific Studies (Ed.), Culture and Democracy in the South Pacific*. Suva
- Dahl, Robert A. 1971: *Polyarchy*. New Haven
- Ekeh, Peter 1975: Colonialism and the Two Publics in Africa: A Theoretical Framework. In: *Comparative Studies in Society and History* 17, 91-112
- Freedom House: *Freedom in the World. The Annual Survey of Political Rights & Civil Liberties*. 1993-1996. New York
- Hiery, Hermann 1994: Die Schatten der Vergangenheit: Papua-Neuguinea und der steinige Weg zur nationalen Selbstfindung. In: *Internationales Asienforum*, Vol. 25/No.1-2, 127-147
- Lipset, David 1989: Papua New Guinea: The Melanesian Ethic and the Spirit of Capitalism, 1975-1986. In: *Diamond, L. et al (Ed.), Democracy in Developing Countries. Asia Vol.Three*. Boulder/Colorado, 383-422
- May, Ron 1997: Des Promesses a la Crise: Économie Politique de la Papouasie-Nouvelle-Guinée. In: *Revue Tiers-Monde Janvier-Mars*, 139-156
- Narokobi, Bernard 1983: *Life and Leadership in Melanesia*. Suva
- Nohlen, Dieter 1978: *Wahlssysteme der Welt*. München
- Rath, Günter 1988: Papua-Neuguinea - Profil und Probleme eines südpazifischen Entwicklungslandes. In: *Krosigk, F. von et al (Ed.), Südsee - Inselwelt im Umbruch*. Erlangen, 261-312
- Sahlins, Marshall 1970: Poor Man, Rich Man, Big Man, Chief: Political Types in Melanesian and Polynesia. In: *Harding, G.T./Wallace, B.J. (Ed.), Cultures of the Pacific*. New York/London, 203-215
- Shils, Edward 1957: Primordial, Personal, Sacred and Civil Ties. In: *British Journal of Sociology* 8, 130-145
- Tönnies, Ferdinand 1887: *Gemeinschaft und Gesellschaft*. Nachdruck 8. Auflage 1935. Darmstadt

Eine Publikation auf Anregung des  
**Asien-Pazifik-Ausschusses der Deutschen Wirtschaft**

**Werner Draguhn (Hrsg.)**

# **Das asiatisch-pazifische Jahrhundert**

**Mythos - Bedrohung - Chance?**

Mitteilungen des Instituts für Asienkunde Hamburg, Nr.292  
Hamburg 1998, ISBN 3-88910-200-X, 120 S., DM 28,-

Obwohl das 21. Jahrhundert noch nicht einmal begonnen hatte, war in den letzten Jahren immer wieder davon die Rede, daß es das asiatisch-pazifische Jahrhundert würde. Diese Tatsache veranlaßte den Asien-Pazifik-Ausschuß der Deutschen Wirtschaft, eine wissenschaftliche Tagung zum Thema "Das asiatisch-pazifische Jahrhundert: Mythos - Bedrohung - Chance" durch das Institut für Asienkunde durchführen zu lassen.

Wenn während dieser Veranstaltung im November 1996 auch die "Asienkrise" noch nicht vorausgesagt wurde, so wurde doch der Mythos zerstört und die Entwicklung in Südost- und Ostasien eher als eine Chance für Deutschland denn als eine Bedrohung gesehen.

Die überarbeiteten Referate dieses Bandes haben den Stand Juni 1997 und geben damit eine gute Grundlage für die Beurteilung dessen, was sich in der Folge zur "Asienkrise" ausgeweitet hat. Das gilt für den Wirtschaftsraum Greater China ebenso wie für die ASEAN-Länder, Korea und Japan.

Zu beziehen durch:

**Institut für Asienkunde  
Rothenbaumchaussee 32  
D-20148 Hamburg**

Tel.: (040) 44 30 01-03

Fax: (040) 410 79 45

E-Mail: [ifahh@rrz.uni-hamburg.de](mailto:ifahh@rrz.uni-hamburg.de)

Homepage: [www.rrz.uni-hamburg.de/ifa](http://www.rrz.uni-hamburg.de/ifa)

(Publikationsverzeichnis und Institutsdarstellung)