

Roland Seib

**Staatsreform und
Verwaltungsmodernisierung
in Entwicklungsländern**

Der Fall Papua-Neuguinea
im Südpazifik

Einleitung

1.1 Problemaufriss: Staatsreform und Verwaltungsmodernisierung angesichts fragiler Staatlichkeit – das Fallbeispiel Papua-Neuguinea

Das Konzept einer ‚guten‘, verantwortungsvollen Regierungs- bzw. Staatsführung (Good Governance)¹ hat sich seit Ende des Ost-West-Konflikts zu einem führenden Paradigma in der Entwicklungs- und Transformationsforschung sowie der Entwicklungszusammenarbeit gewandelt.² Die Abkehr vom Washingtoner Leitbild („Consensus“) des Minimalstaates und umfassenden Marktvertrauens³ durch die Bretton Woods-Institutionen, multilaterale Organisationen und die Regierungen der westlichen Industrieländer reflektiert ein pragmatisches Umdenken, das die Notwendigkeit der Existenz leistungsfähiger und effizienter öffentlicher Institutionen für eine erfolgreiche nachholende Entwicklung anerkennt.

Zentrale Aspekte dieser weit reichenden Reformagenda von Good Governance sind demokratisch legitimierte politische Institutionen, die Neugestaltung und Ausrichtung der öffentlichen Verwaltungen an Transparenz, Effektivität (Leistungsfähigkeit) und Effizienz (Wirtschaftlichkeit) sowie die Gewährleistung von Rechtsstaatlichkeit und die Rechenschaftspflichtigkeit der Verantwortlichen. Dieses Verständnis betont insbesondere die breite Partizipation der Bevölkerung an gesellschaftlichen Entwicklungs- und Modernisierungsprozessen, die in den industrialisierten Staaten (insbesondere Europas) in Vorstellungen und Konzepten der aktiven Bürgergesellschaft kulminiert. Bezogen auf Entwicklungsländer sind dies Bemühungen, die in den Begriffen des „empowerment“ (der Stärkung von Eigenverantwortung und Partizipation) breiter Bevölkerungsschichten und des „ownership“ (dem zu Eigen machen) von Entwicklung und eigenen länderspezifischen Lösungen (BMZ 2004) zum Ausdruck kommen und

1 Diese (nicht nur alltags-) gebräuchliche Übersetzung von Good Governance, die auch das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung verwendet (vgl. bspw. BMZ 2002a: 6), greift hinsichtlich der inhaltlichen Komponenten zu kurz (vgl. ausführlich Kap. 2.6 dieser Arbeit).

2 Der Begriff der Transformation wird hier synonym mit den Termini der nachholenden Entwicklung bzw. Modernisierung verwendet.

3 Die Formel des Washington Consensus geht auf den US-Ökonomen John Williamson zurück, der 1989 die den Strukturanpassungsprogrammen zugrunde liegenden Prinzipien zusammenfasste (vgl. Williamson 2003, auch Braun 2003: 287f.).

die langfristig auf eine „alternative Organisationsform zur hierarchisch-bürokratischen, demokratiefeindlichen und staatswirtschaftlichen Politikentwicklung“ (Pitschas 2001: 129) hin auf Zivil- und Bürgergesellschaften zielen (vgl. Pitschas 2005: 5).

Liefen bisherige Reformvorstellungen gegenüber Verwaltungen eher auf eine technokratische Förderung einer vermeintlich neutralen oder unpolitischen Verwaltung hinaus, geraten heute politische Faktoren und Strukturen zumindest gleichgewichtig bei der Erklärung von Entwicklungsblockaden ins Visier. Darüber hinaus wird anerkannt, dass Verwaltungsreformen ohne gleichzeitige Staatsmodernisierung im Sinne gesellschaftlicher und institutioneller Reformen erfolglos bleiben müssen (Pitschas 2005: 12, auch Steinich 2000). Politischen Variablen wird stärkere Beachtung geschenkt als noch ein Jahrzehnt zuvor, womit insbesondere das Verhalten von Eliten (Leadership), die Demokratisierung der Machtverhältnisse und generell die Begrenzung von Missbrauch, Korruption, Nepotismus und klientelistischer Strukturen ins Blickfeld gelangt sind. Selbst die Weltbank, die bisher ihrer Linie der Nichteinmischung in die internen politischen Angelegenheiten von Entwicklungsländern treu geblieben ist,⁴ sieht sich angesichts ihrer Initiative zur Stabilisierung von Staatlichkeit in so genannten „Low-Income Countries Under Stress“ (LICUS) zu einem „internal cultural shift“ „in becoming more attuned to domestic socio-political realities“⁵ genötigt.

Als paralleler Strang der wissenschaftlichen und entwicklungspolitischen Diskussion ist aber auch von einer Wiederkehr (Spanger 2002) bzw. Renaissance des Staates⁶ die Rede. Dabei geht es weniger um die Wiederbelebung ausgetretener konzeptioneller Pfade, die sich an den Extrempolen einer neoliberalen Dogmatik (makroökonomische Stabilität, Liberalisierung, Privatisierung) und eines umfassenden etatistischen Entwicklungsmodells festmachen lassen. Im Fokus dieser Debatte stehen einerseits die Entwicklungserfolge ost- und südostasiatischer Staaten mit ihrer Betonung der aktiven, gestaltenden Steuerung entwicklungspolitischer Prozesse, die gerade in produktiv gewendeter Ablehnung bisher weltweit normierter Konzepte austeritätsorientierter Strukturanpassung zu

4 So schrieb die Weltbank noch 1994 hinsichtlich der Begriffsbestimmung von Governance, dass „the first aspect [the form of political regime] is deemed outside the Bank's mandate“ (World Bank 1994: xiv; vgl. zu den diesbezüglichen Statuten der Weltbank Theobald 1998: 482f.). Siehe hierzu auch Kap. 2.6.

5 World Bank 2003a: 4. Die sogenannte LICUS-Initiative (vgl. Kap. 2.3) bezieht sich auf Entwicklungsländer, mit denen die Begriffe „bad performers“, „recovering, failing or failed states“, „difficult partnerships“ und „difficult environments“ assoziiert werden (ebd.: 7, Fn. 8). PNG ist Teil der LICUS-Länder-Initiative.

6 So jetzt auch Menzel 2004a Kap. 7.

Stände kamen.⁷ Andererseits geraten seit Ende des Ost-West-Konflikts zunehmend so genannte schwache, kollabierende oder gescheiterte Staaten ins Blickfeld, die durch wachsende politische Desintegration, wirtschaftliche Stagnation sowie endemische Konflikte und Armut gekennzeichnet sind. Der frühere Außenminister Joschka Fischer sprach diesbezüglich von „schwarzen Löchern der Ordnungslosigkeit, der Unterentwicklung und der Verzweiflung“,⁸ die zu Beginn des 21. Jahrhunderts nicht nur als zentrale Entwicklungs- und Sicherheitsprobleme gewertet, sondern als größte Bedrohung globaler Stabilität angesehen werden.

Die Diskussionen über die Bedeutung des Staates als zentraler politischer Organisationsform und das mögliche Scheitern bzw. Kollabieren von Staaten („state failure“) erkennen an, dass ohne ein Mindestmaß an staatlich gewährleisteter Sicherheit, Ordnung, Rechtsstaatlichkeit sowie der demokratischen Partizipation der Bevölkerung entwicklungspolitische Modernisierungsbemühungen kaum aussichtsreich erscheinen. Statt dessen sind Prozesse der innerstaatlichen Fragmentierung und Gewaltzunahme eher wahrscheinlich. Diese Staaten sind kaum dazu in der Lage, ihre gesellschaftlichen Probleme zu lösen und Konflikte konstruktiv mit friedlichen Mitteln zu bewältigen. Zudem wird darauf verwiesen, dass in nicht wenigen Ländern der Dritten Welt,⁹ insbesondere in Afrika südlich der Sahara, moderne staatliche Institutionen nur beschränkt oder kaum existent sind oder, nach Jahrzehnten der Stützung durch die Kooperation mit den OECD-Ländern, hinsichtlich ihrer Regelungs- und Steuerungskompetenzen langsam bis hin zur Dysfunktionalität erodieren. William Zartman hat diesen schwelenden Prozess der Auszehrung und sinkenden Leistungsfähigkeit staatlicher Institutionen als „long term degenerative disease“ charakterisiert (1995: 8). Etliche souveräne Staaten verkommen zu „Quasi-Staaten“ (Robert H. Jackson), deren „[e]ntlegitimierte staatliche Fassadenstrukturen“ (Debiel et al. 2005: 9) nur noch karikaturhaft an moderne Staatlichkeit erinnern (vgl. auch Menzel 2001).

7 Vgl. zur durchaus strittigen Diskussion der Relevanz des „asiatischen Entwicklungsstaates“ Kap. 2.5 dieser Arbeit.

8 Zit. nach Klaus-Dieter Frankenberger: Schwarze Löcher der Weltpolitik, Frankfurter Allgemeine Zeitung 2.10.2001, S. 16.

9 Der Terminus Dritte Welt wird hier mit Schlichte/Wilke (2000: 360, Fn. 2) trotz der offensichtlichen Differenzen in der sozialen, politischen und wirtschaftlichen Entwicklung der Länder des Südens als Chiffre für die große Gruppe der Nachzügler verwendet, bei denen bürgerlich-kapitalistische Verhältnisse als Kernmerkmal der OECD-Welt nicht (vollständig) entfaltet sind. Vgl. zur Diskussion in Bezug auf den Begriff im Kontext der Globalisierung die Bilanz von Hein 2000; siehe auch die Diskussion von Nohlen und Nuscheler (1993). Danach ist kein Ende der Dritten Welt absehbar, solange der Nord-Süd-Konflikt existiert.

Es zeigt sich heute, dass viele post-koloniale Staaten zwar vor Jahrzehnten ihre äußere Souveränität erlangt haben, sie aber hinsichtlich legitimem Gewaltmonopol, Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, Menschenrechten und Gemeinwohl-orientierung kaum mit Staaten westeuropäischer Provenienz zu vergleichen sind. Die oft unzureichende oder fehlende Leistungserbringung dieser Staaten wiederum begründet bzw. reflektiert eine schwach ausgeprägte Loyalität der Bevölkerung gegenüber dem eigenen Staat. Die Legitimität der politischen Herrschaft bleibt dort begrenzt. Die unzureichende Souveränität des Staates nach innen verringert wiederum die Chancen auf die Entwicklung und Umsetzung eines auf gemeinsamen Werten, Normen und Identitäten beruhenden, Staat und Gesellschaft verbindenden „nation-building“, des klassischen, europäisch geprägten und völkerrechtlich determinierten Weges des territorial umrissenen Nationalstaates der Einheit von Staatsgebiet, Staatsvolk und Staatsgewalt, den das moderne System souveräner Staaten seit dem Westfälischen Frieden von 1648 hervorbrachte.¹⁰ Beide Perspektiven der Staats- und Nationbildung sind nicht identisch, ergänzen sich aber wechselseitig und sind eigenständig kaum vorstellbar.

Zu berücksichtigen ist auch, dass Staaten aufgrund der wirtschaftlichen Globalisierungsprozesse, der territorialen Entgrenzung von Produktion, Handel, Wissenschaft und Kommunikation, einen schleichenden Verlust an Kompetenzen und Gestaltungsmacht zu verzeichnen haben,¹¹ ohne dass dies auf internationaler Ebene mittelfristig durch ein vergleichbares strukturbildendes Steuerungssystem bzw. Ordnungsregime supranationaler Instanzen (Global Governance¹²) aufgefangen würde, wobei auch hier künftig letztlich nur Nationalstaaten als entscheidende Akteure und zentrale Bezugspunkte des internationalen Systems vorstellbar sind.¹³ In vielen postkolonialen Staaten geht es also nicht nur um die Reform öffentlicher Institutionen und Kapazitäten, sondern um den erst zu bewältigenden originären Prozess der Etablierung bzw. „nachholenden Konsolidierung vorausgesetzter Staatlichkeit“ (Siegelberg 1994: 138f.), auf den unter anderen auch Autoren wie Menzel, Wimmer/Schetter („Staatsbildung zu-

10 So die formale Definition des modernen europäischen Staates mit seinen drei konstitutiven Elementen des österreichischen Staatsrechtlers Georg Jellinek (1960 [1900]: 394ff.).

11 Zugleich werden mit der globalen Expansion des Marktes althergebrachte gesellschaftliche Ordnungsprinzipien wie Staatlichkeit, Territorialität, Souveränität und Demokratie einem nachhaltigen Wandel unterworfen (vgl. Rüland 2002, Zürn 1998, auch Schuppert 2003: 317ff.).

12 Vgl. zum Begriff im Kontext der Globalisierung Nuscheler 2000a.

13 Hinsichtlich der künftigen Akteure im internationalen System ist die Stellungnahme der deutschen Bundeskanzlerin während eines EU-Gipfels durchaus treffend: „[D]ie Nationalstaaten sind und bleiben die Herren der Verträge“ (zit. in Frankfurter Rundschau vom 17.6.2006).

erst“), Fukuyama („Staaten bauen“) und Chesterman et al. („Making States Work. From State Failure to State-Building“) mit ihren Veröffentlichungen hingewiesen haben. Reformerfolge hinsichtlich des Funktionierens öffentlicher Sektoren und eine gute Regierungsführung stärken das Vertrauen in den Staat und erhöhen dessen Legitimität.¹⁴

Gering fundierte moderne Staatlichkeit, häufig fehlende zivilgesellschaftliche Akteure und auch vielfach unzureichende marktwirtschaftliche Strukturen implizieren, dass die strukturellen Voraussetzungen für notwendige Reformen, wenn überhaupt, dann oft nur begrenzt vorhanden sind. Konzepte der OECD-Staaten, die auf eine Rationalisierung und teilweise Ökonomisierung öffentlicher Institutionen zielen und die damit den Diskussionsstand industrialisierter Länder widerspiegeln,¹⁵ sind hier mangels vorhandener Bedingungen und Vergleichbarkeit nur bedingt angemessen. Notwendig ist vielmehr neben den Bemühungen zur Umsetzung einer verantwortungsvollen Regierungsführung erst die Etablierung einer funktionsfähigen und kompetenten öffentlichen Verwaltung westeuropäischen Zuschnitts (der „klassisch-europäischen Verwaltung“, Klaus König), die den Merkmalen Leistungsorientierung, persönlicher Verantwortlichkeit, Rechtmäßigkeit, Professionalität, Flexibilität, Zuverlässigkeit und Gemeinwohlorientierung gerecht wird. Es geht erst um den Aufbau und die Konsolidierung von Rahmenbedingungen wie entwickelte Verwaltungsstrukturen, qualifiziertes Personal, Rechtsstaatlichkeit und Rechtssicherheit, ein tragfähiges Haushalts- und Finanzwesen sowie die Kompatibilität solcher Bedingungen mit kulturellen Wertvorstellungen. Dabei ist auch die personelle Anpassung (Verschlankung) bestehender aufgeblähter bürokratischer Apparate und die Privatisierung ineffizienter und teilweise korrupter Staatsunternehmen nicht auszuschließen.

Die beiden Diskurse über (nachholende) Staatsbildung und Good Governance bilden den konzeptionellen Bezugsrahmen der vorliegenden Arbeit, welche die Bemühungen zur Reform¹⁶ und Konsolidierung von Staat und Verwaltung in

14 Menzel stellt zu Recht fest, dass ein an Eigeninteressen orientierter staatlicher Machtapparat kaum widerstandsfähig ist, dagegen aber ein Regelwerk, „mit dessen Hilfe öffentliche Güter wie innerer Frieden, Rechtssicherheit, Infrastruktur, ein funktionierendes Geldwesen oder ein Bildungs- und Gesundheitswesen zur Verfügung gestellt werden“ (2001: 4).

15 Die Stichworte sind hier: *Neues Steuerungsmodell* in der Bundesrepublik, *New Public Management* im angelsächsischen Raum und *Reinventing Government* in den USA. Zum Gegensatz anglo-amerikanischer Managementmodelle für den öffentlichen Sektor und deutscher Überlegungen für ein „management of public and common good“ vgl. Pitschas 2004 Kap. 1, insb. S. 14ff.; siehe zur Kritik im Kontext der Entwicklungszusammenarbeit auch die Beiträge in Thedieck/Müller 1997.

16 Reformen können als durch politische Entscheidungen bewusst herbeigeführte Veränderungen von Strukturen (Institutionen, Machtverhältnisse etc.) definiert werden,

Papua-Neuguinea (im Folgenden wie auch im Land selbst üblich abgekürzt als PNG) zum Thema hat. Es geht um eine Analyse der laufenden Modernisierungsprozesse gerade angesichts einer immer deutlicher werdenden fragilen Staatlichkeit, die darauf abzielt, den Blick auf notwendige länderspezifische Probleme und Konzepte zu schärfen und damit einen Beitrag zur hiesigen Debatte der Staatsreform und Verwaltungsmodernisierung in Entwicklungsländern zu leisten.

Seit der Regierungsübernahme des Premierministers Sir Mekere Morauta im Zuge eines Misstrauensvotums im Jahr 1999 ist erstmals das Bemühen zu beobachten, statt eines bisherigen *‘muddle through’* und weniger isolierter Reformversuche nun umfassend politische und administrative Strukturen zu modernisieren und die als *„endemic, systemic and systematic“* (ders. zit. in ADB/OECD 2005: 47f.) charakterisierte Korruption zu bekämpfen, um damit eine weitere Zerrüttung staatlicher Institutionen abzuwenden und die Fehlallokation von Mitteln zu verringern bzw. auszuschließen. Es wird das Ziel verfolgt, die Steuerkapazität staatlicher Einrichtungen hin zu einer effektiveren Nutzung vorhandener begrenzter finanzieller und personeller Ressourcen zu erhöhen, die Erfolge in der Leistungserbringung öffentlicher Dienstleistungen und Güter ermöglichen sollen. Bewähren sich staatliche Institutionen als Dienstleistungserbringer sowie als Garanten von öffentlicher Sicherheit und Rechtsstaatlichkeit, steigen auch die Chancen auf Loyalität, Anerkennung und Vertrauen durch die eigene Bevölkerung, was wiederum die Integrität des Staates stärkt. Bereits 1996 hatte Morauta auf das Paradox eines regressiven Entwicklungsverlaufs des im September 1975 von Australien in die Unabhängigkeit entlassenen Landes verwiesen:

„Despite the five-fold growth in government expenditure and revenue, the country’s infrastructure is breaking down. Government services have declined to the point of non-existent in many areas. Public assets (...) are all in a state of disrepair. (...) GDP has grown five times, but the distribution of income is more skewed and less equitable than in 1975. Nominal per capita income has more than doubled, but 80 per cent of the population actually earn less than the 1975 average.“ (1996: 3)

Während Morauta *„the catastrophic decline in the power, status, morale and productivity of the bureaucracy“* (ebd.) beklagt, konstatiert die Weltbank im Jahr 2000 nach gescheiterten Kooperationsprojekten, dass *„poor governance and high*

die mit dem Anspruch verbunden sind, den Status quo zu verbessern und eventuelle Handlungsblockaden zu überwinden.

levels of corruption lie at the heart of PNG's problems".¹⁷ Axline differenziert hier in seiner Ursachenanalyse hinsichtlich „mismanagement, waste, inefficiency, incompetence, corruption, disruptive political conflict, overgovernment and neglect, resulting in the ineffective operation of government“ (1993: 5). Trotz eines über zwei Jahrzehnte anhaltenden Bergbaubooms und einer beständig hohen öffentlichen Entwicklungshilfe insbesondere Australiens – allein von 1970 bis 1999 beliefen sich die gesamten ODA-Zuflüsse auf 15,9 Mrd. australische Dollar (dies entsprach Ende des Jahres 2004 mehr als neun Mrd. Euro)¹⁸ – ist eine Umkehr der Krisendynamik kaum absehbar.

Sowohl regierungsnahe als auch unabhängige Forschungsinstitute aus der Region rezipieren die Fehlentwicklung PNGs im Kontext der Diskussion schwacher bzw. scheiternder Staatlichkeit. Studien sehen das Land auf Grund des chronischen Missmanagements, der politischen Instabilität und des Aufruhrs ethnischer Gruppen oder krimineller Banden „on the brink“ zum Kollaps (Windybank/Manning 2003, Hughes 2004). Das Australian Strategic Policy Institute identifiziert im Land einen „vicious cycle [which] links failing service delivery, failing revenues and national fragmentation with increasingly fragility of government institutions, poor economic performance and lack of legitimacy of the government in the eyes of the people. The longer the cycle continues, the more vulnerable PNG becomes“ (White/Wainwright 2004: 3). Das Risiko nehme zu, dass, als Konsequenz der Krisen, die das Land seit Jahren kennzeichne, „the systemically weakened institutions of governance in PNG might collapse“ (ebd.).

Da ein Zusammenbruch staatlicher Strukturen vergleichbar den benachbarten Salomon Inseln („the first ‚failed state‘ in the Pacific“, ADB 2004a: 43) auch von der australischen Regierung Howard nicht mehr ausgeschlossen wurde (vgl. Australian Government 2004a, Hegarty 2003), sah sich Canberra 2004 dazu veranlasst, sich auch personell noch stärker im Nachbarland zu engagieren. Die Finanzierung des Einsatzes von etwa 300 Experten in den Polizei- und Justizbe-

17 So der Report des Weltbankpräsidenten für den Governance Promotion Adjustment Loan (zit. in World Bank 2002a: 7, Fn. 22).

18 DAC/OECD-Angaben zit. in Windybank/Manning 2003: 13, Fn. 4. Nach der AusAID-Homepage werden für PNG im Haushaltsjahr 2005/6 492,3 Mio. A\$ bereitgestellt (= 297 Mio. Euro; Stand Mai 2006); Quelle: <http://www.ausaid.gov.au/>. Zweitwichtigster Kooperationspartner ist die Europäische Union, die PNG in den letzten 30 Jahren nach eigenen Angaben 2,5 Mrd. Kina an Zuschüssen und weitere 500 Mio. Kina an Krediten gewährt hat (zus. 0,75 Mrd. Euro). Die gegenwärtig im Rahmen von Cotonou I auf fünf Jahre (2002-2007) laufende Vereinbarung umfasst Mittel in Höhe von 400 Mio. Kina (100 Mio. €) (National 19.8.2005). Die Parität der Landeswährung Kina liegt seit 2005 bei durchschnittlich 0,25 Euro.

hörden sowie der öffentlichen Verwaltung im Rahmen des so genannten „Enhanced Cooperation Program“ (ECP) sollte dazu beitragen, Recht und Ordnung wiederherzustellen, Rechtsbrüche und Korruption effektiver zu verfolgen sowie generell die Bediensteten in einem an Good Governance orientierten Handeln zu unterstützen.

PNG gehört weltweit zu den Spätnachzüglern unter den Entwicklungsländern. Obwohl das Land im Jahr 1884 von Deutschland, Großbritannien und später Australien einer Fremdherrschaft unterworfen wurde, war vor allem das bevölkerungsreiche Hochland bis weit in das 20. Jahrhundert hinein in hohem Maße von der Außenwelt isoliert. Für die dortige Bevölkerung besteht ein Kontakt mit der „modernen Welt“ erst seit sieben bis vier Jahrzehnten, kaum mehr als eine Generationsspanne bis zur Unabhängigkeit. Zudem gehört das Land mit mehr als 830 Sprachen bei einer Bevölkerung von 6,5 Millionen Menschen (2008) zu den ethnisch und linguistisch heterogensten Staaten der Erde (vgl. Kap. 3.1). Bis heute bestimmen die primären Verwandtschafts- und Loyalitätsbeziehungen und die (partielle) Subsistenzwirtschaft für einen Großteil der Bevölkerung den Lebenszusammenhang, wird der moderne Rechtsstaat mit seinen demokratisch legitimierten Instanzen und Institutionen oft nur als Konkurrent angesehen, ohne tatsächlich im Sinne Max Webers (1980 [1922]: 29) Gebiets-herrschaft hinsichtlich des legitimen Gewaltmonopols bzw. generell der Fähigkeit zur Durchsetzung politischer Entscheidungen erlangt zu haben. Entsprechend schwierig und ambivalent erweisen sich die Bemühungen, das Land und seine Institutionen und Strukturen zu modernisieren.

1.2 Argumentationsführung, Methodik und Quellenlage

Im Fokus dieser Studie steht die Staats- und Verwaltungsmodernisierung in PNG auf zentraler Regierungsebene, wobei auch auf die Beziehungen zu den Provinzregierungen und lokalen Gebietskörperschaften eingegangen wird. Es geht um das Bemühen, öffentliche Institutionen zu stabilisieren und zu reformieren, so dass diese Entwicklungsprozesse kompetent und effizient fördern können. Es geht um den Aufbau stabiler demokratischer, transparenter und rechtsstaatlicher Institutionen. Des Weiteren wird die Einbeziehung und Förderung von Akteuren jenseits des Staats in den Blick genommen, die zum Aufbau stabiler gesellschaftlicher Verhältnisse, zur sozio-ökonomischen Entwicklung des Landes und zur Verringerung von Armut beitragen können. Die vorliegende Arbeit intendiert, zur aktuellen Debatte des „state-building“ unter Bedingungen

prekärer Staatlichkeit sowie der breiten Diskussion des Good Governance-Ansatzes einen Beitrag zu leisten.

Die Arbeit ist in sieben Teile gegliedert. Der zweite Teil im Anschluss dieser Argumentationsskizze umfasst den theoretischen Bezugsrahmen dieser Studie, der die Begriffe Staat, Staatsversagen und Good Governance miteinander in Bezug setzt. Zuerst wird auf das Verständnis und die unterschiedliche Begrifflichkeit sowie Konzepte von Staatlichkeit eingegangen, die der Bandbreite staatlicher Ausprägung von OECD-Ländern bis zur prekären Situation in einigen Entwicklungsländern gerecht werden soll. Dabei werden Kernbegriffe wie Staat und Staatlichkeit, schwacher Staat, state-failure und state- bzw. institution-building erläutert, aber auch aktuelle Debatten über die Kernfunktionen des Staates darstellt. Der zweite Schritt geht auf den „Siegeszug“ des Good Governance-Paradigmas ein. Eruiert werden soll dessen Nutzen angesichts eines, so die Wahrnehmung, immer ubiquitärer (Klaus König) oder gar inflationärer werdenden internationalen Gebrauchs. Die Rezeption des jeweiligen Forschungs- und Diskussionsstandes soll der Anwendbarkeit von Begriffen und Kategorien dienen, die zur Beurteilung der hier beabsichtigten Analyse staatlicher und administrativer Reformmaßnahmen geeignet sind. Ein abschließendes Kapitel fasst die erkennbaren Defizite zusammen

Der dritte Teil nähert sich dem empirischen Gehalt von Staatlichkeit in PNG an. Es sollen die Ursachen und Rahmenbedingungen der schwindenden Funktions- und Leistungsfähigkeit staatlicher Institutionen deutlich gemacht werden. Eingangs erfolgt ein landeskundliches Kurzprofil, das die geographischen, kulturellen, politischen und sozio-ökonomischen Strukturen skizziert. In dem folgenden Kapitel wird die Entwicklung des Staates von der Kolonialepoche bis zur Unabhängigkeit herausgearbeitet. Ein dritter Schritt skizziert die staatliche Organisationsstruktur seit der Unabhängigkeit von 1975. Berücksichtigt wird dabei nicht nur der Zentralstaat sondern auch das vertikale Beziehungsgefüge zwischen zentralstaatlicher Ebene und subnationalen Gebietskörperschaften, dessen Strukturdefekte zu einem nicht unbedeutenden Teil für die Leistungsdefizite des Staates verantwortlich sind. Das folgende Kapitel thematisiert die Dezentralisierungsbestrebungen des Jahres 1995, die in einer eher gegenteiligen, bis heute gültigen zentralisierten Staatsstruktur mündeten. Das folgende Kapitel skizziert in groben Zügen zwei ausgewählte Provinzen im Flach- und Hochland, welche die unterschiedliche kulturell und politisch determinierte Dynamik im Land aufzeigt. Ohne regionale Unterscheidung und der Hervorhebung der das Hochland bis heute prägenden *big-men*-Strukturen ist weder ein Verständnis der beobachtbaren Dynamiken des Landes möglich, noch werden daraus resultierende unter-

schiedliche Reformschritte sichtbar.¹⁹ Das nächste Kapitel thematisiert die im Land prognostizierte „crisis of governance“ (World Bank 1989: 60). Es wird herausgearbeitet, worin sich administrativer Niedergang und generelles Staatsversagen manifestieren. Dabei geht es nicht nur um die unzureichende Kapazität und die Mängel der Sicherheitsbehörden, sondern auch um die sich verschlechternden sozialen Indikatoren sowie um die empirische Verifizierbarkeit des Missbrauchs von staatlichen Ressourcen, von Ämterpatronage und Korruption und hier der Arbeit der Ombudsmann Kommission. Ein zusammenfassendes abschließendes Kapitel skizziert die erkennbaren notwendigen Schritte einer Reform des öffentlichen Sektors.

Im Mittelpunkt des Interesses dieser Arbeit stehen dann die im angelsächsischen Sprachgebrauch unter *Public Sector Reform* zusammengefassten Bemühungen seit der Unabhängigkeit (vierter Teil). Im Vordergrund steht die Analyse der Konzepte und Maßnahmen zur Reform des öffentlichen Sektors und seiner zentralstaatlichen Verwaltung. Angesichts der gebotenen, über die Binnensteuerung der Verwaltung hinaus gehenden umfassenderen Governance-Perspektive werden hier auch weitere zentrale Reformschritte wie die Änderung des Parteiengesetzes und der Wechsel des Wahlsystems berücksichtigt, die auf Good Governance und damit die politische Stabilität des Staates insgesamt zielen. Berücksichtigt werden aber auch die in Zusammenarbeit mit internationalen Geberorganisationen initiierten Strukturanpassungsprogramme seit den 1990er Jahren, die immer auch die Modernisierung der öffentlichen Verwaltung als Reformbestandteil enthielten. Hinsichtlich des Zeitaspektes werden die Phase von der Selbstverwaltung 1973 bis 1999, die Reformperiode der Regierung Morauta (1999-2002) und die Legislaturperiode unter Premier Somare (2002-2007) unterschieden. Die beiden anschließenden Kapitel nehmen eine Wertung der Nachhaltigkeit bisheriger Modernisierungsschritte vor, wobei auch die Strategiediskussionen der Anwendbarkeit von Modellen des *New Public Management* und die Möglichkeiten einer an lokalen Werten orientierten „indigenen“ öffentlichen Verwaltung als Reformperspektive mit einbezogen bzw. ausgelotet werden. Zwei abschließende Schritte thematisieren die langjährige Entwicklungskooperation PNGs mit Australien, dem diesbezüglich bis heute wichtigsten bilateralen Partner, einschließlich des von 2004 bis 2005 verfolgten „Enhanced Cooperation Program“.

Der sich anschließende fünfte Teil thematisiert schließlich die Entwicklung zivilgesellschaftlicher Akteure sowie deren Bedeutung zur Überwindung von

19 So auch schon die 1972 veröffentlichte „Encyclopaedia of Papua and New Guinea“ zu den Mustern sozialer Kontrolle (Berndt in Ryan 1972: 1050-1065). Auf Grund der ausgeprägten kulturellen Vielfalt bleibt auch diese Darstellung selektiv.

Partikularinteressen und der Etablierung einer an Good Governance orientierten langfristigen Reformperspektive. Allerdings ist davon auszugehen, dass außerhalb der urbanen Zentren die kulturellen und politischen Voraussetzungen für die Entstehung sich selbst tragender zivilgesellschaftlicher Strukturen als Unterstützer bzw. Korrektiv staatlicher (Fehl-) Entwicklungen noch weitgehend fehlen bzw. erst in Ansätzen vorhanden sind. Statt individualisierter Gesellschaftsverhältnisse herrschen in PNG bis heute weitgehend „gebundene Gemeinschaftsverhältnisse“ (der Sozialhistoriker Otto Hintze 1970 [1931]: 482) vor. Statt funktionaler Rationalität dominieren persönliche, auf ethnischer Bande beruhende Gruppen- und Loyalitätsbeziehungen. Die Integration traditioneller Elemente in demokratische und rechtsstaatliche Ordnungsvorstellungen ist bis heute kaum voran gekommen und gelungen, wie auch das postkoloniale Scheitern der Realisierung eines „Melanesian Way“ (Narokobi 1983) der Verbindung lokaler komunitärer und moderner verfassungsrechtlicher Prinzipien zeigt. Trotzdem soll in dieser Arbeit auch die Frage nach möglichen Rückgriffen auf traditionelle vorstaatliche Strukturen, Mechanismen und Akteure gerade auch angesichts der Erfolge der Rückkehr zur Normalität auf der früheren Bürgerkriegsinsel Bougainville angerissen werden. Generelle Skepsis erscheint allerdings gegenüber Apostrophierungen eines künftigen „Aufstieg[s] des Lokalen“ (Trotha 2005: 32), einer ohne formelle Staatsgewalt von unten neu entstehenden Ordnung, angebracht, die nun als Alternative zur (angenommenen) gescheiterten Staatlichkeit offeriert wird. Erfolg versprechender erscheinen Strategien, die Staats- und Institutionenaufbau mit lokalen und regionalen Bemühungen der Partizipation zu verbinden suchen. Angesichts der sprachlich-kulturellen Fragmentierung, der divergierenden partikularen Interessen, der fragilen Sicherheitslage und der bisher nur begrenzten Herausbildung zivilgesellschaftlicher Akteure ist davon auszugehen, dass der Staat in PNG hinsichtlich der sich stellenden Herausforderungen weiterhin eine Schlüsselstellung einnehmen wird. Die Schlussfolgerungen und Handlungsperspektiven zur Staatsreform und Verwaltungsmodernisierung in PNG werden im sechsten Teil dargelegt. Die Studie schließt mit einer Zusammenfassung der Ergebnisse in Thesen im siebten Teil.

Die Arbeit folgt einem fachübergreifenden interdisziplinären Ansatz, bei dem insbesondere verwaltungs- und politikwissenschaftliche, aber auch soziologische, anthropologische und wirtschaftswissenschaftliche Erkenntnisse zum Tragen kommen. Interdisziplinarität wird hier als differenziertes mehrschichtiges Vorgehen verstanden, über die primär mit Strukturen und Verfahren des Managements öffentlicher Aufgaben befasste Verwaltungswissenschaft hinaus weitere relevante Erfahrungen insbesondere der politikwissenschaftlichen Forschung mit einzubeziehen und damit zur breiteren Thematisierung und Objektivierung der

Forschungsfrage beizutragen.²⁰ Der methodische Ansatz ist deskriptiv-analytisch angelegt und primär auf die Makroebene orientiert. Die Material- und Quellenlage erweist sich als diffizil, was nicht nur der historisch nicht existenten Tradition einer Schriftsprache und dem kulturell bedingten eingeschränkten Verständnis für die Notwendigkeit einer (buch- oder aktenmäßigen) Dokumentation in (nicht nur) staatlichen Institutionen geschuldet ist. Bedeutsam sind hier auch die späte Geschichte des Landes einer kolonialen und globalen Integration, dessen geographische Abgeschiedenheit und Unzugänglichkeit, das langjährige Desinteresse der Kolonialmacht Australien an diesem Territorium sowie die wissenschaftlich schwer fass- und verallgemeinerbare kulturelle Vielfalt, die nicht selten Feldforschung betreibende Anthropologen zu den Wenigen werden lässt, die Erklärungsmuster lokaler und regionaler Vorgänge offerieren können.²¹ Zudem ist in PNG eine Abnahme der Verfügbarkeit von statistischen Daten zu konstatieren, die sich nur mit dem Verfall relevanter staatlicher Institutionen begründen lässt.²² Summa summarum also ein schwieriger Parcours, in dem nicht zuletzt auch die extrem unterschiedlichen Lebenswelten und Perspektiven zur Kenntnis genommen werden sollten.

Eine Monographie über die Reformbemühungen öffentlicher Institutionen wie auch über den Staat in PNG existiert bis heute nicht, auch wenn seit Beginn der 1990er Jahre auf Grund informationstechnologischer Innovationen eine deutliche Zunahme sozialwissenschaftlicher Publikationen über PNG, die teils auch im Land selbst entstehen, zu beobachten ist. Hingewiesen sei hier vor allem auf die Studien des „State, Society & Governance in Melanesia Project“ der Research School of Pacific and Asian Studies der Australian National University in

20 Schuppert legt bei der Beschäftigung mit dem Staat eine geradezu multidisziplinäre Herangehensweise nahe, deren Gewinn in analytischer Kompetenz und erhöhter Schärfe liegen könne (2003: 28). Zur Angemessenheit eines interdisziplinären Zugriffs gegenüber der Verwaltung jetzt auch aus politikwissenschaftlicher Sicht Bogumil/Jann 2005: 40ff.

21 Beispielfhaft hierzu sind die anthropologischen Studien von Hanser zusammen mit von Trotha zur Gulf-Provinz (2002), von Ketan zur Region Mount Hagen (2004) und von verschiedenen Autoren zur Provinz Southern Highlands (siehe ausführlich Kap. 3.5). Der Economist vom 19.7.2007 („Left behind by Asia's rise“) hatte zu Recht kommentiert: „All this makes PNG a paradise for anthropologists but hell to govern.“

22 So verwies der Länderbeauftragte des UN-Kinderfonds in PNG darauf, dass für alle Sektoren des Landes Daten kaum verfügbar seien. Die einzige verlässliche Quelle stelle der Zensus des Jahres 2000 dar („PNG lacks proper data: UN official“, National 8.5.2006). Zur Schwäche statistischer Erhebungen im Pazifik, die eben auch die Schwäche beteiligter Institutionen widerspiegelt, auch Hughes (2003: 3). Menzel hatte bereits 2001 (S. 3) bei seiner Thematisierung des Zerfalls postkolonialer Staatlichkeit auf die zunehmenden Leerstellen („weiße Flecken“) in den internationalen Statistiken hingewiesen.

Canberra, die in finanzieller Anbindung an AusAID und das Außenministerium seit 1996 insbesondere politik- aber auch zunehmend verwaltungswissenschaftliche Thematiken von Governance der Region von Timor-Leste und Westpapua bis zu den Fidschi-Inseln aufgreift.²³ Es ist als Erfolg des Projekts anzusehen, Vertreter dieser Länder aus Forschung, Politik, Wirtschaft und Zivilgesellschaft zusammenzubringen und grundlegende Probleme zu fokussieren.

Erste Fragen zur Problematik staatlicher Dysfunktionalität und Reformierbarkeit wurden vom Verfasser bereits während einer dreijährigen Fakultätsmitgliedschaft am in Goroka im Hochland von PNG gelegenen, von den großen Kirchen des Landes seit 1971 getragenen und interdisziplinär orientierten Melanesian Institute aufgeworfen,²⁴ die dann an der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften in Speyer seit August 2002 aufgegriffen wurden. Hinzu kam ein Forschungsaufenthalt in der Hauptstadt des Landes Port Moresby im Februar und März 2005, wobei hier neben der Literatursuche vertiefende Gespräche mit Vertretern von Ministerien (vor allem die dem Premierminister zugeordnete Public Sector Reform Management Unit und das Department of Personnel Management), Forschungsinstitutionen (dem staatlichen National Research Institute, der University of Papua New Guinea, dem Institute of Public Administration und dem arbeitgebernahen Institute of National Affairs), bi- und multilateralen Organisationen der Entwicklungskooperation (Weltbank, AusAID, DED) sowie gesellschaftlich aktiven Gruppen und Organisationen wie Transparency International und Kirchenmitarbeitern geführt wurden. Eine Recherche in der Bibliothek des Melanesian Institute in Goroka schloss diesen Aufenthalt ab.

Hinzuweisen gilt es noch auf die formale Gestaltung dieser Arbeit. Die verwendete Orthographie und Interpunktion folgt den Regeln der neuen, seit August 2006 gültigen deutschen Rechtschreibung. Zitate werden daher, soweit sie den ursprünglichen Inhalt nicht entfremden, zu Gunsten eines einheitlichen Lesebildes aktualisiert wiedergegeben. Hervorhebungen in Zitaten folgen dagegen, soweit nicht anders vermerkt, dem Original. Was die Zitierhinweise bei berücksichtigten Artikeln in Tageszeitungen angeht, wurden deren Titel zumeist erst ab dem Jahr 2002 mit dokumentiert.

23 Siehe zu diesem Projekt: <http://rspas.anu.edu.au/melanesia/>; hinsichtlich der Forschung gegenüber den südpazifischen Ländern war die Australian National University schon immer in führender Position.

24 Vgl. zu ersten Überlegungen des Verfassers über „bad governance“ in PNG Seib 2000 und 1999, generell zur sozio-ökonomischen Entwicklung des Landes Connell 1997 und Seib 1994.