

# „Our vote, our future“

## Parlamentswahlen 2007 in Papua-Neuguinea

Roland Seib

Von Juni bis August 2007 fanden in Papua-Neuguinea (PNG) die siebten nationalen Parlamentswahlen seit der Unabhängigkeit des Landes 1975 statt. Die Wahlen, die in der Rückkehr von Premierminister Grand Chief Sir Michael Somare in einer Regierungskoalition aus 15 Parteien mündeten, können trotz gravierender Unregelmäßigkeiten als erfolgreich gewertet werden. Sie verliefen in einer Atmosphäre allgemeiner Ruhe und Sicherheit und ermöglichten den Gewählten eine deutlich größere demokratische Repräsentativität.

Im Unterschied zu den Parlamentswahlen von 2002, die von allen Beteiligten und Beobachtern übereinstimmend als „worst election ever“ interpretiert werden, wurden diesmal alle Ergebnisse von der unabhängigen Wahlkommission anerkannt. Bis auf ein Dutzend Tote konnten die damaligen bürgerkriegsähnlichen Gewaltausbrüche im Hochland verhindert werden, denen mehr als Hundert Menschen zum Opfer fielen (Bill Standish). Die frühzeitige Kooperation aller beteiligten Behörden, die finanzielle und personelle Kooperation mit Australien, die Verschiebung der Kommunalwahlen auf einen späteren Zeitpunkt und ein bisher einmaliges Sicherheitsaufgebot von insgesamt 11.000 Polizisten, Soldaten und Justizvollzugsbeamten gewährleisteten in weiten Teilen des Landes einen geordneten Wahlablauf und akzeptable Ergebnisse.

Darüber hinaus wurde erstmals landesweit erfolgreich ein neues Wahlrecht angewendet, das die Nachteile des bisherigen einfachen Mehrheitswahlrechts („the winner takes it all“, Okole et al.) aufhebt und die erfolgreichen Abgeordneten auf eine breitere Wählerbasis stellt, auch wenn die Gewählten nicht, wie im Gesetz vorgegeben, durch eine absolute Mehrheit legitimiert sind.

Die beobachtbare größere parlamentarische Stabilität kann allerdings die grundlegenden Defizite der lokal und ethnisch fokussierten politischen Kultur PNGs nicht aufwiegen, die das mit über 820 Sprachgruppen, Kulturen und Traditionen hochgradig fragmentierte Entwicklungsland bis heute kennzeichnet.

Der folgende Beitrag gibt einen Überblick des Wahlverlaufs und seiner Ergebnisse. Er skizziert zudem die politischen Kontextbedingungen der noch jungen südpazifischen Demokratie.

### Legislaturperiode 2002-2007 im Rückblick

Die Parlamentswahlen markieren das Ende einer Legislaturperiode, die erstmals in der Geschichte des Landes ohne Misstrauensvotum und entsprechendem Regierungswechsel verlief. Für diese Kontinuität verantwortlich ist das in der Reformperiode 1999-2002 unter Premier Sir Mekere Morauta verabschiedete und 2003 novellierte Integritätsgesetz („Organic Law on the Integrity of Parties and Candidates“). Es zielt auf eine Stärkung der bisher kaum relevanten Parteienlandschaft, die nun staatlich reguliert und teilfinanziert wird. Mindestvoraussetzung für politische Organisationen ist die Mitgliedschaft von 500 zahlenden Anhängern. Das Gesetz hat die bis 2002 charakteristischen Parteiwechsel der Parlamentarier („yo-yo politics“) verhindert, die sich bis dato an Versprechen auf ein Ministeramt oder an Zusagen höherer finanzieller Zuwendungen für die eigene Wählerklientel („slush funds“) orientierten.

Haben Abgeordnete bei der Konstituierung des neuen Parlaments für einen Premierminister gestimmt, müssen sie diesem seit 2002 bei Misstrauensvoten, verfassungsrelevanten Gesetzen und der Verabschiedung des Haushalts während der gesamten Legislaturperiode folgen. Eine abweichende Stimmabgabe führt dagegen zum Verlust des Mandats. Dass damit aber noch lange keine soliden, auf Dauer angelegten Regierungskoalitionen zu erzielen sind, zeigt die dreimalige, insgesamt über 9½-monatige Aussetzung von Parlamentssitzungen allein zwischen dem 1.1.2004 und 15.2.2005, die den aufkeimenden Widerstand gegen den Premier innerhalb der eigenen Regierungskoalition ersticken sollte. Dabei sind Misstrauensvoten schon bisher

18 Monate nach Wahlen und ein Jahr vor Ablauf der Legislaturperiode ausgeschlossen. Auch waren mindestens vier Parteien gespalten, saßen deren Abgeordnete sowohl im Kabinett wie auf den wenigen Oppositionsbänken. Konkurrenzkämpfe und entsprechend instabile Machtverhältnisse haben sich nun vom Parlament in die Parteien verlagert, von wo aus sie in die Legislative zurückwirken.

Nach dem Wahlsieg bei den Parlamentswahlen 2002 formte Premierminister Somare aus 23 der damals im Parlament vertretenen 24 Parteien eine Regierungskoalition, die unter der Devise „recovery and development“ antrat. Bis Mai 2004 blieb die PNG Party mit Morauta die einzige Oppositionspartei. Die dann erfolgte Kabinettsumbildung brachte ihn und seine Partei in die Regierung und rettete dem Premier das Amt. Mit den heraufziehenden Parlamentswahlen wurde das politische Umfeld zunehmend instabiler, was allein seit Anfang 2006 sechs Regierungsumbildungen und diverse Vize-Premiers zur Konsequenz hatte.

Auch sonst überwogen die Probleme einer wenig transparenten und rechenschaftspflichtigen Regierungsführung, einer weitgehend paralysierten weil vernachlässigten und politisch beeinflussten öffentlichen Verwaltung und einer hohen Korruption. Hinzu kam mit der so genannten Motigate-Affäre im Oktober 2006 eine bis heute einmalige Eiszeit in den diplomatischen Beziehungen zur australischen Regierung John Howard. Die Umstände des auf Bitten der Regierung der Salomon Inseln in einer Geheimaktion durch die PNG-Luftwaffe dorthin ausgeflogenen Australiers Julian Moti harren bis heute der juristischen Aufklärung. Trotz internationalen

Haftbefehls wegen Kindesmissbrauchs war Moti dann vom Premierminister der Salomonen, Manasseh Sogavare, zum wichtigsten nationalen Rechtsberater ernannt worden. Die frühere Kolonialmacht Australien, dessen Festland nur 160 Kilometer von demjenigen PNGs entfernt ist, ist bis heute dessen wichtigster Partner beim Handel und der Entwicklungskooperation.

## Demokratie und neues Wahlrecht

Die repräsentative Demokratie ist in PNG bisher nur rudimentär verwurzelt, was die geringe wirtschaftliche Entwicklung des Landes und die hohe Traditionsgebundenheit der lokalen Stammesgesellschaften widerspiegelt. Die Exekutive nimmt im politischen System des Landes eine dominierende Rolle ein, während das Parlament nur zu häufig zur reinen Abstimmungsinstanz der Abgeordnetenmajorität verkommt. Die Wahlen stellen einen auf Personalitäten („big men“) und lokale Agenden reduzierten Wettstreit dar, bei dem programmatische Festlegungen keine und Parteien nur eine untergeordnete, für die Bildung einer Regierungskoalition relevante Rolle spielen.

Wahlbetrug ist besonders im Hochland endemisch. Gewaltanwendung, Stimmenkauf, Einschüchterung, Mehrfachwahl und die gewollte oder erzwungene Blockwahl ganzer Clans sind die Regel. Prägend ist eine Kultur des „win at almost any price“, des „vote early and often“ und des „cheat if you can, because everyone else is doing it“ (Bill Standish). Hinzu kommt die übliche „Hilfestellung“ bei Ausfüllung der Wahlzettel, so dass von direkten, freien und geheimen Wahlen nur sehr bedingt die Rede sein kann. Der selbst aus den Western Highlands stammenden Anthropologe Joseph Ketan hatte dortige Abstimmungen dann auch als „bizarre form of democracy at gunpoint“ charakterisiert.

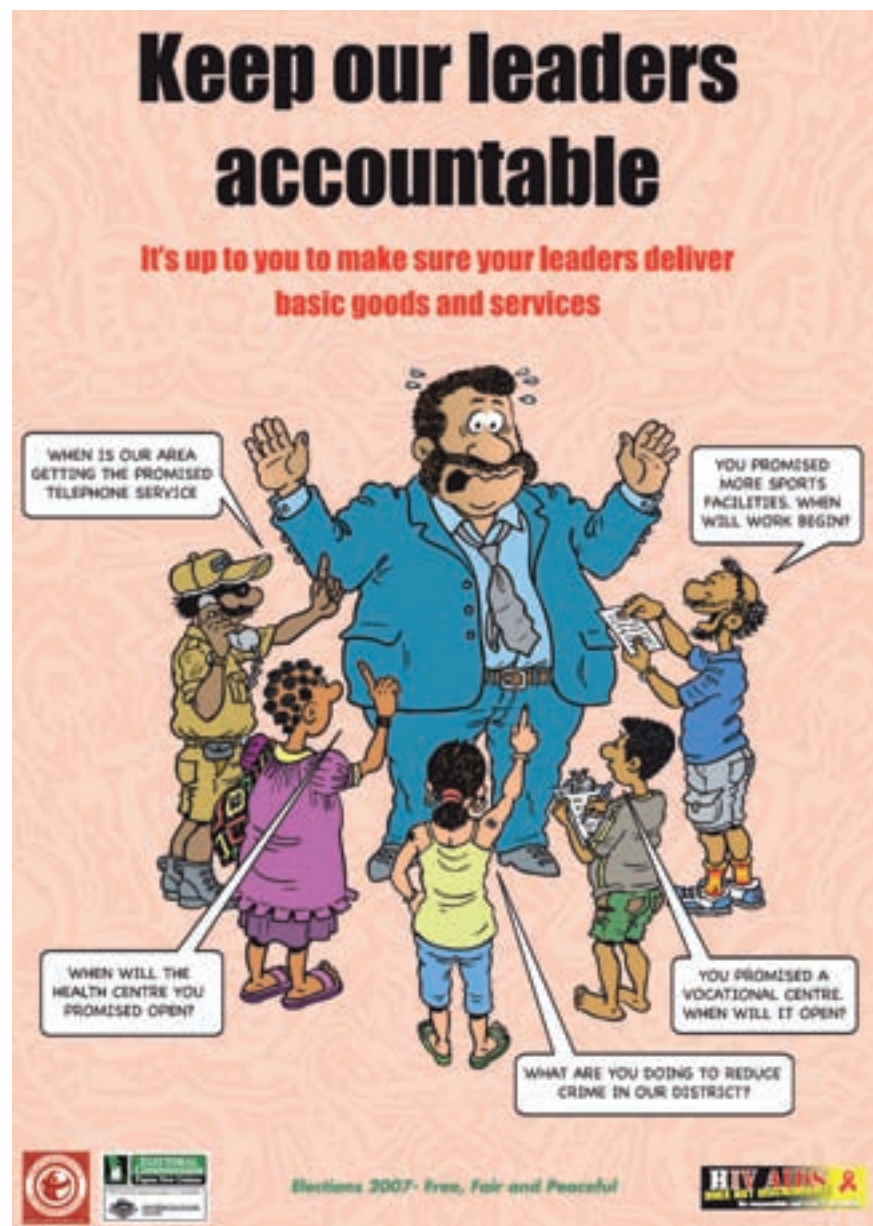
Wichtigstes Mittel zum Betrug ist allerdings das Wahlregister, dessen Ausgabe von 2002 vom Vorsitzenden der Wahlkommission Andrew Trawen als „highly inflated and absolutely corrupt“ beurteilt worden ist. Statt der geschätzten 2,7 Millionen Berechtigten waren 5,4 Millionen Wähler und damit mehr als die damalige Gesamtbevölkerung ein-

getragen. Die Stimmabgabe lag in den Hochlanddistrikten bei bis zu 270% der Berechtigten, während gleichzeitig tausenden Bürgern wegen fehlender Einträge das Votum verweigert wurde. Im Unterschied zur bestimmenden Gruppenrivalität des Hochlands verlaufen die Wahlen in Küsten- und Inselgebieten dagegen weit friedlicher, obwohl auch dort eine wachsende „Highlandisation“ beobachtet wird. Kleinere soziale Einheiten ermöglichten bisher individualistischere Entscheidungen.

Bis zu den Parlamentswahlen 2002 wurden die Abgeordneten mittels relativer Mehrheit gewählt. Angesichts der hohen Kandidatenzahlen der Wahlkreise

von zuletzt durchschnittlich 26 Nominieren hatte dies zur Folge, dass immer mehr Parlamentarier mit immer geringerem Stimmenanteil gewählt wurden. So erlangten 2002 62% aller MPs mit weniger als 20% und 22% der Abgeordneten mit weniger als 10% der Stimmen ihr Mandat. Die Konsequenz war eine erhebliche Polarisierung, da sich die große Mehrheit der Wähler nicht im Parlament vertreten sah. Die hohe Abwahlquote der Parlamentarier von zuletzt 73% spiegelt wiederum diese Unzufriedenheit der Bevölkerung mit ihren Volksvertretern wider.

Hier setzt nun das neue Wahlrecht an, das seit 2002 bereits in zehn regionalen



Aufklärungsposter der Wahlkommission in PNG

Courtesy of the PNG Electoral Commission

Nachwahlen erprobt worden ist. Die Mehrheitswahl („Limited Preferential Voting System“, LPV) gibt jedem Wähler drei Präferenzstimmen, mit denen diese ihre bevorzugten Kandidaten in einer Rangfolge benennen. Hat keiner der Aspiranten bei den Erststimmen die absolute Mehrheit erlangt, wird der Listenletzte gestrichen und dessen Zweitstimmen auf die anderen Bewerber verteilt. Fällt die zu verteilende Zweitstimme auf einen bereits Ausgeschiedenen, wird die dritte Präferenz herangezogen. Das Auszähl- und Eliminierprozedere erfolgt so lange, bis ein Bewerber die 50% + 1 der Stimmen erreicht hat. Diese absolute Mehrheit, das zeigen die Ergebnisse von 2007, repräsentiert angesichts von bis zu 69 Wahlkreisbewerbern nicht die abgegebenen gültigen Stimmen.

Das neue Verfahren zielt darauf, die ethnische Blockbildung („who is not for us is against us“, Phil Gibbs) zu Gunsten mehrerer Kandidaten aufzubrechen. Es ist weniger lokal und konfrontativ angelegt. Wahlkampagnen müssen nun auch auf „fremden Territorien“ stattfinden, um Zweit- oder Drittpräferenzen zu gewinnen. Zudem soll das Verfahren Frauen größere Erfolgchancen eröffnen. Deren politische und kulturelle Diskriminierung ist bis heute trauriger Alltag. Das international selten angewandte LPV-Verfahren war bereits unter australischer Kolonialherrschaft bei den Wahlen von 1964, 1968 und 1972 als „Optional Preferential Voting System“ genutzt worden, wurde dann aber auf Grund der komplizierten Auszählung nach der Unabhängigkeit durch das einfache „First-past-the-post“-System ersetzt.

### **Wahl Ablauf und „good governance“**

Die zur Wahl stehenden 109 Parlamentsmandate setzen sich landesweit aus 89 Distrikten zusammen. Hinzu kommen 20 provinzielle Sitze einschließlich der Hauptstadt, deren Mandatsinhaber zugleich die Gouverneure der Provinzregierungen sind. Ein neues Wahlregister wurde erstellt, das zwar mit knapp vier Millionen Stimmberechtigten 1,4 Millionen Namen weniger als 2002 enthielt, bei tatsächlich stimmberechtigten Bürgern von drei Millionen aber immer noch hochgradig mit betrügerischen „ghosts“ durchsetzt ist.

Über Monate waren Aufklärungsteams der Kommission in ländlichen Gebieten unterwegs, um den Menschen die Handhabung des neuen Wahlrechts zu erklären, angesichts einer Analphabetisierungsrate von 43% eine Herausforderung.

NGOs starteten mit Theatergruppen bewusstseinsbildende Kampagnen, die unter dem Motto „our vote, our future“ freie, faire und friedliche Wahlen propagierten. Empfohlen wurde die Wahl verantwortungsvoller und rechenschaftspflichtiger „guter“ politischer Führer, die nicht nur die eigene Klientel sondern das Gemeinwohl im Blick haben sollten (vgl. Abb.). Die Medien gaben gebetsmühlenartig die Regeln der Wahl wieder. Betont wurden das Verbot des Stimmenkaufs, der Zerstörung von Urnen und der Nutzung von Waffen sowie das Recht der Frauen auf Stimmabgabe.

An Bewerbern stellten sich schließlich 2.760 Kandidaten zur Wahl, davon 101 Frauen. Mit 1.478 Anwärtern waren mehr als die Hälfte Unabhängige. Der Rest verteilte sich auf 34 zugelassene Parteien, bei denen sich die National Alliance Partei von Premier Somare mit landesweit 82 Nominierungen hervorhob.

Die Wahlen begannen am 30. Juni und endeten am 6. August mit der Übergabe der Wahlunterlagen an den Generalgouverneur. Ein schwieriges Terrain, die unzureichende Infrastruktur, schlechtes Wetter und logistische Probleme hatten zu erheblichen Verzögerungen geführt. Die mit 55 Festangestellten besetzte Wahlkommission war für immerhin 27.500 Offizielle in 9.100 Wahlstationen zuständig. In den fünf Hochlandprovinzen waren die Wahlen auf einen Tag beschränkt und hintereinander terminiert worden, so dass die Sicherheitskräfte jeweils in voller Präsenz anwesend sein konnten. Zu Gute kam den Wahlen auch der seit Juli 2006 in der Provinz Südliches Hochland geltende Notstand, der dem "state of anarchy" (Gibbs), dem langjährigen Zusammenbruch der öffentlichen Ordnung, ein Ende bereitet hatte (vgl. Pacific News Nr. 18/2002).

Wahlen konnten auch erstmals wieder in der „no-go zone“ der vom zehnjährigen Bürgerkrieg gezeichneten heutigen autonomen Provinz Bougainville durchgeführt werden, in der knapp 6.000 Wähler registriert waren.

### **Ergebnisse und Regierungsbildung**

Schon früh zeigte sich mit 27 gewählten Abgeordneten der Erfolg von Somares National Alliance, die daraufhin am 6. August vom Generalgouverneur den Auftrag zur Regierungsbildung erhielt. Bereits Mitte Juli hatte der bei Wahlen übliche Kuhhandel begonnen, der in geschickten Geheimverhandlungen über die Aufteilung von Parlamentssprechern, 27 Ministerämtern, Vize-Ministern, Komiteevorsitzenden und sonstigen Posten Parteien einzubinden versucht, was schließlich mit 40 weiteren MPs aus 14 (der insgesamt 21 vertretenen) Parteien und zehn unabhängigen Abgeordneten auch gelang.

Das Wahlergebnis zeigt Somares 40-jährige Politikerfahrung, die diesen zum Meister von politischen Winkelzügen und Intrigen gemacht hat. Hinzu kommt die Fähigkeit des heute 71-jährigen „Vaters der Nation“ zur Dynastiebildung. Neben ihm ist auch sein wiedergewählter Sohn Arthur als Minister für Staatsunternehmen im Kabinett. Hinzu kommen Tochter Betha als Chefin des Pressebüros des Premiers und Sohn Sana, der das weitverzweigte Geschäftsimperium leitet. Nach 10-jähriger Abstinenz wiedergewählt wurde auch der durch das Engagement des Söldnerunternehmens Sandline 1997 zu trauriger Berühmtheit gelangte damalige Premier Sir Julius Chan, dessen Sohn Byron bereits im Parlament sitzt. Keine Stimmenmehrheit erzielten dagegen Persönlichkeiten wie der langjährige Gulf-Gouverneur Chris Haiveta und der frühere Premier Sir Rabbie Namaliu, der auch Führer der ältesten Partei des Landes PANGU ist. Insgesamt gelang diesmal 40% der Parlamentarier der Wiedereinzug. Der engagierte Madang-Abgeordnete Sir Peter Barter hatte freiwillig den Rückzug aus der Politik angetreten.

Dass sich das neue Wahlrecht bewährt hat, belegt die bisher undenkbar gewesene Neuwahl des früheren Menschenrechtsanwalts und Direktors der NGO „Individual and Community Rights Advocacy Forum“ (ICRAF), Powes Parkop (jetzt Gouverneur der Hauptstadt), des ehemaligen Studentenaktivisten Tom Olga (Gouverneur der Western Highlands) und des früheren Chief Justice Sir Arnold Amet (Gouverneur von Ma-

dang). Ihnen mussten reiche Geschäftsleute und Politiker wie Wari Vele, Paias Wingti und Peter Yama (Kopf der so genannten People's Labour Party) weichen.

Gescheitert sind Integritätsgesetz und neues Wahlrecht dagegen in der Absicht, den Frauenanteil im Parlament von bisher 0,9% zu erhöhen und sie damit vom Stigma des Bürgers zweiter Klasse zu befreien. Wie auch in den zwei vergangenen Legislaturperioden gelang in Port Moresby nur der aus Queensland stammenden Witwe des früheren Chief Justice Sir Buri Kidu, Dame Carol Kidu, der Wiedereinzug. Die erneut angetretene Sarah Garap hatte schon 2004 ihre Wahlchancen im Hochland wie folgt beschrieben: "At



Aufklärungsposter der Wahlkommission in PNG

present women have no chance in the Highlands Big Man Show...the candidates who were declared winners in the Simbu election were not representatives of their electorates. Rather, they were the warlords of their clans only". Seit der Unabhängigkeit ist bisher nur vier Frauen der Sprung in die Volksvertretung gelungen.

In der konstituierenden Sitzung des neuen Parlaments vom 13. August wurde Sir Michael schließlich von 87 der 108 Abgeordneten zum vierten Mal als Premierminister gewählt. Die Wiederwahl des wegen Vergewaltigung seiner Schwägerin zu zwölf Jahren Haft verurteilten ehemaligen Madang-Gouverneurs James Yali war schon vorher vom Supreme Court für ungültig erklärt worden. Die verbliebenen 21 Abgeordneten stimmten gegen Somare und bilden nun unter der Führung von Mekere Morauta die Opposition, die aussichtslos für eine alternative „coalition for good government“ geworben hatte. Angekündigte Demonstrationen von NGOs gegen die Wiederwahl Somares waren durch Straßenblockaden der Polizei erfolgreich verhindert worden.

### Ausblick

Auch wenn die Parlamentswahlen von 2007 eine von keiner Seite erwartete Er-

folgsstory darstellen, bleibt auch zukünftig das Problem eines auch nur halbwegs korrekten Wahlregisters, das die Integrität der Abstimmung in Zweifel zieht. So betonen Beamte der mit PNG kooperierenden australischen Wahlkommission, dass freie und faire Wahlen nicht zu haben sind, solange sich die Wähler zum Betrug entschieden haben. Den Aufklärungskampagnen von Wahlkommission und kleiner Zivilgesellschaft ist hier noch ein weiter Weg beschieden. An Herausforderungen bleiben wie schon bisher die Durchsetzung einer den Menschen verpflichteten Regierungsführung, einer kompetenten und leistungsfähigen Verwaltung, einer breitenwirksamen und nachhaltigen wirtschaftlichen Entwicklung sowie nicht zuletzt die Partizipation der Bevölkerung.

Die absehbar größte Aufgabe für die Regierungskoalition dürfte darin bestehen, die derzeit hohen Staatseinnahmen aus dem florierenden Bergbau produktiv zu investieren. Schon die vergangenen Boomphasen können diesbezüglich als entwicklungspolitisch verlorene Dekaden angesehen werden. So hat sich die Armut im Land in den letzten 15 Jahren fast verdoppelt. Auch mit geglückten Wahlen bleibt PNG weiterhin ein „fragile state“ (Weltbank-Präsident Robert

Zoellick), der die Anpassung der mit der Unabhängigkeit institutionalisierten „foreign flowers“ (Peter Larmour) an Menschenrechten und Demokratie mit den weiterhin starken kulturellen Traditionsbeständen an ethnischer Identität und Loyalität erst noch leisten muss.

### Literaturhinweise

*Commonwealth-Pacific Islands Forum (2007): Papua New Guinea Election, June-August 2007. Report of the Election Assessment Team. 4. Oktober.*

*Papua New Guinea Electoral Commission: <http://www.pnec.gov.pg>*

*Standish, Bill (2007): The dynamics of Papua New Guinea's democracy: an essay. In: Pacific Economic Bulletin, Vol. 22, No. 1, pp. 135-157.*

*Garap, Susan (2004): Women caught in a „Big Man“ Culture: Challenges for Future Democracy and Governance. Canberra: ANU, SSGM Conference Papers, March.*

*Gibbs, Philip (2004): Politics, Religion, and the Churches: The 2002 Election in Papua New Guinea. Canberra: ANU, SSGM Project Working Paper No. 2.*

*Okole, Henry/Narokobi, Bernard/Clements, Quinton (2003): Strengthening a Parliamentary Democracy for the 21st Century. Legislative Needs Assessment Report: National Parliament of Papua New Guinea. o.D., February.*

*Seib, Roland (2002): Parlamentswahlen 2002 in Papua-Neuguinea - Ausgangsbedingungen, Resultate, Ausblick. In: SÜDOSTASIEN aktuell, Jhg. XXI, Nr. 5, S. 455-467.*

*Tagespresse Post-Courier und The National sowie die ABC News und BBC-Nachrichten*

Courtesy of the PNG Electoral Commission

Dr. Roland Seib [rseib@t-online.de] ist Politik- und Verwaltungswissenschaftler sowie APSA-Mitglied.