
PAZIFIK- INFORMATIONSTELLE

Postfach 68, Hauptstraße 2
91561 Neuendettelsau
Germany



Dossier Nr. 31

Papua-Neuguinea

Eine aktuelle Landeskunde

Autor: Roland Seib

Datum: Februar 1994



Anmerkung:

Bei dem vorliegenden Text handelt es sich um den Vorabdruck eines Beitrags aus dem von Dieter Nohlen und Franz Nuscheler herausgegebenen Handbuch der Dritten Welt, Bd. 8: Ostasien und Ozeanien (i.V.).

1. Wirtschaftsgeographische Grundlagen

Wurde Papua-Neuguinea (PNG) in den 80er Jahren von der internationalen Geschäftswelt aufgrund des außerordentlichen Reichtums an Bodenschätzen als "die neue Goldmine des Pazifiks" gepriesen, dominieren heute Berichte von in Gewalt umgeschlagenen, oft über ethnische Bindungen hinausgehenden sozialen Konflikten die Nachrichten.

Das Land unterscheidet sich angesichts seiner Ausdehnung, der Bevölkerungsgröße und der vielfältigen Ressourcen wesentlich von den anderen südpazifischen Inselstaaten. Das Territorium erstreckt sich über ein Gebiet von 1.575 km von Nord nach Süd und von 2.100 km von Ost nach West. 85% der 462.840 qkm umfassenden Gesamtfläche entfallen auf das östliche Festland der Insel Neuguinea. Die restliche Gebiet ist auf über 600 Inseln verstreut, von denen New Britain, New Ireland und Manus vom Bismarck Archipel und Bougainville zu den größten zählen. Der westliche Festlandteil, 1828 durch die Niederlande okkupiert und 1963 von Indonesien als Provinz Irian Jaya annektiert, ist durch den 141. Längengrad von PNG getrennt.

Topographisch ist PNG sehr zerklüftet. Die Oberflächengestaltung weist eine charakteristische Zweiteilung auf: im Norden und Osten Hochgebirge, im Südwesten Tiefland. Die ganze Insel durchquert ein Hochgebirgszug. Zwischen den bis zu 4.200 m aufragenden Gebirgsketten breiten sich teilweise Hochebenen aus. Im Nordosten und in den südöstlichen Ausläufern reichen die Gebirge bis an die Küste heran. Das Tiefland weist ausgedehnte Schwemmlandschaften auf, wobei die größte die im Süden gelegene, tief ins Land eingreifende Küstenebene des Fly River ist.

Das Klima des Landes wird durch die Lage unmittelbar südlich des Äquators und die Insellage bestimmt. In den meisten Gebieten ist es ganzjährig heiß und feucht. Abgesehen von der trockneren Hauptstadtregion um Port Moresby beträgt der jährliche Niederschlag über 2.500 mm, in wenigen Gebieten auch 9.000 mm. Eine ausgesprochene Trockenzeit gibt es nicht.

Das Potential an natürlichen Ressourcen ist groß. Fruchtbare Böden und das günstige Klima ermöglichen den Anbau einer breiten Auswahl landwirt-

schaftlicher Produkte. Das beträchtliche hydro-elektrische Potential und die maritimen Ressourcen des Landes werden bisher kaum genutzt. Über 70% des Territoriums ist von tropischem Regenwald bedeckt. An reichhaltig vorhandenen Bodenschätzen sind vor allem Gold, Silber und Kupfererz sowie Ölquellen und Erdgas zu nennen. Obwohl ein Großteil der Vorkommen noch nicht erforscht oder erschlossen ist, war PNG bereits 1986 das weltweit siebtgrößte gold- und elftgrößte kupferproduzierende Land.

Die Infrastruktur von PNG ist aufgrund des zerklüfteten, unzugänglichen Terrains wenig entwickelt. Der Verkehr erfolgt überwiegend über den See- und Luftweg. So verfügt die Hauptstadt Port Moresby über keine Straßenverbindung zum Rest des Landes. Der einzige nennenswerte Transportweg zu Lande ist der 'Highlands Highway', der das Hochland mit der Hafenstadt Lae verbindet. Das Land verfügt neben den nationalen Flugplätzen über eine große Anzahl kleiner Pisten, die überwiegend von einmotorigen Maschinen angefliegen werden.

In den Städten entsprechen die Nachrichtenverbindungen europäischen Standards. Für 1994 ist die Einführung des Mobilfunks geplant. Zu den englischsprachigen Printmedien zählen zwei auslandsfinanzierte Tageszeitungen sowie die wöchentlich erscheinende, von den Kirchen des Landes mitgetragene 'Times'.

2. Bevölkerung

Nach der Volkszählung von 1990 wird die Einwohnerzahl auf 3,9 Mio. geschätzt (1980 3 Mio.). Das Bevölkerungswachstum beträgt demnach 2,7% p.a. Mehr als vier Fünftel der Bev. lebt auf dem Land, fast 16% in den rasch wachsenden Städten (1962 noch 3%). Die Bevölkerungsdichte weist zwar landesweit nur 8,4 Einw. je qkm auf, ist aber sehr ungleich auf Wachstumsregionen (bspw. Port Moresby mit 605 Einw./qkm) und ländliche Gebiete (0,9 Einw./qkm in der größten Provinz Western) verteilt. Die Altersstruktur ist durch einen hohen Anteil Jugendlicher gekennzeichnet. Über die Hälfte der Bev. ist jünger als 20 Jahre.

PNG ist ethnisch und linguistisch sehr fragmentiert. Über 850 voneinander unabhängige Sprachgruppen werden unterschieden. Die Bevölkerung wird ethnisch mehrheitlich den Melanesiern zugeordnet, deren soziale Organisationsform historisch der sog. segmentärer Gesellschaften entspricht. In diesen für Melanesien typischen kleinen, geographisch abgeschiedenen Einheiten bildete das mehrstufig gegliederte Verwandtschaftssystem, in das der Einzelne im Unterschied zu westlichen, auf persönliche Freiheit und Individualität orientierten Lebensformen stark eingebunden war, die zentrale Struktur. Die Mitglieder der Abstammungsgruppen, die im Flachland aus mehreren Hundert, im Hochland dagegen aus Tausend und mehr Bewohnern bestehen können, berufen sich zumeist auf einen gemeinsamen Ahnen. Die Entscheidungsfindung in diesen ohne institutionalisierte politische wie staatliche Herrschaft bestehenden Gesellschaften erfolgte zwischen Männern nach dem Konsensprinzip. Eine führende Rolle nahmen im Hochland sog. "big men" ein. Diese konnten, obwohl von der gesellschaftlichen Stellung nur Primus inter pares, eine begrenzte personelle Macht durch die Fähigkeit erlangen, Weisheit und Wohlstand in Form von Schweinen zu akkumulieren und diesen wieder mit kalkulierter Generosität unter ihre Klientel nach dem Prinzip der Reziprozität (Gegenseitigkeit) zu verteilen, auf das sich der Ruhm des Namens weit über die jeweilige Lokalität verbreitete.

Landesintern wird nur zwischen den Bewohnern der Küstengebiete und Inseln und den Hochlandstämmen unterschieden. Die Einwohner der Insel Bougainville sind ethnisch und kulturell den benachbarten Salomonen zugehörig. Nennenswerte Minderheiten sind die im Land lebenden, teilweise naturalisierten Weißen zumeist australischer Herkunft, deren Zahl sich seit der Unabhängigkeit kontinuierlich verringert hat, sowie Asiaten, die in der Frühphase der Kolonisierung für Plantagen angeworben wurden. Amts- und Schulsprache ist Englisch, während das melanesische Pidgin als landesweite Lingua franca fungiert.

Individuelle Eigentums- und Erbrechte an Boden existieren bis heute nicht. 97% der gesamten Landfläche unterliegen traditionellem oder dem Ge-

wohnheitsrecht der Verwandtschaftsgruppen. Nur 3% gelten als während der Kolonialepoche enteignetes Land, das zu zwei Dritteln im Besitz des Staates ist. Der Anteil des enteigneten Bodens ist zwar im Verhältnis zur Landfläche gering, ist aber als Proportion zum verfügbaren guten Land wesentlich höher.

Als Ergebnis intensiver Missionierung bezeichnen sich 95% der Einw. als Christen. Der Glaube an die Vorfahren, an Hexerei und andere Ausdrucksformen traditioneller Religion spielt allerdings noch eine große Rolle.

3. Grundzüge der historischen Entwicklung

Die im November 1884 erfolgte Kolonialisierung von PNG durch Deutschland und Großbritannien ist mit den meisten Entwicklungsländern kaum vergleichbar. Ein Großteil des Festlandes blieb bis zum Ausbruch des Zweiten Weltkrieges von der Kontrolle der kolonialen Administration und dem Kontakt mit der monetären Ökonomie unberührt. Die traditionellen, auf Subsistenzwirtschaft basierenden Sozial- und Produktionsstrukturen blieben weitgehend intakt. Noch Anfang der 60er Jahre existierte keine signifikante sozio-ökonomische Differenzierung.

Englands Gründe zur Annexion des südöstlichen Landesteils Papua waren primär strategisch motiviert (Sicherung der Torres-Straße). Die wirtschaftlichen Impulse blieben für die Kolonie minimal. Dagegen verhalf die Unterstützung der deutschen Verwaltung um die Jahrhundertwende den engagierten Unternehmen im nordöstlichen Neuguinea zu einer relativ prosperierenden Plantagenökonomie, die allerdings für die Wirtschaft des Deutschen Reichs immer bedeutungslos war. Sie blieb auf den Anbau von Kokosnüssen auf den Inseln und den Küstenstreifen des Festlandes beschränkt.

Mit der australischen Übernahme der Kolonie Papua im Jahre 1906 und des Völkerbund-Mandatsgebietes Neuguinea im Jahre 1921 änderte sich an der Situation regional begrenzter Produktionsstandorte und einer monokulturellen Produktionsstruktur wenig. Australien hatte weder ein wirtschaftliches Interesse an den Territorien noch waren Ressourcen zur Erschließung vorhanden. Das Land war als kleine im Aufbau befindliche Siedlerökonomie

selbst auf Kapitalimporte und die Einwanderung ausgebildeter Arbeitskräfte angewiesen. Das Engagement vor allem großer australischer Handelskonzerne beschränkte sich auf den Betrieb von Plantagen, den Warenhandel und den Küstentransport sowie den Goldabbau, der den Beginn der Erschließung des bis dahin für unbewohnt gehaltenen Hochlands markiert.

Die Nachkriegszeit bis Anfang der 60er Jahre brachte keine grundlegende Abkehr der australischen Kolonialpolitik. Diese zielte auf die geringstmögliche geographische und kulturelle Veränderung. Das Entstehen einer einheimischen Elite wurde verhindert, um die langfristig anvisierte koloniale Präsenz Australiens im Land nicht zu gefährden. Dennoch sind für diese Periode drei wichtige Einflußfaktoren zu nennen: die gemeinsame Verwaltung der beiden Kolonialgebiete als 'Territory of Papua and Neuguinea' in Port Moresby, die mit einer erheblichen Steigerung des Haushalts verbunden war, die intensivierte Erschließung des Hochlandes, die erst in den 60er Jahren abgeschlossen wurde, und der weitere Ausbau des bereits 1939 initiierten landwirtschaftlichen Beratungsdienstes, der für die schnelle Verbreitung des Kaffeeanbaus bei den Bewohnern des Hochlandes verantwortlich war.

Die 60er Jahre markieren den Wendepunkt in der Geschichte des Landes. Die in den Vereinten Nationen vorgetragenen Forderungen bereits unabhängiger Dritte Welt Staaten nach internationaler Entkolonisierung und dem Ende der ökonomischen Ausbeutung sowie der virulente Westpapua-Konflikt im westlichen Inselteil verstärkten den Druck auf Australien, die bisher betriebene Politik zugunsten einer beschleunigten wirtschaftlichen und politischen Entwicklung aufzugeben. Federführend bei der Neukonzeption einer ökonomischen Entwicklungsstrategie war die Weltbank, die im Auftrag Canberras ein dem klassischen Modernisierungsparadigma entsprechendes Konzept erstellte. Während Australien die Aufgabe wachstumsinduzierender Anschubinvestitionen aufgetragen wurde, sollte das Wirtschaftswachstum von Auslandsinvestitionen ausgehen. Für PNG war determinierend, die Entwicklungsbemühungen auf Sektoren und Regionen zu konzentrieren, die die schnellsten Erträge erwarten ließen, d.h. Ausbau des exportorientierten Agrarsektors vor allem in

Form von Plantagen und der Forst- und Fischereiwirtschaft in den Regionen, die am besten erschlossen waren.

Die australische Regierung übernahm diese Programmatik vorbehaltlos und setzte sie auch um. Die finanziellen Transfers aus Canberra wurden überproportional gesteigert, was aufgrund einer boomenden australischen Wirtschaft möglich war. Die Steigerung der Verwaltungsausgaben machte den Staat zum Leitsektor der Ökonomie. Verwendet wurden die Transfers zum Ausbau des Verwaltungsapparates, zum Aufbau eines westlichen Bildungssystems und für Investitionen in die materielle Infrastruktur der Wachstumsregionen Inseln, Küsten, Hochland und Städte. In fünf Inseldistrikten konzentrierten sich auch die von australischen Konzernen getätigten Investitionen. Die Modernisierungsoffensive setzte zwar eine für das Land einmalige Wachstumsdynamik in Gang, die einheimische Bevölkerung aber partizipierte, abgesehen von wenigen Kleinplantagenbesitzern, die jetzt die neue Zielgruppe der staatlichen Agrarförderung darstellten, nur geringfügig. Mit dem monetären Sektor nahm die Kontrolle durch Auslandskapital erheblich zu. So wurden Ende der 60er Jahre zwei Drittel des BIP von Auslandsunternehmen erwirtschaftet. Diese produzierten nicht nur die Hälfte der vermarkteten Agrarerträge, sondern waren auch für 80% des expandierenden modernen Sektors verantwortlich.

Die sich langsam konstituierende Bildungselite und die regional auf die Wachstumszentren begrenzten sozialen Konflikte, die als Reaktion auf den starken Einfluß der Zentralverwaltung und die überwältigende wirtschaftliche Dominanz von Auslandsunternehmen zu verstehen sind, gaben den Ausschlag für die Forderung nach Unabhängigkeit, die mit dem Wahlsieg der Labour Partei in Australien auch zugestanden wurde.

Den Übergang zur Unabhängigkeit am 16.9.1975 flankiert eine vierjährige entwicklungspolitische Diskussion, die sich zwischen den Polen einer eher ideologisch und einer stärker pragmatisch orientierten Politik bewegte. Übereinstimmung bestand in der klaren Abgrenzung zur kolonialen Modernisierungsphase in Form der Übernahme und Kontrolle von Staatsapparat und

Ökonomie durch Einheimische und der Reduzierung der Auslandsabhängigkeit. Beabsichtigt war ein Entwicklungsprozeß, der größere soziale Ungleichheiten vermeidet und das traditionelle Sozialgefüge intakt läßt. Diese gesellschaftspolitischen Ziele fanden ihren programmatischen Niederschlag in der 'National Development Strategy' von 1976, die den ländlichen Regionen und hier der Landwirtschaft Priorität zuwies. Zur Finanzierung sollten wenige Bergbauprojekte dienen.

Die den Entwicklungsproblemen des Landes angepaßte Strategie wurde ihrem wesentlichen Gehalt nach nicht realisiert, da in der Regierung hinsichtlich der ländlichen Orientierung und einer egalitär verlaufenden Entwicklung keine Übereinstimmung bestand. Erfolgreich war die Regierung bei der Übernahme und institutionellen Konsolidierung des Staatsapparates und bei der Durchführung zentraler währungs- und fiskalpolitischer Maßnahmen. Bis Ende der 70er Jahre wurde in Abgrenzung zu Australien eine harte Währung, eine niedrige Inflation, hohe Devisenreserven, eine abnehmende Abhängigkeit des Budgets von australischen Finanztransfers bei gleichzeitiger restriktiver Ausgabenpolitik und eine real verringerte staatliche Auslandsverschuldung erreicht. Weit weniger erfolgreich war die Regierung bei der Umgestaltung des Haushalts. Verantwortlich hierfür war vor allem die institutionelle Unterordnung der Entwicklungs- unter die Finanzpolitik. Im Vergleich zur vorhergehenden Dekade fanden keine signifikanten Verschiebungen bei den Haushaltsausgaben und bei der regionalen Verteilung der Investitionen statt. Profitiert haben regional die Provinzregierungen, die sich seit dem Parlamentsbeschluß von 1977 zur föderativen Umgestaltung des Landes etabliert haben, sowie die Beschäftigten des Öffentlichen Dienstes über Lohnerhöhungen.

4. Wirtschaftliche Struktur und Entwicklung

Bereits zu Beginn der 80er Jahre offenbarten sich die Defizite, die mit der eingeschlagenen Wirtschaftspolitik verbunden waren. Als größtes Problem zeichnete sich dabei die zunehmende Migration in die Städte ab, die ihre Ursache in der entwicklungspolitischen Vernachlässigung der ländlichen Regio-

nen sowie in dem westlich orientierten Bildungssystem hat. Wirtschaftliches Wachstum konzentrierte sich in den 70er Jahren wie schon in der Dekade zuvor auf wenige Städte, Inseln und das Hochland. Die Übernahme von durch Ausländer besetzten Arbeitsplätzen ergab zwar eine absolute Zunahme des Stellenmarktes. Wird aber das jährliche Bevölkerungswachstum von 2,3% berücksichtigt, sank das Beschäftigungsniveau. Insofern wirkten die auf dem Zensus von 1980 beruhenden amtlichen Prognosen alarmierend, die von jährlich 40.000 Schulabgängern ausgingen, die auf einen Arbeitsmarkt drängen, der schon ~~bisher~~ der Stellennachfrage nicht gerecht wurde. Verschärfend wirkte hier auch die weltweite Rezession der Jahre 1980-82, die nicht nur beispielhaft die Anfälligkeit der kleinen, relativ offenen Ökonomie zeigt, die durch einen eingeschränkten Exportwarenkorb unverarbeiteter Rohstoffe und eine hohe Importabhängigkeit charakterisiert ist. Die Krise betraf am härtesten die ländlichen Regionen und hier vor allem die landwirtschaftlichen Kleinproduzenten.

Die Rezession wurde dazu genutzt, einen Strategiewechsel einzuleiten. Die zwar gültige, aber nicht verfolgte, eher auf Verteilungsaspekte und Breitenwirksamkeit zielende Entwicklungsstrategie wurde durch eine Strategie maximalen Wachstums abgelöst, mit der dem Arbeitsmarktproblem begegnet werden sollte. Analog der kolonialen Modernisierungsphase wurde jetzt wieder auf sektoral und regional beschränkte Wachstumszentren gesetzt und dabei erneut dem Auslandskapital eine zentrale Rolle zugewiesen. Behörden, die Direktinvestitionen kontrollieren und damit gewährleisten sollten, daß bestimmte Wirtschaftsbereiche Einheimischen vorbehalten bleiben, wurden als sog. Investitionshemmnisse abgeschafft und der Arbeitsmarkt teilweise dereguliert.

Das Scheitern dieser Strategie war vorhersehbar. Trotz Liberalisierung fanden bei einem Arbeitskräftepotential von 2 Mio. im Jahr 1990 gerade 225.000 Menschen einen Arbeitsplatz (im Vergleich zu 218.000 eine Dekade zuvor). Das reale Wirtschaftswachstum blieb in den 80er Jahren gering. Ein Negativwachstum, das auf den drastischen Verfall der agrarischen Rohstoff-

preise und eine verringerte landwirtschaftliche Produktion zurückzuführen ist, wurde allein durch den boomenden Bergbausektor und die expandierende Forstwirtschaft verhindert. Der Ausbau der Minen hat insoweit zu einer Umstrukturierung der Ökonomie geführt, als der Bergbau in den 80er Jahren zum wichtigsten Sektor der Ökonomie avanciert ist. Dieser ist auch für die fast 10%igen Wachstumsraten des BIP in den Jahren 1991–93 verantwortlich. Dagegen ist die verarbeitende Industrie volkswirtschaftlich auch weiterhin von geringer Relevanz. Die Produktion ist aufgrund der importbedingten (nahezu alle Vorleistungen müssen eingeführt werden) hohen Kostenstruktur nahezu ausschließlich auf den Binnenmarkt orientiert. Der restliche 40% des BIP verteilen sich auf den Handels- und Dienstleistungssektor, der seine starke Stellung in der Ökonomie unverändert gehalten hat.

Tabelle 1: Entstehung des BIP nach Sektoren 1971–1991
(in Mio. Kina in jeweiligen Preisen, Sektoranteil in %)a)

	1971	%	1981	%	1991	%
Primärsektor	217	35	695	41	1466	42
Land-, Forst- und Fischereiwirtschaft	216	35	561	33	939	27
Bergbau	1	0,2	134	8	527	15
Sekundärsektor	145	23	238	14	559	16
Tertiärsektor	237	38	680	40	2232	40
BIP	622	100	1681	100	3465	100

a Abweichungen aufgrund statistischer Diskrepanz und Rundungen.

Quellen: IBRD 1982, World Bank 1988, EIU 1993/94.

Tabelle 2: Exporte 1971–1992 (Mio. Kina)

	1971	1981	1991	1992
Exporte (fob)	77	542	1284	1731
-Kupfer	-	295	324	314
-Gold	-	7	667	746
-Rohöl	-	-	-	301
-Kaffee	21	74	71	68
-Holz	-	43	90	148

Quellen: 1971 u. 1981 vgl. Seib 1994, EIU 1993/94

Tabelle 3: Importe 1971–1990 (Mio. Kina)

	1971	1981	1990
Importe (fob)	294	738	1092
-Lebensmittel	48	145	195
-Investitionsgüter	176	270	423
-Konsumgüter	65	105	223

Quellen: wie Exporte

4.1 Landwirtschaft

Der Agrarsektor hat in der vergangenen Dekade beständig an volkswirtschaftlicher Bedeutung verloren. So sank der Anteil der Cash Crops, der Anfang der 70er Jahre wertmäßig noch über 75% und 1984 immer noch 45% der Gesamtexporte ausmachte, auf unter 12% im Jahr 1992. Dabei stellt die Landwirtschaft noch immer die Lebensgrundlage für vier Fünftel der Bevölkerung und für viele die einzige Einnahmequelle dar. Der Anteil der wirtschaftlich aktiven Bevölkerung, die die Eigenversorgung durch den Anbau von Cash Crops ergänzt, ist seit Mitte der 60er Jahre beständig von weniger als die Hälfte auf drei Viertel (1980) gestiegen. Die Mehrheit der dörflichen Haushalte bezieht geringe Geldeinkommen durch den Verkauf von Gemüse und Obst. Über die Hälfte produziert Kaffee (64% des Ertrags, restliche Produktion in Plantagen), fast ein Fünftel baut Kokosnüsse an (Produktionsanteil 48%) und 13% Kakao (Anteil 54%). Diese Angaben täuschen allerdings über den Umfang der tatsächlichen monetären Partizipation der ländlichen Bevölkerung. So sind die Anbauflächen minimal und die Erträge gering. Im Jahr 1980 (und damit vor dem drastischen Verfall der Weltmarktpreise) betrug das durchschnittliche Einkommen in der Landwirtschaft (einschl. Lohneinkommen der Plantagen-

beschäftigten) nur 53,40 Kina. Ein gänzlicher Niedergang der Klein- und Plantagenproduktion und ein noch größerer Realeinkommensverlust ist weitgehend durch die landwirtschaftlichen Stabilisierungsfonds verhindert worden, die durch die STABEX-Leistungen der EG im Rahmen des Lomé VI-Abkommens gespeist werden.

Für die fehlende export- bzw. binnenmarktorientierte Diversifizierung der landwirtschaftlichen Produktion zeichnet die staatliche Agrarpolitik verantwortlich, die sich trotz Unabhängigkeit bisher kaum geändert hat. Die Förderung von wenigen importsostituierenden Nahrungsmitteln neben den Cash Crops betrifft vor allem großbetriebliche Produktionsformen, die für die Verwaltung im Vergleich zu den Kleinproduzenten kurzfristige Erfolge zeitigen. Die meisten dieser Unternehmen sind international kaum wettbewerbsfähig. Die Produktion läßt sich betriebswirtschaftlich nur auf dem vor Einfuhren geschützten Binnenmarkt kostendeckend absetzen. Auch hat die Eigenversorgung des Landes mit Lebensmitteln in der letzten Dekade weiter abgenommen. Kontinuierliche 18% der Einfuhr entfallen auf Nahrungsmittel, wobei Reis und Billigkonserven mit Fisch und Fleisch den wichtigsten Posten einnehmen.

4.2 Bergbau und der Bougainville Konflikt

Der Sektor trägt zwar 1991 nur 15% zum BIP bei, die weitgehend in vier Projekten (Kupfermine Ok Tedi, Goldminen Porgera und Misima und das Ölfeld Kutubu) erzeugten Ausfuhren sind aber mittlerweile für 79% der Exporte verantwortlich. Neben der Goldmine Lihir stehen bis Mitte der 90er Jahre der Produktionsbeginn fünf weiterer Goldminen, eines Ölfeldes sowie von fünf Gas- und zwei Trockengasfeldern an.

Schon heute zeigt sich aber, daß die Konzentration auf den Ausbau des Bergbaus volkswirtschaftlich sehr kurzfristig ist. Das belegen die nicht erfüllten finanziellen Erwartungen der Regierung und die überschätzten Multiplikatoreffekte am Beispiel der seit 1984 betriebenen Ok Tedi Mine. Die Errichtung der über 1,45 Mio. US\$ teuren Bergbauenklaue hat sich für die Beteiligten (neben der Regierung u.a. die deutschen Konzerne Degussa [bis 1993] und

Metallgesellschaft sowie die bundeseigene DEG) kaum gelohnt, da erst 1994 mit der Zahlung von Dividenden gerechnet wird. An ökonomisch negativen Effekten sind aber auch das überdurchschnittliche Lohnniveau, das eine erhebliche Verschlechterung der landesweiten Einkommensverteilung zur Folge hat, eine verzerrte Preisstruktur und ein Anstieg der Importe sowie zunehmende Migrationsbewegungen zu berücksichtigen. Da der Bergbau kapitalintensiv betrieben wird, ist die Schaffung von Arbeitsplätzen kaum gelungen. Unberücksichtigt blieben bisher auch die sozialen (schnelle Erodierung traditioneller Gesellschaftsstrukturen) und ökologischen Konsequenzen des Minenbetriebs. Aufgrund der niedrigen Kupferpreise wurde auf den Bau eines Rückhaltedammes verzichtet, womit täglich über 190.000 Tonnen Erzabfälle und Abraum unbehindert in die Flußsysteme der Region abgegeben werden. Damit wird derzeit von der Regierung eine dauerhafte Schädigung der natürlichen Umwelt, die langfristig in einem Zusammenbruch des gesamten Ökosystems münden könnte, als hinnehmbarer Preis für die erhofften wirtschaftlichen Vorteile akzeptiert.

Daß die Bevölkerung aber auf Dauer nicht dazu bereit ist, abgesehen von geringen Pachtzahlungen nur die negativen Auswirkungen des Bergbaus auf die Lebensbedingungen hinzunehmen, ohne mit einem erheblich verbesserten Lebensstandard entschädigt zu werden, zeigt exemplarisch der Konflikt auf der Insel Bougainville. Die dortige, seit 1972 betriebene Kupfermine machte die Insel zwar zu einer der entwickeltsten des Landes, konnte aber die Bevölkerungsmehrheit wirtschaftlich nicht integrieren und führte zudem zur großflächigen, nicht reversiblen Zerstörung der Umwelt. Die Bemühungen der 1979 gegründeten Landbesitzergesellschaft nach höheren Kompensationszahlungen für die Überlassung von Land und die ökologischen Zerstörungen wurden über Jahre ignoriert. Nachdem auch diesbezügliche Forderungen der sich aus einer militanteren Gruppe der Landeigentümer 1988 gebildeten "Bougainville Revolutionary Army" (BRA) ungehört blieben, nahm der Druck von BRA-Mitgliedern gegen die Mine mittels Sabotageaktionen zu. Der Versuch der Zentralregierung, den Widerstand militärisch unter Kontrolle zu bringen, endete

in einer Eskalation der Gewalt, die nicht nur zur Schließung der Mine im Mai 1989 sondern auch zum Tod vieler Hundert Menschen geführt hat. Dem Rückzug der Armee von der Insel im März 1990, der zum damaligen Zeitpunkt auf der Einsicht der Nichtgewinnbarkeit des Guerillakrieges basierte, folgte die Abschottung von jeglichen staatlichen Dienstleistungen. Seit April 1991 setzt die Regierung trotz Vermittlungsversuchen vor allem der Kirchen erneut auf eine militärische Lösung des Konflikts. Aufgrund der durch die Blockade verursachten Not befürworten die Inselbewohner mittlerweile trotz erheblicher Menschenrechtsverletzungen des Militärs wie auch der bewaffneten BRA-Angehörigen eine Rückkehr der zentralstaatlichen Institutionen. Eine Lösung des mit der Ausbeutung der Bodenschätze verbundenen Verteilungskonflikts ist damit aber noch lange nicht in Sicht.

4.3 Forstwirtschaft

Der Sektor ist nahezu ausschließlich auf den Einschlag und Export unverarbeiteter Rohhölzer beschränkt. Die Arbeitsweise der Forstindustrie in PNG wurde 1989 durch eine Untersuchungskommission unter dem Richter Barnett offengelegt. Danach ist der Wirtschaftsbereich durch eine völlig unzureichende administrative Kontrolle, durch Bestechung und Mißwirtschaft gekennzeichnet. Kartellartige Preisabsprachen, Transferpreis-Manipulationen und die simple Unterklassifikation exportierter Tropenhölzer sind an der Tagesordnung. Den kaum nachweisbaren Vorteilen des Sektors steht die ungehemmte Plünderung der Ressourcen und damit die erhebliche Zerstörung der natürlichen Lebensgrundlagen gegenüber. Noch eindeutiger als im Bergbau ist der Forstsektor auf die Ausbeutung der Ressourcen und den dadurch erzielbaren Profit orientiert.

Im Juli 1993 wurden zwar drastische Exportbeschränkungen wirksam, die den Wirtschaftszweig zugunsten der inländischen Verarbeitung umstrukturieren sollen. Erhebliche Zweifel an einer Realisierung sind angebracht, da bei der Elite des Landes über weite Strecken kein Interesse am Erhalt des Regenwaldes und an der Umsetzung einer sozial und ökologisch verträglichen

Politik besteht. Dem Bestreben nach schnellen Profiten kommen die Landbesitzer sogar noch entgegen, die ihren Wald zum Einschlag freigeben, um, so ihre Hoffnung, an der Geldwirtschaft und am materiellen Fortschritt zu partizipieren.

4.4 Staatshaushalt und Auslandsverschuldung

Die Expansion des Bergbau- und Forstsektors korreliert mit dem Ausbau des Regierungs- und Verwaltungsapparats. Das erste erfolgreiche Mißtrauensvotum von 1980 stellt diesbezüglich eine Zäsur dar. Die bis dato amtierende Regierung Somare gewährleistete eine zurückhaltende, auf ausgeglichene Budgets orientierte Haushaltsführung. Dagegen ist das darauffolgende Jahrzehnt nicht nur durch häufige Regierungswechsel, sondern auch durch erhebliche Unregelmäßigkeiten und ungebremste Ausgabensteigerungen gekennzeichnet, die rezessionsbedingt wie auch aufgrund nicht realisierter Bergbaueinnahmen und weiter verringerter australischer Transfers weitgehend über Auslandskredite abgedeckt wurden. Dies hat zu einer sprunghaft gestiegenen Auslandsverschuldung geführt, die den Druck zur Devisenbeschaffung zwecks Bedienung verschärft hat und zudem dem Land dringend notwendige Exporterlöse entzieht.

Tabelle 4: Auslandsverschuldung (Mio. US\$)

	1970	1980	1985	1990	1991
Gesamtverschuldung	209	719	2112	2606	2755
Langfr. Schulden	209	624	1937	2474	2566
Anteil privater Schulden an Gesamtverschuldung in %	83	19	41	37	-
Schuldendienst	30	150	340	557	507
-davon Tilgung	20	78	199	375	362
Schulden/BSP in %	33	29	91	84	85
Schuldendienstquote	29	14	33	36	30

Quellen: World Debt Tables versch. Ausgaben, für 1991 EIU 1993/94.

Wird von der Beteiligung an der Ok Tedi Mine und der Deckung von Zahlungsbilanzdefiziten abgesehen, wurden die Mittel weitgehend nicht für produktive, sondern für konsumptive Zwecke verwendet. Die kontinuierlich erhöhten Gehälter der mehr als 50.000 Staatsbediensteten sind hier der wichtigste Haushaltsposten. Demgegenüber haben die staatlichen Investitionen in diesem Zeitraum ein historisch einmaliges Tief erreicht.

Tabelle 5: Zahlungsbilanz (Mio. Kina)

	1980	1985	1990	1992
Leistungsbilanz	-197	-197	-110	-37
-Wareneinfuhr	661	917	1121	1751
-Wareneinfuhr	684	873	1057	1275
Kapitalbilanz	+69	+173	+207	-38
Zahlungsbilanz	-47	-20	+43	-68
Devisenbestände	+47	+2	-43	+67

Quelle: Bank of PNG, Quarterly Economic Bulletin, versch. Ausgaben.

5. Sozialstruktur und soziale Entwicklung

Die weitgehende Übernahme von bisher durch Ausländer besetzten Arbeitsplätzen und ein wachsendes unternehmerisches Engagement von Einheimischen im Wirtschaftsprozeß hat zwar in den letzten beiden Dekaden die Verteilung des Sozialprodukts zugunsten von Inländern verschoben. Die Investitionen gingen allerdings nur von einer kleinen Schicht nationaler Unternehmer aus, die sich in landwirtschaftlichen Großbetrieben und im Dienstleistungssektor engagiert haben. Dagegen blieb die Anbindung der großen Bevölkerungsmehrheit an den monetären Sektor weiter auf den durch kleinste Anbauflächen gekennzeichneten Cash Crop-Anbau und den wenig ertragreichen ländlichen Einzelhandel beschränkt.

Die extrem ungleiche Einkommensverteilung, die Dichotomisierung in modernen monetären Sektor und ländliche Regionen sowie der über den Bergbau wachsende wirtschaftliche Einfluß von Auslandsunternehmen haben zu einer verschärften internen Desintegration geführt, die eine kaum noch kontrollierbare Krisendynamik in Gang gesetzt hat. Diese schlägt sich in einer

schnell zunehmenden städtischen Marginalisierung, in Gewalt und Kriminalität, aber auch in immer häufiger mit modernen Waffen ausgetragenen Stammeskonflikten nieder. Viele der Arbeitslosen und sozio-kulturell Entwurzelten wie auch betroffene Bewohner der Bergbauregionen sind nicht mehr dazu bereit, nichteingelöste Erwartungen und die eigene Verarmung angesichts des Wohlstands einer dünnen sozialen Schicht hinzunehmen.

Es ist allerdings auch hervorzuheben, daß PNG zu den wenigen Entwicklungsländern zählt, in denen trotz Peripherisierungsdruck, Verteilungskonflikten und sozio-kultureller Desintegration gerade aufgrund der historischen Verwandtschafts- und Bodenverfassung der großen Mehrheit der Bevölkerung bis heute die Existenzgrundlage und damit ein Leben ohne Not gesichert ist. Diese Sozial- und Produktionsstrukturen verlieren aber weiter ihre Eigendynamik und sind in Auflösung begriffen, da auch in PNG mittlerweile die westlichen Konsummuster weit ins Hinterland vorgedrungen sind und die kaum erfüllbaren materiellen Erwartungen zunehmen.

Die medizinische und schulische Versorgung der ländlichen (im Gegensatz zur städtischen) Bevölkerung ist noch sehr schlecht, da der staatliche Gesundheitsdienst und das Bildungswesen erst im Aufbau begriffen sind. Hierfür wurden erhebliche Anstrengungen der Regierung unternommen. Diese fanden im Gesundheitswesen im Zeitraum 1965/70 bis 1985/90 in einer Halbierung der Säuglingssterblichkeit auf 62 Gestorbene im 1. Lebensjahr (je 1000 Lebendgeborene) sowie in einer Erhöhung der Lebenserwartung bei Geburt auf 54 Jahre (1965: 44 Jahre) ihren Niederschlag. Der Gesundheitszustand der Bev. ist allerdings nicht allein über den Ausbau der Versorgung zu verbessern. Die Anfälligkeit vor allem für Infektionskrankheiten ist auch auf Unterernährung oder zu einseitige Ernährung zurückzuführen.

Im Bildungsbereich wurde das offizielle Ziel, für alle Kinder eine Grundbildung zu gewährleisten, bei weitem nicht erreicht. Ein Großteil der Bev. ist bisher vom Schulsystem nicht erfaßt. Noch 1985 waren 54% der über 15jährigen Bevölkerung Analphabeten. Zu berücksichtigen ist hier die Ausgangsbasis eines sehr niedrigen Bildungsstands. Anfang der 60er Jahre hatten we-

niger als 1% der Erwachsenen die Grundschule abgeschlossen und es gab keine 100 mit Sekundärabschluß. Bis heute nahm zwar die Anzahl der Schüler in beiden Schulstufen erheblich zu, die Abbrecherrate ist dennoch erheblich. Das gleiche gilt für die Tertiärbildung, auf die allein fast ein Drittel der Ausgaben im Bildungsbereich entfallen. Die Konzentration staatlicher Bemühungen auf den Ausbau des an europäischen Standards orientierten Bildungssystems hat auch dazu geführt, daß die bestehenden ländlichen und praxisorientierten Bildungseinrichtungen weitgehend vernachlässigt wurden. Dort wie in der Primärbildung als auch im Gesundheitswesen gewährleisteten die Kirchen bis heute einen bedeutenden Anteil an der Grundversorgung.

Tabelle 6: Sozialindikatoren

	Wert	Jahr
Lebenserwartung bei Geburt (in Jahren)	54	1987
Gestorbene im 1. Lebensjahr (je 1000 Lebendgeborene)	62	1985/90 ^D
Einwohner pro Arzt	12.859	1986
Alphabeten in % a)	46	1985
Grundschüler b)	384,4	1987
Sekundarschüler b)	53,8	1987
Hochschüler b)	3,4	1986
BSP pro Einwohner in US\$	830	1991

a 15 Jahre und älter b Einheit 1000

Quellen: Stat. Bundesamt, Länderbericht PNG 1990, EIU PNG Country Profile 1993/94.

6. Politische Entwicklung

Seit der Unabhängigkeit ist PNG Mitglied im britischen Commonwealth of Nations. Staatsoberhaupt ist die englische Königin, die durch einen Generalgouverneur vertreten wird. Dem nationalen Parlament gehören 109 Abgeordnete an, die sowohl in offenen wie auch in Provinzwahlkreisen mit einfacher Mehrheit für fünf Jahre gewählt werden.

PNG ist zwar der formalen Struktur nach ein demokratischer Rechtsstaat. Die Realität weicht dennoch erheblich von dem westlichen Demokratietyp ab, da substantielle Wesens- bzw. Strukturmerkmale wie eben die politische Mitwirkung, die Kontrolle des Staates und generell ein Verständnis demokratisch-institutioneller Prozeduren fehlen. Die Bevölkerung ist aufgrund der nichtexi-

stentestn Gemeinsamkeiten kultureller Tradition auch weiterhin ethnien- und regionenorientiert. Die Parteien des Landes sind schwache Institutionen mit geringen Verbindungen zur Basis geblieben. Sie haben ihren Ursprung in einzelnen Regionen und sind von der Resonanz her auf diese beschränkt. Zu den beiden größten Gruppierungen zählen die durch die Persönlichkeit des ersten Premierministers M. Somare (1993 zu den unabhängigen Abgeordneten gewechselt) geprägte "Pangu Party", die stark in den vier Nord-West-Provinzen der früheren Neuguinea-Küste vertreten ist, sowie die von Hochlandpolitikern dominierte "People's Democratic Party" (Parteiführer ist der derzeitige Regierungschef P. Wingti). Um beide Parteien bilden sich jeweils Regierungskoalition bzw. Oppositionsbündnis. Hinzu kommen die im Hochland vertretene "National Party", die "People's Progress Party" mit dem derzeitigen Vize-Premier und Finanz- und Planungsminister J. Chan, der Papua-Block bestehend aus der regionenübergreifenden "People's Action Party" und der "Papua Party", einige kleinere Parteien sowie die Gruppe der unabhängigen Abgeordneten, die bei Parlamentswahlen regelmäßig die zweitgrößte Gruppe darstellt. Ziele und Programme der Parteien sind größtenteils deckungsgleich. Sie sind weitgehend durch "Ideologiefreiheit" gekennzeichnet, d.h. pragmatisch orientiert. Im Mittelpunkt der Wahlplattformen steht das Thema wirtschaftliche Entwicklung sowie das "law and order"-Problem. Als Ausnahme galten bisher die in Bougainville und den Inselprovinzen verwurzelte "Melanesian Alliance" von J. Momis, der als einer der wenigen Führer von nationaler Bedeutung seit den 70er Jahren eine qualitative Entwicklung einfordert, wie sie in der von ihm mitgestalteten Verfassung festgeschrieben wurde, sowie die kleine in den Nord-West-Provinzen vertretene "Morobe Independents Group" unter U. Samana, der lange Zeit als "radikalster" Politiker des Landes für eine dorforientierte ländliche Entwicklung und insgesamt eine nationalistische (Wirtschafts-) Politik eintrat.

Die Parteien spielen allerdings bei Parlamentswahlen nur vordergründig eine Rolle. Entscheidend sind hier die persönlichen Qualitäten der männlichen Bewerber (Frauen sind seit 1987 nicht mehr im Parlament vertreten), die die

Einlösung materieller und finanzieller Versprechen von Entwicklung als wahrscheinlich erscheinen lassen. Mit dem Wahlausgang beginnt dann der schwierige Prozeß der Regierungsbildung, der sich im Tauziehen um größtmögliche Macht und Vorteile der Parlamentarier manifestiert. Die Auseinandersetzungen um Ämter, die mit der Zuteilung erheblicher Mittel verbunden sind, sind allerdings nicht auf die Phase der Regierungsbildung beschränkt, sondern kennzeichnen die gesamten Legislaturperioden der 80er Jahre. Parteiaustritte, Übertritte, Neugründungen oder neue Allianzen stehen auf der Tagesordnung, sobald die Interessen der als 'Einzelkämpfer' agierenden Parlamentarier beim Gegner besser aufgehoben sind. Als Mittel zur Realisierung fungiert das konstruktive Mißtrauensvotum, daß seit der Unabhängigkeit fünf mal erfolgreich eingebracht wurde.

Für PNG charakteristisch ist heute auch die Verquickung von politischen bzw. administrativen Ämtern und eigenem wirtschaftlichem Engagement. Noch zur Unabhängigkeit war Korruption unbekannt und die tradierte Sozialbindung der Abgeordneten vorherrschend, die sich zwar nicht zugunsten nationaler Entwicklung realisiert hat, zumindest aber die ethnische oder regionale Klientel an den Vorteilen des Amtsinhabers partizipieren ließ. Dagegen verweisen die häufigen Korruptions- und Mißbrauchsfälle der 80er Jahre in die Gegenrichtung einer ausschließlich persönlichen Bereicherung, in der die traditionelle gemeinschaftliche Komponente kaum noch eine Rolle spielt. Der Zugriff auf den Staatsapparat und dessen Verteilungsmechanismen sichert der Elite ein hohes Einkommen, Privilegien und Macht, verlangt aber weder ein Eintreten für gesamtgesellschaftliche Interessen noch eine fachliche Kompetenz. Die regelmäßigen konstruktiven Mißtrauensvoten haben das politische System von PNG weitgehend zur Arena degradiert, in der rivalisierende Teile der Elite um die Kontrolle der staatlichen Revenue konkurrieren. Die seit der letzten Parlamentswahl vom Juni 1992 wirksame Verfassungsänderung, die ein Votum innerhalb von 18 Monaten nach der Wahl und 12 Monate vor der Neuwahl ausschließt, wirkt hier kaum als Korrektiv, da bisher schon das Abgeordnetenmandat allein genügend Wege zur Aneignung öffentlicher Mittel bot.

Die Perzeptionskluft zwischen Persönlichkeitswahl und Regierungsbildung der Parteien, die Nichteinhaltung von Wahlversprechen und die Bereicherung und Korruption haben mittlerweile zu einem erheblichen Unzufriedenheitsgefühl in der Bevölkerung geführt. Die Enttäuschung der Wähler spiegelt sich nicht nur darin wider, daß bisher regelmäßig 50% der Abgeordneten nicht wiedergewählt wurden. Clangruppen fordern zunehmend die Erfüllung ihrer Wahlversprechen als Voraussetzung für die Teilnahme an den Wahlen. Zu berücksichtigen ist hier auch das relative Mehrheitswahlrecht, das in einer zergliederten Gesellschaft nur zur weiteren Polarisierung führen kann.

Diese Faktoren sind mit dafür verantwortlich, daß der nachkoloniale Staat keine integrierende Kraft darstellt. Ihm fehlt die Legitimität, die Allgemeinheit zu vertreten und Konflikte im Allgemeininteresse zu lösen. Nicht nur auf der Insel Bougainville zeigt sich, daß die Staatsgewalt eher als Feind denn als Verbündeter angesehen wird.

7. Entwicklungsperspektiven

Der derzeit beschrittene Modernisierungsweg der Konzentration auf den formalen, insbesondere städtischen Sektor mit seiner kapital- und technologieintensiven Orientierung bietet auch künftig wenig Aussicht auf Erfolg. Dem stehen die strukturellen Probleme wie der kaum verfügbare Boden, das niedrige Bildungsniveau, die fehlenden Fachkräfte und ein im Vergleich zu den asiatischen Nachbarstaaten hohes Lohnniveau bei niedriger Arbeitsproduktivität entgegen. Andererseits ist eine Strategie, die auf die Ausschöpfung des Entwicklungspotentials des Landes und damit auf die Integration der Bevölkerungsmehrheit zielt, derzeit ohne Grundlage. Weder existiert eine soziale Basis, die ein Gegengewicht zur Elite darstellen und eine ländliche Umverteilung der Ressourcen einfordern könnte, noch besteht bei der Führung derzeit der Wille zur Aufgabe von Privilegien und das Interesse und die Motivation zu einer eigenständigen Entwicklung. Mehr noch zielen die derzeitigen Bestrebungen des Parlaments in Port Moresby auf Abschaffung der 19 Provinzregierungen und den Ausbau des Sicherheitsapparats bei gleichzeitiger Einschrän-

kung der Bürgerrechte (Internal Security Act) darauf, den Zugriff nationaler Politiker auf staatliche Mittel noch zu verstärken und diesen mittels des modernen Rechtssystems abzusichern.

Wird aber das Hinterland nicht sukzessive wirtschaftlich erschlossen, nimmt die kaum über den Arbeitsmarkt auffangbare Urbanisierung und die damit zusammenhängende gesellschaftliche Krisendynamik weiter zu, die schon heute den Ausnahmezustand fast zur Normalität hat werden lassen. Die zunehmenden (Verteilungs-) Konflikte konterkarieren wiederum die wirtschaftliche Stabilität und insbesondere den beabsichtigten weiteren Ausbau des Bergbausektors.

8. Literatur

Böge, V. 1993: Bougainville – Sezessionskrieg im Südpazifik. Hamburg (Universität/Institut für Politische Wissenschaft).

The Economist Intelligence Unit: Papua New Guinea. Country Profile (jährlich). Pacific Islands. Country Report (vierteljährlich) London.

Elek, A 1991: Papua New Guinea: Economic Recovery from the Bougainville crisis and prospects for the 1990s. Canberra (Australian National University/National Centre for Development Studies).

Jackson, R.T. 1993: Cracked pot or copper bottomed investment? The development of the Ok Tedi project 1982–1991, a personal view. O.O. (James Cook University of North Queensland/Department of Geography).

Rannells, J. 1990: PNG. A fact book on modern Papua New Guinea. Melbourne.

Rath, G. 1989: Papua–Neuguinea. Ein südpazifisches Entwicklungsland auf dem Weg in das Jahr 2000. Hamburg.

Seib, R. 1990: Papua–Neuguinea. Wirtschaft und Politik. Eine Bibliographie 1950–1988. Hamburg.

Seib, R. 1994: Papua–Neuguinea zwischen isolierter Stammesgesellschaft und weltwirtschaftlicher Integration. Hamburg.

Starnberger Institut 1991: Entwicklung und Umwelt. Ökonomisch–ökologische Entwicklung in Papua–Neuguinea. Eine Untersuchung im Auftrag des Missionswerkes der Evang.–Luth. Kirche in Bayern. Hamburg.

Statistisches Bundesamt 1991: Länderbericht Papua–Neuguinea 1990. Wiesbaden.

World Bank 1988: Papua New Guinea. Policies and Prospects for Sustained and Broad–Based Growth. Washington D.C.