

Rezensionen: Anthony J. Regan: *The Bougainville Referendum. Law, Administration and Politics*. Canberra: Australian National University, Department of Pacific Affairs, July 2019, 161 pages und Ben Bohane: *The Bougainville referendum and beyond*. Sydney: Lowy Institute, October 2019, 26 pages.

Am 23. November 2019 beginnt auf der im Südpazifik gelegenen Insel Bougainville das vierzehntägige Referendum, das darüber entscheiden wird, ob Bougainville künftig mit größerer Autonomie ausgestattet auch weiterhin Teil des Staates Papua-Neuguinea (PNG) sein oder als unabhängige Nation fortbestehen wird.¹ Es ist die Kulmination eines 18jährigen Friedensprozesses nach Abschluss des Bougainville Peace Agreement (BPA) in Arawa am 30. August 2001, das den Bürgerkrieg von 1988 bis 1997, ausgelöst durch die noch unter australischer Kolonialherrschaft etablierte Kupfer- und Goldmine Panguna der Rio Tinto Group, beendete. Das Peace Agreement, dessen Inhalte neben der Verfassung von Bougainville auch in der Verfassung PNGs verankert wurden, beinhaltet ebenso die Demilitarisierung der Insel (Abzug der Sicherheitskräfte von PNG und die vollständige Entwaffnung bewaffneter Gruppen) und ein hohes Niveau an administrativer Autonomie (im Unterschied zu den anderen PNG-Provinzen) der im Juni 2005 etablierten Autonomen Regierung von Bougainville (ABG). Das vorliegende, online publizierte Buch präsentiert eine Analyse der (verfassungs-)rechtlichen, administrativen und politischen Vorgaben, die sich aus den komplexen Arrangements des Referendums bis April 2019 ergeben haben. Der Autor forscht nicht nur an der ANU zum Thema, sondern ist als Jurist und Berater seit 1998 selbst am Geschehen vor Ort beteiligt.



Photo: UNDP PNG/Nick Turner S. 4

Das Peace Agreement schreibt rechtlich zwingend ein Referendum zur Zukunft der Insel vor, das mindestens zehn und nicht mehr als 15 Jahre nach Etablierung der autonomen Provinzregierung abzuhalten ist, also zwischen Mitte 2015 und Mitte 2020. Die einzige zulässige Entscheidung zur Nichtabhaltung der Abstimmung bestünde in einem qualifizierten Beschluss des Parlaments von Bougainville. Das Ergebnis des Referendums ist nicht bindend für die beteiligten Regierungen PNGs und Bougainvilles. Stattdessen sind beide zur gemeinsamen Konsultation gezwungen, dessen Ablauf auch ein mehrstufiges Streitbeilegungsverfahren und die gerichtliche Thematisierung vorsieht. Nach diesen Verhandlungen hat das nationale Parlament von PNG die finale Entscheidungskompetenz hinsichtlich des Referendumsresultats. Dies verdeutlicht, dass das Referendum nicht den langjährigen Sezessionskonflikt zwischen Bougainville und PNG lösen wird.

Das Buch ist zweigeteilt. Der erste Teil thematisiert den historischen Kontext einschließlich einer

Anm. 1: Der Abstimmungszettel zum Referendum benennt die Optionen klar, einfach und neutral in den Sprachen Englisch und Pidgin: „Do you want Bougainville to have: Greater Autonomy or Independence.“ Der Stimmzettel enthält zudem Erklärungen zum Procedere nach dem Votum. So ist neben einer Präambel auf der Rückseite zu lesen: „The Referendum process is: 1. People vote. 2. National Government and the ABG consult. 3. National Parliament decides.“ (61,72) Das Ergebnis des Referendums dürfte mit der Rückgabe der Wahlurkunden an das Staatsoberhaupt am 20. Dezember vorliegen.

Einführung zu PNG und Bougainville sowie die Herausbildung einer pan-Bougainvillean Identität nach dem 2. Weltkrieg. Des Weiteren werden die Ursprünge des Referendums, dessen zu Grunde liegende Forderungen nach Sezession bis zu 50 Jahre in die Kolonialepoche PNGs zurückreichen, die Verhandlungen zum Peace Agreement von 2001 sowie die rechtlichen Quellen des Referendums dargestellt. Ein weiteres Kapitel gibt einen Überblick der zahlreichen nationalen und internationalen Reports, die zwischen 2013 und 2019 zu unterschiedlichen Aspekten der Abstimmung vorgelegt wurden. Hinzu kommt ein Überblick über die internationalen Standards und Erfahrungen mit Referenden seit Abschluss des Friedensvertrags von 2001, wobei hier vor allem der 2007 von der Venedig-Kommission des Europarates verabschiedete *Code of Good Practice on Referendums* zu nennen ist. Der zweite längere Teil des Buches befasst sich ausführlich mit den verfassungsrechtlichen Arrangements des Referendums. Angesprochen werden das Subjekt der Abstimmung, der zeitliche Rahmen, die Funktionen der neu etablierten unabhängigen Referendum Commission zur Aufsicht und Abhaltung des Votums, deren Vorsitz der frühere Premierminister von Irland, Bertie Ahern, übernommen hat, sowie die detaillierten Regeln zur Vorbereitung, dem Vollzug und den Folgen des Referendums. Der Anhang verweist auf die grundlegenden Gesetze zum Referendum, die auf der Website der ANU unter folgendem link stehen:

<https://datacommons.anu.edu.au/DataCommons/rest/display/anudc:5914?layout=def:display>

Um nachzuvollziehen, warum das Referendum 15 bis 20 Jahre nach Etablierung der autonomen Provinzregierung erfolgt, gilt es, auf das Zustandekommen des Friedensvertrags von 2001 zu blicken. Während Gruppen der die Sezession fordernden Bougainville Revolutionary Army (BRA) für ein frühes Referendum votierten, fürchteten Gruppen des pro-PNG-geführten Bougainville Transitional Government (BTG) und der Bougainville Resistance Forces (BRF) die Dominanz der Guerillatruppe über die Insel. Der Bougainville People's Congress fand dann den weit reichenden Kompromiss, welcher „involved those supporting independence dropping their demands for early independence and instead agreeing to deal with that issue through a referendum...but deferred to allow time for divided Bougainvilleans to reconcile...On the basis that those supporting integration would agree to support the holding of the referendum, the secessionists agreed to support the high autonomy for Bougainville preferred by the integrationists” (25).

Ermöglicht wurde diese Absprache durch eine Änderung der australischen Politik im Dezember 2000. Wurde Bougainville von der australischen Regierung bis dato als integraler Teil PNGs angesehen, akzeptiert und unterstützt Canberra nun jegliche politische Lösung, die auch die Unabhängigkeit beinhaltet. Erhoffte sich die PNG-Regierung damals, dass die weitreichende Autonomie der Insel ab 2005 den Wunsch nach Sezession obsolet werden lässt, haben der nur schleichend vollzogene Transfer von Exekutivkompetenzen und nicht erfüllte finanzielle Zusagen der Regierungen PNGs eher zum Gegenteil geführt, letzteres eine Erfahrung, die Bougainville auch mit den anderen Provinzen des Landes teilt. Die Regierung der Insel schätzt, dass statt 70 Millionen Kina (19 Mio. Euro) an Entwicklungszuschüssen (restoration grant neben den Zahlungen für die Administration) letztlich nur 15 Millionen jährlich überwiesen wurden. Die bis heute nicht gezahlten Mittel summieren sich mittlerweile auf 700 Millionen, was über die Jahre zu gegenseitigen Belastungen einschließlich juristischer Schritte geführt hat. Insofern war die größere Autonomie für die Provinz und ihre Bewohner kaum von Nutzen. PNGs im Mai neu gewählte Regierung unter Premierminister James Marape hat zwar im September Bougainville für die kommenden zehn Jahre eine Milliarde Kina an Unterstützung zugesagt. Angesichts der anhaltenden Wirtschafts- und Fiskalkrise PNGs sind die Zweifel daran groß.

Dies und die nur langsam vorangehende wirtschaftliche Erholung der Provinz führen auch zu den Themen fiskalischer Selbstständigkeit (self-reliance) und Good governance, die nicht Vorbedingung für ein Referendum oder die Unabhängigkeit sind. Eine Studie von 2017 kommt hier bei Heranziehung anderer Pazifikstaaten zu dem Ergebnis, dass ein unabhängiges Bougainville ein Budget

von 836 bis 923 Millionen Kina (226 bis 249 Mio. Euro) benötigt. Beim Haushalt 2016 konnten von 162 Millionen Kina aber nur 21 Millionen (5,7 Mio. Euro) oder 13 Prozent provinzweit an Einnahmen generiert werden. Angesichts dieser Wirtschafts- und Haushaltsbasis wird deutlich, dass die Insel nicht die finanziellen Ressourcen besitzt, um absehbar selbstständig zu sein, sei es nun die kommende größere Autonomie oder die Unabhängigkeit, die beide zu verhandeln sind. Bougainville wird noch Jahrzehnte von hohen Transfers der Partner aus PNG und Übersee abhängig sein. Was die gute Regierungsführung der autonomen Provinzregierung angeht, kam ein Report 2018 zur Schlussfolgerung, dass trotz fehlender Gelder die „ABG is at a similar stage of development to PNG as a whole“ (78).

Wesentlich positiver als die wirtschaftliche und fiskalische Entwicklung verlief die Versöhnung (*sori bisnis*) der früher tief miteinander verfeindeten Gruppen. Sie spielt in den Gesellschaften Bougainvilles eine wichtige Rolle und ist ein zentraler Faktor für den Erfolg des Friedensprozesses. Frühere Kombattantengruppen der BRA, heute die Me'ekamui Defence Force (MDF), hatten sich nicht an dem Friedensplan und der Entwaffnung beteiligt, die von 2002 bis 2005 durch die auf der Insel stationierte UN Observer Mission (UNOMB) durchgeführt wurde. Damals waren 2.051 Waffen entsorgt wurden, was die UN-Mission zu dem Statement veranlasste, „that the parties had substantially complied with the implementation of the plan“ (80). Obwohl die ABG und frühere BRA-Gruppen seit 2015 einem weiteren Waffenentsorgungsplan zugestimmt haben, kam dieser wegen fehlender finanzieller Mittel nicht zustande.

Als potenzielle Spoiler des Referendums, die nun doch an dem Votum für die Unabhängigkeit teilnehmen wollen, sind heute nur kleinere bewaffnete Gruppen zu nennen. Diese sind das Me'ekamui Government of Unity und die ursprünglichen Me'ekamui um die Panguna Mine, frühere Me'ekamui Defence Force Gruppen, die sich mit Noah Musingku (King David Peii II) und seinem Kingdom of Papala verbunden haben (Musingku hatte seit 1999 über sein Schneeballsystem U-Vistract Bürger PNGs und anderer Staaten um Hunderte Millionen Kina betrogen) sowie MDF-Elemente im südlichen Konnou geführt von Damien Koike mit Verbindungen zu Musingku. Dagegen hat der bedeutende Einfluss von Frauen in den überwiegend matrilinearen Gesellschaften der Insel abgenommen: „Post-BPA women have lost the prominence that they had before and during the crisis and in the peacemaking process.“ (121) Die allgemeine Sicherheitslage Bougainvilles, die von 300 Polizisten des weiterhin von PNG weisungsgebundenen Bougainville Police Service zu gewährleisten ist, wurde von der Provinzregierung 2018 wie folgt zusammengefasst:

„Bougainville is a post-conflict society, where guns are still held by members of factional groups. The situation is fragile, and many people still traumatised by what happened during the crisis. The rule of law is still in the process of being re-established. There are still “parallel” governments to the ABG. The approach and the conduct of the referendum, and the immediate post referendum situation are likely to be times of heightened tensions, where there will be increased risks of violence.“ (126)

Um den Frieden während des Referendums zu gewährleisten, wurden unter der Führung Neuseelands Polizisten aus Ländern angefordert, die auch am Friedensvertrag von 2001 beteiligt waren. Entsprechend werden 30 unbewaffnete Beamte aus Neuseeland, Australien, Fidschi, den Salomonen und Vanuatu der Regional Police Support Mission in den drei wichtigsten Regionen der Insel (Nord, Zentral und Süd, entsprechend die Städte Buka, Arawa und Buin, in denen auch die Auszählung stattfindet) stationiert sein. Hinzu kommen 700 Polizisten PNGs, die verwandtschaftliche Bindungen zu Bougainville haben. Eine weitere zentrale Herausforderung stellt das Abstimmungsregister da. Dieses entspricht dem Wahlregister für Parlamentswahlen, das sich in der Vergangenheit in ganz PNG als extrem fehlerhaft erwiesen hat. Entsprechend lag die Beteiligung bei Parlamentswahlen in Bougainville seit 2002 bei weniger als 50 Prozent bis zu 29 Prozent. Die Eintragung in das

Wahlregister ist verpflichtend, nicht aber die Abstammung. Zu dieser ist jeder berechtigt, der sechs Monate Residenz auf der Insel und das Wahlrecht in PNG nachweisen kann. Mittlerweile haben sich über 206.000 Berechtigte eingetragen. Neu ist auch die Zulassung der Briefwahl in abgelegenen Regionen Bougainvilles, aber auch in den Zentren PNGs (Port Moresby, Lae und Kokopo) sowie in Australien (Cairns und Brisbane) und den Salomon Inseln (Honiara und Gizo).

Während das Buch von Regan den rechtlichen Rahmen abdeckt, offeriert die kurze Analyse des in Vanuatu lebenden australischen Fotojournalisten und Bougainville-Kenners Ben Bohane einen Überblick des Referendums vor allem aus australischer Perspektive. Danach ist Bougainville bereit für das Referendum. Es wird erwartet, dass die Inselbewohner mit überwältigender Mehrheit für die Unabhängigkeit votieren. Damit steckt aber Canberra in der Zwickmühle. Obwohl australische Regierungen hinsichtlich des Ergebnisses ihre Neutralität betonen, soll eine kommende kleine, potenziell instabile und über Jahrzehnte von Hilfszusagen abhängige neue Nation vermieden werden. Sollten Regierung und Parlament von PNG trotz eindeutigem Votum der Inselbewohner die Unabhängigkeit Bougainvilles ablehnen, Port Moresby will einen Präzedenzfall hinsichtlich anderer Provinzen des Landes umgehen, ist mit einer erneuten unilateralen Entscheidung für die Souveränität der Insel zu rechnen, die von pazifischen Inselstaaten aber auch von der Volksrepublik China unterstützt werden könnte. Das Aufflammen der alten Konflikte ist damit nicht auszuschließen.

Eine Delegation Chinas hatte bereits 2018 der Insel üppige finanzielle Mittel für den Übergang angeboten. Damit stünde für Canberra, das sich als Garant für Frieden und Sicherheit der Region versteht, die akute Sicherheitskrise vor der eigenen Haustür. Auch Indonesien sieht sich hier involviert, da auch hier ein Präzedenzfall für Westpapua vermieden werden soll. Bougainville verfügt über reichlich natürliche Ressourcen. Allein die verbliebenen Metallreserven der geschlossenen Panguna Mine werden auf 58 Milliarden US\$ geschätzt. Die kommenden Herausforderungen für die Insel sind daher enorm: die wirtschaftliche Erholung an Vorkriegsbedingungen, der Aufbau einer umfassenden Behördenstruktur, die fiskalische und finanzielle Unabhängigkeit, der Konsens in Bergbaufragen und insbesondere hinsichtlich der Wiedereröffnung der Panguna-Mine, die Mobilisierung und Bildung einer verlorenen Generation junger Menschen sowie die Einheit und politische Integrität. Ungeachtet dieser Schwierigkeiten dürfte das Gros der Bürger Bougainvilles auf Grund der bis heute nachwirkenden Verbitterung durch die traumatischen Erfahrungen des Bürgerkriegs mit PNG keine Alternative zur Unabhängigkeit sehen.

Beide Studien sind auf folgenden Websites online verfügbar:

<http://dpa.bellschool.anu.edu.au/experts-publications/publications/7211/bougainville-referendum-law-administration-and-politics> sowie

<https://www.lowyinstitute.org/publications/bougainville-referendum-and-beyond>

Die Website der Referendum Commission: <http://bougainville-referendum.org>

Es bleibt zu hoffen, dass die Bevölkerung Bougainvilles an einem freien, fairen und friedlichen Referendum teilnimmt, das einen glaubwürdigen legitimen Ausdruck des Willens eines Großteils der Bürger darstellt, wie dies auch das Friedensabkommen und die Verfassung PNGs vorschreiben. Gibt es dieses überzeugende Votum, das angestrebt wird, muss dies auch von der internationalen Gemeinschaft honoriert werden. Ost-Timor ist hier das Paradebeispiel, dem zu folgen wäre. Das Referendum stellt eine historische Chance für einen Neuanfang der Insel dar, den der integre ABG-Präsident John Momis, der schon als Priester und Abgeordneter der Provinz Bougainville federführend an den Autonomiebestimmungen der Verfassung des Staates PNG beteiligt war, wie folgt beschreibt: "Bougainvilleans, we now have the rare opportunity to create something new. Let us stand strong and united in our beliefs and aspirations and show to the world that we are a peaceful people who can deliver a peaceful and credible referendum." (Radio New Zealand/RNZ 21.11.2019) Doch schon positionieren sich ehemaligen Hardliner wie Ex-BRA-Kommandeur Sam Kauona, der Führer

des neuen unabhängigen Staates werden will. Nach ihm sind die vorhandenen Probleme überschaubar. Gute Gesetze vorausgesetzt, sind alle Investoren willkommen, ob aus China, Japan, USA, Australien oder Neuseeland (RNZ 22.11.2019). Bougainville stehen stürmische Zeiten bevor.

Roland Seib, Darmstadt



Maps: Ben Bohane

